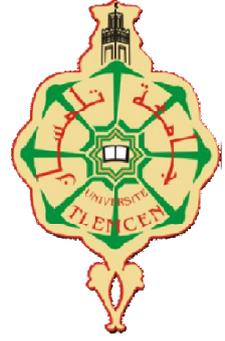




جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان

كلية الحقوق العلوم السياسية

قسم الحقوق



أداء البرلمان الجزائري
في الفترة من 1997 إلى 2015

مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق

تخصص / القانون الإداري المعمق

تحت إشراف:

أ.د نصر الدين بن طيفور

إعداد الطالبة

معطي رشيدة

لجنة المناقشة

أ.د عزوي عبد الرحمان	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	رئيسا
أ.د نصر الدين بن طيفور	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	مشرفا و مقرا
أ.د الشيخ سناء	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	مناقشة

السنة الجامعية : 2018-2019.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"فَتَبَسَّمْ ضَاكِحًا مِنْ قَوْلِهَا وَقَالَ رَبِّ أَوْزِنِّي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ
الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أُمَّ لِّ
صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ"

سورة النمل الآية 19

كلمة شكر

أشكر الله الذي وفقني وأعانني على إنجاز هذا العمل الذي أعتبره ثمرة
نجاح لسنوات من الجهد والمثابرة.

إلى أستاذي الفاضل الدكتور بن طيفور نصر الدين أتوجه بخالص
الشكر والامتنان لقبوله الإشراف على هذه المذكرة وتصويبه أكثر من مرة
في جميع مراحل إنجازها ، فليسيادته جل الامتنان ، وجزاه الله عنى كل خير .
والشكر موصول إلى أساتذتي الكاترة ، أعضاء لجنة المناقشة الموقرة
على تحملهم عناء تصفح البحث وإثرائه ، فلمم عظيم التوقير والشكر وجزاهم الله
خير الجزاء.

إهداء

أهدي الوالدين الكريمين حفظهما الله، مبرة وولاء

إلى خالتي رحمة المفعمة بالعطاء

إلى عائلتي كبيرا و صغيرا

إلى أساتذتي الأجلاء الذين أضاءوا طريقي بالعلم وزينوه بالتواضع .

إلى كل هؤلاء وغيرهم ممن تجاوزهم قلبي ، ولم يتجاوزهم قلبي أهدى
هذا العمل المتواضع.

قائمة المختصرات Liste des abréviations

باللغة العربية:

ج.ر.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية.

ص: الصفحة.

ط: الطبعة.

ف: الفقرة.

باللغة الفرنسية:

N° : Numéro.

OP .cit : Ouvrage Précédemment cité.

O.P.V : Office des publications universitaires.

O.P.U : Office des publications cité.

P : Page.

P.P : La page à la page.

المقدمة

مقدمة:

لقد تزامن تطور المؤسسة البرلمانية المعاصرة مع تاريخ البرلمانات الأوروبية و خصوصا البريطانية و الفرنسية، فقد بدأ البرلمان الإنجليزي في مطلع القرن الثالث عشر يطالب بحقه في التشريع، و في منتصف القرن السابع عشر و بعد اندلاع الثورة الإنجليزية كانت البداية الحقيقية للبرلمان¹.

و لم تظهر سلطة البرلمان دفعة واحدة و إنما اكتسبها بالتدريج، و مع تطور عمله نشأت الحكومات البرلمانية²، فأصبح العالم يشهد تحولات للسير في تحقيق الديمقراطية السياسية و التعددية الحزبية و زاد الاهتمام بالدور الذي يؤديه البرلمان بدء من احترام الحقوق و الحريات الأساسية وصولا إلى تشكيل حكومات نيابية عن طريق انتخابات حرة و نزيهة .

فأصبحت السلطة التشريعية تتمتع بمكانة هامة في الأنظمة السياسية منذ أن أُطيح بالحكم المطلق³، غير أنه بسبب تزايد مهام الدولة و ما يتطلب بعضها من تدخل سريع لا يمكن للبرلمان مواجعتها للمراحل التي يمرّ بها سير الأداء البرلماني تم إسناد الكثير من المهام التي كانت حكرًا على البرلمان للسلطة التنفيذية .

¹ د. مصطفى أبو زيد، مبادئ الأنظمة السياسية (النظام البرلماني، النظام الرئاسي، النظام الأدبي)، دار المطبوعات الجامعية، كلية الحقوق الإسكندرية، 2009، ص 161.

² Dr. Khalil Hussein, plozpost.com/2008/02/bloz-post2605.html. Heur, 8 :55 date 30/07/2017.

³ د سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية و المراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية 07- 2013، ص 3 .

و أسند المؤسس الدستوري إلى البرلمان مهمة الرقابة التي يمارسها على الحكومة سواء كان ذلك على عرض برنامجها أو لدى عرضها بيان السياسة العامة ، و التي قد يترتب عنه مسؤولية الحكومة.

و وفقا لأحكام الدستور، فإن البرلمان الجزائري يتشكل من مجلسين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة. فالمجلس الشعبي الوطني يتم انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري¹، و في ظل دستور 1996 اعتمد المشرع طريقة الاقتراع النسبي على القائمة².

أما عن مجلس الأمة و الذي استحدث بموجب دستور 1996 كغرفة ثانية بجانب المجلس الشعبي الوطني ، كما هو معمول به في كثير من الأنظمة الديمقراطية فقد كان الهدف من ذلك هو مضاعفة مجال التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية و كذلك الكفاءات و الشخصيات الوطنية، و من ثم ضمان مسار تشريعي أحسن إلى جانب استقرار مؤسسات الدولة و استمرارها، في هذا الصدد حوّل الدستور لرئيس مجلس الأمة صلاحية تولي رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية باعتباره الرجل الثاني في الدولة بعد رئيس الجمهورية .

و ينتخب ثلثا أعضائه عن طريق غير المباشر من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية

¹ . المادة 101 الأمر 97-07 مؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق ل 6 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات . .

² . المادة 101 من الأمر رقم 97-07.

و الاقتصادية و الاجتماعية ، و يكون عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني¹ ، و قد حدّدت عهده بست سنوات² يجدّد نصف الأعضاء كل ثلاث سنوات.

هذا البرلمان المشكل من غرفتين أنيطت به عدة مهام أهمها التشريع بمقتضى المادة 98 من دستور 1996، و كذلك الرقابة بمقتضى المواد 80-84-133-134-135 من دستور 1996، و إذا كانت الفترة من 1989 إلى 1997 لم تعرف تشكيل برلمان منتخب بعد أن تعذر إتمام المسار الانتخابي الذي بدأ في 1991/12/26 لكنه أجهض و لم يتم دوره الثاني فإنه في ظل دستور 1996 تشكل أول برلمان وفق الأحكام الجديدة التي جاء بها هذا الدستور و كان ذلك سنة 1997 حيث انتخب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 05 جوان 1997³ و تم إنشاء مجلس الأمة بموجب تعديل دستوري لـ 1999/11/28 حيث أنتخب بتاريخ 09 جوان 1997 و تم رسم النتائج من طرف المجلس الدستوري في إعلانه رقم 97/2 في نتائج انتخابات 96 عضو لمجلس الأمة بتاريخ 09 جوان 1997 و بتاريخ 27 ديسمبر 1997 تم تعيين أعضاء مجلس الأمة 48 المعينين من طرف رئيس الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 97/499 المؤرخ في 27 ديسمبر 1997 المتضمن تعيينهم⁴.

¹. المادة 101 فقرة 2 و 3 من الأمر رقم 97-07.

². ملفات خاصة.

³ - Electoral Calendar international « élections world élections

www.ech_chaab.com/item.p1 Date 11/08/2017 Heur 9 :00

⁴ - المرسوم رئاسي رقم 499، المؤرخ في 27 ديسمبر 1997، المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة المعينين من طرف رئيس الجمهورية، (الجريدة الرسمية)، العدد 86، الصادرة في سنة 1997.

ثم أجريت انتخابات المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 30 ماي 2002¹ و ثلاثة بتاريخ 17 ماي 2007²، و رابعة بتاريخ 10 ماي 2012³.

هذه التجربة التي عرفها البرلمان الجزائري تدفعنا إلى التساؤل عن أدائه خلال هذه العهد التشريعية الأربع على المستوى التشريعي و الرقابي؟

و لعل السبب الذي دفعني إلى اختيار هذا الموضوع هو محاولة الوقوف على حقيقة العمل البرلماني للتعرف على الصعوبات التي تعترضه، و لا شك أن هذه المهمة صعبة لأنها لا تعتمد على ما كتب في المؤلفات الدستورية و إنما نحتاج إلى تمحيص أعمال البرلمان في عدة دورات.

و قد اعتمدت بالخصوص في هذا الشأن على مجلة مجلس الشعبي الوطني و على مجلة مجلس الأمة.

و من أجل دراسة هذا الموضوع اعتمدت على المنهج التاريخي كونه لا يمكن فهم ظاهرة دون الرجوع إلى أصل نشأتها و المنهج التحليلي.

و للوصول إلى الهدف المنشود من هذه الدراسة قسمت المذكرة إلى فصلين :

- الفصل الأول: الأداء التشريعي للبرلمان.

- الفصل الثاني: الأداء الرقابي للبرلمان.

¹ - Electoral Calendar international « élections world élections
[www.ech_chaab.com>ملفانخاصة>item.p3](http://www.ech_chaab.com/item.p3). Date 11/08/2017 Heur 9 :00

² - Electoral Calendar international « élections world élections
[www.ech_chaab.com>ملفانخاصة>item.p3](http://www.ech_chaab.com/item.p3). Date 11/08/2017 Heur 9 :00

³ Electoral Calendar international « élections world élections -
[www.ech_chaab.com>ملفانخاصة>item.p3](http://www.ech_chaab.com/item.p3). Date 11/08/2017 Heur 9 :00

الفصل الأول

الأداء التشريعي

للبرلمان

الفصل الأول: الأداء التشريعي للبرلمان

سلطة التشريع هي مبرر وجود البرلمان، و منها استمد تسمية السّلطة التشريعية، و كل الدساتير تقر له بهذه السّلطة بغض النظر عن تطبيق هذا الحكم في الواقع، كما هو الحال في غالبية الأنظمة غير الديمقراطية، مجرد أحكام دستورية لا تجسّد لها في الممارسة.

و في الدّستور الجزائري نصّت المادة 98 من دستور 1996، و هي المادة الأولى في باب السّلطة التشريعية على أنّه " يمارس السّلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، و همّا المجلس الشّعبي الوطني و مجلس الأمة و له السيادة في إعداد القانون و التّصويت عليه " ¹.

يمارس البرلمان بغرفتين سلطة التشريع المتمثلة في إعداد القانون و التّصويت عليه و لكلمة التشريع معنيين أولاهما عملية سن القوانين و اكتسابها قوة الإلزام من قبل سلطة مختصة بمنحها الدّستور اختصاص إصدار قوانين ملزمة يخضع لها جميع الأشخاص في الدّولة.

و التشريع بهذا المعنى العام هو ما يعدّ مصدراً رسمياً للقانون، أما المعنى الثاني فيعني القواعد القانونية نفسها التي تضع السّلطة التشريعية وفقاً لدستور الدّولة و بهذا المعنى فإنه يفيد القانون المكتوب ².

¹ . صالح بلحاج المؤسسات السياسية و القانون الدوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم طبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية 2015 ص 271.

² . غالب علي الدواوي: المدخل إلى العلوم القانونية، دار وائل للطباعة و النشر، الطبعة السابعة، 2004 ص 99.

فالبرلمان يملك كامل السيادة في الميدان التشريعي لأنه المعبر الوحيد عن صاحب السيادة الحقيقية و الأصلي المتمثل في الشعب¹.

المبحث الأول: سنّ القوانين

نعني بالعملية التشريعية مجموع المراحل التي يمرّ بها النصّ منذ البداية و هو في شكل مشروع أو اقتراح قانون إلى أن يصل إلى الجلسات العامة من أجل التصويت عليه، و هي بذلك تتضمن المبادرة بالقوانين، الدراسة داخل اللجان البرلمانية، إعداد التقارير و أخيرا التصويت عليها، و هذا ما نصت عليه المادة 98 من دستور 1996 بأنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه"².

حيث وضع المؤسس الدستوري مجموعة من المواضيع التي يشرع فيها البرلمان و ينظمها بموجب نصوص تسمى قوانين استنادا إلى المادة 122 من الدستور الجزائري 1996 " يشرّع البرلمان في الميادين التي خصصها له الدستور"، و كذلك في المجالات الآتية: تنص المادة 122 من الدستور " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور و كذلك في المجالات الآتية.

1- حقوق الأشخاص و واجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية و حماية الحريات الفردية، و واجبات المواطنين.

¹ . بوزيد لزهاري: الدور التشريعي على الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، العدد 7، ديسمبر 2004، ص 46.

² . المادة 98 من الدستور الجزائري 1996.

- 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، ولا سيما الزواج والطلاق، و البنوة، و الأهلية، و التركات.
- 3- شروط استقرار الأشخاص.
- 4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.
- 5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.
- 6- القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي، و إنشاء الهيئات القضائية.
- 7- قواعد قانون العقوبات، و الإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات و الجنح و العقوبات المختلفة لها، و العفو الشامل، و تسليم المجرمين، و نظام السجون.
- 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية و طرق التنفيذ.
- 9- نظام الالتزامات المدنية و التجارية، و نظام الملكية.
- 10- التقسيم الإقليمي للبلاد.
- 11- المصادقة على المخطط الوطني.
- 12- التصويت على ميزانية الدولة.
- 13- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها.
- 14- النظام الجمركي.
- 15- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.
- 16- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي.
- 17- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- 18- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الإجتماعي ، وممارسة الحق النقابي.

- 19- القواعد العامة المتعلقة بقانون البيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
- 20- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
- 21- حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه.
- 22- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- 23- النظام العام للمياه.
- 24- النظام العام للمناجم والمحروقات.
- 25- النظام العقاري.
- 26- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.
- 27- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوات المسلحة.
- 28- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- 29- إنشاء فئات المؤسسات.
- 30- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية.

و حسب رأي الدكتور سعيد بو الشعير بأن المادة 122 في فقرتها الأولى حددت على سبيل الحصر الميدان الذي يتدخل فيه البرلمان للتشريع، أما في الفقرة الثانية فهناك مجالات متعددة على سبيل المثال، و انتهى أن الاختصاص التشريعي غير محدد حصرا بما هو محدد في المادة 122 من دستور 1996، فإن ذلك لا يعني بأنه ميدان مطلق، إذ أن المشرع لا يجوز له أن يتدخل في غير ما حدد له في مختلف مواد الدستور حصرا ، فنص

المادة 125 من دستور 1996 يفيد التقييد لا التعميم، و من ثم فإن ما لم يحد كمجال (أي حصرا) للقانون يدخل في المجال التنظيمي¹.

و انطلاقا من ذلك نتعرض في هذا المبحث إلى مطلبين الأول يتعلق بالمبادرة بالنص التشريعي و المطلب الثاني مناقشة النص و التصويت عليه.

المطلب الأول: المبادرة بالنص التشريعي

تعتبر عملية المبادرة بالتشريع أولى الإجراءات القانونية لميلاد النص القانوني. و يعرف الأستاذ دوفرجي « Duverger » المبادرة بأنها " حقّ إيداع نص يتعلّق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل المناقشة و التصويت عليه من قبل البرلمان²، و هي بذلك تقدّم للتشريع مادته الأساسية و الأولية³، و حتى تصح المبادرة بالتشريع يشترط توفر عنصران عنصر شخصي يتعلّق بصاحب المبادرة إذ يشترط فيه أن يكون من بين الأشخاص اللذين يحوّل لهم الدستور ممارسة هذا الاختصاص، و عنصر موضوعي إذ يجب أن يكون موضوع المبادرة ضمن مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان وفق لما هو مقرّر في الدستور⁴.

باعتبار حق المبادرة بالتشريع أول مرحلة من مراحل إعداد النص القانوني، و هي التي تحدد موضوعه و مضمونه، فإن الدساتير اختلفت في تحديد الجهات المخول لها ممارسة هذا

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية و المراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، 07-2013، ص 115، 114.

² - مشار إليه في كتاب د/ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري"، دار هومة، 2002، ص 128.

³ - فتيحة عمارة، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين، دراسة مقارنة، مجلة الشريعة و القانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2013، عدد 55، ص 402.

⁴ . محمد عباس محسن، إقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية و المبادرة الحكومية مراجعة لنصوص الدستورية و القرارات، الغطاء الإتحادي العراقي، الأكاديمية لدراسات الاجتماعية و الإنسانية، 2014، عدد 11، ص 68.

الحق، فنجد الدستور الجزائري لسنة 1996 منح هذا الحق للوزير الأول و نواب المجلس الشعبي الوطني و هذا طبقا لنص المادة 119 منه، فالمبادرة يتقاسمها الجهاز التنفيذي مع السلطة التشريعية.

و قد تطرأ الإشكالات أثناء سير الإجراءات التي تحكم عملية المبادرة بالتشريع منذ مراحلها الأولى و يكون محلها أساس الاقتراحات الواردة من النواب.

إذ يمكن للحكومة أن تدفع بعدم القبول حال إستشعارها مخالفة الأحكام الدستورية المنظمة لتوزيع الاختصاص في مجال التشريع بين كل من السلطتين التشريعية و التنفيذية¹.

إذ يمكن للحكومة أن تدفع بعدم القبول بناء على ما ورد في نص المادة 121 من دستور 1996 عندما يتعلّق الأمر بإقتراح قانونا يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادات النفقات العامة، و هناك من الباحثين من يرى أن هذا الشرط يجمد نهائيا المبادرة البرلمانية بإقتراح القوانين لأنّ إقتراح قانون حالي من أي إنعكاسات مالية أمر يكاد يستحيل² هذا في ظل استبعادنا قيام النواب بإقتراحات قوانين تثقل كاهل المواطنين ماديا لاعتبارات منطقية و إنتخابية كذلك.

يمكن للحكومة أن تدفع بعدم قبول أي إقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو إقتراح قانونا تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه منذ أقل من سنة تبعا لأحكام المادة

¹. راجع بالخصوص المواد 122،125 من الدستور 1996.

². أنظر أ / نصر الدين معمري ، المرجع السابق.

24 من القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة¹.

و هذا ما سنتولى تفصيله في الفرعين المواليين:

- الفرع الأول: المبادرة بمشروع قانون.

- الفرع الثاني: المبادرة باقتراحات قوانين من البرلمان.

الفرع الأول: المبادرة بمشروع قانون

نص الدستور الجزائري على إشراك السلطة التنفيذية في عملية المبادرة بالتشريع و تدعى هذه الحالة مشاريع القوانين " **projet de loi** "².

و قد منح الدستور الجزائري الوزير الأول الحق في المبادرة بمشاريع قوانين، رغم أنه في الواقع العملي لا يقوم هو بالمبادرة و إنما يقوم بها الوزراء كل في قطاعه، و إنما دور الوزير الأول يبقى في إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني³.

واشترط المشرع الجزائري لقبول هذه المشاريع أن تكون أحكامها محررة بطريقة واضحة حتى يتسنى تطبيقها بصفة سليمة، مع استحسان استعمال الجمل التي تؤدي غرض قانوني

¹ . القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 20 ذي القعدة 1419 هـ الموافق لـ 8 ماي 1999 م يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة. منشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ربيع الثاني 1421 هـ الموافق لـ 30 يوليو 2000م.

² - العيد عاشوري "إجراءات و مراحل إعداد النص التشريعي و إقراره في البرلمان الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 03، جوان 2003، ص 66.

³ - Ben Abbou, Kirane Fatiha, droit parlementaires algérien, office des publications universitaires, Algérie, 2009, Tome 2, P 18.

إضافة إلى استعمال المصطلحات و الألفاظ التقنية المتداولة في النصوص القانونية و اعتماد إحالتها في شكل مواد¹.

و يكون النص التشريعي مصحوبا بعرض الأسباب الموجبة للتشريع، بحيث يتضمن شرحا مفصلا لكل مضامينه و أهدافه و مقاصده²، كما أن أي مبادرة يكون موضوعها منازرا في محتواه لمشروع أو اقتراح قانون قيد الدراسة تكون تحت طائلة عدم القبول، و ذلك مخافة عرقلة العملية التشريعية، بالإضافة إلى أن أي مبادرة لا يمكن طرحها من جديد أمام البرلمان إذا تم سحبها أو رفضها إلا بعد مرور 12 شهرا، حتى و لو تدارك أصحابها النقائص التي كانت سببا في رفضها.

كما يجب ألا تؤدي إلى أي إخلال بالتوازن المالي للدولة³.

كما ألزم المؤسس الدستوري الجزائري السلطة التنفيذية إتباع مجموعة من الإجراءات عند إعدادها لمشاريع القوانين قبل إيداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني، فبعد إعداد المشروع التمهيدي من طرف الوزارة المختصة عن طريق مصالحها التقنية يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة التي تعتبر قاعدة تنظيم النشاط القانوني للدولة، حيث تخضعه لدراسات أولية من طرف المديرية المختصة للتحقق منه على المستوى القانوني، و مدى مطابقته الإطار القانوني المعمول به و الأهداف الواجب تحقيقها، بعدها يتم توزيع المشروع على

¹ - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أوبوكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 99.

² - المادة 20 من القانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذلك العلاقات بينهما و بين الحكومة" زيادة على الشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور، يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولا، أن يرفق بعرض أسباب و أن يحرر نصه في شكل مواد.

³ - المادة 23 من القانون العضوي 99-02 " لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير موضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا".

أعضاء الحكومة، و الهيئات الاستشارية المؤهلة لإبداء رأيها و ملاحظاتها و يهدف التشاور إلى تدعيم التنسيق بين الوزارات.

بعد تأكد الأمين العام للحكومة من القيام بجميع الاستشارات اللازمة مع القطاعات الوزارية الأخرى، و بعد الحصول على مصادقة اجتماع الحكومة، يتحول المشروع التمهيدي إلى مشروع قانون، حيث تقوم الأمانة العامة بإعداد الصياغة القانونية للنص، و التي تعتبر من المسائل الفنية الضرورية لإنشاء القاعدة القانونية وفق أسس و مبادئ سليمة خالية من الأخطاء، و الشوائب و التعقيدات، و سهولة الفهم بالنسبة لكافة المتعاملين مع النص القانوني¹.

بعد إعداد الصياغة يتم إرسال المشروع إلى مجلس الدولة لإبداء رأيه الاستشاري، إذ يعتبر إجراء إلزاميا و عدم القيام به يؤدي إلى عدم دستورية مشروع القانون من الناحية الإجرائية، و هذا ما أكده المجلس الدستوري في رأيه رقم 13 ر.ق.ع/م.د/2002 عند النظر في دستورية القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء.²

¹ - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، طبعة 2003، ص 115.

² - جاء تثبيت المجلس الدستوري بأنه:

- اعتبار أن المادة 119 الفقرة الأخيرة تقضي بأن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، قبل أن يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس العبي الوطني.

- و اعتبار أن مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء أودع من طرف رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 17 ديسمبر سنة 1997، في حين أن المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر سنة 1996 لم يكن قد استكمل تنصيبها بعد.

- و اعتبارا بالنتيجة أن السلطات المخولة بإعداد مشاريع القوانين و المصادقة عليها، حين بادرت باستبدال القانون رقم 2189 المؤرخ في 12 ديسمبر سنة 1989 و المتضمن القانون الأساسي للقضاء بقانون عضوي قبل تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر 1996، تكون قد خالفت الإجراءات المنصوص عليها في المادتين 180 الفقرة الأولى و المادة 119 الفقرة الأخيرة من الدستور، الجريدة الرسمية رقم 76 الصادرة بتاريخ 19 رمضان 1423 و الموافق لـ 24 نوفمبر 2002، ص 4-5.

فمجلس الدولة يساهم بصفة فعالة في عملية المبادرة بمشاريع القوانين من طرف الحكومة و ذلك من خلال اقتراحه التعديلات التي يراها ضرورية، و باعتبار مجلس الدولة مؤسسة دستورية لا تعمل من تلقاء نفسها فإنه لإبداء رأيها يجب أن يتم إخطاره من طرف الحكومة.

ففي الحالة العادية بمجرد إبلاغ رئيس مجلس الدولة بمشروع قانون يصدر أمر يعين بموجبه أحد مستشاري الدولة كمقرر، و ذلك من أجل تفرغه لدراسة المشروع، و يمكنه الاستعانة بخبرات يرى قد تفيده في دراسة مشروع القانون.

تتعقد لجنة الدراسة في هذه الحالة في شكل جمعية عامة، تتكون من رئيس مجلس الدولة و نائب الرئيس و محافظ الدولة، و رؤساء الغرف، و خمسة من مستشارين الدولة كما يشارك الوزير المتعلق مشروع القانون بقطاعه في الجلسات، و يمكن أن ينوب عنه موظف من الوزارة لا تقل رتبته عن مدير إدارة مركزية يعين من طرف الوزير الأول بناء على اقتراح الوزارة المعنية¹.

أما في الحالة الاستعجالية هنا تسند الاستشارة إلى اللجنة الدائمة التي تتكون من رئيس برتبة رئيس غرفة و أربعة من مستشاري الدولة على الأقل و يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات و المداولات و يقدم مذكراته و هذا ما نصت عليه المادة 38 من القانون العضوي² لمجلس الدولة 01-98 المؤرخ في 30 مايو 1998 المعدل و المتمم بالقانون العضوي رقم 13-11 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله

¹ - محمد صغير باعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم، الجزائر، 200، ص 70.

² - القانون العضوي، 01-98 المؤرخ في 30 مايو 1998 المعدل و المتمم بالقانون العضوي رقم 13-11 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 43 الصادرة في 31 رمضان 1432 هـ الموافق ل 3 غشت 2011 م.

بغض النظر عن طبيعة مهامهم، كما يمكن للوزير المعني حضور الجلسات أو تعيين مندوب عنه.

كما يعرفه العميد **Duguit** على انه ذلك الطلب الذي يريد عضو البرلمان من خلاله الحصول على استفسارات من أحد الوزراء¹.

بعد إبداء مجلس الدولة رأيه يتم عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء، و بما أن رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الوزراء فإنه بطريقة أخرى أضحت المبادرة بالمشروع حبيسة بمدى موافقة رئيس الجمهورية لأن القرار النهائي على مستوى مجلس الوزراء يعود إليه.

و من خلال التجربة البرلمانية الجزائرية نجد المبادرات التشريعية ذات الأصل الحكومي قد شكلت معظم الإنتاج التشريعي فقد صادق البرلمان الجزائري خلال العهدة التشريعية الرابعة (1997-2002) على 59 مشروع كما تم رفض اقتراح النص المتعلق بمشروع القانون المحدد لشروط ممارسة الحراسة و نقل الأملاك و حماية الأشخاص و النص المتضمن اقتراح قانون رفع حالة الطوارئ و تم سحب أربع مشاريع قوانين من طرف الحكومة².

¹ - l'acte émant d'un membre d'une assemblée qui demande à un ministre des renseignements sur un sujet précis « Dejjbar et Yelles ; C.B réflexion sur le C.F documents d'études, contrôle parlementaire ... op. cit . p16.

² - وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة النشاط التشريعي للعهدة التشريعية الرابعة 1997 - www.mrp.gov.dz - 2002.

أما خلال الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007) فقد صادق البرلمان على 59 نص قانوني¹، و خلال الفترة التشريعية السادسة (2007-2012) تمت المصادقة على 39 مشروع قانون².

و أما عن السنوات 2012، 2013، 2014، 2015 تمت المصادقة على 61 مشروع قانون³.

و نلاحظ من خلال العهديات التشريعية السابقة تفاوت مستويات العمل الحكومي فيما يخص المبادرة بمشاريع القوانين من عهدة إلى أخرى، و أن النشاط الحكومي في تزايد بمشاريع القوانين لعل السبب تعدد و تنوع متطلبات المجتمع، و تغير الظروف السياسية و الاقتصادية في الجزائر.

الفرع الثاني: المبادرة باقتراح القانون

بموجب دستور 18 نوفمبر 1996 تم اعتماد مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، و من خلال المادة 98 من الدستور فإن الصياغة الظاهرية لها⁴ تبين أن البرلمان بغرفتيه يتقاسم العملية التشريعية بجميع مراحلها بما فيها المبادرة، و هذا ما تؤكد مواد دستورية أخرى من ذلك نص المادة 122 من الدستور و التي ورد فيها

¹ - وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة النشاط التشريعي للعهددة التشريعية الخامسة 2002 - www.mrp.gov.dz - 2007.

² - وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة النشاط التشريعي للعهددة التشريعية السادسة 2007 - www.mrp.gov.dz - 2012.

³ - وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة النشاط التشريعي للسنوات 2012-2013-2014 - www.mrp.gov.dz - 2015.

⁴ - المادة 98 من الدستور الجزائري " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه".

مصطلح " يشرع البرلمان " إضافة إلى نص المادة 123 منه، مما يعني أن مجلس الأمة يملك سلطة المبادرة بالقوانين¹.

و إذا كان الأصل اختصاص البرلمان بغرفتيه في عملية إعداد القانون، إلا أن الدستور أورد استثناءً واضحاً و صريحاً في المادة 119² بأن منح هذا الحق لنواب المجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول، و بالتالي استبعاد أعضاء مجلس الأمة عن حق المبادرة بالقوانين، كما أن نص المادة 98 من الدستور التي تنص على حق مجلس الأمة في المبادرة بالقانون، باعتبار المبادرة مرحلة من مراحل إعداد القانون هي قاعدة عامة، و تتعلق بجميع مراحل العملية التشريعية بينما نص المادة 119 هو نص خاص جاء ليحدد معالم مرحلة تعتبر من أهم مراحل العملية التشريعية و هي مرحلة المبادرة³، و ذلك لحداثة التجربة البيكاميرالية الجزائرية⁴.

¹ - سعاد عمير، النظام القانوني لمجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، نشرية مجلس الأمة، الجزائر، فيفري 2007، العدد 15، ص 45.

² - المادة 119 من الدستور الجزائري المعدلة من القانون 08-19 " لكل من الوزير الأول و النواب حق المبادرة بالقوانين ".

³ - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، نشرية مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2004، العدد 7، ص 48.

⁴ - لمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم و مكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، نشرية مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، العدد 1، ص 32.

لقد عزز تعديل الدستور الجديد 2016 مكانة مجلس الأمة في المركز الدستوري البرلماني عمل على تطوير عملية تنظيم نشاطات مجلس الأمة حيث منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع إلى جانب نواب المجلس الشعبي الوطني، و ما جاء في نص المادة 112 من الدستور المعدل لسنة 2016 و التي تصّت صراحة على أنه " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و له السيادة في إعداد القانون "، و يتّضح جلياً من خلال نص المادة المذكورة أنّ السيادة على إعداد القانون و التصويت عليه تعود للبرلمان مما يعطي مجلس الأمة حقّ التدخل في كل مراحل العمل التشريعي من المبادرة و اقتراح القوانين و حقّ تعديلها فلا اجتهاد مع وضوح النصّ.

و قد استند المجلس الدستوري صراحة في تعليقه لفحوى التعديل الدستوري لعام 2016، و عدم مساسه بتوازن المؤسسات الدستورية، و في حالة تكريس حقّ مجلس الأمة المبادرة بالتشريع، جاء في رئيّه رقم 2016/01 ر.ت.د/م د المؤرخ في

و قد منح المؤسس الدستوري الحق لنواب المجلس الشعبي الوطني من أجل المبادرة باقتراح القوانين و اشترط لقبول الاقتراح توقيعه من طرف عشرين نائبا على الأقل، كما أوجب إرفاق النص بعرض أسباب، و أن يحجر نصّه في شكل مواد، و أن لا يكون نظير مشروع أو اقتراح قيد الدراسة، كما أن أي مبادرة تم سحبها أو رفضها لا يمكن طرحها أمام البرلمان من جديد إلا بعد مرور 12 شهراً، كما أنه لا يمكن لنواب اقتراح قانون ينتج عنه تخفيض في الموارد العمومية أو زيادة في النفقات العمومية، إلا إذا كان هذا الاقتراح مرفقا بتدابير تحقق الزيادات في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية من النفقات العمومية في فصل آخر تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.¹

28 يناير 2016 و المتعلق بمشروع القانون المتضمن تعديل الدستور أنّ منح حقّ المبادرة في مشاريع القوانين لأعضاء مجلس الأمة يعدّ تدعيماً لدور مجلس الأمة و تجسيدا للمهام التي حوّلتها المؤسس الدستوري للبرلمان بعرفته طبقا لمضمون المادة 98 من الدستور و قد جاءت المواد 136-137-138 من الدستور لتحديد الإطار العام الذي يتدخل فيه كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة فالمادة 136 تنص على أنه " لكل من الوزير الأول و النواب و أعضاء مجلس الأمة حقّ المبادرة بالقوانين تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 عضو من مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 في الدستور المعدل. كما حدّدت المادة 137 من الدستور المعدل المجالات التي يمكن لـ 20 عضوا من مجلس الأمة أنّ يقدم مبادرة بإقتراح القوانين حيث تنص على أنه " تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و تحيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي بمكتب مجلس الأمة و باستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه تودع مشاريع القوانين الأخرى بمكتب المجلس الشعبي الوطني " و من خلال ذلك يتضح جليا أنّ المؤسس الدستوري الجزائري قد منح لأعضاء ممثلي مجلس الأمة حقّ المبادرة بالتشريع في مجالات محدّدة لها علاقة مباشرة بالتنظيم المحلي نظرا للطابع المميز لتشكيلة مجلس الأمة الذي يشكل ثلثي أعضائه من قبل أعضاء المجالس المحلية المنتخبة على درجتين ، مما يؤهلها لأولوية النظر في هذه المسائل بإقتراح قوانين في هذه المجالات، مجلة الفكر البرلماني، مكانة مجلس الأمة 2016، عدد 39، أكتوبر 2016، ص 10.

¹ - المادة 1/23 من القانون العضوي 99-02 " يجب أن يكون اقتراح قانون موقع عليه من عشرون (20) نائبا. - المادة 121 من الدستور الجزائري " لا يقبل اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوق بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.

و هذا ما جعل مبادرات النواب قد تكون معدومة إذ أنه لا يمكن أن يتصور وضع قانون لا يحتاج إلى اعتماد مالي لتنفيذه، خاصة إذا ما تعلق بمصالح الدولة و سيرها.

فالمؤسس الدستوري الجزائري اشترط لقبول الاقتراح من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني توقيعه من طرف 20 نائب و أقصى أعضاء مجلس الأمة.

من خلال العهدة التشريعية الرابعة (1997-2002) صادق على اقتراح قانون واحد هو الخاص بالقانون الأساسي لعضو البرلمان و هذا بعد أن تم التحفظ على (11) مادة منه¹.

أما خلال الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007) صادق البرلمان على إقتراح قانون واحد²، و بالرجوع إلى الفترة التشريعية السادسة³ كانت مبادرة النواب باقتراح القوانين ضئيلة و لم يحظ أي منها بالمناقشة و المصادقة من قبل البرلمان، أما عن سنة 2012، 2013، 2014 و 2015 لم يسجل أي إقتراح من طرف النواب⁴.

و هذا ما يوضح عدم التوازن بين ما تبادر به الحكومة من مشاريع قوانين سواء من حيث الكم أو النوع مقارنة مع يقدمه نواب البرلمان.

من خلال ما سبق نجد تميز التجربة البرلمانية الجزائرية بضعف المبادرات التشريعية ذات الأصل البرلماني مقارنة بالمبادرات التشريعية ذات الأصل الحكومي، هنا تتجلى هيمنة

¹ - حصيلة النشاط التشريعي للعهد الرابع، المديرية العامة للتشريع، ص5.

² - التقرير العام للعهد التشريعي الخامسة، المرجع السابق، حصيلة الدورة التشريعية الخامسة، المرجع السابق، ص 15.

³ - التقرير العام للعهد التشريعي السادسة، المرجع السابق، حصيلة الدورة التشريعية الخامسة، المرجع السابق، ص 09.

⁴ - حصيلة النشاط التشريعي للسنوات 2012-2013-2014-2015، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص من 5 إلى 7.

السلطة التنفيذية في إعداد القوانين في كونها هي التي تحدد مسبقا جدول الأعمال، كما تعطي الأولوية لمشاريع التي تتقدم بها الحكومة.

كما يرى الدكتور بن سهلة ثاني بن علي¹ أنه يمكن إرجاع أسباب ضعف مبادرات نواب البرلمان إلى ما يلي:

1. عدم وجود الخبرة لدى النواب بصياغة اقتراحات القوانين حيث نص الدستور على ضرورة أن يقدم النواب اقتراح القانون مصاغا في مواد قانونية، كما يجعل غالبية النواب في عزوف عن المبادرة باقتراح القانون، و في الحقيقة أن الصياغة التشريعية تحتاج إلى خبرات قانونية و أكاديمية.

2. اقتناع عدد كبير من النواب بأن المبادرات التشريعية المقترحة من جانبهم لن تلقى اهتمام الحكومة و بقية النواب لأن هناك إدراك يقيني بأن هناك اختلاف في العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية لصالح الأولى، و أن النواب لم يحضوا بتأييد حكومي لمقترحهم فإنهم سيفشلون في الحصول على تأييد زملائهم الذين يولون أهمية كبرى للانتماء الحزبي، أو انتماء المجموعات البرلمانية².

3. عدم توفر التغطية الإعلامية للاقتراحات المقدمة من طرف النواب.

4. اللجان المختصة في البرلمان لدراسة مشاريع و اقتراحات القوانين تولي اهتماما كبيرا لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، و تعطي لها الأولوية.

¹ - د. بن سهلة ثاني بن علي، دفا تر السياسة و القانون، العدد الثاني، جانفي 2013، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري و المغربي لسنة 2011، ص 172.

² - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 41.

5. استئثار السلطة التنفيذية بمصادر المعلومات، و الإحصاءات، و التقارير و الدراسات حول المشكلات الطارئة، و كذلك فإن قدرتها على اقتراح الحلول التشريعية و الإسراع في وضع التشريع أيسر كثيرا من النواب الذين لا تتوفر لهم الإمكانيات الحكومية¹.

6. اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب هي في الأغلب تعتبر مبادرات تشريعية محلية لمشكلة محددة خاصة بدائرتة الانتخابية، و لذا يغلب ألا تكون قد توفرت لهذا الاقتراح صفة العمومية، و هو ما يفسر قلة عدد الاقتراحات التي تعرض على البرلمان للمصادقة عليها، مقارنة بالمشاريع المقدمة من الحكومة.

المطلب الثاني: مناقشة النص و التصويت عليه

تمر عملية صياغة ووضع النص القانوني بمراحل، فالنص القانوني لا يخرج دفعة واحدة، فهو لا بد أن يمر بمجموعة من المراحل مهمة جدا في صياغته، فبعد دراستنا للمبادرة بالتشريع و إيداعه تليها مرحلة المناقشة و التصويت، و سنتناول في هذا المطلب فرعين الأول يدرس مناقشة النص و الفرع الثاني يتضمن التصويت على النص.

الفرع الأول: مناقشة النص

تحتل المناقشة داخل البرلمان مكانة هامة في النشاط البرلماني، و يبدو ذلك من خلال الآراء التي يبديها الأعضاء بشأن موضوع معروض للمناقشة و ما يترتب على ذلك من إثراء للمشروع أو الإقتراح بقانون المطروح للدراسة و التقييم و المصادقة¹.

¹ - علي الصاوي، دور الدعم الفني في تعزيز عمل النواب، مجلة الفك البرلماني، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جانفي 2006، العدد 11، ص 125.

سواء تعلق الأمر بمشاريع القوانين أو باقتراحاتها فإنه يتعين إيداعها أمام المجلس الشعبي الوطني و حينها يستوجب دراسة النص حسب إجراءات معينة لا تخلو من مسائل عارضة.

أولاً: دراسة النص على مستوى اللجنة المختصة

تلعب اللجان دور المخابر التشريعية حسب رجل القانون الدستوري **Barthlémy** ويدرس النص من قبل اللجنة الدائمة، و هذا ما نصت عليه المادة 117 من دستور 1996 على " يشكل المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامهما الداخلي، اللذين حدد عددها باثني عشرة لجنة دائمة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، و بتسعة لجان دائمة بالنسبة لمجلس الأمة، كل منها مختصة بمجال محدد بغرض ضبط و تقسيم العمل بما يضمن عدم التداخل الاختصاص من جهة و من حسن سير العمل من جهة أخرى، و في حالات أخرى يدرس من قبل لجان مؤقتة، و تجرى دراسة النص التشريعي في هذه المرحلة بشكل دقيق قبل أن يصل النص إلى الجلسة العامة².

¹ . د سعيد بوشعير - النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية و المراقبة الجزء الرابع ديوان المطبوعات الجامعية 07- 2013 ص 92.

² - د. مسعود شيهوب، مداخلة المبادرة بالقوانين بين الحكومة و البرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية ن ص 2015/05/05، ص 7.

إذ يتمتع المجلس الشعبي الوطني بجزية تحديد لجانه الدائمة و مجال عملها عن طريق نظامه الداخلي الذي يعده و يصادق عليه بنفسه¹، و يخضع فقط للمراقبة الدستورية من قبل المجلس الدستوري، و حددت اختصاصات اللجان الدائمة كما يلي:

- لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و الحريات.
- لجنة الشؤون الخارجية و التعاون و الجالية.
- لجنة الدفاع الوطني.
- لجنة المالية و الميزانية.
- لجنة الشؤون الاقتصادية و التنمية و الصناعة و التجارة و التخطيط.
- لجنة التربية و التعليم العالي و البحث العلمي.
- لجنة الفلاحة و الصيد البحري و حماية البيئة.
- لجنة الثقافة و السياحة.
- لجنة الصحة و الشؤون الاجتماعية و العمل و التكوين المهني.
- لجنة الإسكان و التجهيز و الري و التهيئة العمرانية.
- لجنة النقل و المواصلات و الاتصالات السلكية و الأسلكية.
- لجنة الشباب و الرياضة و النشاط الجماعي.

تشكل اللجان لمدة سنة قابلة للتجديد بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية حسب عدد المقاعد المحصل عليها، و المفروض أن المقاعد المتبقية توزع على النواب غير المسجلين في أية مجموعة، حيث يقوم المكتب بتعيين النواب غير المنتمين إلى مجموعة برلمانية في اللجان الدائمة بناء على طلبهم.

¹ - المواد من 19 إلى 31 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و المواد من 24 إلى 36 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

يتوجب على كل نائب أن ينخرط بلجنة واحدة، تسير كل لجنة من قبل مكتب يتكون من رئيس و نائب رئيس و مقرر¹.

تحال كل مشاريع القوانين واقتراحاتها من مكتب المجلس الشعبي الوطني بواسطة رئيسه إلى اللجنة المختصة، تستدعى اللجنة للانعقاد من قبل رئيسها و فيما بين دورات المجلس من قبل رئيس المجلس و تستمع إلى الوزير المعني و تتوج مناقشتها بتقرير تمهيدي يقدمه مقررها في الجلسة العامة ثم تنعقد في مرحلة لاحقة لدراسة التعديلات أو الاثراءات التي تثار في الجلسة العامة و تتوج هذه المرحلة كذلك بتقرير تكميلي يعرضه المقرر في الجلسة العامة المخصصة للتصويت على القانون².

تستطيع اللجان اقتراح تعديلات أثناء مناقشتها مشروع قانون و لكن ليس من حقها التعديل الكلي للنص الوارد من الحكومة، فالنقاش ينصب على النص الأساسي و على تعديلات اللجنة³.

تداول اللجان في غياب ممثل الحكومة، و لكن الوزراء من حقهم تناول الكلمة أمام اللجان بناءً على طلبهم أو بناء على دعوتهم من قبل اللجنة⁴.

بصفة عامة فإن أشغال اللجان ليست علنية و لكنها تفتح شيئاً فشيئاً على الصحافة لإعلام الرأي العام، و يجوز لرئيس المجلس و نوابه حضور جلسات اللجان دون التمتع بحق التصويت، تصح مناقشات اللجان مهما كان عددها، غير أن مداولاتها لا

¹ - المواد من 32 إلى 37 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 15.

³ - المادة 161 من دستور 1996.

⁴ - المادة 44 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

تكون صحيحة إلا بحضور أغلبية أعضائها، و في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية في أجل 6 ساعات و يكون التصويت حينها صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين¹.

يمكن للبرلمان إنشاء لجان مؤقتة قد تسمى لجان تحقيق، و هدفها ينحصر في الحصول على المعلومات حول موضوع أو مواضيع وتقديم نتائج أشغالها للمجلس المعني الذي يعود له القول الفصل، و نظرا لطبيعة لجان التحقيق باعتبارها أداة رقابة فإننا سنتطرق إليها في موضوع الأداء الرقابي للبرلمان.

ثانيا: التسجيل في جدول الأعمال

بانتهاء المناقشات في اللجنة، يحرر التقرير و يطبع و يوزع، و ذلك قصد إحالته على المناقشة في الجلسة العامة للمجلس، و لهذا الغرض يتعين الحصول أولا على تسجيله في جدول الأعمال الخاصة بالجلسة العامة، و يتم هذا التسجيل بقرار من مكتب المجلس بعد استشارة الحكومة و لذلك فإن الحكومة تستطيع الاعتراض على التسجيل بالنسبة لاقتراحات القوانين².

ثالثا: المناقشة العامة

تحتل المناقشة داخل البرلمان مكانة هامة في النشاط البرلماني، ويبدو ذلك من خلال الآراء والأفكار التي يبدها الأعضاء بشأن موضوع معروض للمناقشة، و ما يترتب على ذلك من إثراء للمشروع أو الاقتراح بقانون المطروح للدراسة والتقييم والمصادقة.

¹ - المادة 88 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² - بو الشعير سعيد، المرجع السابق، ص 97.

وتتم المناقشة في المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة على النص المعروض، إلا أن مجلس الأمة اقتصر في دستور 1996 على مناقشة النص الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني¹، ذلك أن مشاريع أو اقتراحات القوانين تنتهي بالمصادقة عليها من طرف مجلس الأمة ولو تطلب الأمر للجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء أو سحبها، خلافا لمشروع قانون المالية الذي إن لم يحز المصادقة من طرف البرلمان في الآجال المحددة دستوريا (75 يوما) فإن رئيس الجمهورية يتولى إصداره في شكل أمر له قوة القانون².

إذا كانت اللجان الدائمة تتولى دارة المشاريع والاقتراحات المعروضة على البرلمان حسب التخصص وبحضور ممثل الحكومة استعانة اللجنة بأي شخص تراه مؤهلا لإثارتها و تعد تقريراً بذلك، فإن الأعضاء غير المنتمين لتلك اللجنة، نظرا لتجربتهم و مؤهلاتهم سبب عضويتهم في لجان أخرى، قد ينيروا الطريق أمام ممثل الحكومة (مشروع قانون أو اقتراح تعديلات لها على اقتراح) و أعضاء اللجنة لما يخدم النص ويجعله منسجما و متكاملا، غير أن المناقشة تلك ينبغي أن تكون منظمة تستجيب و متطلبات التنظيم و سرعة الانجاز، و هو ما تتولاه هياكل البرلمان (المكتب) الرئيس و نوابه، حيث يتولى رئيس المجلس افتتاح المجلس افتتاح الجلسات (أو من ينوب عنه)، و يدير المناقشات و يفرض احترام النصوص التي تحكم سير المجلس و يحافظ على النظام العام، و له في كل وقت أن يوقف الجلسة أو يرفعها³.

¹ - المادة 120 من دستور 1996 الفقرات 1-2-3.

² - المادة 120 من دستور 1996 والمادة 44 من القانون العضوي 99-02.

³ - المادة 44 من القانون العضوي 99-02 و النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

لكن إدارة المناقشات التي يتولاها الرئيس تكون وفقا لمل حدده مكتب المجلس، فقد جاء في المادة 18 من القانون العضوي 99-02 "يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها"، و تنص المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أن مكتبه يتولى "تنظيم جلسات المجلس"، و تنص المادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على أن مكتب يتولى "تنظيم سير الجلسات".

من هنا يتضح أن المكتب هو الذي يحدد الإطار العام للمناقشة داخل البرلمان كما له أن يلزم اللجنة المختصة التي عرض عليها مشروع أو اقتراح بأجل محدد حسب استعجال و أهمية العمل المطلوب منها، وهذا يعني بأن المكتب الخروج عن القاعدة التي تلزم اللجان بتقديم تقريرها حول الموضوع المعروض عليها خلال شهرين¹ بل له أن يعرضه بناء على طلب الحكومة مباشرة في حالة مرور المدة و عدم إعداد تقرير بذلك المشروع أو الاقتراح.

تسهيلا لعمل البرلمان أقر النظامان الداخليان للمجلسين² وجوب تبليغ تاريخ الجلسات و جدول أعمالها إلى النواب و الحكومة في أجل 7 أيام قبل الجلسة المعنية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني و 15 يوما بالنسبة لمجلس الأمة متضمنا مشاريع القوانين التي أعدت اللجان المختصة تقارير بشأنها حسب الأسبقية و كذلك اقتراحات القوانين و غيرها من نشاطات البرلمان كالأئلة و الأجوبة باستثناء مشروع قانون المالية الذي يخضع لإجراءات خاصة (سنوي أو تكميلي).

¹ - المادة 26 من القانون العضوي 99-02.

² - المادة 55 و 54 لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي.

لما حول لرئيس المجلس الشعبي الوطني أو لرئيس مجلس الأمة تنظيم المناقشة فإن مقتضيات التنظيم تتطلب تسجيل المتدخلين بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح و تقرير اللجنة المختصة إذا تعلق الأمر بمناقشة مشاريع أو اقتراحات قوانين.

كذلك على الراغبين في التدخل تسجيل أسماءهم لدى رئاسة الجلسة، وتكون تدخلاتهم التي يشرف عليها رئيس المجلس و وفقا لترتيب تسجيلهم مقيدة بوجوب الالتزام بالوقت المحدد للتدخل، و أن لا يجيد عن الموضوع و ألا تعرض للتذكير من طرف رئيس الجلسة فإن لم يمثل سحب منه الكلمة و لا تسجل في المحضر، دون الإخلال بتطبيق الإجراءات التأديبية المتمثلة في التذكير بالنظام و التنبيه و الإيقاف¹.

فالمناقشة قد تكون عامة أو محدودة على مشروع أو اقتراح قانون و هذا ما سندرسه لاحقا في الشق المتعلق بالتصويت.

تفتح المناقشة العامة حول النص المسلم للنواب، و تتم المناقشة حول النص مادة بمادة و يكون الحوار بين الوزير المعني و النواب، و يمكن أن يحدد زمن التدخلات، و بعد هذه المناقشة يحال القانون من جديد على اللجنة المختصة لإثرائه على ضوء التدخلات و من خلال التعديلات المقدمة إليها، على إثر ذلك يتم التصويت على القانون في جلسة عامة و هو ما سنتطرق إليه في الفرع الثاني.

يمكن أن تقترح تعديلات على نصوص مشاريع أو اقتراحات القوانين، فقد أحالت المادة 28 من القانون العضوي رقم 99-02 الإجراءات و الشروط الواردة على تقديم

¹ - المادتان 59 و 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و المادتان 60 و 61 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

التعديلات إلى النظام الداخلي للمجلس¹، و عموماً يمكن للحكومة و اللّجنة المختصة أو عشرة (10) نواب من المجلس الشّعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة تقديم تعديلات محلها مشروع أو إقتراح قانون على أن ترفق بعرض أسباب و أن تخص مادة من المواد، أو أن يكون التعديل على علاقة بها في حال إيراد أصحاب التعديل لمادة جديدة.

يتم إيداع التعديلات المقدمة من النواب خلال 24 ساعة من الشروع في عملية المناقشة العامة و يتم إحالتها على مكتب المجلس ليقوم بالبحث فيها و إحالة المقبول منها على اللّجنة المختصة الدائمة.

كما يتم تبليغ ذلك لباقي النواب بينما لا تقيد التعديلات الواردة من الحكومة بمدد زمنية محدّدة، تستدعي اللّجنة من طرف رئيسها أثناء إنعقاد دورات البرلمان أو من طرف رئيس المجلس فيما بين دورتي إنعقاد البرلمان لدراسة التعديلات و يكون ذلك بحضور ممثل عن الحكومة أو إيطارات من الوزارة المعنية بالمبادرة التشريعية محل التعديل من جهة و مندوبي أصحاب التعديل من جهة أخرى و يتم هذا وفق جدول زمني معد سلفاً.

تقوم اللّجنة بتدوين إستنتاجاتها الخاصة بالتعديلات التي أحيلت عليها أو التعديلات التي قامت هي بإدخالها على المبادرة التشريعية أو التعديلات التي وردت في التقرير التكميلي المعد من طرف ممثل الحكومة في هذا الشأن ليتم الإتفاق على صياغة مشتركة لها حال قبولها.

¹. تتم هذه العملية في تجارب برلمانية أخرى على غرار التجربة الأردنية على مستوى الغرفة الثانية للبرلمان أي مجلس الأعلى، أنظر د/ عوض احمد الزعبي، المرجع السابق، ص 157 و ما بعدها.

لكل مندوب في حال رفض تعديله أن يتمسك به و له أن يعلن ذلك في الجلسة العامة المخصصة للتصويت.

يحقّ للحكومة عبر ممثلها أو لمندوب أصحاب إقتراح القانون سحب مبادراتهم التشريعية قبل التصويت عليها وفقا لأحكام المادة 22 من القانون العضوي رقم 99-2 .
و عموما تبقى مبادرات النواب بإقتراح القوانين محتشمة¹ إذا ما قورنت مع مشاريع القوانين المودعة من طرف الحكومة ، على أننا نسجل أن مشاركة النواب في العملية التشريعية كانت أكثر فاعلية على مستوى الاقتراحات الواردة في شكل تعديلات على مشاريع القوانين المطروحة للمصادقة.

الفرع الثاني: التصويت على النص

يعتبر التصويت إجراء أساسيا و جوهريا في إنجاز العمل التشريعي إذ بموجبه يعبر المجلس عن إرادة الشعب التي تعتبر نافذة بمجرد إصدار النصّ إذا نال الموافقة².

تحدد القوانين عادة النسبة المطلوبة على النص و كذا أشكال التصويت و المينان كالأتي:

أولا: النصاب القانونية للمصادقة على التصويت على النص التشريعي

ميزت القواعد الدستورية الجزائرية بين التصويت على القوانين العادية و التصويت على القوانين العضوية في القراءة الأولى، كما اشترط نسبة معينة عند التصويت في القراءة الثانية.

¹ .الموقع الإلكتروني <https://www.jdjzauess.com>

² . صالح بلحاج، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 124.

1. التصويت في القراءة الأولى

عندما يعرض النص لأول مرة للتصويت، إشتراط النص أن يكون التصويت في المجلس الشعبي الوطني على القوانين العادية بالأغلبية العادية، و يكون التصويت على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني و هذا ما نصت عليه المادة 123 فقرة 02 من دستور 1996، أما في مجلس الأمة فالتصويت على القوانين العادي و العضوي فيكون بنفس النسبة و هي $\frac{3}{4}$ أعضاء مجلس الأمة المنصوص عليه في المادة 120 فقرة 03 و المادة 123 فقرة 02 من دستور 1996.

2. التصويت على النص في القراءة الثانية

يصوت المجلس الشعبي الوطني على النص التشريعي بعد ما يقرر طريقة التصويت بالاستشارة مع رؤساء المجموعات البرلمانية¹ بالاقتراع العام برفع الأيدي، و الاقتراع السري و الاقتراع العام بالمناداة الاسمية و ذلك على النحو المبين أدناه:

أ. التصويت برفع اليد

يعتبر هذا النمط من أكثر الطرق شيوعا للتعبير عن موقف حول القانون و يمتاز هذا النمط بالسهولة و السرعة إلا أنّ هذه الطريقة تحتوي على عيوب حيث لا يسمح لعضو البرلمان عن التعبير عن موقفه الحقيقي إزاء القانون المعروض للتصويت خاصة في الحالات التي يكون فيها نص القانون من مبادرة حزب أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها²، مما

¹ - المادة 30 من القانون العضوي 99-02 المتعلق بتحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، مرجع سابق، ص 14.

² . عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام الجزائري دراسة مقارنة، دار الهومة للطبع والنشر، ص 98.

سيجعله حرا في اختياره حسب قناعته و يساعد على التقليل من الحالات التصويت بالوكالة.

ب. التصويت الاسمي

في هذه الحالة يقوم المجلس بمناداة أعضاء المجلس بأسمائهم و ذلك كي يدلوا بآرائهم حول النصّ المعروض عليهم بالقبول أو الرفض أو الامتناع¹، و ما يجدر الإشارة إليه هنا تقرير نمط التصويت يعود لمكتب كل مجلس و ذلك بعد إستشارة المجموعات البرلمانية² و على العموم فإن التصويت العلني يخدم السّلطة التنفيذية (الحكومة) لأنّها بذلك تتحقّق من صدق الأغلبية التي تنتمي إليها و ما يساعدها في ذلك التركيبة البشرية للمكتب التي عادة ما تكون من نفس الزمرة السياسيّة التي تنتمي إليها و عليه تبقى الطريقة الأكثر نجاعة تلك المتعلّقة بالتصويت الإلكتروني و ذلك لتتأججها الإيجابية و المتمثلة في :

- إعطاء مصداقية أكثر للتصويت المدلى به من طرف عضو البرلمان و ذلك بعيدا عن رقابة الأحزاب التي تنتمي إليها مما يجعله حرا في اختياره حسب قناعته.
- الفعالية من رقابة الحضور وردع الغيابات.
- يساعد على التقليل من حالات التصويت بوكالة³.

¹ .د/ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السّلطة التشريعية، المرجع السابق، ص 99.

² . أنظر المادتين 2/63 و 2/58 على التوالي من النظام الداخلي لكل من المجلس الشّعبي الوطني و مجلس الأمة.

³ . عبد الرحمان عزاوي، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدّستور و القانون العضوي 02/99 لسنة 1999 المتعلّق بنظام العلاقة البتة لغرفتي البرلمان و الحكومة ص 28.

و يختلف النصاب القانوني للتصويت الذي يتم بموجب المصادقة على القانون و يمكن تميزه بين فئتي القانون.

ثانيا: أشكال التصويت على النص التشريعي

1) التصويت مع مناقشة عامة

إن هذا الإجراء يكون مع مشاريع القوانين، حيث تحال الكلمة إلى ممثل الحكومة ثم إلى مقرر اللجنة المختصة ليبدأ تدخل النواب بحسب اقتراح ترتيبهم في السجل و في حالة اقتراح قانون فيتم الاستماع إلى مندوب أصحاب اقتراح القانون، و ممثل الحكومة ثم مقرر اللجنة المختصة، ثم تعطى الكلمة إلى المتدخلين.

فالمناقشة العامة تنصب حول المبادرة التشريعية و التقرير التمهيدي الذي تقوم اللجنة المختصة بإعداده إضافة إلى تدخلات النواب هي التي تثيري لمبادرة المطروحة، و تقدم التعديلات على إثرها يتم إعداد التقرير التكميلي من طرف اللجنة المختصة المعنية.

و يعتبر أسلوب التصويت مع المناقشة العامة هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع و اقتراحات القوانين.¹

و يعتبر التصويت مع مناقشة عامة الإجراء العادي لدراسة مشاريع و اقتراحات القوانين على مستوى غرفتي البرلمان الجزائري²، حيث يمرّ بمرحلتين هما: المناقشة العامة و المناقشة مادة بمادة.

¹ - مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد التاسع، جويلية 2005، ص 27.

² - المادة 120 الفقرة الأولى من الدستور الجزائري 1996.

يباشر مجلس الأمة مناقشة النصّ المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، من خلال الاستماع إلى تقرير ممثل الحكومة، و مقرر اللجنة المختصة التي سبق و أن أعدت تقريرها التمهيدي، ثم يأخذ الكلمة أعضاء مجلس الأمة الذين سبق و أن سجلوا أنفسهم للمناقشة، حيث تنصب تدخلاتهم على مجمل النصّ¹.

لرئيس المجلس أن يقلص من مدّة التدخل في إطار الأجل المحدد للمناقشة، و تأخذ اللجنة المختصة و تمثل الحكومة الكلمة بناء على طلب كل منهما، بعدها يقرّر مكتب المجلس على إثر مناقشات بعد تدخل كلّ من ممثّل الحكومة، و اللّجنة المحال عليها الموضوع:

- إما المصادقة على النصّ بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات.
- أو الشروع في المناقشة مادة بمادة، و في هذه الحالة يمكن لرئيس المجلس أن يعرض جزء من النصّ للمصادقة إذا لم يكن موضوع ملاحظات، أو توصيات من اللجنة المختصة².

2) التصويت مع مناقشة محدودة

هذا الإجراء يعني أن المناقشة تقتصر على أشخاص معينين وهم ممثل الحكومة أو مندوبي أصحاب اقتراح القانون و رئيس اللجنة المختصة، و هذا حسب المادة 37 فإن مكتب المجلس الشعبي الوطني هو الذي يحدد نمط هذا التصويت بناء على طلب من ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة و كذلك مندوبو أصحاب التعديلات.

¹ - المادة 39 من القانون العضوي رقم 99-02.

² - الفقرة الأولى من المادة 40 من القانون العضوي رقم 99-02.

فالقاعدة العامة في مناقشة مشاريع و اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي هو أن تكون هذه المناقشة عامة¹، إلا أنّ المشرع أورد استثناءات ترد على المناقشة العامة تضمنها القانون العضوي رقم 99-02، أهمها التصويت مع مناقشة محدودة التي يتم اللجوء إليها على مستوى مجلس الأمة بناء على قرار من مكتب المجلس بطلب من ممثل الحكومة أو اللجنة المحال عليها الموضوع²، فمكتب مجلس الأمة هو الذي يقرر إجراء المناقشة المحدودة بكل سيادة بناء على طلب، مع إغفال تام لكل إجراء يمكن المجلس من إبداء رأيه بشأن تأييد أو معارضة قرار المكتب³.

و يقتصر حق المناقشة في حالة التصويت مع المناقشة المحدودة على أشخاص محددين بحيث لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة، و اللجنة المختصة.

3) التصويت بدون مناقشة

ينصب العمل بهذا الأسلوب من التصويت على الأوامر الرئاسية دون غيرها⁴ مما يتيح هامشا كبيرا لتدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي بعيدا عن أي إمكانية تعديل أو تغيير من طرف النواب، و من هنا يمكن للحكومة أن تلجأ لهذا الأسلوب لضمان عدم اعتراض النواب على مبادراتها القانونية، و هو ما يفقد البرلمان حقه الدستوري في تعديل النصوص القانونية بعد أن فقد عمليا سلطته في المبادرة بها.

¹ - الفقرة الأولى من المادة 120 من الدستور الجزائري 1996.

² - المادة 41 من القانون العضوي رقم 99-02.

³ - محمد عمران بوليفة، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، مرجع سابق، ص 290.

⁴ - راجع نص المادة 124 من دستور 1996.

كما أن اللجوء للتشريع بالأوامر تبعا لنص المادة 124 من الدستور حق لرئيس الجمهورية حال شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي انعقاد البرلمان، و هو ما يمثل تحديدا للمجال الزمني الذي يمكن أن يلجأ فيه رئيس الجمهورية لاستعمال هذا الحق كقيد وحيد عليه، هذا إذا أخذنا بعين الاعتبار استبعاد رفض النواب للأمر ما يظهر حتى على مستوى صياغة المادة 124 نفسها" و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها..."

إلا أن الممارسة العملية ضربت بهذا القيد الزمني عرض الحائط بما يكرس هيمنة السلطة التنفيذية على مجال التشريع¹.

و تنص الفقرة الأولى من المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 على أنه :
" يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة و وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور".

و بمفهوم المادة أن التصويت بدون مناقشة يتم اللجوء إليه بمناسبة الأوامر الرئاسية التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان، فهذه الأوامر لا تخضع للمناقشة العامة التي تخضع لها مشاريع الحكومة، و اقتراحات النواب طبقا للقواعد العامة، بل تخضع لإجراءات خاصة و متميزة، فبعد أن يصوت نواب المجلس الشعبي الوطني على الأمر الرئاسي بدون مناقشة يتم إرسال النص إلى رئيس مجلس الأمة

¹ حدث و أن قام رئيس الجمهورية "عبد العزيز بوتفليقة" بإصدار أمر رئاسي سنة 2001 في ظل افتتاح الدورة البرلمانية و سنعود لهذه النقطة بالتفصيل في الفصل الثاني من هذا البحث.

ليحيله هذا الأخير على اللجنة المختصة التي تعد تقريراً بشأنه حيث يكتفي بالاستماع إلى تقريرها¹، ثم يعرض النص بكامله على أعضاء مجلس الأمة للتصويت عليه دون مناقشة. و بالتالي أسلوب التصويت مع المناقشة المحدودة، و أسلوب التصويت بدون مناقشة يؤكدان امتيازات السلطة التنفيذية في مجال سن القوانين و هذا ما سوف نبرزه في المطلب الثاني المتضمن الموافقة على الأوامر التشريعية.

الفرع الثالث: اللجنة المتساوية الأعضاء

نظم المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 الأطر العامة للعلاقات التي تربط بين غرفتي البرلمان و التي جاء القانون العضوي رقم 99-02 لضبطها. و من بين هذه الحالات حالة الخلاف بين الغرفتين حول مصير النصوص التي كان المجلس الشعبي الوطني قد صادق عليها، حيث نص الدستور على إنشاء لجنة متساوية الأعضاء و بين القانون العضوي السالف الذكر تشكيلتها و طريقة عملها و مهامها. و تنصب غالب الخلافات البسيطة على مسائل تقنية تتعلق بالصياغة اللغوية أو بترتيب الأحكام من حيث الشكل، و لتفصيل الدراسة نتطرق إلى تشكيل اللجنة ثم إلى دورها.

أولاً: تشكيل اللجنة

حددت المادة 108 من دستور 96 في فقرتها الرابعة و التي جاء فيها "... و في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء تتكون

¹ - المادة 38 من القانون العضوي 99-02.

من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام من الخلاف"، نرى الأساس الدستوري لإنشاء هذه اللجنة كما جاء تنظيم عمل و تشكيل هذه اللجنة في الفصل الرابع من القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة¹.

كما تطرقت المواد من 67 إلى 70 التي جاءت في الباب السادس من النظام الداخلي لمجلس الأمة² لعمل هذه اللجنة.

تتكون اللجنة المتساوية الأعضاء من عشرة (10) أعضاء عن كل غرفة من غرفتي البرلمان بالإضافة إلى خمسة (5) أعضاء احتياطيين عن كل غرفة³.

لا يتم تعيين أو استدعاء الأعضاء المشكلين للجنة المتساوية الأعضاء إلا بعد طلب رئيس الحكومة اجتماع هذه اللجنة لدراسة النص محل الخلاف بين الغرفتين.

يبلغ طلب رئيس الحكومة إلى كل من رئيس الغرفتين المشكلتين للبرلمان⁴.

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بعد تشكيلها وجوبا خلال العشرة (10) أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب.

يتم عقد اجتماعات هذه اللجنة بالتناوب إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة⁵، و يعقد اجتماعها الأول بدعوى من أكبر أعضائها سنا.

¹ - راجع المواد 87 إلى 97 من القانون العضوي 99-02، الجريدة الرسمية، عدد 15، سنة 1999.

² - النظام الداخلي لمجلس الأمة - المعدل - الجريدة الرسمية، عدد 84، سنة 1999.

³ - المادة 88 من القانون العضوي رقم 99-02.

⁴ - المادة 87 من القانون العضوي 99-02.

⁵ - راجع المادة 89 من القانون العضوي 99-02.

تؤول رئاسة اللجنة المتساوية الأعضاء إلى من ينتخب من بين أعضاء الغرفة التي يتم اجتماع اللجنة في مقرها، لينتخب نائب رئيس اللجنة من بين أعضاء الغرفة الأخرى.

تنتخب اللجنة مكتباً لها إضافة إلى رئيس و نائب الرئيس و مقررین اثنين¹.

ولهذا "هناك من يعتبر أن هذه النسبة العالية لا بد من إعادة النظر فيها لأن الربع (1/4) أعضاء المجلس + عضو واحد (01) يمكنهم عرقلة العمل التشريعي و هذا بعدم الحضور أو الامتناع عن التصويت أو التصويت سلباً"².

ثانياً: دور اللجنة المتساوية الأعضاء

تتعقد اللجنة المتساوية الأعضاء عندما لا يصادق مجلس الأمة على كل أو بعض أحكام النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني.

و قد تتحقق عدم المصادقة عند عدم اكتمال النسبة التي اشترطها المؤسس الدستوري و هي ثلاثة أرباع (3/4)³.

و مما لا يحتاج لكثير شرح أن الثلث الرئاسي في مجلس الأمة يستطيع أن يؤثر على أي نص يعرض على مجلس الأمة للمصادقة.

و بعبارة أخرى فإنها تختص بدراسة الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها تبعاً للإجراءات العادية المتبعة على مستوى الجان الدائمة عادة.

¹ - راجع المادة 90 من القانون العضوي 99-02.

² - أنظر مداخلة د / بوزيد لزهارى في المنتدى الوطني حول "إشكالية المادة 120 من دستور 1996"، مرجع سابق، ص 11.

³ - راجع أحكام المادة 120 من دستور 1996.

يحق لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة كما يحق للجنة المتساوية الأعضاء طلب الاستماع في حالات معينة لأعضاء البرلمان و كذا رئيسي الغرفتين.

تستعين اللجنة المتساوية الأعضاء في دراستها للموضوع محل الخلاف¹ بالتوصيات التي أعدتها اللجنة المختصة في موضوع النزاع على مستوى مجلس الأمة.

تعتبر المهمة الأساسية لهذه اللجنة البحث عن حلول توفيقية للأحكام محل خلاف بين غرفتي البرلمان خصوصا إذا ما كان الخلاف قائما حول أجزاء فقط من القانون المعروض على اللجنة.

لأجل هذا تقوم اللجنة بإعداد تقرير عن الأحكام محل الخلاف بين غرفتي البرلمان و يتضمن هذا التقرير استنتاجاتها و اقتراحاتها بخصوص كل مادة.

تقوم اللجنة بإعادة صياغة المواد محل الخلاف أو إلغاء بعضها و الإبقاء على البعض الآخر كما صوت عليه المجلس الشعبي الوطني كحل توفيقى لكن بعد موافقة الحكومة².

لا يمكن للجنة في إطار مباشرتها لاختصاصاتها أن تتعرض إلى أحكام أخرى في النص محل الخلاف المعروض عليها للبت فيه.

تقوم اللجنة بعد إعداد النص الجديد بتبليغ رئيس الحكومة و يتم هذا من طرف رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة اجتماعاتها فيها³.

¹ - راجع المادة 93 من الأمر 99-02.

² - أنظر: أ/ العيد عاشوري، المرجع السابق، ص 72.

³ - راجع نص المادة 94 من القانون العضوي 99-02.

يدخل عرض النص الجديد المتوصل إليه في اللجنة المتساوية الأعضاء للمصادقة ضمن مهام رئيس الحكومة صاحب الحق الحصري في دعوة اللجنة للانعقاد دون أن يكون مقيدا بأي أجل لعرضه على غرفتي البرلمان كل على حدى للمصادقة عليه¹.

بعد استلام الوزير الأول لتقرير اللجنة يبلغ لرئيسي الغرفتين رغبة الحكومة في عرض النص للمصادقة لتتم برمجته في إحدى الجلسات العامة لكل غرفة و يمكن هنا أن تتم عملية المصادقة في الغرفة الثانية قبل الأولى ثم يتولى مقرر كل غرفة تقديم تقرير للجنة بحضور مكتبها و ممثل عن الحكومة لتتم عملة التصويت على الأحكام محل خلاف مادة مادة ثم يتم التصويت على كامل النص للأغلبية المنصوص عليها في الحالات الأخرى².

إذا لم يتم المصادقة على النص و بالأغلبية المطلوبة تقوم الحكومة بسحبه كاملا و لا يحق لها إعادة إيداعه مرة أخرى إلا بعد مرور 12 شهرا³.

فقد أظهر الواقع العملي أنّ هذه اللّجنة غير موجودة إلّا لحل الخلافات التقنية البسيطة في غالب الحالات التي عاجلتها حيث أنّه كلما لوحظ خلاف جوهرى حاد و شديد لا تستدعي هذه اللّجنة و يتم تجاهلها على الإطلاق⁴.

¹ - لونيس بوجمة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الدولة و المؤسسات العمومية، 2005-2006، ص 62.

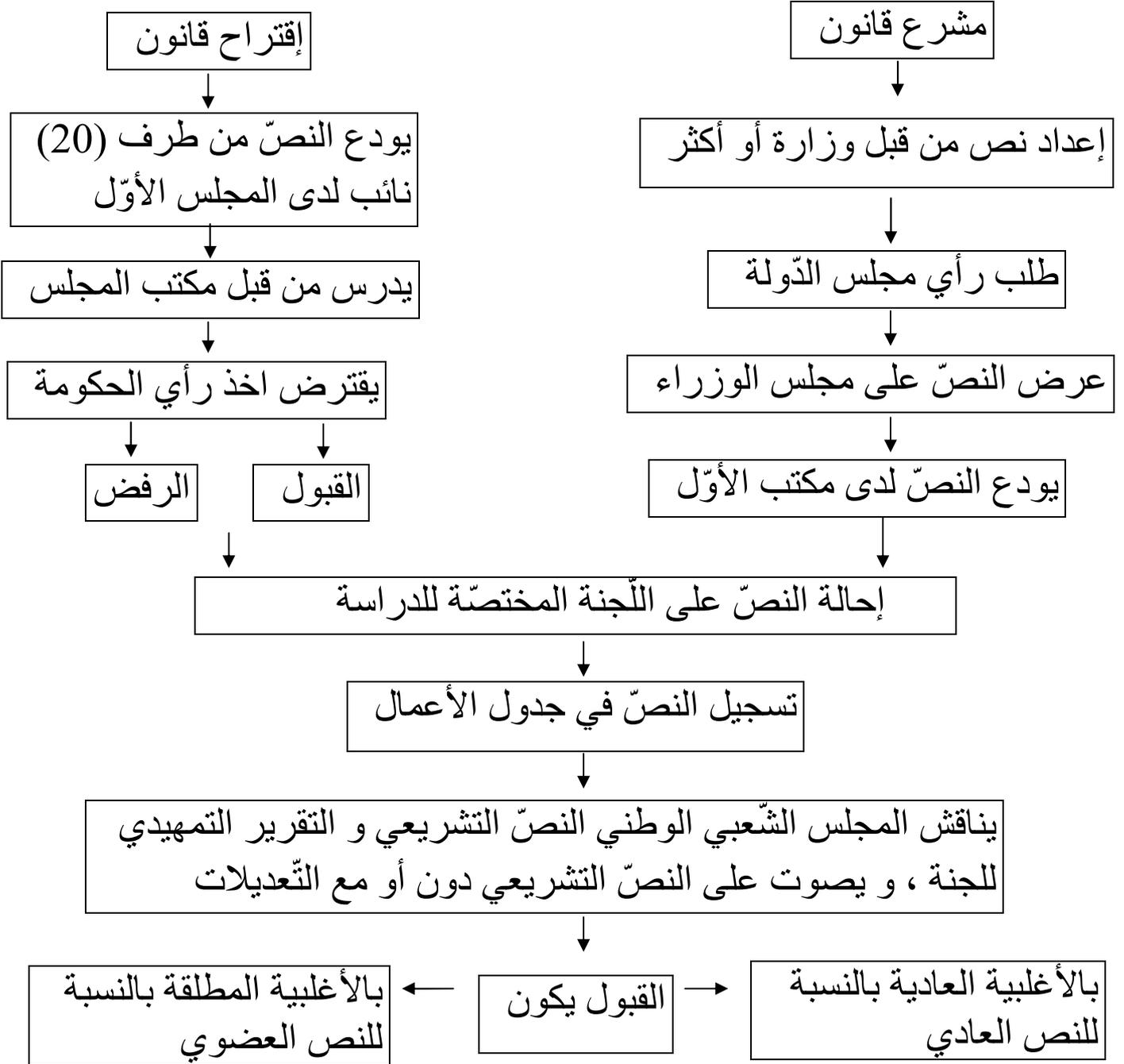
² - أي الأغلبية (50+1%) في الغرفة الأولى و أغلبية (3/4) في مجلس الأمة.

³ - بوزيد زهاري، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ص 119 و ما بعدها.

⁴ . نفس المرجع.

مخطط بياني لمراحل دراسة النصّ أو المبادرة التشريعية على مستوى
الغرفة الأولى

للبرلمان الجزائري¹ - في حالة القوانين العادية -
المواد الدستورية: 119 إلى 123 / 165 إلى 166



¹ .د. عبد الله بوقفة المرجع السابق ، ص 201.

مراحل سير عملية المبادرة التشريعية على مستوى مجلس الأمة¹



¹ - عبد الله بوقفة المرجع السابق ص 202.

المبحث الثاني: الموافقة على الأوامر التشريعية

على الرغم من أن العمل التشريعي هو من صميم السلطة التشريعية وفقا للاختصاص الوظيفي و مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن التطور الدستوري الذي عرفته النظم الدستورية أكد على الدور التشريعي للسلطة التنفيذية¹.

نظرا لطبيعة التدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية باعتبارها إجراءات استثنائية² ترد على الأصل العام الذي يجب أن يصدر من البرلمان، قرر المؤسس الدستوري في دستور 28 نوفمبر 1996 وجوب عرض هذه التدابير للموافقة البرلمانية بموجب نص الفقرة 02 من المادة 124 من الدستور³.

تتجه دساتير أغلب الدول إلى منح رئيس الدولة بصفة استثنائية سلطة إصدار أوامر تشريعية لمعالجة ما قد تواجهه الدولة من ظروف تحتاج إلى إصدار قوانين.

لا تختلف الدساتير فيما بينها في تحديد مصير هذا التشريع الاستثنائي، و ذلك بالنص على ضرورة عرضه على البرلمان للموافقة عليه.

¹ - سعيد فرحات، التشريع المفوض و المنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق ماي 2002 ص 5.

² - سعيد فرحات، نفس المرجع، ص 64.

³ - ورد في رأي المجلس الدستوري، رقم 08/ر.ق.ع.م/د/99 مؤرخ في 5 ذي القعدة عام 1419هـ، الموافق 21 فبراير سنة 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة للدستور اعتبارا أن المؤسس الدستوري حيث خصص الفقرات 1، 2، 3، من المادة 124 من الدستور الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان و خصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي تمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان و الأوامر المستثناة.

و الدستور الجزائري لسنة 1996 منح رئيس الجمهورية حق التشريع بالنص في المادة 124 من الدستور الجزائري على ما يلي: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي أخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور، تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

فالدستور نص نوعين من الأوامر: الأوامر الصادرة في غياب البرلمان، و الأوامر الصادرة أثناء إعلان الحالة الاستثنائية.

و الملاحظ من المادة 124 أن المؤسس الدستوري حدد دور البرلماني فقط بالنسبة لنوع الأول من الأوامر و أغفل ذلك بالنسبة للنوع الثاني، وهذا ما يحتم علينا دراسة دور البرلمان بالنسبة للأوامر الصادرة في غيبته.

و للوصول إلى ذلك يتعين معرفة شروط التشريع بأوامر ثم الكيفية التي يباشر بها البرلمان رقابته.

مما تقدم سوف يتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين الأول يتمحور حول شروط ممارسة التشريع بأوامر و المطلب الثاني يدرس كيفية مباشرة البرلمان لموافقته على الأوامر.

المطلب الأول: شروط ممارسة التشريع بأوامر

يستخلص من نص المادة 124 من الدستور الجزائري إشتراط ثلاثة شروط تتمثل في :

1. مباشرة التشريع في غياب البرلمان.

2. اتخاذها في مجلس الوزراء.

3. موافقة البرلمان.

و سأدرس الشطرين الأولين و أترك الشطر الثالث لدراسته في المطلب الثاني من هذا المبحث.

الفرع الأول:مباشرة التشريع في غياب البرلمان

حددت المادة 124 من دستور 1996 حالتين يحدث فيهما الغياب:

الحالة الأولى: حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.

الحالة الثانية: فيما بين دورتي البرلمان.

و سنتولى دراستهما كما يلي:

أولاً: حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

نظراً لما يكتنف مدلول الشغور من غموض فقد حاول الدكتور نصر الدين بن طيفور

توضيحيه في رسالته للدكتوراه بقوله: "من المسلم به، أن حياة البرلمان محدودة بفترة تشريعية

معينة قد تتباين من دولة إلى أخرى، ليعاد تجديده بعدها لفترة زمنية أخرى.

وقد كانت حياة البرلمان الجزائري وقتما كان يتكون من غرفة واحدة ممثلة في المجلس الشعبي الوطني، خمس سنوات¹، بعد إضافة الغرفة الثانية عقب التعديل الدستوري لسنة 1996، احتفظ المؤسس الدستوري بالمدة ذاتها للمجلس الشعبي الوطني، وجعل مدة مهمة مجلس الأمة ست سنوات².

ويفترض وفق هذا الوضع، وتماشيا مع مبدأ استمرارية الدولة الذي يستوجب استقرار المؤسسات أن يكمل البرلمان فترته التشريعية وأن يتم تجديده في نهايتها. بيد أنه قد تحدث ظروف يصير فيها البرلمان معدوما أي غير موجود أصلا سواء قبل إتمام عهده أو بعدها إذا استحال تجديده عند انتهائها.

ولمواجهة مثل هذه الوضعية منحت المادة 124 من الدستور الحالي رئيس الجمهورية رخصة التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، دون أن توضح الحالة أو الحالات التي يكون فيها المجلس شاغراً³.

ويرى سيادته: "أنه من خلال الاطلاع على الأحكام الدستورية يتضح أن حالة شغور المجلس الشعبي الوطني قد تتحقق في الحالات الآتية⁴:

¹ راجع المواد 27 من دستور 1963، و129 من دستور 1976، و96 من دستور 1989.

² المادة 102: "ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس سنوات.

تحدد مهمة مجلس الأمة بمدة ست سنوات.

تحدد تشكيلية مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث سنوات...".

³ نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2002-2003، ص 150.

⁴ نصر الدين بن طيفور، المرجع نفسه، ص 150.

1- حالة الانحلال الإجباري للمجلس الشعبي الوطني: ويتحقق هذا الفرض في حالة امتناع المجلس الشعبي الوطني عن الموافقة للمرة الثانية على برنامج الحكومة، فقد بين الدستور الجزائري الكيفية التي تعين بها الحكومة ودور المجلس الشعبي الوطني في هذه العملية في المواد 79، 80، 81، 82، وبمقتضاها يتعين على رئيس الحكومة بعد تعيينه وحكومته من قبل رئيس الجمهورية أن يقدم برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، وفي حال عدم حصوله على تلك الموافقة يجب عليه تقديم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، وعندئذ يعين هذا الأخير من جديد رئيس حكومة، وفي هذه الحالة إذا ما رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على برنامج الحكومة الجديد فإنه ينحل وجوبا، ومن ثم يدخل المجلس في حالة شغور إلى غاية تجديده في مدة لا يتجاوز الثلاثة أشهر¹.

2- حالة حل المجلس الشعبي الوطني بقرار من رئيس المجلس الجمهورية: من سمات النظام البرلماني الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولعل أبرز وسائل تلك الرقابة ما يملكه البرلمان من حق مساءلة الحكومة وفي إسقاطها عن طريق التصويت على ملتمس الرقابة، وفي مقابل ذلك تملك السلطة التنفيذية الحق في حل البرلمان في حال وقوع تصادم وانسداد بينهما، حتى تتيح للناخبين الفرصة للحكم عليه².

¹ المادة 82 من الدستور: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا، تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العامة إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

² نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 151.

والدستور الجزائري وإن لم يعتمد النظام البرلماني المحض، إلا أنه أخذ بالخصوصيات السالفة الذكر، وما يهمننا في هذا المقام، ما جاء في المادة 129 التي تعطي الحق لرئيس الجمهورية في تقرير حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها¹ بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة².

وإذا كان تقرير إجراء انتخابات مسبقة لا تؤثر على المجلس القائم لأنه يستمر في ممارسة وظائفه إلى غاية تنصيب المجلس الجديد، إلا أن قرار حل المجلس ينتج أثره فوراً بحيث يصير المجلس الشعبي الوطني شاغراً من يوم صدوره وإلى غاية انتخاب المجلس الجديد في مدة أقصاها ثلاثة أشهر³.

3- حالة استحالة تجديد المجلس الشعبي الوطني عند انتهاء عهده: إذا كانت عهدة المجلس الشعب الوطني خمس سنوات، إلا أنه ضمناً لاستمرارية المؤسسات يتم النص على إجراء الانتخابات التجددية للمجلس قبل انتهاء تلك المدة، وهكذا نصت المادة 101-03 من القانون العضوي للانتخابات على إجراء الانتخابات في ظرف الأشهر الثلاثة السابقة لانقضاء المدة النيابية الجارية⁴، وبهذا الأسلوب لن يحدث أي انقطاع في الوظيفة التشريعية⁵.

¹ استعمال رئيس الجمهورية حقه في إجراء انتخابات تشريعية مسبقة مرتين في مايو 1991 وديسمبر من نفس السنة.

² نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 151.

³ المادة 129 ف2.

⁴ القانون العضوي 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997، ج، ر، ج، ج، رقم 12 بتاريخ 06 مارس 1997.

⁵ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 152.

وقد تساءل بقوله أن المشكل قد يطرح إذا ما حالت ظروف معينة دون إجراء تلك الانتخابات في موعدها المحدد أي قبل انتهاء عهدة المجلس القائم، فهل يستمر المجلس القديم في مهامه إلى غاية توفر الظروف الملائمة لإجراء تلك الانتخابات¹؟ وفي إجابته عن التساؤل قال: "الواقع أنه لا يمكن لبرلمان انتهت مدته المحددة دستوريا من تجاوزها إلا إذا وجد حكم في الدستور يرخص بذلك، وفي حال انعدام مثل هذا النص، فإن الدولة ستجد نفسها محرومة من برلمانها الذي يصير شاغراً². وتفاديا للوقوع في مثل هذا الوضع، نص الدستور الجزائري على إمكانية تمديد مهمة البرلمان، وربط اللجوء إلى هذا الحل بوجود ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية والتي يثبتها البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا بقرار بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري³. ويتبنى المؤسس الدستوري هذا الحل بقرار من رئيس الجمهورية، وعند تحقق أحدهما فقط يحق لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر⁴.

ثانيا: حالة العطلة البرلمانية

ذهب الدكتور نصر الدين بن طيفور في بحثه حول حالة العطلة البرلمانية إلى القول: "من التعارف عليه في كل دول العالم أن البرلمان لا يضل منعقدا طوال أيام السنة، وإنما

¹ نصر الدين بن طيفور، المرجع نفسه، ص152.

² المرجع نفسه، ص152.

³ المادة 102 ف04 و05.

⁴ المرجع السابق، ص152.

يجتمع لفترة زمنية معينة-تباين من دولة إلى أخرى- ويخلد إلى الراحة فترة أخرى، ولهذا صار يطلق على فترات عمل البرلمان بالدور التشريعي¹.

وسيراً مع هذا التقليد، جرى العمل في الجزائر منذ دستور 1976 على أن يعقد البرلمان دورتين في السنة²، غير أن الجديد الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 1996 يتمثل في مدة كل دورة، فبعدما كان المؤسس الدستوري يعتمد أسلوب التحديد الأقصى لمدة الدورة وهو ثلاثة أشهر³، عكس الآية في الدستور الحالي ونص على حدها الأدنى فقد جاء في المادة 118 "أن البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة (04) أشهر على الأقل"⁴، ولعل ما نستنتجه من صياغة المادة السالفة الذكر أن دورة البرلمان لا يمكنها أن تنفض قبل مدة الأربعة أشهر، كما أن في استعمال عبارة (على الأقل إشارة واضحة إلى إمكانية تمديد الدورة لأكثر من تلك المدة⁵.

و في غياب أي تحديد في الدستور لوقت انطلاق كل دورة و للحد الزمني الأقصى الذي يمكن أن تصله، تكفل القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة⁶ بتلك المهمة¹، حيث نصت

¹ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 153.

² لم يحدد دستور 1963 عدد دورات المجلس الشعبي الوطني ولا مدتها، وإنما ترك ذلك للنظام الداخلي للمجلس، فقد جاء في المادة 35 ما يأتي: "يحدد المجلس الوطني في قانونه الداخلي قواعد تنظيمه وطريقة سيره".

وهكذا تكفل النظام الداخلي للمجلس الوطني المصادق عليه في 20/11/1962 والمعدل في 20/09/1964 بتلك المهمة في المادة 59 التي نصت على أن: "ينعقد المجلس الوطني أربع دورات في السنة لمدة 10 أسابيع لكل دورة...".

³ المادة 146 من دستور 1976: "يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة، مدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر...".

⁴ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 153.

⁵ المرجع نفسه، ص 153.

⁶ - القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 21 فبراير 1999، ج.ج.ج.ج. رقم 15، بتاريخ 90 مارس 1999.

المادة الخامسة (5) منه على ما يأتي: "يجتمع المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في دورتي الربيع و الخريف.

- تبتدئ دورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس.
- تبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر.
- تدوم كل دورة عادية خمسة (5) أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها.
- يحدد تاريخ اختتام كل دورة بالتنسيق بين مكتي الغرفتين بالتشاور مع الحكومة...

واستطرد قائلاً: "ولما كانت فترة الأربعة أشهر هي المدة الأصلية التي ينبغي أن تستغرقها كل دورة من دورتي غرفتي البرلمان، فإن تمديدتها لفترة قد تصل إلى غاية خمسة أشهر موقوف على تحقق شرطين اثنين أحدهما موضوعي و الآخر شكلي، و يتمثل الشرط الموضوعي في أن يكون التمديد بغرض استكمال دراسة نقاط من جدول الأعمال محل الدراسة، أو لدراسة نقطة طلبت الحكومة استعجالها، فإذا توافر هذا الشرط، يأتي دور الشرط الشكلي و الذي يستوجب أن يكون لإقرار التمديد من قبل مكتب المجلس المعني مع هيئة التنسيق² و الاتفاق مع الحكومة³.

¹ - نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 153.

² - يتكون مكتب كل غرفة من رئيس الغرفة و نوابه، كما تشكل هيئة التنسيق لكل غرفة من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان، و رؤساء المجموعات البرلمانية، راجع المادتين 21 و 26 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، و المادتين 14 و 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المرجع السابق.

³ - المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المنشور في ج.ر.ج.ج. رقم 53 بتاريخ 13 غشت 1997، و كذلك المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس المنشور ب.ج.ر.ج.ج. رقم 08 بتاريخ 18 فبراير 1998.

و من ثم فإن الدورة التشريعية لا تعتبر منتهية بإنهاء الأربعة أشهر النصوص عليها في الدستور، و إنما في التاريخ الذي يكون قد حدده مكتباً غرفتي البرلمان و بالتشاور و مع الحكومة و هو ما يجعل استمرار الدورة لأكثر من أربعة أشهر ممكناً شريطة ألا تتجاوز الخمسة أشهر¹.

و بناء على ما تقدم، خلص إلى أن حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر يبقى قائماً فقط في الفترة الممتدة بين تاريخ لإقفال دورة البرلمان و زمن تاريخ افتتاح الدورة الموالية و الذي لا تملك أي جهة حق تحديده، فالبرلمان ينعقد في دورة الربيع أو الخريف بقوة القانون في التاريخ المنصوص عليه في المادة الخامسة السالفة الذكر².

و بذلك تكون فترة التشريع بأوامر بين الدورة الأولى و الثانية محصورة في فترة زمنية لا تقل عن شهر ولا تزيد عن الشهرين، و هذا على خلاف ما كان عليه الوضع في ظل دستور 1976 حيث كان رئيس يملك حق التشريع بأوامر لفترة لا تقل عن ثلاثة أشهر بين دورة وأخرى، مادام أن المؤسس الدستوري كان قد حدد الحد الأقصى للدورة الواحدة بثلاثة أشهر وترك للبرلمان حدها الأدنى³.

ولاشك أن المسلك الذي اعتمده المؤسس الدستوري في الدستور الحالي في تقليص مدة عطلة البرلمان محمود لكونه جاء مكرساً للطابع الاستثنائي لسلطة التشريع بأوامر⁴.

¹ - المرجع نفسه، ص 154.

² - المادة 5 ف 5 من القانون العضوي 99-02 السالف الذكر.

³ - نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 154.

⁴ - المرجع نفسه، ص 155.

بيد أن عبارة " بين دورتي البرلمان " الواردة في المادة 124 قد تطرح التساؤل حول المقصودة منها، لا سيما إذا علمنا أن الدستور في المادة 118 ف2 يسمح للبرلمان بالاجتماع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو باستدعاء منه بناء على طلب رئيس الحكومة، أو من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فهل ينصرف ذلك التعبير إلى الدورتين العاديتين فقط؟ و من ثم يبقى رئيس الجمهورية محتفظا بحقه في التشريع بأوامر في الفترة الممتدة بين تلكما الدورتين حتى و إن تخللها اجتماع غير عادي للبرلمان؟ أم أن حقه يزول بمجرد انعقاد البرلمان سواء لدورة عادية أو غير عادية¹؟

و قد أجاب عن هذا التساؤل بالقول: " الواقع أنه بالنظر إلى الصيغة التي وردت بها عبارة " بين دورتي البرلمان"، فإننا نستخلص منها أنها تشير بما لا يدع مجالا للشك إلى الدورتين العاديتين، فكلمة "دورتي" جاءت في صيغة المثني و معرفة بإضافة كلمة " البرلمان " وهما الدورتان اللتان أشارت إليهما المادة 118 في فقرتها الأولى بقولها " يجتمع لبرلمان في دورتين عاديتين كل سنة... " وهذا على خلاف دستور 1976 التي جاءت بصيغة مفردة و غير معرفة فنصت على حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر " فيما بين دورة و أخرى " و هو ما قد يسمح باعتقاد بشمول كلمة (دورة) للدورة العادية و غير العادية² و انتهى إلى القول: " و تماشيها مع ما سبق أن توصلنا إليه من أن سلطة التشريع بأوامر هي سلطة استثنائية لا يستعملها رئيس الجمهورية إلا إذا واجهت البلاد - وقت غياب البرلمان - ظروف لا يمكن دفعها إلا بنصوص تشريعية، فإننا نرى أن رئيس الجمهورية لا يحق له استعمال تلك السلطة إذا كان بمقدوره دعوة البرلمان إلى دور انعقاد غير عادي، أما إذا

¹ - المرجع نفسه، ص 155.

² - نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 156.

وقعت تلك الظروف و البرلمان منعقد في دورة غير عادية، فلا يملك الرئيس في هذه الحالة إلا استعمال سلطة التشريعية بأوامر لأنه لا يمكن أن يطلب من الدورة غير العادية دراسة إي مسألة غير مدرجة مسبقا في جدول الأعمال المحدد في المرسوم الرئاسي الذي دعا إليها¹.

ثالثا: أثر الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان على التشريع

إن تدخل اللوائح التشريعية في النطاق المحتجز للقانون دستوريا يجمعها طابع واحد، أن تنظيمها لا يمكن أن يكون وليد الضرورة أو من خلق الظروف الاستثنائية، لذا فهي موضوعات لا يجوز للوائح التشريعية تنظيمها حتى و لو اقتضت الضرورة ذلك، و إلا عدت باطلة بطلانا مطلقا و كأن لم تصدر إطلاقا².

و مما لا شك فيه أن محل الأوامر التشريعية التي نصت عليها المادة 124 من الدستور الحالي و كما هو واضح من تسميتها، هو التشريع، و قد بين الفقه سابقا أن لفظ التشريع هنا ينصرف إلى القانون، و الذي هو الوظيفة الأساسية و الأصلية للسلطة التشريعية، فلا يمكن أن يتعداه إلى ما يقوم به البرلمان من دور ثانوي، كالموافقة على المعاهدات و على تعديل الدستور، و من ثمة نستطيع القول أن رئيس الجمهورية بإمكانه أن ينظم بالأوامر التشريعية أي موضوع من المواضيع التي حجزها الدستور للقانون، و لا يقيد في ذلك إلا قيد واحد شكلي و هو المتمثل في غيبة البرلمان³.

¹ - نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 156.

² - د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 99.

³ - د. نصر الدين بن طيفور، المرجع نفسه، ص 107.

و رغم انعدام أي قيد موضوعي على الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية إلا أن الفقه تساءل عما إذا كان ذلك الاختصاص بإمكانه أن يشمل القوانين العضوية أيضا¹؟.

و الذي دفع الفقه إلى طرح هذا التساؤل، هو ذلك التمييز الذي أقامه المؤسس الدستوري بين القوانين العضوية و القوانين العادية²، فقد خص القوانين العضوية بإجراءات خاصة سواء فيما يتعلق بنسبة التصويت أو بمراقبة دستورها، فالقانون العضوي - وحسب الفقرتين الأخيرتين من المادة 123 من الدستور الحالي - تتم المصادقة عليه، بالأغلبية المطلقة للنواب و بثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة، كما أنه يخضع إجباريا لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستور يقبل صدوره³.

و في هذا الإطار ذهب الدكتور مراد بدران بشأن نطاق الأوامر التشريعية إلى القوانين: " و في المقابل فإن الأوامر بإمكانها أن تعدل أو تلغي القوانين العضوية، بالرغم من أن هذه

¹ - نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 107.

² - من المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 1996، إدخال المؤسس مصطلحا جديدا في قاموس القانون الوضعي الدستوري الجزائري، إلا و هو مصطلح القانون العضوي، و بذلك خلق فئة جديدة من القوانين المكونة لبناء النظام القانوني الجزائري، و ما يديه عبد الرحمان عزاوي من ملاحظات أولية جاء فيها:

الملاحظة الأولى: فهي أن التنصيص على هذه الفئة من القوانين لم يبدأ في الدستور الجزائري إلا عندما بدأ بمعالجة السلطات العامة أو الدستورية، وذلك في الفصل الأول من الباب الثاني، و بالتحديد ابتداء من المادة 71 و لذلك دلالة معنية.

الملاحظة الثانية: و تتعلق بمسلك المشرع الدستوري في تحديد نطاق عمل القوانين العضوية أو النظامية و موضوعاتها، فقد اتبع طريقتين هما: طريقة الضم أو التعداد الحصري ثم طريقة الانتشار عبر مواد الدستور و أبوابه و فصوله، فاتبع الطريقة الأولى و هي طريقة الضم أو الجمع في المادة 123 و بما سبعة (7) موضوعات، حيث تعالجها القوانين النظامية ابتداء و انتهاء، ثم أحال بموجب الطريقة الثانية من خلال عدة مواد في الدستور إلى هذه الفئة من القوانين لتوضيح و استكمال ما تركه لها الدستور، و ذلك بمعدل خمس عشرة (15) و هي م 7/120، 3/3، 89/2، 73/71، 108، م 112، م 115، م 116، م 153، م 123، م 157، و المادة 158 بطريقة مباشرة. عبد الرحمن عزاوي، المرجع السابق، ص 57 و ما بعدها.

³ - نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 107.

الأخيرة أسمى من التشريعات العادية، و السبب في ذلك أن كل من التشريعات العادية و القوانين العضوية، تدخل في المجال التشريعي و العائد للبرلمان، و أن المادة 124 جاءت بصيغة العموم عندما قالت " يشرع بأوامر " و لم تستثن القوانين العضوية من الخضوع لهذا الحكم¹ ضمن حديثه عن خصائص اتساع الاختصاص التنظيمي بواسطة التشريع بأوامر جاء فيه، تكتسي سلطة التشريع بأوامر الخصائص الدستورية التالية: " إنها سلطة غير مقيدة من حيث الموضوع إذ لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في أية مسألة من المسائل المخصصة القانون بموجب الدستور سواء ما تعلق منها بالقوانين العادية أو القوانين العضوية².

بينما ذهب الدكتور بن طيفور نصر الدين إلى خلاف هذا الرأي بقوله: " و نحن بدورنا نرى أن رئيس الجمهورية لا يحق له أن يشرع بأوامر في المواضيع التي أوجب المؤسس الدستوري تنظيمها بقوانين عضوية، و الذي يدفعنا أكثر للقول بهذا الرأي فضلا عن حجة الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي التي جاء فيها بشأن نطاق القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية المصري في غيبة البرلمان استنادا إلى المادة 147 من دستور 1971، و هل بإمكانها أن تشمل المواضيع التي اشترط الدستور أن يصوت عليها البرلمان بأغلبية خاصة؟ فكان الرأي عند الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: " أن القرار بقانون لا يستطيع أن يفعل ذلك ، فلا يمكن أن نسلم بأن يكون لرئيس الجمهورية - و هو يشرع نائبا عن الأصيل صاحب السلطة التشريعية - أكثر مما لهذا الأصيل، فإذا كان المجلس في وضعه العادي - و في الأغلبية المطلقة للحاضرين - لا يستطيع أن يفعل شيئا، فمن غير المنطقي أن يعترف لرئيس الجمهورية بأن يفعل نفس هذا الشيء، فما يملكه الرئيس و هو يصدر القرارات

¹ - مراد بدران، المقال السابق، ص 25.

² - مالك بن بشير، المرجع السابق، ص 168.

بقوانين هو نفس ما يملكه المجلس في وضعه العادي، في الأغلبية المطلقة للحاضرين أما ما يشترط الدستور فيه توافر أغلبية خاصة في المجلس لإقراره فإن رئيس الجمهورية لا يملك التشريع فيه بقرار بقانون"، هو اعتقادنا بأن المؤسس الدستوري ما أوجب تخصيص مواضيع معينة - على قلتها - بالإجراءات سواء بالنسبة للدولة أو للأفراد، ينبغي أن تحظى بموافقة الأغلبية المطلقة لممثلي الشعب على الأقل (أي النصف زائد واحد من عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني)، و أن تصدر متوافقة مع أحكام الدستور، و هذه الحكمة تنتفي إذا ما سمح لرئيس الجمهورية بتنظيمها بواسطة الأوامر التشريعية، ذلك أن تلك الأوامر حتى و إن كانت تعرض فيما بعد على البرلمان للموافقة عليها عند انعقاده في أول دورة، إلا أن موافقة المجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة، لا يشترط فيها الأغلبية المطلقة، و إنما الأغلبية التي يمكن أن تصل إلى الربع + 1 من عدد أعضاء المجلس في أضعف الأحوال (إذا ما حضر جلسة التصويت نصف الأعضاء فقط زائد واحد)¹.

و بتزكية البرلمان تصير تلك الأوامر قوانين قائمة و تستمر في إنتاج أثارها حتى و لو كانت مخالفة الدستور، ما دامت لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري الإجبارية، كما أن احتمال إخطار المجلس الدستوري بشأنها بعد موافقة البرلمان عليها من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة ضعيف جدا، و عندئذ نكون قد أعطينا لرئيس الجمهورية فرصة لتنصل من قيدين جوهريين².

فلو أخذنا على سبيل المثال حالي الطوارئ و الحصار فقد كان تنظيمهما في السابق متروكا لرئيس الجمهورية، و نظرا لخطورة الإجراءات التي تتخذ في مثل هاتين الحالتين على

¹ - نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 108.

² - نصر الدين بن طيفور، المرجع نفسه، ص 109.

حقوق الأفراد و حرياتهم، أوجب المؤسس الدستوري في تعديل 1996 تنظيم الحالتين بقانون عضوي حتى يضمن دستورية الإجراءات المقترحة في المشروع و موافقة الأغلبية المطلقة لنواب الشعب، و الغرض من ذلك هو تقييد سلطة رئيس الجمهورية لا سيما أن أكبر خطر يتهدد تلك الحقوق و الحريات يأتي من السلطة التنفيذية، فلو تركنا لرئيس الجمهورية حق تنظيم تلكما الحالتين بأوامر تشريعية في غيبة البرلمان لا نتفت تلك الغاية و عندئذ لن يتغير الوضع عما كان عليه التعديل الدستوري¹.

الفرع الثاني: اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء و هذا ما اشترطه الدستور الجزائري و ما جاء في المادة 58 من دستور 1963 صدور الأوامر التفويضية في مجلس الوزراء بدون مشاركة استشارة أي هيئة أخرى و بذلك تولى رئيس الدولة بوصفه مجسد وحدوية السلطة التنفيذية التوقيع شخصيا عليها و إصدارها و نشرها في الجريدة الرسمية و ذلك حسب الوجه المبين في الدستور².

أما بالنسبة للأوامر الصادرة في غيبة البرلمان في الجزائر، فيتمثل الإجراء الشكلي الوحيد في ما اشترطه الدستور الجزائري من اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.

إن الشرط الوحيد الذي كان يقيد رئيس الجمهورية في استعماله لسلطة التشريع بأوامر في دستور 1976 كان يتمثل في غياب البرلمان، بيد أن نص المادة 124 من الدستور 1996 أضاف شرطا آخر يتمثل في وجوب أن تتخذ تلك الأوامر في مجلس الوزراء و قد

¹ - نصر الدين بن طيفور، المرجع نفسه، ص 109.

² د. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 238.

تساءل الفقه عن الدور الذي يمكن أن يلعبه مجلس الوزراء في هذا الشأن أو هل يكفي بتزكية ما يطرحه رئيس الجمهورية؟ أم يكون له حق مناقشته، و بالتالي إمكانية التأثير في قرارا رئيس الجمهورية¹؟.

و حول الشرط المتعلق باتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء ذهب الدكتور مراد بدران إلى القول: " أنه قد جاء الحديث على هذا الشرط كذلك صراحة في المادة 124 من الدستور الجزائري، و إذا كان النص على هذا الشرط قد جاء في آخر المادة، و بعد الحديث عن الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فليس معنى ذلك أن هذا الشرط يطبق قط في الحالة الاستثنائية، بل يطبق في كل مرة يتدخل رئيس الجمهورية بأوامر في المجال المخصص للسلطة التشريعية، و ذلك نظرا لأن مصطلح الأوامر الوارد في المادة 124 جاء عاما، مما يعني أن الأوامر سواء اتخذت في الظروف العادية، أو في الظروف الاستثنائية فإنه يجب أن تتخذ في مجلس الوزراء، و إذا علمنا أن المجلس يرأسه رئيس الجمهورية فإن هذا الأخير لا يجد صعوبة في احترام هذا الشرط"².

و يرى الدكتور نصر الدين بن طيفور: " أن ما يجب توضيحه في البداية أن النظام الدستور الجزائري و إن تم تطعيمه بمقتضى دستور 1989 ببعض ملامح النظام البرلماني- حيث تم النص على إنشاء منصب رئيس الحكومة الذي يكون مسؤولا أمام البرلمان عن البرنامج الذي يعده فور توليه منصبه- إلا أنه احتفظ لرئيس الجمهورية بسلطات واسعة"³.

¹ د. نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص188.

² مراد بدران، المقال السابق، ص 16، و كذلك مالك بن بشير، المرجع السابق، ص 160.

³ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 188.

و بما أن رئيس الجمهورية ينتخب بناء على برنامج اقتنع الناخبون بجدواه، فإن التنسيق بين برنامجه و برنامج رئيس الحكومة يقتضي إيجاد جهاز يلتقي فيه رئيس الجمهورية برئيس الحكومة و باقي الوزراء، فكان النص على مجلس الوزراء الذي يجتمع بصفة دورية برئاسة رئيس الجمهورية¹.

و أضاف: " أنه في غياب أي نص يحدد اختصاصات مجلس الوزراء و يبين طريقة عمله فإن ما نستخلصه من بعض أحكام الدستور²، أن مجلس الوزراء الجزائري عكس - مجلس الوزراء الفرنسي³ - لا يستقل بذاته باختصاصات محددة، فهو ليس جهاز تداوليا، و إنما جهاز للمناقشة و تبادل الآراء بشأن ما يعرض عليه رئيس الجمهورية⁴ أو رئيس الحكومة⁵ و من تلك الأعمال التي تعرض عليه الأوامر التشريعية التي يرغب رئيس الجمهورية في إصدارها أثناء حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، فدور مجلس الوزراء بشأنها هو إبداء الرأي ليس إلا، رغم استعمال نص المادة 124 في فقرتها الأخيرة عبارة " تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"، و قد أكدت هذه الحقيقة الأوامر التشريعية التي صدرت في

¹ المادة 77 البند الرابع من الدستور الحالي.

² نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 189.

³ خص الدستور الفرنسي لسنة 1958 مجلس الوزراء ببعض الاختصاصات و التي ينحصر فيها دور رئيسه الذي هو رئيس الجمهورية في مجرد التوقيع على ما يتخذ في المجلس، فالمادة 13 تنص على أن: " يوقع رئيس الجمهورية الأوامر و المراسيم المتخذة في مجلس الوزراء". و المادة 36 تنص على " أن حالة الحصار تقرر في مجلس الوزراء". و أيضا المادة 38: " تتخذ في مجلس الوزراء".

⁴ تتمثل اختصاصات رئيس الجمهورية التي تستوجب العرض على مجلس الوزراء في الآتي أ- بعض التعيينات (المادة 77 البند 3). ب- إقرار الحالة الاستثنائية (م93). ج- إقرار التعبئة العامة (م94). د- إعلان الحرب (م95). هـ- الأوامر التشريعية (م124).

⁵ يعرض رئيس الحكومة على مجلس الوزراء البرنامج الذي يعده فور تعيينه من قبل رئيس الجمهورية و قبل عرضه على البرلمان لمناقشته (م97)، و أيضا مشاريع القوانين التي تقدم بها الحكومة (م199).

ظل الدستور الحالي حيث تتصدرها عبارات " إن رئيس الجمهورية... بعد الاستماع إلى مجلس الوزراء، يصدر الأمر الآتي:...."¹.

و قد يبدو لنا من الوهلة الأولى أنه لا يمكن انتظار رأي من مجلس الوزراء مخالف لرغبة رئيس الجمهورية باعتبار أنه هو رئيس المجلس، و هو الذي يعين رئيس الحكومة و أعضائها الذين - هم بدورهم أعضاء المجلس - و هو الذي ينهي مهامهم و من ثم فلا ينتظر معارضتهم له، و حتى لو تصورنا تبني أعضاء المجلس رأيا مخالفاً، فإنه لا يشكل قيوداً على سلطة رئيس الجمهورية، ذلك أن الرئيس ملزم دستورياً باتخاذ الأمر في مجلس الوزراء و ليس بالتزام رأي المجلس"².

بيد أنه يمكن تصور صدور رأي من المجلس المعارض لرئيس الجمهورية، كما يمكن تصور أن يكون لذلك الرأي تأثير في قرار رئيس الجمهورية و ذلك في حالة واحدة، عندما يكون رئيس الحكومة مستنداً إلى أغلبية برلمانية، فرئيس الجمهورية ملزم دستورياً بعرض ما اتخذته من أوامر تشريعية على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، و بما أن الأغلبية تسند رئيس الحكومة، فلن ينتظر الرئيس سو معارضة البرلمان، عندئذ تصير أوامر لاغية و لذلك فإننا لا نتصور أن يغامر الرئيس باتخاذ أوامر عارضها أغلبية مجلس الوزراء ما دام يدرك أن مصيرها في البرلمان سيكون الإلغاء"³.

¹ راجع على سبيل المثال الأمر 01-01 المؤرخ في 27/02/2001 المتضمن تعديل قانون النقد و القرض، ج.ر.ج.ج.ج. رقم 14.

² المادة 124 ف2 و3: " و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

³ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 189.

و بناء على ذلك، توصل إلى شرط اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء و إن كان لا يعد ضمانه حاسمة ذات تأثير كبير على رئيس الجمهورية، إلا أن وجوده أفضل من انعدامه، فرئيس الجمهورية حتى في حالة وجود تجانس بينه و بين رئيس الحكومة يمكنه أن يستأنس بالآراء المخالفة و يعزف عن استعمال سلطة التشريع بأوامر¹.

المطلب الثاني: كيفية موافقة البرلمان للأوامر

سمح الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية بممارسة الوظيفة التشريعية عند غياب البرلمان و قد توصل الفقه أن إعطاء رئيس الجمهورية حق التشريع في ذلك الظرف إنما هو رخصة سمح بها المؤسس الدستوري لمواجهة احتمالات احتياج الدولة لنصوص تشريعية بصفة مستعجلة عندما يكون البرلمان غائبا.

و لضمان استعمال رئيس الجمهورية لتلك الرخصة ضمن التي رسمها المؤسس الدستوري، فإن الدساتير تعمد عادة إلى إعطاء البرلمان حق مراقبة ما اتخذ في غيابه من أوامر أو قرارات بقوانين عندما تتاح له أول فرصة للاجتماع².

قد نص المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 153 من الدستور 1976 على وجوب عرض الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان على موافقة البرلمان في أول دورة له، أضاف إلى هذا

¹ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 189.

² نصر الدين بن طيفور، المرجع نفسه، ص 199.

الحكم في الدستور الحالي حكما جديدا تضمنته المادة 124 في فقرتها الثالثة، مقتضاه اعتبار الأوامر لاغية في حال عدم موافقة البرلمان عليها¹.

و رغم هذا الإيضاح الذي جاءت به المادة 124 و الذي أزالته به غموضا كان يكتنف نص المادة 153، إلا أن التساؤل يبقى مطروحا بشأن مدلول العرض و الأثر المترتب عليه.

الفرع الأول: مدلول العرض على البرلمان

إن البحث في مدلول يفترض معرفة ما الذي يعرض في البرلمان للموافقة، هل نصوص الأوامر أم فقط بكشف بأرقامها؟ كذلك في أي دورة تعرض تلك الأوامر هل في الدورات العادية فقط أم في الدورات الاستثنائية أيضا؟ و أيضا ما مصير الأوامر التي تعرض على البرلمان؟.

بخصوص التساؤل الأول ذهب الدكتور نصر الدين بن طيفور إلى: " أن ما يعرض على غرفتي البرلمان هو نصوص الأوامر ذاتها و ليس مجرد كشف بأرقام تلك الأوامر و مسمياتها و بذلك يكون المؤسس الدستور الجزائري قد أزاح الغموض الذي شاب نص المادة 153 من دستور 1976 الذي كان يقضي فقط بعرض الأوامر دون يحدد بدقة ما يعرض، و لا

¹ المادة 124: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

شك عرض نصوص الأوامر على أعضاء البرلمان من شأنه أن يتيح لهم فرصة للاطلاع عليها كاملة و يسمح لهم بالتالي من تكوين موقف متبصر منها¹.

أما بشأن طبيعة الدورة التي تعرض فيها تلك الأوامر فيرى: " أنه قد أوجبت المادة 124 عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له بينما كان نص المادة 153 من دستور 1976 يشير إلى عرضها في أول دورة مقبلة، و يعتقد أن اختلاف الصياغة في النصين لم يفتد في شيء مادامت الدورة المقصودة من النصين غير محدد، فالبرلمان الجزائري كما بينا سابقا يعقد دورتين في السنة دورة في الربيع و أخرى في الخريف، كما يمكن أن يستدعي من قبل رئيس الجمهورية لعقد دورة عادية سواء بمبادرة منه أو بناء على طلب من رئيس الحكومة أو من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني²، و من ثم يبقى الإشكال مطروحا بشأن الدورة التي تعرض فيها تلك الأوامر، فهل المقصود بها الدورة العادية وحدها؟ أم الدورة غير العادية أيضا إن كانت هي أول دورة تلي فترة غياب البرلمان³؟.

حيث أن النص الدستوري الجزائري لم يحدد بدقة نوع الدورة التي تعرض فيها الأوامر التشريعية، فإننا نعتقد أن تلك الدورة لا يمكن أن تكون سوى الدورة العادية، و الذي يدفعنا إلى هذا الاعتقاد سبيان⁴: السبب الأول: أنه لا يوجد ما يدفع رئيس الجمهورية إلى الإسراع بعرض الأوامر على غرفتي البرلمان، فالدستور لم يرتب أي جزء في حال التأخر عن عرضها أو حتى في عدم عرضها.

¹ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 200.

² المادة 118 من دستور 1996.

³ نصر الدين بن طيفور، المرجع نفسه، ص 200.

⁴ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 202.

السبب الثاني: إن الذي له حق استدعاء البرلمان لدورة غير عادية هو رئيس الجمهورية ذاته و من ثم لا يتصور أن يبادر من تلقاء نفسه بهذا الإجراء ليستعجل وضع ما اتخذ من أوامر تحت رقابة البرلمان مع ما تتضمنه تلك المراقبة من احتمال إلغاء تلك الأوامر و حتى و إن كان طلب عقد الدورة واردا إليه من رئيس الحكومة أو من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فليس ثمة ما يلزم رئيس الجمهورية بالاستجابة إلى طلبهم.

و أما بشأن مصير الأوامر في حال عدم عرضها على البرلمان في أول دورة ذهب الدكتور نصر الدين بن طيفور: " أن نص المادة 124 من الدستور الجزائري و كذلك نص المادة 153 لم يرتب أي أثر على الأوامر التشريعية في حال تأخر رئيس الجمهورية أو امتناعه عن عرضها على البرلمان في أول دورة له، و هذا عكس ما فعله الدستور المصري الذي رتب مادته 147 سالفه الذكر على القرارات بقوانين التي لم تعرض على مجلس الشعب في الموعد المحدد الذي حددته جزاءا يتمثل في زوال ما كان لها من قوة القانون و دون الحاجة إلى قرار ذلك¹.

¹ اختلف الفقه المصري بشأن تفسير ذلك الجزء، فبينما ذهب اتجاه يتزعمه الفقيه سليمان الطمطاوي إلى اعتبار القرارات بقوانين باطلة و معدومة بنص الدستور بل معدومة من يوم صدورها إذا لم تعرض على البرلمان أو عرضت و رفضها، اعتبر آخرون أن ذلك الجزء يؤدي فقط إلى زوال ما كان لها من قوة القانون التي كانت تتمتع بها، و تستمر في النفاذ باعتبارها قرارات إدارية لائحية يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء و بناء على ذلك تظل مثل هذه اللوائح قائمة باعتبارها لوائح عادية أي ليست لها قوة القانون و تظل نافذة في هذه الحدود أي فيما لم تتضمنه من مساس بالقوانين القائمة سواء بالتعديل أو الإلغاء، أما فيما تضمنته من أحكام مخالفة للقانون فإنها تكون قابلة للطعن فيها بالإلغاء على هذا الأساس أسوة بالقرارات الإدارية التي تصدر في الظروف العادية، لذا يكون باطلا ما ورد في اللائحة مخالفا أو معدلا للقوانين، فإذا لم يرد بها مثل، ذلك فإنها تبقى لائحة عادية ليس لها سوى قوة اللائحة، و إنما ينبغي أن تكون قد صدرت في مجال اللائحة المحدد بأمر الضبط و المرافق العامة و إلا عدت باطلة لتعديدها على مجال القانون.

بالنسبة للرأي الأول: سليمان الطمطاوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 499.

بالنسبة للرأي الثاني: سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 93.

و يعتقد أن غياب مثل هذا الجزاء في الجزائر يضعف من ضمانات الرقابة البرلمانية، بل و يجعل النص عليها دستوريا غير ذي فائدة، فـرئيس الجمهورية سوف لن يتردد في التأخير أو حتى في الامتناع عن عرضها على البرلمان إن قدر وجود رغبة لدى البرلمانين في الاعتراض على ما اتخذه من أوامر و ما يشجعه أكثر على إتباع ذلك السلوك كونه غير مسؤول سياسيا أما البرلمان، و في مثل هذه الأحوال يبقى الأمل معلقا على المجلس الدستوري لقول كلمته بشأن تلك الأوامر إن أخطر بذلك من قبل رئيس إحدى الغرفتين أو كلاهما معا مهما كانت الطبيعة التي تكيف عليها تلك الأوامر سواء اعتبرت قوانين أو تنظيمات، فالجلس الدستوري يملك رقابتها بمقتضى المادة 165 من الدستور، كما يمكن لمجلس الدولة أن يراقب تلك الأوامر إن طعن فيها أمامه بدعوى الإلغاء باعتبارها قرارات إدارية لم تكتسب بعد صفة القانون لعدم عرضها على البرلمان و موافقته عليها¹.

الفرع الثاني: الأثر المترتب على عرض الأوامر على البرلمان

لقد تطور موقف المؤسس الدستوري الجزائري كما يقول الدكتور نصر الدين بن طيفور بشأن نطاق سلطات البرلمان الرقابية على الأوامر التشريعية، ففي دستور 1976 استعمل عبارة تركت الخلاف يثور بشأن مدلولها، فقد جاء في المادة 153: " أن لرئيس الجمهورية أن يشرع... عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة"، فـكلمة "موافقة" فسرها العميد أحمد محيو تفسيرا واسعا يشمل القبول بالأمر أو

¹ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 203.

رفضه، فموافقة المجلس تعطيه الفرصة لتفحص التعسف الرئاسي بغية قبول الأمر الذي يستمر حينئذ في إنتاج كل آثاره القانونية أو رفضه و وضع حد لآثاره¹.

بينما سلك سعيد بوشعير طريقا مخالفا، بحيث وقف عند المدلول اللفظي لكلمة (موافقة) و الذي يعني (القبول) و لم يحاول التوسع أكثر، فذهب إلى القول: "بأن هناك خلطا بين المقصود في المادة 153 و الموافقة الصريحة التي تنص عليها المادة 158 من نفس الدستور و المصادقة ratification التي تعني المناقشة ثم التصويت و هي المقصودة في المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 و المادة 58 من الدستور الجزائري لسنة 1963، و هو المصطلح الذي يتماشى مع مبدأ الرقابة الفعلية لعمل مؤقت تقوم به جهة ليست صاحبة اختصاص أصيل و عليه فإن ما تقصده المادة 153 و هو إخطار النواب فقط لأن الأوامر تكتسب قوة و سمو القانون بمجرد صدورها"².

و لقد كان وراء هذا التفسير الذي توصل إليه سعيد بوشعير - حسب اعتقاد الدكتور نصر الدين بن طيفور - اقتناعه بأن رئيس الجمهورية في دستور 1976 يتقاسم مع المجلس الشعبي الوطني سلطة التشريع، و الاختلاف حسب رأيه يبدو فقط في التسمية حيث يسمى تشريع الرئيس بالأمر و تشريع المجلس بالقانون، و بناء على ذلك رأى بأن المجلس لا يمارس سلطة المراقبة عن طريق الموافقة على الأوامر و نقلها بالتالي من مجال الأعمال

¹ « Quant a l'approbation par assemblée, elle donne l'occasion a celle-ci d'examiner l'empîement présidentiel afin soit d'accepter l'ordonnances qui continue alors a produire tous ses effets juridiques, soit de refuser et de mètre fin a ses effets » a.mahino, op.cit, p19.

² سعيد بوشعير، التشريع عن طريق الأوامر و أثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، عدد رقم 01 مارس 1988، ص 353.

التشريعية القابلة للتعديل في مركزها الهرمي إلى الأعمال التشريعية الكاملة بل إنها أعمال
تشريعية بمجرد صدورها من الرئيس مما يحول الموافقة إلى إجراء شكلي محض¹.

و يرى سيادته أن المؤسس الدستوري الجزائري حاول في الدستور الحالي أن يتفادى هذا
اللبس الذي شاب المادة 153 من دستور 1976، و بدون أن يستبدل كلمة "مصادقة"
بكلمة "موافقة"، أضاف في المادة 124 حكما جديدا مقتضاه اعتبار الأوامر التي لا يوافق
عليها البرلمان لاغية، و هو ما يشير بشكل صريح إلى أن موقف البرلمان من الأوامر بعد
عرضها عليه في أو دورة له يمكن أن تأخذ شكل الموافقة، أي إقرار الأمر، كما يمكن أن
يتضمن رفضا².

و ذهب إلى أنه حتى مع هذه الإضافة يبقى نص المادة 124 عاجزا عن الإجابة عن
عدة تساؤلات تتعلق بطبيعة الموافقة التي يبيدها البرلمان، و أثر الرفض على الأمر، و مصير
الأمر في حال صمت البرلمان عن إبداء موقفه بشأنه، و هو ما سيبحث في النقاط الآتية³:

أولا: الموافقة على الأوامر

اشتترط المادة 124 موافقة البرلمان بغرفتيه على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية
لكن بدون أن تحدد الشكل الذي تتخذه الموافقة، و لا هامش الحركة التي يمتلكها البرلمان
عند مراقبته لها⁴.

¹ سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 353.

² نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 205.

³ نصر الدين بن طيفور، المرجع نفسه، ص 205.

⁴ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 205.

و لما كان من المسلم به أن المهمة الأساسية للبرلمان هي التشريع، و أن إعطاءه سلطة مراقبة الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في غيابه إنما هو مراقبة الأصيل لأعمال النائب، فإن موافقة البرلمان من التصور أن تتم بأحد الأسلوبين¹:

الأسلوب الأول: أن يتولى البرلمان سن نص تشريعي يضمه الأحكام التي تضمنها الأمر كما وردت فيه أو معدلة بالشكل الذي يراه البرلمان ملائما، فإن تمت الموافقة بهذا الشكل، فإن الأمر التشريعي يعتبر منتهيا من وقت صدور النص التشريعي الجديد، و يعبر هذا الأسلوب عن استرداد البرلمان لوظيفته التشريعية أكثر من تعبيره عن وظيفته الرقابية.

الأسلوب الثاني: أن يقتصر دور البرلمان على إقرار الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية و من ثم فإن الموافقة بهذا الشكل لا تؤثر في الطبيعة القانونية للأوامر التي تستمر في البقاء مع احتفاظها بطابعها الإداري، فالموافقة هنا هي بمثابة تعبير عن سلامة الأوامر وقت اتخاذها، و إذن باستمرار نفاذها في المستقبل، فالبرلمان يمارس دورها رقابيا و ليس تشريعيا.

و يرى الدكتور نصر الدين بن طيفور أنه في ظل غياب نص دستوري يبين الأسلوب الذي يعتمده البرلمان الجزائري في مراقبته للأوامر، جاءت المادة 38 من القانون العضوي 99-02² لتبين بشكل جلي تبني المؤسس الجزائري للأسلوب الثاني، فقد نصت في فقراتها الأخيرة على ما يأتي: " يعرض النص بكامله للتصويت و المصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة"³.

¹ نصر الدين بن طيفور، المرجع نفسه، ص 205.

² نصر الدين بن طيفور، المرجع نفسه، ص 205.

³ يراجع: قانون 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، ج.ر، ج.ج، عدد 15 بتاريخ 09 مارس 1999.

و إذا كان الأسلوب الأول لا يطرح أي إشكال بخصوص حدود سلطات البرلمان الرقابية، إذ بسنه لقانون جديد يكون له الحق في أن يعدل في الأحكام التي تضمنها الأمر سواء بحذف أحكام أو إضافة أحكام جديدة، إلا أن الأسلوب الثاني قد يطرح التساؤل حول مدى أحقية البرلمان في تعديل الأحكام التي تضمنها الأمر¹؟

إن المادة 38 السابقة تجيب بالنفي عن هذا التساؤل، فقد أوجبت أن يتم التصويت على الأمر بدون مناقشته و بدون تقديم أي تعديل، فجاء في فقرتها الأولى و الثانية ما يأتي: " يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور، و في هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل".

و يعتقد أن هذا الحكم يجافي حقيقة دستورية، و هي أن البرلمان هو عنصر التشريع الأصيل و هو صاحب الولاية العامة في هذا المجال، و بما أن من حقه أن يصدر أي تشريع ابتداء، و أن يعدل أي تشريع قائم، فمن باب أولى أن يعدل أوامر ليس لها قوة القانون إلا بصفة مؤقتة، لأن من يملك الأكثر و هو إقرارها يملك الأقل وهو تعديلها² و القول بخلاف هذا الرأي سيضع البرلمان في مواقف حرجة، فليس بالضرورة أن يقتنع البرلمان بكل ما ورد في الأمر من أحكام، كما أنه ليس حتميا أن يرفضها كلها فباعتماد ذلك الموقف سيجد البرلمان نفسه مترددا بين حلين لا ثالث لهما إما القبول أو الرفض و بذلك تصير رقابته للأوامر سياسية و ليست قانونية، لأنه سيضطر إلى الموافقة عليها إن كانت الأغلبية

¹ المادة 88 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر، ج.ج، عدد 08 بتاريخ 18 فبراير 1998.

² نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 206.

بداخله مساندة للرئيس، ويختار الرفض إن كان الوضع مخالفاً لذلك، و لا يراعي في ذلك إن كان الأمر يتضمن انتهاكات للحقوق و الحريات أو لا¹.

وقد يقول قائل أنه لا داعي للخشية على الحقوق و الحريات مادام لا يوجد ما يمنع البرلمان بعد موافقته على الأوامر و سيرورتها أعمالاً تشريعية أن يعدلها فيما بعد أسوة في تعديل باقي القوانين التي يسنها بذاته ابتداءً².

وردنا على مثل الاحتمال، انه شتان بين التعديل قبل الموافقة و التعديل بعدها فالتعديل في الأوامر قبل الموافقة عليها قد يتضمن في ذاته إلغاء الحكم المعدل بأثر رجعي واعتباره كأن لم يكن، وهو ما يسمح بالتالي بجبر الأضرار التي ألحقتها بعض أحكام الأمر دون الحاجة إلى رفضه كلية، بينما التعديل اللاحق للموافقة فينتج أثره في المستقبل فحسب وتظل الآثار التي رتبها قبل تعديله مشروعة³.

وبناءً على ما تقدم، فإنني نرى أنه في ظل غياب نص دستوري يحضر على البرلمان تعديل الأوامر عند عرضها عليه، فإنه لا القانون العضوي ولا النظم الداخلية لغرفتي البرلمان تحول دون إمكانية قيامه بتلك المهمة، لأن هذه القوانين هو الذي يضعها وهو الذي قيد نفسه بها، فمخالفتها لها يعد بمثابة تعديل لها، أما إذا قرر الدستور ذلك الحكم، فلا مناص كما يقول - سليمان الطماوي- من النزول على إرادته، باعتبار أن السلطات الثالثة تمارس اختصاصها وفق أحكامه⁴.

¹ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 207.

² نصر الدين بن طيفور، المرجع نفسه، ص 207.

³ نصر الدين بن طيفور، المرجع نفسه، ص 207.

⁴ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 207.

ثانيا: أثر الرفض على الأمر

و حول أثر الرفض على الأمر ذهب الدكتور نصر الدين بن طيفور إلى أنه: "مر بنا أن دستور 1976 أوجب عرض الأوامر على موافقة المجلس الشعبي الوطني، و بما أنه لم يستعمل أي عبارة تفيد إمكانية رفض المجلس لتلك الأوامر، و لم يشر إلى الآثار التي يمكن أن تترتب إن حصل و كان ثمة رفض، فقد ذهب سعيد بوالشعير كما رأينا إلى إنكار حق المجلس في الرفض، و الواقع أنه لا يمكننا التسليم بهذا الرأي لأنه في اعتقادنا يتعارض و الغاية التي من أجلها أوجب الدستور عرضها على البرلمان¹.

فوجوب العرض ليس له من دلالة سوى إعطاء الأصيل الذي هو البرلمان مكنة مراقبة ما اتخذ في غيابه من أحكام تندرج أصلا في الميدان المحجوز له دستوريا، و لا يختلف اثنان على أن سلطة المراقبة تمكن على الأقل من حقين: إما إقرار الأعمال التي اتخذها النائب أو رفضها، و حتى لو سلمنا مع سعيد بوالشعير، بأن رئيس الجمهورية عند تشريعه بأوامر وقت غياب المجلس الشعبي الوطني إنما يباشر ذلك باعتبار صاحب اختصاص أصيل و ليس مفوضا فيه - يستمده مباشرة من الدستور، فإننا نتساءل عن الغرض من إلزامه بعرضه على المجلس في أول دورة مقبلة، فإن كان كما قال سعيد بوالشعير مجرد إخطار النواب فقط²، فما الذي منع المؤسس الدستوري من استعمال كلمة إخطار بدل موافقة؟ كما أن الإخطار بمعنى الإعلام أو الإطلاع حسب قصد سعيد بوالشعير يكون عادة فور وقوع حدث أو القيام بعمل معين يستوجب اطلاع جهة معينة به، بينما في حال الأوامر التشريعية فإنها لا تعرض على البرلمان إلا بعد مدة طويلة بحيث تكون قد نفذت أحكامها

¹ نصر الدين بن طيفور، المرجع نفسه، ص 209.

² سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 343.

و علم بها المخاطبون و ليس النواب فحسب، فما الحاجة إلى إطلاعهم عليها إن لم يكن بغرض المراقبة التي تعطيهم الحق في رفضها¹.

و بناء على ذلك، فإننا لا نرى مانعا من قيام المجلس الشعبي الوطني برفض الأوامر إن قدر أن رئيس الجمهورية قد تعسف في اتخاذها².

و بما أن دستور 1976 أغفل النص على الأثر الذي يترتب في حال رفض البرلمان للأوامر فقد ذهب العميد أحمد محيو إلى القول بأن رفض البرلمان يؤدي إلى وضع حد لآثارها³.

و أضاف قائلا: " و قد رأينا أن دستورنا الحالي، و إن حافظ على نفس عبارات المادة 153 من دستور 1976 فيما يتعلق بعرض الأوامر و موافقة البرلمان عليها، إلا أنه أضاف حكما جديدا بين فيه مصير الأوامر في حال رفض البرلمان الموافقة عليها، حيث جاء في الفقرة الثالثة من المادة 124 ما يأتي: " تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان"⁴.

و ما نلاحظه على هذا الحكم الجديد، أنه لم يبين النطاق الزمني للإلغاء، فهل يسري على المستقبل فحسب، فتتوقف عندئذ الأوامر عن إنتاج آثار من يوم صدور قرار المجلس بعدم الموافقة، أم ينسحب إلى الماضي، و يؤدي بالتالي إلى زوالها و زوال كل ما نتج عنها من آثار⁵.

¹ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 209.

² نصر الدين بن طيفور، المرجع نفسه، ص 210.

³ A. Mahiou, op.cit, p19.

⁴ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 209.

⁵ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 210.

و يرى أنه في ظل غياب حالات تطبيقية في الجزائر و كذا اجتهادات قضائية تكشف النقاب عن نطاق الإلغاء، و قبل إبداء وجهة نظرنا بشأنه، لا بد أن نشير إلى أن الدستور الفرنسي لسنة 1985 و إن أغفل في المادة 38 النص عن الأثر الذي يلحق الأوامر التفويضية في حال رفض البرلمان المصادقة عليها، و اكتفى بتحديد جزاء عدم عرضها على البرلمان قبل انتهاء المدة المحددة في قانون التفويض و هو الإلغاء، و إن لم يحدد مداه الزمني إلا أن الرأي السائد في فرنسا يذهب إلى أن الإلغاء سواء في حال عدم عرض الأوامر على البرلمان أو في حالة رفض هذا الأخير المصادقة عليها، لا يؤدي إلى إبطال الأمر و إنما إلى زوال قوته القانونية، بمعنى أن تلك الأوامر تستحيل إلى مجرد قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء، و هذه النتيجة هي ذاتها التي قننها المؤسس الدستوري المصري في المادة 147 و إن أضاف إليها حكما يسمح للبرلمان عند رفضه للقرارات بالقوانين أن يقرر مصيرها فجاء فيها "... فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على أثارها بوجه آخر¹.

و انتهى إلى القول: " و في اعتقادنا أن الحل المتوصل إليه سواء فرنسا أو مصر - و الذي يقضي بتجريد تلك الأعمال مما كان لها من قوة قانونية في حال رفض البرلمان الموافقة عليها و استحالتها إلى مجرد قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء- يمكن اعتماد الجزائر لتفسير كلمة "الإلغاء" الواردة في المادة 124، إذ لا يمكن إعطاؤها تفسيرا أوسع من ذلك حتى لا يصير مفهومها شبيها بالإلغاء القضائي للقرار الإداري المعيب، و الذي يؤدي إلى زوال ما أنتجه من آثار من يوم صدوره و ليس من يوم صدور الحكم، و مرجع ذلك أن الأوامر هي بإجماع الفقه قرارات إدارية تنظيمية لا تكتسب الصفة التشريعية إلا من يوم

¹ نصر الدين بن طيفور ، المرجع نفسه، ص 210.

موافقة البرلمان عليها، و بما أم البرلمان لا يملك أساسا حق الرقابة القرارات الإدارية حتى و لو تدخلت في اختصاص يعود إليه، إنما الذي يملك ذلك هو القضاء الإداري و المجلس الدستوري، فإن رفضه الموافقة على الأوامر لا يمكن تفسيره سوى أنه رفض لإصباح الصفة التشريعية عليها.

و عندئذ تصير مشوبة بعيب الاختصاص الجسيم الذي يتمثل في اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص يعود للسلطة التشريعية مما يجعل القرار معدوما، و حتى و لو اعتبرنا تلك الأوامر أعمالا تشريعية من يوم صدورها، فإن المسلم به، أن البرلمان عندما يلغي تشريعا قائما سواء كان مشروعاً أو غير مشروع، فإن ذلك الإلغاء سيبري في المستقبل فقط و لا يمكن أن يكون له أثر رجعي إلا إذا نص الدستور على ذلك، و هذا ما فعله الدستور المصري عندما حول البرلمان الحق في تقرير نفاذها في الماضي أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بأي وجه آخر¹.

ثالثا: أثر صمت البرلمان على الأمر

رغم أن الدستور الجزائري ألزم رئيس الجمهورية بعرض الأوامر و القرارات بقوانين التي اتخذها على البرلمان خلال مدة معينة، بيد أنه أغفل تقييد البرلمان للإفصاح عن موقفه منها².

و في هذا الإطار يوجد في الفقه المصري اختلافا في الرأي بشأن القرارات بقوانين المعروضة على مجلس الشعب و التي لم يتخذ موقفا بشأنها.

¹ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 210.

² نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 212.

فقد ذهب اتجاه فقهي قديم و هو بصدد تفسير المادة 41 من دستور 1923 إلى أن المراسيم بالقوانين إذا عرضت على البرلمان و طالت مدة عرضها على المعقول دون أن يبدي البرلمان رأيه فإنها تعتبر مرفوضة، و حجته في ذلك أن المادة السالفة الذكر لاسيما في نصها الفرنسي لا تتطلب عدم الموافقة الصريحة من جانب المجلسين، و إنما يكفي فيها عدم الموافقة الضمنية¹.

و رأى اتجاه ثاني أن اللوائح التشريعية أي القرارات بقوانين تظل محتفظة بقوتها القانونية و نفاذها حتى يبدي البرلمان رأيه فيها صراحة مهما طالت مدة صمته و ذلك طالما أن المشرع الدستوري لم يحدد حداً أقصى مدة التي يبدي البرلمان رأيه خلالها².

بينما ذهب رأي ثالث³ إلى ترتيب ذات النتائج التي رتبها المادة 147 على حالة عدم العرض أي ما كان للقرارات بقوانين من قوة القانون بأثر رجعي و ذلك في فرضين:

الفرض الأول: حالة انعقاد مجلس الشعبي في دورة انعقاد غير عادية نتيجة إصدار اللوائح التشريعية و المجلس قائم في عطلته طبقاً للمادة 147، ففي هذه الحالة فإن انتهاء الدورة غير التشريعية و المجلس القائم في عطلته طبقاً للمادة 147، ففي هذه الحالة فإن انتهاء الدورة غير العادية دون إقرار المجلس لهذه اللوائح أو رفضها يعني عدم إتمام العرض.

¹ عثمان خليل عثمان، تعليق على حكم مجلس الدولة المصري الصادرة في 10 فبراير 1948 و المنشور في مجلة التشريع و القضاء، عدد أول يوليو 1949، ص 293، أورده سليمان الطماوي في مؤلفه النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة 1984، دار الفكر العربي، ص 468.

² محفوظ حافظ، القرار الإداري، 1975، دار النشر (بدون)، ص 275 و 258.

³ الرأي سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 109، و قد قال بهذا الرأي بدءاً من مفهومه لكلمة العرض والي لا تعني في رأيه مجرد إيداع القرارات بقوانين مكتب مجلس الشعب و إنما تغطي عمليات الإيداع و المناقشة و التصويت.

الفرض الثاني: حالة انعقاد المجلس في دورة انعقاد عادية ممتدة إلى وقت طويل، و هو ما يعقب حالة الحل مثلا، فيمكن أن تستدل على صمت البرلمان من قفل باب المناقشة في الموضوع دون إصداره قرار بشأنه، كما أن عدم إدراج موضوع إقرار اللوائح التشريعية في الجلسة الأولى للمجلس يؤدي إلى نفس النتيجة.

و يعتقد الدكتور نصر الدين بن طيفور أن هذا الرأي و الرأي الأول لا يمكننا التسليم بهما باعتبارهما يرتبان جزاء لم يرتبه المؤسس الدستوري، فإذا كان هذا الأخير قد خص حالات بذاتها و حدد لها جزاء مهينا، فإن الحالات الأخرى التي لم يحدد لها جزاء لا يمكنها أن تأخذ ذات الجزاء عملا بالقياس بمفهوم المخالفة¹.

و انطلاقا من ذلك، فإن بالنسبة للوضع في الجزائر كما يرى سيادته، فلا يمكننا سوى اعتماد الرأي الذي يقر ببقاء الأوامر قائمة و محتفظة بقوتها القانونية و بصبغتها الإدارية التي تبقىها خاضعة لرقابة القضاء الإداري، طالما قد عرضت على البرلمان في أول دورة لهو لم يصدر بشأنها قرار بعدم الموافقة، ذلك يفهم من صياغة الفقرة الثانية من المادة 124 (تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان) أن المؤسس الدستوري قد اشترط لترتيب جزاء الإلغاء على تلك الأوامر صدوره قرار صريح من البرلمان بعدم الموافقة، و من ثم فلا يمكن ترتيب ذات الجزاء في حال التزام البرلمان الصمت و عدم إبدائه لأي موقف سواء بالموافقة أو الرفض².

¹ نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 213.

² نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 213.

و يعتقد أن سكوت المؤسس الدستوري عن ترتيب جزاء في حال صمت البرلمان عن اتخاذ موقف من الأوامر بعد أن تعرض عليه يؤدي إلى إفراغ الضمانة الدستورية المتمثلة في رقابة البرلمان على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع من محتواها، ذلك أنه من المحتمل أن يتعسف رئيس الجمهورية في ممارسة ذلك الحق و مادام أن جدول أعمال الدورة التشريعية يضبطه مكتباً غرفتي البرلمان بالتنسيق مع ممثل الحكومة¹، فلا يستبعد أن يتواطأ الرئيس مع أولئك الأعضاء لإغفال قيد الأوامر في جدول الأعمال خشية إلغائها، فتظل حبيسة أدراج مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني، و هذا الاحتمال هو الذي يدفعنا إلى المطابقة بضرورة إلزام البرلمان بإبداء موقفه من الأوامر التشريعية المعروضة عليه خلال مدة محددة مع ترتيب جزاء الإلغاء في حال فوات تلك المدة دون صدور ذلك الموقف².

¹ المادة 16 من القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08/03/1999، السالف الذكر.

² نصر الدين بن طيفور، المرجع نفسه، ص 213.

و أما عن النشاط التشريعي من الناحية التطبيقية من سنة 1997 إلى سنة 2015 فإنه قام بما يلي من خلال الجدول الموضح أدناه:

عدد الأوامر	الفترات التشريعية
9 أوامر رئاسية ¹	العهد التشريعية الرابعة
33 أمر ²	العهد التشريعية الخامسة
17 أمر ³	العهد التشريعية السادسة
لم يصدر أي أمر ⁴	العهد التشريعية السابعة السنوات: 2015-2014-2013-2012

و الملاحظ تراجع صدور الأوامر التشريعية و يوجد فارق كبير بين عدد الأوامر الصادرة خلال كل عهدة بما يفيد أن اللجوء للأوامر الرئاسية يتعلق و يخص المواضيع المستعجلة التي تطرأ في غياب انعقاد البرلمان و أصبح هذا الأسلوب وسيلة لمعالجة مواضيع يفترض أن تكون من اختصاص البرلمان نظرا لأهميتها البالغة.

¹ - المجلس الشعبي الوطني، حصيلة العهد التشريعية الرابعة، 1997-2002، المرجع السابق، ص 52.

² - المجلس الشعبي الوطني، حصيلة العهد التشريعية الخامسة، 2002-2007، المرجع السابق، ص 12.

³ - المجلس الشعبي الوطني، حصيلة العهد التشريعية السادسة، 2007-2012، المرجع السابق، ص 15.

⁴ - لم يصدر أي أمر خلال السنوات (2012-2013-2014-2015)، بينما حصلت العهد التشريعية السابعة

(2012-2018) على أمرين اثنين، حصيلة العهد التشريعية السابعة، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 2.

الفصل الثاني

الأداء الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني: الأداء الرقابي للبرلمان

تعدّ الرقابة إحدى الوظيفتين الأصليتين للبرلمان ، وأدائه في ضمان التوازن بين السلطات وارتزائها تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ومنفذه لتجسيد مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، والمقياس الهام لكفاءته وفعالته، وهي العملية السياسية الشاملة التي تهدف إلى تحقيق التفاعل بين السلطات و تأصيل أنجح الطرق لتأمين فعالية النظام السياسي، وهي ظاهرة صحيّة لرقّي وتطور المجتمعات تجسد بوسائلها الجزاءات الناجمة عن انحراف الحكومة عن التطبيق السليم للقانون، وفي غياب الرقابة تنقطع سبل الحوار بين الحكّام والمحكومين وتتوفر آلية الحياة البرلمانية .

فالرقابة البرلمانية تؤثر على السلطة التنفيذية من خلال الآليات المخوّلة لها دستوريا ومنها ما يترتب عنها مسؤولية ، ومنها ما لا يترتب عنها ذلك.

وقد تؤثر بدورها السلطة التنفيذية من جانبها على البرلمان عن طريق الحل والمشاركة في العمل التشريعي، فالسؤال الذي يطرح نفسه ما مدى فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ؟ وللإجابة عن هذا السؤال قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين المبحث الأول نتطرق فيه إلى آليات الرقابة غير المرتبة لمسؤولية الحكومة، والمبحث الثاني سوف تتم دراسة آليات الرقابة المرتبة للمسؤولية للحكومة .

المبحث الأول: آليات الرقابة غير المرتبة المسؤولية السياسيّة للسلطة التنفيذية

تمتلك السلطة التشريعية وسائل متعدّدة لممارسة وظيفتها الرقابية على عمل الحكومة رقابة دائمة و مستمرة ، و من دون البحث عن تقرير المسؤولية السياسيّة للحكومة ، بل أنّ الهدف الرئيسي من وراء استخدام هذه الوسائل الرقابية من طرف أعضاء البرلمان هو مجرد الحصول على المعلومات¹ التي ربما تسمح لهمّ بالجوء إلى إقتراح نصوص تشريعية لسدّ النقائص و الإنحرافات المسجلة أو استهداف إسقاط الحكومة بالجوء إلى استعمال وسائل الرقابة التي تسمح بتحقيق ذلك ، إذا ما تبين لهمّ بأنّ الحكومة لم تبرز تصرفاتها على اعتبار أنّ أساس الرقابة هو الاستعلام².

و من ثمّ تظهر أهميّة هذه الوسائل الرقابية و على الرغم من تعدّد هذه الوسائل و تنوعها كالمصادقة على قانون المالية³ و الاستماع إلى أعضاء الحكومة داخل لجان غرفتي البرلمان إلا أنّنا سنركز في هذا البحث على أهمّ وسائل الرقابة و الاستعلام و أكثرها استعمالاً و يتعلّق الأمر بكل من الأسئلة البرلمانية بنوعها المكتوبة و الشفوية بمناقشة أو بدونها و لجان التحقيق و الاستجواب.

¹ . جلال البغدادي، تفعيل دور البرلمان، مجلة الفكر البرلماني، 2003، ص 22 .

² . عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 129.

³ . هيئة تحرير مجلة الفكر البرلماني، رقم 04، ص 04 - 2003، ص 203 .

المطلب الأول: الأسئلة البرلمانية و مدى فعاليتها على الأداء البرلماني

تعتبر الأسئلة البرلمانية من أهمّ الوسائل الدستورية التي يمتلكها أعضاء البرلمان للممارسة رقابة دائمة، و مستمرة على السّلطة التنفيذية و أكثرها استعمالاً مقارنة بوسائل الرقابة البرلمانية الأخرى.

حيث يوجه البرلمانيون آلاف الأسئلة خلال دورة الإنعقاد الواحدة، و يرجع ذلك إلى بساطة إجراءاتها و سنتطرق في هذا المطلب إلى أربعة فروع الأول يتطرق إلى مفهوم الأسئلة و أهدافها و الفرع الثاني إلى شروط الأسئلة و إجراءات ممارستها و في الفرع الثالث إلى الإجابة على الأسئلة و في الفرع الرابع فعالية الأداء الرقابي بتوظيف آلية الأسئلة خلال الفترة (1997-2015).

الفرع الأول: مفهوم الأسئلة و أهدافها.

تعتبر الأسئلة البرلمانية من وسائل الرقابة التي يستعملها أعضاء البرلمان بطريقة فردية لمراقبة الحكومة، و لا يقتصر دورها على الرقابة فحسب بل قد تكون الغاية منها الوصول إلى أهداف عدّة.

أولاً: نشأة و مفهوم الأسئلة

ظهرت الأسئلة في بريطانيا نظراً للالتزام القائم بين البرلمان و حقّ السؤال باعتبار هذا الأخير من وسائل الرقابية التي يستخدمها البرلمانيون لمراقبة السّلطة التنفيذية¹. و لقد لعبت الأسئلة بعد ظهورها دوراً بارزاً في فعالية مجلس العموم بعد انتقال السّلطة إلى الحكومة و ظهور المسؤولية الوزارية في بريطانيا ثم انتشر بعد ذلك في الأنظمة سياسية أخرى من خلال النصّ عليه صراحة في دساتيرها² قد طرح أول سؤال في تاريخ النظام السياسي البريطاني بمجلس اللوردات في 19 ديسمبر 1721 و أنّ لم تتبع فيه الإجراءات المتعارف عليها اليوم ثم تكرر بعد ذلك للمرة الثانية أمام نفس المجلس سنة 1739 و قد تبع ذلك جواب الوزير .

غير أنّ الاعتراف الرسمي بحقّ أعضاء البرلمان في طرح الأسئلة حدث عندما أعلن رئيس مجلس العموم بتاريخ 21 ماي 1783 بأنه يمكن لأعضاء البرلمان أنّ تقديم الأسئلة إلى اخذ الوزراء و الذي يلتزم بالإجابة عليها أو على الأقل يوضح الأسباب التي تمنعه من الإجابة بشرط ألا يؤثر اللجوء إلى طرح الأسئلة على جدول الأعمال و في 28 نوفمبر 1803 فقد حدث تحول آخر في تطور الأسئلة البرلمانية و ذلك عندما طرح سؤالين متتاليين في موضوعين مختلفين أمام مجلس العموم ترسخت بمقتضاها قاعدة

¹ . عادل الطمطاوي، الأسئلة البرلمانية، أنواعها، وظائفها، دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت ، دار الفكر العربي، 1987، ص 12.

² - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 129.

تخصيص وقت معين من جلسات مجلس العموم لطرح الأسئلة و الإجابة عنها و عرف ذلك الوقت الأسئلة¹

و قد دفع الاستعمال المتزايد لهذه الوسيلة الرقابة إلى العمل على تنظيمها الأمر الذي أدى إلى تخصيص وقت معين من جدول الأعمال للنظر في الأسئلة المطروحة كما نتج عن ذلك ظهور نوع آخر من الأسئلة التي تتطلب الإجابة عنها كتابة قصد تخفيف الضغط على جدول الأعمال ما دامت هذه الأسئلة تطرح كتابة و يجاب عنها كتابة خارج الوقت المخصص للأسئلة في جلسات البرلمان.

لقد ساهمت عدّة عوامل في إنتشار الأسئلة البرلمانية مما أدى إلى كثرة استعمالها و يمكن حصر هذه العوامل في عاملين رئيسين:

بساطة الإجراءات الواجب توافرها بقبول السؤال مقارنة بتلك الإجراءات و الشّروط المطلوبة للاستعمال وسائل الرقابة الأخرى و كذلك الشانّ بالنسبة للإقتراح القوانين.

بساطة أسلوب السؤال و بالتالي السماح لأي عضو في البرلمان اللجوء إليه و تحرره و لو بصورة مختصرة و استعماله على قدم المساواة بين كل من أعضاء المعارضة و الحزب الحاكم مع اختلاق أهداف كل فئة.

فارتبط ظهور الأسئلة البرلمانية بدخول الوزراء إلى البرلمان كما هو سائر في النظام البرلمانية و هو ما لم يتوفر للوزراء في النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية لكونه يقوم على مبدأ الفصل المطلق بين السلطات.

¹ . عادل الطمطاوي، المرجع السابق، ص 13 .

ويعتبر السؤال من وسائل الرقابة التي تمتلكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية يهدف عضو البرلمان من خلال استخدامه "الحصول على معلومات عن أمر يجهله أو التحقق من الحصول واقعة علمها أو معرفة ما تسوي الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها¹ على الرغم من أنّ هناك من يرى بأنّ الأسئلة هي صورة من صور التعاون وتبادل المعلومات وليس صورة من صور الرقابة"².

إن سهولة استخدام الأسئلة هي التي تؤدي إلى كثرة استعمالها سواء كان البرلماني منتميا أم لا لكتلة برلمانية حيث يتساوى أعضاء البرلمان في استخدام هذه الوسيلة الرقابة و من ثمّ الإفصاح عن انشغالهم اتجاه النشاط الحكومي أو الإداري لذلك يعرف السؤال على أنه استيضاح العضو عن أمر من الأمور أي مجرد الاستفهام أو لفت نظرا الحكومة إلى موضوع معين في حين يرى بعض الكتاب بأنّ السؤال هو لفت نظر الحكومة إلى مخالفات حدثت بشأنّ موضوع معين يدخل في اختصاصها³.

إذا كانت التعريفات السالفة الذكر تركز على أنّ السؤال يهدف إلى الاستفسار حول حادثة أو واقعة ما علم بها عضو البرلمان فإنّ هناك من يرى بأنّ هذه التعريفات ستعارض مع حقيقة السؤال الذي يفترض في مستعلمة الرغبة في الاستفسار عن أمر يجهله تبعا لذلك يمكن تعريف السؤال على أنّه ذلك الإجراء الذي بفضلله يستطيع أعضاء البرلمان الحصول على معلومات و طرح الاستفسار على الوزراء المختصين بموضوع

¹ . محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري و الكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر 2002 ، ص 54.

² . إيهاب زكي سلام ، مرجع سابق، ص 27.

³ . باهي أبو يونس، المرجع السابق ص 54.

السؤال¹ و من ثم فالسؤال هو: " تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل".

كما يعرفه العميد DUGUIT على أنه ذلك الطلب الذي يريد عضو البرلمان من خلاله الحصول على استفسارات من احد الوزراء حول موضوع محدد².

ثانيا: أهداف الأسئلة

أصبحت الأسئلة البرلمانية من بين وسائل الرقابة التي تستلما أعضاء البرلمان أعداد كبيرة ذلك لأنها أصبحت من الوسائل القانونية التي تخول للبرلمان سلطة مراقبة النشاط الحكومي، و على الرغم من خلوها من الجزء فقد أصبحت الأسئلة تلعب دورا مهما في النظام الديمقراطي التي تراعي الحقوق و تحمي الحريات³ الفردية فمن خلال طرحها تتضح الرؤية لدى النواب حول كيفية مباشرة الحكومة للشؤون العامة⁴.

إذ كان الهدف من اللجوء إلى طرح الأسئلة على الوزراء هو الحصول على المعلومات باعتبارها وسيلة للاستعلام فأن هدفها الأخر الذي لا يقل أهمية فهو فرض رقابة على النشاط الحكومي في المجالات التي قدم السؤال بشأنها كما قد تكون وسيلة تمهيدية للإجراء إصلاحات تشريعية في بعض أركان البناء القانوني للدولة عندما تكشف الإجابات الوزارية عن وجود نقص أو خلل فيها⁵.

¹ . عمار عباس، العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في دستور الجزائر لسنة 1989، رسالة ماجستير، معهد الحقوق، جامعة وهران، 1995، ص 193.

² . إيهاب زكي سلام ، مرجع سابق، ص 28.

³ . عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، مرجع سابق ص 132.

⁴ . عادل الطمطاوي، الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق ص 06.

⁵ . عادل الطمطاوي، الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص 06.

كما تظهر أهمية الأسئلة عن غيرها من وسائل الرقابة الأخرى من حيث أنها قد تكون أحيانا البداية المنطقية أكثر من الوسائل الخطيرة كالأستجواب تلك الأهمية التي جعلت الدساتير ترفعها بمصاف الحقوق الدستورية¹.

إضافة بما سبق توفر الأسئلة لأعضاء البرلمان إمكانية الحصول على المعلومات و البيانات الضرورية بممارسة سلطتهم الرقابة على السلطة التنفيذية حيث تتيح لهم فرصا لإجبار الحكومة على تقديم استشارات قانونية في غاية الدقة حول مواضيع متعددة.

ضف على ذلك فإن صعوبة استخدام وسائل الرقابة الأخرى بل حتى و إن استخدمت فأنها ربما قد لا تنتج أثارها مما يجعل أعضاء البرلمان يلجؤون إلى أسهل أساليب الرقابة و هي الأسئلة.

كما تسمح الأسئلة لأعضاء البرلمان الإلمام بالمشاكل الأساسية التي يتعرض لها المجتمع و الإحاطة بالحلول التي تضعها الحكومة لها² و تسمح في نفس الوقت بضمان مراقبة واسعة لنشاط الإدارة و تبيان التجاوزات و ألا عادل و من ثم طلب تدخل سلطات العمومية لإصلاح الوضع.

و قد تكون الأسئلة في أحيان أخرى بديلا لممارسة حقّ إقترح القوانين هذا الحقّ الذي ضيق على البرلمانات ممارسة مهامه نظرا لسيطرة السلطة التنفيذية على المجال التشريعي.

¹. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص55.

². عادل الطمطاوي، الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص 09.

و تكون الأسئلة خاصة الكتابة منها وسيلة هامة لنية الحكومة إلى إصدار النصوص التنفيذية قصد تطبيق القوانين التي يصادق عليها البرلمان خاصة في غياب أي جزاء عن هذا لتماطل الحكومي في هذا المجال الذي كثيرا ما يعرقل السير العادي للنصوص التشريعية .

كل هذه الأهمية التي حظيت بها الأسئلة أدت إلى تطويرها و لو أنّها كانت في البداية تتطور ببطء سببه اعتبارها استثناء من القواعد العامة في التحدث في المجلس¹ ثم انتشرت بعد ذلك ووضعت لها قواعد تنظمها حتى بدأت تستعمل بصفة مستمرة و بأعداد كثيرة .

ففي فرنسا مثلا يطرح أعضاء مجلس الشيوخ و الجمعية الوطنية الآلاف من الأسئلة على أعضاء الحكومة على اعتبار أنّ هذا الأسلوب أصبح يحتل مكانة هامة في نشاط المجالس إذا أنّ أعضاء البرلمان عادة ما يلجأ إلى استعمال وسائل الرقابة التي لا تتطلب وقتا كثيرا و لا تخضع لإجراء ثقيلة و معقدة² .

غير أنّ الهدف اللجوء إلى الأسئلة يختلف من نواب المعارضة إلى نواب الأغلبية فنواب المعارضة عادة ما يبتغون من وراء السؤال لفت انتباه الحكومة حول مشكل محلي ، أو استعمال حول موضوع ما و الأهمّ من ذلك كله هو الظهور أمام ناخبهم بمظهر المتحسس لانشغالاتهم، تحسبا لمواعيد إنتخابية قادمة ، كما قد تمكن لأسئلة بعض النواب من التحول إلى ناطقين باسم جماعات معارضة للحكومة التي تبعث عن دفع هذه الأخيرة للتنحي عن الحكم .

¹ . إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 28.

² . عمار عباس، المرجع السابق، ص 195.

أما في ما يخص نواب الأغلبية الحاكمة فعادة ما يطلب بعض الوزراء من أصدقائهم في البرلمان أن يطرحوا عليهم أسئلة من شأنها أن تسمح لهم باستعراض قدراتهم السياسيّة، كما قد يؤدي ذلك نفس الوقت إلى استبعاد أسئلة نواب المعارضة و ما دامت الأغلبية باتفاق مع الحكومة هي التي تتحكم في تجديد جدول أعمال البرلمان .

إن الأسئلة الموجهة إلى الوزراء من طرف النواب موالين للحكومة قد يكون الهدف منها الضغط على الحكومة لتعديل موقفها في قضية من القضايا الهامشية و التي حتى على موجهي الأسئلة أن يكونوا متأكدين من عدم تأثرها على الحزب الحاكم و لو أن الأغلبية الحاكمة عادة ما تكون مشكلة من اتجاهات سياسية متباينة تحاول من خلال الأسئلة لتعبر عن موقفها و من ثم تكون الأسئلة وسيلة تسمح للنواب بالسير عن عدم تحولهم إلى أداة في يد الحكومة لتمرير مشاريعها و نصوصها القانونية .

على الرغم من أن النواب يعلمون جيدا بأن أسئلتهم في كثير من الأحيان لا تدرج في جدول الأعمال إلا أن ما يهّمهم أكثر هو استغلال فرصة توجيه السؤال لإظهار اهتماماتهم بمشاكل دوائهم الانتخابية و تحمل إنشغالات ناخبهم.

و على الرغم من عدم فعالية السؤال مقارنة بوسائل الرقابة الأخرى إلا أنه يستعمل عادة كوسيلة للإشهار بصفة مجانية ما دام يستفيد من النشر مرتين في الجريدة الرسمية مرة منفردا و مرة أخرى مصحوبا بالإجابة عليه.

الفرع الثاني: شروط الأسئلة و إجراءات ممارستها

احتلت الأسئلة كوسيلة من وسائل الإعلام و الرقابة البرلمانية مكانة هامة في مختلف النصوص الدستورية الجزائرية سواء تعلق الأمر بالديساتير الأربعة التي عرفتها الجزائر

منذ الإستقلال أو في النظام الداخلية للمجالس النيابية سواء المعينة أو المنتخبة وصولاً إلى البرلمان بغرفتيه في ظل الدستور 1996.

لقد كان أول دستور في الجزائر ما بعد الاستقلال يعتبر كلا من السؤال الكتابي و الشفوي مع المناقشة أو بدونها وسيلة من وسائل الرقابة على النشاط الحكومي¹ إضافة إلى الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان الدائمة للمجلس الوطني² غير أنّ دستور 1976 عرف تراجعاً واضحاً في منح هذه الوسيلة الرقابية إلى نواب المجلس الشعبي الوطني عندما منحهم الحق فقط في طرح الأسئلة الكتابية دون الشفوية على اعتبار أنّه كان من شأنها أن تسبب إحراجاً للحكومة التي يتزأسها رئيس الجمهورية الأمين العامة للحزب الذي ينتمي إليه معظم النواب .

أما دستور 1989 الذي وضع في سياق تميز بانتشار الديمقراطية في جميع أنحاء العالم فقد كان بديها أنّ يعيد لنواب الشعب إحدى وسائل الرقابة الهامة. و بالتالي إعادة الإعتبار لمكانه الأسئلة بنوعها الكتابية و الشفوية³ و هو ما أكد عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و رسخه النظام الداخلي للمجلس الوطني الإنتقالي في المرحلة الإنتقالية من 1992 إلى 1996 .

¹ . عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لعام 1963 ، رسالة ماجستير معهد الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر 1997 ، ص 172-182.

² . المادة 38 من دستور 1963.

³ . المادة 134 من الدستور 1989.

و حتى يصبح السؤال قابلا لإدراجه في جدول الأعمال يجب أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط الشكلية و الموضوعية كما يجب أن تتبع إجراءات محدّدة للإيداع الأسئلة .

أولا الشروط الواجب توفرها في الأسئلة

تعبر الشروط الواجب توفرها في الأسئلة عبارة عن ضوابط من شأنها الحيلولة دون إساءة استعمال هذه الأداة الرقابية¹، و عادة ما تحددها النظام الداخلي للبرلمانات في العناصر التالية :

- . أن يكون مضمون السؤال متعلّقا بأمر من أمور ذات الأهمية العامة .
- . أن لا يكون السؤال متعلّقا بمصلحة خاصة ا وأن تكون له صفة شخصية.
- . أن يكون واضحا و مقصورا على الأمور المراد الاستفهام عنها دون تعليق .
- . أن يكون خاليا من العبارات غير اللائقة.
- . أن يكون السؤال مكتوب سواء شفويا أو كتابيا، و قد نصّت على هذا الشرط عدّة أنظمة داخلية في بريطانيا و فرنسا و بلجيكا و مصر و الكويت مع اقتصار الكتابة على الأسئلة الأصلية لأنّ الأسئلة الإضافية تطرح شفويا بعد إجابة الوزير مباشرة.
- أن يكون السؤال متسما بوحدة الموضوع فلا يتشعب و تضيع الغاية الرئيسية

منه².

¹ . محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 57

² . المادة 278 من النظام الداخلي، مجلس النواب المغربي.

. أن لا يؤدي السؤال إلى الإضرار بالمصلحة العليا للبلاد كأنّ يستهدف من السؤال الكشف عن معلومات سرية أو يقضي طرح السؤال إلى إثارة نزاعاً أو خلاف مع دولة أخرى¹.

. عدم التطرق إلى القضايا التي تنظر فيها المحاكم و عدم الإسناد في موضوع السؤال على ما جاء في الصحف².

. أن يوجه السؤال و يوقع من طرف نائب واحد .

. أن لا يكون السؤال مخالفاً لأحكام الدستور و لا للقانون العضوي المحدد للعلاقة من الحكومة و غرفتي البرلمان .

ثانياً: الإجراءات المتعلقة بتقديم وطرح الأسئلة

إذا توافرت الشروط المطلوبة في السؤال فيجب أن يودع لدى الجهة المختصة بذلك في الآجال المحددة، حتى يتم تبليغه إلى الجهة المكلفة بالرد عليه خلال الجلسة المخصصة للأسئلة إذا ما تم إدراجه في جدول الأعمال.

اختلفت الأنظمة الداخلية للبرلمانات في النظم السياسية المقارنة في تحديد المادة الواجب تبليغ السؤال خلالها سواءاً الجهة التي تودع لديها الأسئلة أو الجهة المخوّلة بالرد عليها، فيما يخص تبليغ الأسئلة إلى الحكومة اضطرت الأنظمة الداخلية لكل من الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ في فرنسا أن يبلغ السؤال فور تقدّمه، و يفهم من ذلك أنّ

¹. عادل الطمطاوي، الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص 59.

². المادة 151 من قانون 77-01 المؤرخ في 15/08/1977 المتضمن القانون الأساسي، ج رقم 66 بتاريخ 04/09/1977.

السؤال يجب أن يبلغ في نفس اليوم الذي قدم فيه في حين نصّت لائحة مجلس الشعب في مصر على أنه " لا يتأخر الرد أو الإجابة عن السؤال عن أوّل جلسة تالية بعد مضي أسبوع من إبلاغ الوزير¹ .

حتى يكون السؤال قابلاً للإجابة عليه يجب أن يودع أولاً لدى الجهة المختصة ثم تبلغه للجهة الموجهة لها السؤال للرد عليه.

1. إيداع السؤال

يودع النصّ المكتوب من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو لدى مكتب مجلس الأمة في ظل ازدواجية السلطة التشريعية² .

فقد كيف الدستور 1996 و كذا النظامين الداخليين لكل من غرفتي البرلمان طرأت عليهما تطورات ملحوظة على مستوى الجهة التي تودع لديها السؤال على أن تحديد الجهة التي يودع لديها السؤال جوهرية على اعتبار أن مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة في ظل التعددية الحزبية أصبح يشكل من أعضاء يمثلون التشكيلات السياسية الممثلة نسبياً في غرفتي البرلمان الأمر الذي من شأنه أن يدير لدى رئيس السلطة التشريعية و الذي يمكن أن يخدم انتمائه الحزبي و يعرقل السير العادي للأسئلة .

¹ . المادة 184 من لائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، أنظر في ذلك محمد باهي ابو يونس، المرجع السابق، ص 62.

² . المادة 72 من القانون العضوي المتضمن العلاقة بين غرفتي البرلمان و الحكومة .

2. تسجيل السؤال و تبليغه

بعد إيداع السؤال و التأكد من احتوائه لجميع الشّروط الواجب توافرها فيه لقبوله سواء تعلّق الأمر بالشّروط الموضوعية أو الشّكلية يلزم حينها مكتب المجلس المودع لديه السؤال القيام بالإجراءات اللازمة قصد الإجابة عليه .

أول هذه الإجراءات يتمثل في تسجيل السؤال في السجل المخصص لذلك حيث تسجل الأسئلة حسب تاريخ إيداعها، و بعدها يتم إبلاغ الوزير بموضوع السؤال الموجهة إليه حيث نص المادة 72 في فقرتها الثالثة من القانون العضوي المتضمن العلاقة بين غرفتي البرلمان و الحكومة على أنّه يرسل رئيس المجلس الشّعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال إلى رئيس الحكومة .

3. إدراج السؤال في جدول الأعمال و أجل الإجابة عليه¹

إن السؤال يطرح في ما يتعلّق باختيار الأسئلة التي تدرج في جدول الأعمال، فقد كان إدراج السؤال في دستور 1989 متروك لتقدير مكتب المجلس الشّعبي الوطني هذا الأخير له سلطة إدراج الأسئلة بالنظر إلى كثرتها و الطابع الإستعجالية لبعضها الأخر و قد كانت المادة 94 من النظام الداخلي للمجلس الشّعبي الوطني تشرط ضرورة تبليغ السؤال إلى مكتب المجلس الشّعبي الوطني.

¹ محمد باهي ابو يونس، المرجع السابق، ص63.

نجد القانون العضوي المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان و الحكومة قد أوكل مهمة تحديد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية إلى مكنتي غرفتي البرلمان بناء على مشاور فيما بينهما و بالاتفاق مع الحكومة¹.

الفرع الثالث: الإجابة على الأسئلة

إذا كان أعضاء البرلمان يختصون بتوجيه الأسئلة إلى أعضاء الحكومة فإن هؤلاء في مقابل ذلك ملزمون بإعطاء إجابات على تساؤلات ممثلي الشعب و التي هي في الحقيقة انشغالات المواطنين.

و لا شك أنّ الهدف الأساسي من السؤال هو الحصول على إجابة يبرر فيها الوزير من خلالها سياسة الحكومة أو يترتب عليها إثبات تقصيرها في إدارة الشأن العام لذلك يطرح السؤال في هذه الحالة عن الجزاء الذي يترتب على هذه الإجابة.

أولاً: الإجابة على الأسئلة الشفوية

بعد إدراج السؤال في جدول أعمال الجلسة المخصصة للأسئلة في إحدى غرفتي البرلمان هناك إجراءات يتم بمقتضاها معالجة الأسئلة الشفوية المبرجة² حيث يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله في حدود ما يقدرها رئيس الجلسة كقاعدة عامة و لعل ذلك أمراً منطقي إذا نظرنا إلى ضرورة إعطاء الفرصة لبقية الأسئلة المدرجة في جدول الأعمال.

¹. المادة 95 من القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني سنة 1989.

². المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997.

كما أنّ هذه السّلطة التقديرية تتماشى و عدد الأسئلة المدرجة في جدول الأعمال حيث من الطبيعي أنّ يوزع وقت الجلسة بالتناسب بين عدد الأسئلة المبرمجة ، أما إذا تحولت هذه السّلطة التقديرية إلى التمييز بين السؤال و آخر فهذا أمر غير معقول و يقوم الوزير الموجه له السؤال بالرد عليه كما يمكنه الامتناع عن التصريح بالرد الفوري إذا تعلّق الأمر بالقضايا ذات مصالح الحيوية للبلاد على أنّ هذا لا يعني الامتناع بصفة مطلقة بل يؤجل الرد إلى جلسة أخرى لاحقة و قد حدّدت تعليمة المجلس الشّعبي الوطني المتعلقة بالأسئلة.

و يمكن لصاحب السؤال بعد رد الوزير التعقيب على الإجابة في المدة المحدّدة لهذا الغرض و المقدرة بدقيقتين في المجلس الشّعبي الوطني¹ و يمكن للوزير التعقيب على السائل في حدود الوقت المخصص لذلك².

و في كل الحالات لا يمكن و لا يجوز تأجيل طرح السؤال أكثر من مرة³ و كان أولى بالمشروع لو حدد الحالات التي يمكن فيها تبرير الغياب.

ثانيا: الإجابة على الأسئلة المكتوبة

تم الإجابة على الأسئلة المكتوبة في النظام السياسي الفرنسي بعد شهر من تاريخ نشر السؤال في الجريدة الرسمية و ليس من تاريخ الإيداع، و الفارق بين هذين التاريخين واضح حيث يبقى في صالح الوزير الموجه له السؤال ما دام يمنح مدة كافية له لتحضير إجابته، كما يمكنه طلب مهلة استئنائه لا تزيد عن شهر لجميع المعطيات حول السؤال

¹. المادة 4 من تعليمة المجلس الشّعبي الوطني رقم 08.

². المادة 06 من تعليمة المجلس الشّعبي الوطني رقم 08.

³. المادة 05 من تعليمة المجلس الشّعبي الوطني رقم 08.

الموجه إليه في حدود هذه المدة في بلجيكا بخمسة عشر يوما و بعشرة أيام في ايطاليا و في اليابان بسبعة أيام¹.

أما في الجزائر فقد نصّ القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أنه يأتي جواب عضو الحكومة الموجه إليه السؤال المكتوب في ظرف 30 يوم بعد تبليغ السؤال وتكون الإجابة في شكل كتابي و تبلغ إلى النائب المعني عن طريق رئيس المجلس الشعبي الوطني².

أخذ المشرع الجزائري بحساب أجل الإجابة من تاريخ التبليغ و ليس من تاريخ الإيداع و هو تاريخ يساعد كثيرا الوزير الموجه إليه السؤال و هو نفس الأجل الذي أكد عليه القانون العضوي المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان و الحكومة³ في حين كانت مدة الإجابة خمسة عشر يوما في كل دستور 1976 و في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977⁴، أما فيما يخص إيداع الإجابة فقد نص القانون العضوي المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان و الحكومة على أنها تودع لدى مكنتي غرفتي البرلمان⁵ و هو ما تضمنه كل من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 و كذا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الانتقال.

¹. عادل الطمطاوي، الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص 98.99.

². المادة 96 من نظام داخلي للمجلس سنة 1997.

³. المادة 97 من القانون العضوي المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان و الحكومة.

⁴. المادة 162 من دستور 1976 و المادة 152 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977.

⁵ المادة 73 من القانون العضوي المحدد للعلاقات من غرفتي البرلمان و الحكومة.

ثالثا: تحويل الأسئلة المكتوبة إلى الأسئلة شفوية أو استجواب

إذا كان يحقّ للوزراء رفض الإجابة على الأسئلة في الحالات التي ترسخت في التقاليد البرلمانية، عندما يكون السؤال مثلا متعارضا مع المصلحة العامة أو فيه مساس بالأشخاص أو الهيئات أو من شأنه الكشف عن الأسرار يمنع الإطلاع عليها قانونا، إلاّ أنّه في مقابل ذلك فإن تأخرهم عن الإجابة في الآجال المحددة يحوّل أعضاء البرلمان حقّ تحويل أسئلتهم الكتابية إلى أسئلة شفوية¹ أو حتى إلى استجواب في بعض الأنظمة.

يعتبر الجزء أكثر الجزاءات فاعليه و ذلك بالنظر للنتائج التي قد تترتب عنه حيث يمكن أن يؤدي إلى تقرير المسؤولية السياسيّة للوزير و هو إجراء يقدرّ الوزير مدى خطورته عن مستقبله السياسي و لا سيما في الدول التي تتمتع بها السّلطة التشريعية يثقل ملحوظ العلاقة مع السّلطة التنفيذيّة².

و في هذا الإطار فقد خوّلت النصوص الدستورية الجزائرية للحكومة إمكانية الإمتناع عن التصريح بالرد الفوري على السؤال في القضايا ذات المصالح الحيوية للبلاد على أن يؤجل الرد إلى جلسة أخرى³ كما سبق للنظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964 أن منح نفس الحقّ لرئيس الجمهورية بصفة رئيسا للحكومة يستدعي ذلك⁴ و لقد احتج كثير من النواب على إعطاء الحكومة هذا الحقّ الذي يمكنها أن تستعمله من حين لآخر للتهريب من الإجابة على أسئلة النواب خاصة و أنّ مفهوم المصالح

¹. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 72.

². عادل الطمطاوي، الأسئلة البرلمانية، مرجع سابق، ص 139.

³. المادة 101 من النظام العام الداخلي للمجالس الوطني لسنة 1964.

⁴. المادة 126 من النظام الداخلي للمجلس الشّعبي الوطني.

الحيوية غير دقيق، و التي أكد ممثل الحكومة أثناء مناقشة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 بشأنها بأنها لا تحتاج إلى تعريف¹ و يبقى السؤال مطروحا حول الجهة التي تقدر وجود هذه المسائل الحيوية .

أما في حالة تأخر الحكومة عن الإجابة على الأسئلة النواب المكتوبة في الآجال المحددة قانونا أكد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 على تحويلها إلى أسئلة شفوية وفقا للإجراءات المحددة في القانون² .

لقد أثبتت الممارسة في مختلف برلمانات العالم بأن الوزراء اكتشفوا أساليب عديدة تمكنهم التهرب من الإجابة حتى في حالة تحويل السؤال المكتوب إلى شفوي. و يمكن ذكر أسلوبين منها :

- نشر إجابة غير وافية و قصيرة عن السؤال في الجريدة الرسمية، و بالتالي سحب السؤال من جدول الأعمال .
- تعمد الغيابات عن الجلسة التي تبرمج خلالها الأسئلة ، مما يدفع إلى إعادة إدراج السؤال من جديد في جدول الأعمال الأمر الذي يؤدي إلى تأخر الإجابة³ .

¹ . الجريدة الرسمية للمدوات المجلس الشعبي الوطني رقم 05 المؤرخة في 20/10/1997 ص 11.

² . المادة 99 من القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني لسنة 1989.

³ . قد نبه بعض نواب المجلس الشعبي الوطني إلى التماطل في الإجابة على أسئلتهم و نذكر هنا على سبيل المثال ندخل الناخب الهاشمي سوامي الذي يؤكد التأخير في الإجابة على سؤاله "لقد تم تأجيل الإجابة عن سؤالي الشفوي و هذا للمرة الثانية لأنّ الوزير المكلف بجاليتنا بالخارج غائب اليوم" الجريدة الرسمية، لمدوات المجلس الشعبي الوطني، رقم 197، المؤرخة في 08/05/2000، ص3.

الفرع الرابع: فعالية الأداء الرقابي بتوظيف آلية الأسئلة خلال الفترة (1997-2015).

عرفت الأسئلة المطروحة على مستوى البرلمان تفاوتاً من عهدة إلى أخرى، و هذا يعود لظروف السياسية التي مرت بها كل مرحلة، و ما سنوضحه من نشاط البرلمان بتوظيف آلية الأسئلة المبين كالآتي:

خلال الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002) عرفت هذه العهدة نشاطاً هاماً في استعمال هذه الآلية باعتبارها العهدة الأولى للتعددية الحزبية وذلك كما يلي¹:

عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المطروحة
82	621	703	كتابية
87	413	500	الشفوية

و من خلال الأسئلة المطروحة على المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية أنه لم يتم الجواب عن 87 سؤالاً شفويًا و 82 سؤالاً كتابيًا بقي معلقاً دون إجابة، ضف إلى ذلك الإجراءات الطويلة الخاصة بالنسبة للسؤال الشفوي تؤدي إلى فقدان آنيته

¹ - حصيلة العهدة التشريعية الرابعة (1997-2002)، وزارة العلاقات مع البرلمان.

و ارتباطه بالأحداث و تجاوزه زمنيا و بالتالي الإنقاص من أهميته بالنسبة لصاحبه و الرأي العام¹.

وخلال الفترة التشريعية الخامسة نجد أن ما يميز هذه الفترة هو التركيز على استعمال آلية الأسئلة سواء الشفوية أو الكتابية باعتبارها الآلية الأكثر سهولة واستعمالا و تمكنت الفترة التشريعية الخاصة بأربعة مئة وستة وستون 466 سؤالا شفويا حسب الجدول المبين أدناه²:

على مستوى المجلس الشعبي الوطني

الأسئلة	عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المجاب عنها	عدد الأسئلة المتبقية	عدد جلسات الرد عن الأسئلة
كتابية	400	372	28	
الشفوية	466	426	40	36

¹ - لمين شريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 64.

² حصيلة العمدة التشريعية الخامسة وزارة العلاقات مع البرلمان ، ص 29.

على مستوى مجلس الأمة

عدد جلسات الرد عن الأسئلة	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المطروحة
12	35	57	92	كتابية
/	07	35	43	شفوية

تفتح المناقشة ، وبمدة 05 دقائق إذ تم فتح باب المناقشة ، وبذلك يمكن للوزير المختص الرد أو الامتناع عن الإجابة¹ .

وفي ظل تبني نظام الشائبة البرلمانية ، قد اشترط القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة السالف الذكر فقد اشترط في مواده 69 و 70 و 71 أجل 10 أيام لإيداع نص السؤال الشفهي من قبل النائب إلى مكتب الغرفة المعنية ، وتخصص جلسة كل 15 يوما خلال الدورات العادية ويتم ضبط عدد الأسئلة بالاتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة .

وتعطي لصاحب السؤال إمكانية الكلمة من جديد لنقد جواب الوزير المختص لمدة دقيقتين في المجلس الشعبي الوطني .

وقد وضعت التعليمات العامة رقم 08 المؤرخة في 12 جويلية 2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية بعض الضوابط وهي :

¹ المواد 126-127-128-129-130 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964.

1- عدم قبول سؤال شفوي يتناول نفس موضوع سؤال قد تمت الإجابة عليه بمدة نقل عن 3 أشهر دون أن تتجاوز 03 دقائق¹.

2- إلزام صاحب السؤال الشفوي بموضوع النص المودع لدى المكتب عند عرضه للسؤال في الجلسة العامة².

3- عند غياب النائب السائل عن الجلسة المخصصة لطرح سؤاله فإن يفقد حقه في طرحه ولا يجيب عنه عضو الحكومة، ويتحول تلقائياً إلى سؤال كتابي مع إمكانية تأجيل طرحه إذا كان للغياب تبرير.

وتحدد مدة إجابة عضو الحكومة بـ 07 دقائق، مع إمكانية تمديدتها من طرف الرئيس، ويمنح له التعقيب مرة واحدة بمدة دقيقتين على الأكثر³.

وأما عن العهدة التشريعية السادسة فعرفت هذه العهدة في نشاطا مكثفا في استعمال هذه الآلية وذلك كما يلي⁴:

- تميزت دورة خريف 2007 بطابع خاص كونها أول دورة من الفترة التشريعية الجديدة وقد انصب اهتمام أعضاء البرلمان في الجانب الرقابي على آلية طرح الأسئلة الشفوية و الكتابية دون سواها من آليات الرقابة الأخرى، وقد تمحورت الأسئلة بشكل عام على جانبين أساسيين الجانب الاجتماعي و الجانب الاقتصادي.
- كما جاء في ربيع 2008 عدد الأسئلة الشفوية على مستوى المجلس الشعبي الوطني 135 سؤالا تمت الإجابة عن 39 سؤالا وتم سحب 4 أسئلة، و 7

¹ المادة 03 من التعليم رقم 08 المؤرخة في 12 جويلية 2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.

² المادة 04 من التعليم السابقة الذكر.

³ المادة 06 من التعليم السابقة الذكر.

⁴ - حصيلة العهدة التشريعية السادسة (2007-2012)، وزارة العلاقات مع البرلمان.

لعدم الاختصاص، أما على مستوى مجلس الأمة فتم طرح 41 سؤالاً تم الرد عن 22 منها.

- و في خريف 2008 بلغ عدد الأسئلة الشفوية المطروحة على مستوى المجلس الشعبي الوطني 45 سؤالاً أجيب عن 02 بقي 40 ثلاثة منها تم سحبها، أما عن مجلس الأمة فبلغ عدد الأسئلة الشفوية 28 سؤالاً أجيب عن 13 سؤالاً ليعود المجموع 73 سؤالاً على مستوى الغرفتين أجيب عن 15 منها .

أما عن الأسئلة الكتابية فبلغ على مستوى الغرفتين 148 وإلا فتم طرح 127 على مستوى المجلس الشعبي الوطني وتم طرح 21 سؤالاً كتابياً على مستوى مجلس الأمة.

- أهم نشاط عرفته دورة ربيع 2009 هو تقديم ومناقشة و الموافقة على مخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية أمام البرلمان ، وقد بلغ عدد الأسئلة الشفوية المطروحة على مستوى المجلس الشعبي الوطني 26 سؤالاً مقابل 65 سؤالاً كتابياً أما على مستوى مجلس الأمة فقد بلغ عدد الأسئلة الشفوية 31 سؤالاً مقابل 10 أسئلة كتابية فقط ، مما يبين بوضوح أن هذه الدورة لم تعرف النشاط المعهود في مجال طرح الأسئلة .

- و في خريف 2009 تمت الإجابة عن 55 سؤالاً شفويًا على مستوى المجلس الشعبي الوطني، و 42 سؤالاً شفويًا على مستوى مجلس الأمة مما يبين النشاط المكثف لمجلس الأمة في هذا المجال.¹

- كما عرفت دورة الربيع 2010 اللجوء المكثف لأعضاء البرلمان في إطار ممارسة الرقابة البرلمانية إلى آلية الأسئلة الشفوية والكتابية باعتبارها تسمح بالاتصال

1 - حصيلة العهدة التشريعية الرابعة 2007-2012، وزارة العلاقات مع البرلمان.

المباشر بين أعضاء البرلمان و أعضاء الحكومة وسهولة وسرعة التكفل بانشغالات المواطنين، فتم طرح 107 سؤالاً كتابياً على مستوى المجلس الشعبي الوطني، و 9 أسئلة كتابية على مستوى مجلس الأمة، وتمت الإجابة عن 67 سؤالاً شفويًا على مستوى المجلس الشعبي الوطني، و 56 سؤالاً شفويًا على مستوى مجلس الأمة¹.
 وتم إبراز التطور المعترف المسجل في لجوء أعضاء البرلمان إلى آلية الأسئلة الشفوية وتم ارتفاع في عدد الأسئلة المطروحة على مستوى غرفتي البرلمان في الفترة التشريعية السادسة، مقارنة بالفترتين التشريعتين الرابعة والخامسة.

- لقد عرفت دورة خريف 2010 هذه الدورة طرح 111 سؤالاً شفويًا على مستوى المجلس الشعبي الوطني أجيب عن 63 سؤالاً خلال 07 جلسات علنية، كما تم طرح 34 سؤالاً شفويًا على مستوى مجلس الأمة أجيب عن 22 منها خلال 03 جلسات علنية².

تم طرح 61 سؤالاً كتابياً على مستوى المجلس الشعبي الوطني أجيب عن 55 منها و طرح 22 سؤالاً كتابياً على مستوى مجلس الأمة تمت الإجابة من 16 منها.

- و في ربيع 2011 شهدت هذه الدورة طرح 86 سؤالاً شفويًا على مستوى المجلس الشعبي الوطني عن 61 سؤالاً منها إتمام طرح 84 سؤال شفويًا على مستوى مجلس الأمة أجيب عن 64 منها، كما عرفت هذه الدورة طرح 127 سؤالاً

¹ حصيلة النشاط التشريعي دورة الربيع 2010، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 7.

² حصيلة النشاط التشريعي دورة الخريف 2010، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 20.

كتايا على مستوى المجلس الشعبي الوطني تمت الإجابة عن 123 سؤالاً منها ، و 16 سؤال على مستوى مجلس الأمة تمت الإجابة عنها كلها¹.

- و خلال الدورة الخريفية لسنة 2012 تميزت بضعف النشاط الرقابي على مستوى الغرفتين ، بسبب انشغال أعضاء البرلمان بالتحضير للانتخابات التشريعية التي جرت بتاريخ 10 ماي 2012 ، حيث تم التركيز بصفة أساسية على الأسئلة الكتابية مقارنة بالأسئلة الشفوية.

فعلى مستوى المجلس الوطني كان عدد الأسئلة المطروحة واحداً، ولم يتم الإجابة عنها وعدد الأسئلة المسحوبة واحداً، وكان عدد الأسئلة الكتابية المطروحة ثمانية وعشرون. تم الإجابة عن اثنين وعشرون منها .

أما على مستوى مجلس الأمة فبلغ عدد الأسئلة الشفوية المطروحة بخمسة عشرة سؤالاً تمت الإجابة عن ثمانية منها، وتم الرد عن ثلاثة أسئلة شفوية، أما عن الأسئلة الكتابية فبلغ ثلاثة عشر سؤالاً تمت الإجابة عن اثنا عشرة سؤالاً².

على غرار الدورات السابقة لجأ أعضاء البرلمان بغرفتيه إلى استعمال آلية الأسئلة الشفوية والكتابية ، حيث شهدت طرح 69 سؤالاً شفوية على مستوى المجلس الشعبي الوطني أجيب عن 54 سؤالاً منها 31 سؤال تخص دورات سابقة خلال سبعة جلسات علنية ، كما تم طرح 49 سؤالاً شفوية على مستوى مجلس الأمة أجيب عن 68 سؤالاً منها ثلاثة وثلاثون (33 سؤالاً تخص دورات سابقة خلال 09 جلسات علنية كما

¹ حصيلة النشاط التشريعي دورة الربيع 2011، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 15.

² - وزارة العلاقات مع البرلمان، الدورة الرسمية، حصيلة العهدة التشريعية السادسة ، ص 3.

عرفت هذه الدورة طرح 111 سؤالاً كتابياً على مستوى المجلس الشعبي الوطني تمت الإجابة عن 74 سؤالاً منها ، و 11 سؤالاً كتابياً على مستوى مجلس الأمة تمت الإجابة عن 09 أسئلة منها .

أما في ما يخص الأسئلة الشفوية فقد عرفت هي الأخرى تفاوت من عهدة إلى أخرى و هذا ما سنوضحه كالأتي:

في الدورة الخريفية 2012¹ تم طرح 47 سؤالاً شفويًا على مستوى المجلس الوطني، أجب عن 05 أسئلة منها، كما تم طرح 22 سؤالاً شفويًا على مستوى مجلس الأمة، أجب 8 أسئلة.

و قد تم تحويل سؤال واحد بالمجلس الشعبي الوطني تم الإجابة عنه و كذلك 22 سؤال واحد أمام مجلس الأمة تمت الإجابة عنه.

و في الدورة الربيعية 2013² عرفت 157 سؤالاً شفويًا على مستوى المجلس الشعبي الوطني أجب عن 70 سؤالاً.

أما بالنسبة للأسئلة الموجهة من قبل انعقاد مجلس الأمة 27 سؤالاً شفويًا أجب عن 20 سؤالاً.

و فيما يخص الأسئلة شفوية المحولة إلى أسئلة كتابية فكانت 16 أسئلة تمت الإجابة عن سؤالين، أما على مستوى مجلس الأمة فسؤال واحد.

¹ - وزارة العلاقات مع البرلمان، الدورة الخريفية 2012، ص 13.

² - وزارة العلاقات مع البرلمان، الدورة الربيعية 2013، ص 21.

أما عن دورة الخريف 2013¹ تم طرح 87 سؤالاً شفويًا على مستوى المجلس الشعبي الوطني، أجيب عن 56 سؤالاً كما تم طرح 27 سؤالاً شفويًا على مستوى مجلس الأمة، أجيب عن 31 سؤالاً

أما عن الأسئلة الشفوية المحولة إلى أسئلة كتابية بالمجلس الشعبي الوطني كان بسؤالين تمت الإجابة عنها.

و في دورة الربيع 2014² طرح نواب المجلس الشعبي الوطني 36 سؤالاً شفويًا وجهت إلى أعضاء الحكومة و قد أجيب عن 19 سؤالاً، كما تم طرح أعضاء مجلس الأمة 150 سؤالاً شفويًا أجيب عن 6 أسئلة منها.

أما بالنسبة للأسئلة الشفوية المحولة إلى أسئلة كتابية مجلس الأمة سؤال واحد. و في خريف 2014³ كانت هذه الدورة ثرية جدا من حيث عدد الأسئلة المطروحة، فقد تميزت بطرح 101 سؤالاً شفويًا في المجلس الشعبي الوطني، تمت الإجابة عن 77 سؤالاً منها، أما على مستوى مجلس الأمة فتم طرح 69 سؤالاً شفويًا أجيب عن 46 منها.

¹ - وزارة العلاقات مع البرلمان، الدورة الخريفية 2013، ص 27.

² - وزارة العلاقات مع البرلمان، الدورة الربيعية 2014، ص 35.

³ وزارة العلاقات مع البرلمان، الدورة الخريفية 2014، ص 39.

و في ربيع 2015¹ بلغ عدد الأسئلة الشفوية المطروحة أمام المجلس الشعبي الوطني 151 سؤالاً، و36 سؤالاً أمام مجلس الأمة.

أما عن خريف 2015² تميزت هذه الدورة بطرح 145 سؤالاً شفويًا بالمجلس الشعبي الوطني، تمت الإجابة عن 75 سؤالاً شفويًا، أما على مستوى مجلس الأمة فقد تم طرح 30 سؤالاً شفويًا أجيب عن 18 منها.

- كما تفاوت عدد الأسئلة الكتابية سنوات من 2012 حتى 2015، فقد تم في دورة الخريف 2012 طرح 25 سؤالاً كتابيًا في الغرفة السفلى، تمت الإجابة عن 08 أسئلة منها.

و في ربيع 2013³ تم طرح 186 سؤالاً كتابيًا على مستوى الغرفة السفلى تمت الإجابة عن 137 سؤالاً منها ولم يطرح أي سؤال كتابي مع مستوى مجلس الأمة أما عن خريف 2013⁴ تم طرح 184 سؤالاً كتابيًا في الغرفة السفلى تمت الإجابة عن 122 سؤالاً منها، كما تم طرح 15 سؤالاً كتابيًا في الغرفة العليا أجيب عن 14 منها.

و في ربيع 2014¹ تم تسجيل 83 سؤالاً كتابيًا أمام المجلس الشعبي الوطني، أجيب عن 62 سؤالاً منها، في حين لم يطرح أعضاء مجلس الأمة أي سؤال كتابي خلال هذه الدورة.

¹ وزارة العلاقات مع البرلمان، الدورة الربيعية 2015، ص 45.

² وزارة العلاقات مع البرلمان، الدورة الخريفية 2015، ص 52.

³ وزارة العلاقات مع البرلمان، الدورة الربيعية 2013، ص 58.

⁴ وزارة العلاقات مع البرلمان، الدورة الخريفية 2013، ص 66.

أما عن خريف 2014² لقد تم طرح 191 سؤالاً كتابياً على مستوى المجلس الشعبي الوطني و 06 أسئلة أمام مجلس الأمة.

و في ربيع 2015³ بلغ عدد الأسئلة الكتابية المطروحة أمام المجلس الشعبي الوطني 196 أما على مستوى مجلس الأمة فقد تم طرح سؤالين.

وما يلاحظ أن عدد الأسئلة المطروحة أمام الغرفة السفلى يفوق بكثير ما يطرح أمام الغرفة العليا.

و في خريف 2015⁴ عرفت هذه الدورة نشاطاً معتبراً في مجال الرقابة البرلمانية من خلال آليات الأسئلة، فقد لغ عدد الأسئلة الكتابية المطروحة أمام المجلس الشعبي الوطني 305 سؤالاً وأمام مجلس الأمة 43 سؤالاً.

ويستخلص من خلال الأسئلة في صدارة تراتيب آليات الرقابة من حيث توظيفها ومع ذلك فإن مستوى أداء البرلمان الجزائري ضعيف مقارنة مع البرلمان المغربي⁵ وقد يعود إلى جملة من القيود والمعوقات تنحصر في الأسئلة المطروحة للحكومة ليست بالضرورة الإجابة عن كل سؤال ، فقد لا ترد الحكومة ، كذلك عدم توافر بعض المعلومات للإجابة عن الأسئلة ، وقد يكون غياب آلية الإلزام القانوني بالرد عن الأسئلة المطروحة في أجلها .

¹ وزارة العلاقات مع البرلمان، الدورة الربيعية 2014، ص 70.

² وزارة العلاقات مع البرلمان، الدورة الخريفية 2014، ص 76.

³ وزارة العلاقات مع البرلمان، الدورة الربيعية 2015، ص 81.

⁴ وزارة العلاقات مع البرلمان، الدورة الخريفية 2015، ص 88.

⁵ في المغرب خلال الولاية النيابية السابعة (2002-2007) تم طرح 1140 سؤالاً منها 654 سؤالاً على النواب مقابل 486 سؤالاً طلب المستشارين ، في حين وحل عدد الأسئلة المكتوبة 4487 وتمت الإجابة عن 3181 منها ، وهذه الأرقام

تتعلق بعهدة تشريعية واحدة . حصيد الأداء الرقابي للبرلمان المغربي الموقع الإلكتروني (www.parlement.ma)

المطلب الثاني: الاستجواب

إذا كانت الأسئلة قد كرسها الممارسة البرلمانية في النظام السياسي البريطاني ثم أخذت في التطور نتيجة السرعة انتشارها لسهولة استعمالها ، فإن الاستجواب وليد التجربة الدستورية في فرنسا ، لو أنّ هناك إجراء شبيه به في الممارسة البرلمانية البريطانية وهو ما يعرف باسم motion to adjourn الاقتراح بالتأجيل ، والذي يظهر في شكل سؤال بمناقشة.

لذلك لم يكن الاستجواب في الأصل يميز عن الأسئلة الموجهة للوزراء التي أخذت فيما بعد نظاما خاصا بها رغم التقارب بين الأسئلة البرلمانية والاستجواب إلا أنّ هذا الأخير حديث النشأة مقارنة بالأسئلة ، وعلى خلافها فإن الاستجواب ينتهي عادة بسحب الثقة من الحكومة أو من احد أعضائها ، كما أنّ هناك من يري أنّ الاستجواب يشبه إلى حد بعيد ما يسمى في بريطانيا بأسئلة الساعة Questions .time

سنحاول في هذا المطلب دراسة الاستجواب باعتباره من أهم وسائل الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، من خلال تحديد مفهومه وإجراءات ممارسة في النصوص الدستور الجزائري، ثم نختم هذا المطلب بتقييم التجربة البرلمانية الجزائرية من خلال ممارسة حقّ الاستجواب.

الفرع الأول: ماهية الاستجواب وشروطه

لا يتسنى لأعضاء البرلمان ممارسة حقهم في استجواب الحكومة إلا إذا التزموا بمجموعة من الشروط تجعل الاستجواب سليماً ويحقق الأهداف المرجوة منه.

مفهوم الاستجواب

أصل الاستجواب لغة، جاوب يقال تجاوب القوم، جاوب بعضهم بعضاً واستجوبه بمعنى طلب منه الجواب¹ والجواب هو ما يكون رداً على سؤال أو دعوى أو خطاب².

أما اصطلاحاً فيعرفه بعض الفقه بأنه "محاسبة الوزراء أو أحد الوزراء على تصرف في شأن من الشؤون العامة"³، كما يعرف على أنه "العمل الذي يقوم بموجبه العضو بوضع الوزير في موضع يشرح فيه سياسة الحكومة العامة أو توضيح مسألة محددة.

أما في الجزائر فيمكن إعطاء تعريف الاستجواب من خلال الدستور والنصوص المنظمة له بأنه وسيلة دستورية يستطيع بموجبها عدد من النواب أو عدد من أعضاء مجلس الأمة أن يطلبوا من الحكومة تقديم توضيحات لكشف الحقيقة حول موضوع من مواضيع الساعة التي تهم الدولة من خلال تبيان موقفها في ممارسة السلطة وتيسير الشأن العام. وهذا ما أكدته المادة 133 من دستور 96 المعدل سنة 2008 والمادة

¹. المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الإدارة العامة للمعجمات لإحياء التراث القاهرة، الطبعة الرابعة 2005، ص 145 وهو نفس المعنى الذي ورد في المعجم الوجيز الصادر عن مجمع اللغة العربية، القاهرة، طبعة وزارة التربية والتعليم 1993، ص 125.

². جلال بندياري الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة، 1996، ص 30.

³. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، دراسة مقارنة، طبعة 1، دار الفكر العربي، مصر 1960، ص 167.

65 من القانون العضوي 99_02 التي تنص على "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة وفقا لأحكام المادة 133 من الدستور.

الفرع الثاني : شروط ممارسة الاستجواب

لقد وضع المشرع الجزائري عدّة شروط لممارسة هذا الحقّ نستنتجها من نصوص مختلفة وردت في القانون العضوي رقم 99_02 وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان كل ذلك في إطار الاحترام التام للإطار الدستوري خاصة أحكام المادة 133 من الدستور 96 تلك الشّروط يمكن تصنيفها إلى شروط شكلية وأخرى موضوعية .

أوّلا : الشّروط الشّكلية الواجب توافرها في الاستجواب

من أهمّ الشّروط الشّكلية التي تستبق توظيف الاستجواب ما يلي¹ :

-أنّ يقدم طلب الاستجواب كتابة إلى رئيس الغرفة المعنية (المجلس الشّعبي الوطني أو المجلس الأمة) حسب الأحوال .وهذا ما يستخلص من نص المادة 65 من القانون العضوي 02/99 القاضية بضرورة تسليم رئيس الغرفة المعنية نص الإستجواب ،الذي يوقعه حسب الحالة ثلاثون نائبا أو ثلاثون عضوا في المجلس الأمة خلال الثماني والأربعون ساعة الموالية لإيداعه، واشترط الكتابة تسهل إطلاع أعضاء المجلس المعني ليتمكنوا من المناقشة ومعرفة أبعاده والتحقّق من صحة الوقائع التي ينطوي عليه² .

¹ -د أونيسي ليندة و أ.شرد يحيي، الاستجواب البرلماني في الجزائري بين الوثيقة الدستورية ممارسة البرلمانية، عدد خامس، جانفي 2016، ص 209

² . صادق أحمد، علي يحيي ،الاستجواب كوسيلة للرقابة على أعمال الحكومة ،المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية 2008 ، ص56

- أن يوقعه ثلاثون نائبا فالاستجواب في الجزائر حقّ جماعي وليس حقّا فرديا وبذلك يختلف عن السؤال ويشترط لقبوله أن يوقع على الأقل من طرف ثلاثون نائبا أو ثلاثون عضوا مجلس الأمة كحد أدنى ، وهذا الحد مبالغ فيه مقارنة بالحد القانوني اللازم للمبادرة بالقانون وهو عشرون نائبا¹ ، مما يؤدي إلى إضعاف هذه آلية وما يؤكد ذلك أنّ الممارسة العملية لهذه الوسيلة من طرف المجلس الشعبي الوطني كانت قليلة جدا وصلت إلى سبع استجابات فقط في الفترة التشريعية الرابعة.

أن يكون الاستجواب موجه إلى الحكومة ، حيث حصرت النصوص القانونية المنظمة لاستجواب توجيهه إلى الحكومة فقط ممثلة في الوزير الأول وأعضاء حكومته. وبالتالي لا يمكن توجيه الاستجواب إلى رئيس الجمهورية باعتباره غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان أو إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ، أو إلى أحد موظفي الدولة مهمّا كانت مكانته داخل النظام السياسي .

ثانيا : الشروط الموضوعية

- ارتباط موضوع الاستجواب بإحدى قضايا الساعة ويعني ارتباطه بقضية راهنة تكون محل اهتمام عام، فلا ينبغي أن تكون المسألة قديمة أو مستقبلية ولا ذات أهمية مستمرة في القطاع من القطاعات الوزارية .

- أن ينصب الاستجواب على أعمال الحكومة ما لم يرد النصّ عليه صراحة في دستور 96 والقانون 02/99، وإنما يتقرر عن طريق الاستنتاج، فطبقا لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية ، فإن الوزراء لا يسألون إلا عما لديهم من سلطات فعلية بمقتضى

¹. أنظر المادة 119 من دستور 1996.

الدستور والقانون وليس من الشأن المستجوب تحميل الوزير الأول أو الوزير المسؤولة عن مسألة تخرج عن اختصاصهما .

- أن لا يتضمن الاستجواب أمور مخالفة للدستور أو القانون ، فإذا كان طابع الاستجواب في حد ذاته مع الدستور لأن البرلمان يمارس اختصاصه التشريعي والرقابي في ظل نصوص الدستور والقانون¹ ، بالرغم من أنّ الدستور وكذا القانون العضوي لم ينص على هذا الشرط صراحة .

- أن يكون الباعث على الاستجواب تحقيق المصلحة العامة ، وهو شرط أساسي نصت عليه المادة 150 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2007² ، فقد أكدت بأنه لا يترتب على طلب الاستجواب متابعة إذا اتضح أنه لا علاقة له بالمصلحة العامة ، و يعتبر هذا الشرط سدا منيعا أمام التوظيف الشخصي للاستجواب واستغلاله كأداة لتصفية حسابات شخصية³ .

¹ . هذا الشرط كان معروفا في فرنسا فكان رئيس المجلس يستبعد الاستجواب إذا اشتمل على مخالفة ظاهرة للائحة أو الدستور كان يحمل الاستجواب هجوما ضد المجلس الآخر و ذلك أنّ الدستور هو الذي حدّد اختصاصات السلطات العامة و منح مجلس الشيوخ سلطات قضائية مستقلة كما استبعد رئيس مجلس النواب استجوابا من شأنه إثارة مسؤولية رئيس الدولة و ذلك تطبيقا للمادة السادسة من القانون 25 فيفري 1975 التي تقرر عدم مسؤولية رئيس الدولة إلا في حالة الخيانة العظمى أنظر بالتفصيل مدحت احمد يوسف غنائم ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة المركز القومي للإصدارات القانونية مصر ، طبعة 1، 2001، ص 387

² . نص المادة 150 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2007 على يمكن مكتب المجلس الشعبي الوطني أن يقر أنّ لا يترتب على طلب الاستحقاق أية متابعة عندما يتضح أنّه ليس لهذا المشكل علاقة بالمصلحة العامة.

³ -د. أونيسي ليندة و أ. شراديجي ، مرجع سابق ، ص 211.

الفرع الثالث: إجراءات الاستجواب

لكي يصل الاستجواب إلى الجهة التي يراد استجوابها وهي الوزراء لابد من القيام ببعض الإجراءات القانونية اللازمة لكي يصل الاستجواب إلى الجلسة التي يدرس فيها ويجب عليه الوزراء.

أولاً: إجراءات تقديم الاستجواب

إن أولى إجراءات هي إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالرغم من أن دستور 1996 و القانون العضوي 02/99 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 لم ينص على الجهة التي يودع لديها الاستجواب، كما لم تحدّد النصوص السابقة ضرورة تسليمه إلى رئيس المكتب شخصياً أو تسجيله لدى المكتب في سجل أو قيد.

إلا أنه بمجرد توقيع النواب عليه يكفي أن يودع لدى مكتب المجلس المهني ليأخذ سيره الطبيعي نحو عرضه ومناقشته.

بعد ذلك يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الاستجواب إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لإيداعه، هذا الوضع يعكس الطابع الإستعجالي للاستجواب ويفوت الفرصة على كل من يريد أن يعطله أو يؤجله بعدها تحدّد الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الاستجواب بالتشاور مع الحكومة وتكون هذه

الأخيرة خلال الخمسة عشرة التي يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداعه¹ وبعدها يوزع على النواب ويعلق بمقرّ المجلس النيابي المعني².

ثانيا :إجراءات دراسة الاستجواب

بعدها يحدّد مكتب من غرفتي البرلمان بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب فإن أصحاب الاستجواب يقومون بانتداب أحدهم لتقديم عرض يتناول موضوع الاستجواب، وهو ما يفيد بأن نص الاستجواب يعرض كاملا وبعدها تقوم الحكومة بالرد وبالإجابة غير أنّ السؤال الذي يطرح نفسه هو ما المقصود بالحكومة؟ هل الوزير الأول أو أحد الوزراء الممثل لها أو الوزير المختص وزارته بموضوع الاستجواب أم تخص الحكومة بكاملها للإجابة على موضوع الاستجواب.

ولقد أجاب المجلس الدستوري في رأيه ، رقم 08/ف1. ع/م د/99³ مؤكداً على إمكانية استجواب رئيس الحكومة (سابقا) وكل عضو من أعضائها أي الوزراء وجنب البرلمان حضر الاستجواب فقط في رئيس الحكومة الوزير الأول حاليا⁴.

وبالرجوع إلى الممارسة العلمية لوسيلة الاستجواب نجد أنّ الوزير المختصّ وزارته بموضوع الاستجواب هو الذي كان يرد على موضوع الاستجواب.

¹ . تنص المادة 150 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 77 على "تمكن مكتب المجلس الشعبي أن يقرر أن لا يترتب على طلب الاستحقاق أية متابعة عندما يتضح أنّه ليس لهذا المشكل علاقة بالمصلحة العامة".

² - المادة 123 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997.

³ - د. أونيسي ليندة و أ. شراد يحي ، مرجع سابق ، ص 212.

⁴ - أنظر بالتفصيل الرأي رقم 08/رق ع /م د /99 المؤرخ في 25 فيفري 1999 يتعلّق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 02/99 للدستور، الجريدة الرسمية، رقم 9، مارس، 1999، ص 7.

كما شهدت الممارسة غياب رئيس الحكومة في الاستجواب المتعلق بتزوير الانتخابات لسنة 1997 و الاعتداء على الحصانة البرلمانية¹ وهذا ما يفسر إمكانية الإنابة على الإجابة في الاستجواب لأنّ الحكومة في الجزائر متضامنة أمام البرلمان لها أنّ تعين من ينوب عنها كما يحقّ للنواب أنّ يعينوا من ينوب عنهم في طرح الاستجواب وهذا الوضع ناتج عن انعدام إثر همام للاستجواب في الجزائر وهو إثارة المسؤولية الفردية للوزير عن الأخطاء التي يرتكبها على رأس وزارته.

الفرع الرابع: تقييم الاستجواب

لقد أثبت الواقع التطبيقي للاستجواب وعبر التجربة البرلمانية الجزائرية ضآلة توظيفه حيث وصل سبع استجوابات في الفترة التشريعية (1997_2002) و 9 استجوابات في الفترة التشريعية (2002-2007)² على مستوى المجلس الشعبي الوطني، و لم يتم تسجيل أي استجواب خلال الفترتين التشريعتين السادسة (2007-2012) و خلال السنوات (2012-2013-2014-2015)، أما مجلس الأمة لم يستخدم أعضاؤه الاستجواب إطلاقاً من بداية عهده إلى حد الساعة، وذلك لصعوبة جمع النصاب الموقع لطلب الاستجواب والمحدّد بثلاثين عضواً، وكذلك عدم فعاليته وهذا ما سيوضحه الجدول التالي³:

¹ - رد وزير العدل حافظ الأختام على الاستجوابين المتعلّقين بالانتخابات المحلية و الاعتداء على الحصانة البرلمانية بدلا من رئيس الحكومة سابقا.

² - حصيلة الدورة التشريعية الخامسة 2002-2007، نشرية الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان. www.apn.dz

³ - المصدر حصيلة المجلس الشعبي الوطني الفترة التشريعية الرابعة والخامسة، نشرية الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.

موضوع الاستجواب	تاريخه	نتائج الاستجواب
جدول التجاوزات التي حدثت في لانتخابات المحلية سنة 1997	1997	ترتب عنه أنشاء لجنة تحقيق
حول المساس بالحصانة البرلمانية في حق بعض النواب في أكتوبر 97	1997	ترتب عنه أنشاء لجنة تحقيق
حول عدم اعتماد حزبي حركة الوفاء والعدل والجهة الديمقراطية سنة 2000	2001	إجابة بدون إثر
بشأن حرق القانون رقم 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية	2001 ثم اعد في 2002/12/22	اجل إلى سنة 2003 ثم إجابة عليه الحكومة في 2003/01/09 دون عرض
حرق الحصانة النيابية خلال المسيرة السلمية لحركة مجتمع السلم في 2003/02/27	2003/03/12	تم الرد عليه في 2003/01/06
منكوبو زلزال 21 ماي 2003	2004/01/05	لم يتم الرد عليه
الاعتداءات التي تعرض لها مناصر والفريق الوطني بتونس	2004/02/25	تم سحبه في 2004/05/30

يلاحظ أنه من خلال حصيلة الاستجواب المقدمة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني بعدة ملاحظات أهمها:

- قلة عدد الاستجوابات المقدمة من طرف أعضاء المجلس الوطني حيث وصل عددها 16 استجواب خلال الفترة التشريعية الرابعة والخامسة أي بمعدل يتراوح من استجواب إلى استجوبي في كل سنة، وهو رقم ضعيف يبرز إهمال استعمال وسيلة الاستجواب البرلماني وكذلك انعدام أثاره في الكثير من الحالات مقارنة ببعض الدول.
- مواضيع الاستجواب كلها تعدّ من مواضيع الساعة وهذا لا يعني أنّها الوحيدة فمواضيع الساعة عبر الفترات التشريعية السابقة كثيرة ومتنوعة وخطيرة مثل الاختلاسات والفساد، وكان بالإمكان إثارتها لكن التنظيم القانوني للاستجواب المعقد لما يتضمنه من شروط صعبة ومشددة يشكل عائقا أمام النواب لإثارته وممارسته كما أنّ مشاركة الحكومة في جدول موعده مناقشة الاستجواب مع مكاتب البرلمان من شأنه أنّ يؤدي إلى عرقلة المعارضة خاصة في ممارسة حقّها الرقابي في الوقت المناسب.
- بعض الاستجوابات لم يتم الرد عليها أصلا أو تم الرد عليها بعد مرور مدة زمنية يعكس وجود تفاعل ضعيف من حيث التعامل مع الاستجواب كأداة للرقابة.
- عمومية الإجابة عن الاستجوابات و عدم خوضها في صميم الموضوع مما جعل النواب لم يقتنعوا بها، الأمر الذي دفعهم إلى المبادرة بإنشاء لجنة تحقيق مثل التي أنشأت للتحقيق بخصوص سير الانتخابات المحلية بعد استجواب الحكومة سنة 1997.¹

¹ - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 24، المؤرخة في 1997/12/24، ص 32-33.

- وجود الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة جعلت الاستجواب في الجزائر من وسائل الرقابة المستبعدة. فالتحالف الرئاسي يشكل جهازا رادعا للمعارضة من جهة ومن جهة أخرى أزمة الحراك الحزبي التي شهدتها الجزائر حيث أغلب الأحزاب تعيش انقسامات وعدم وجود تكتل بين قوى المعارضة كلها عوامل تقوي من مركز الحكومة.

إن تراجع الاستجواب وقلة استعماله، لا يرجع إلى القيود الدستورية، بل أيضا لطبيعة البرلمان وتكوينه ونوعية أدائه و كفاءة نوابه.

ولتفعيل الوظيفة الرقابية للبرلمان على أعمال الحكومة عن طريق الاستجواب يجب إعادة النظر في المنظومة الدستورية التشريعية التي تحكم آليات ممارسة الاستجواب في الجزائر وترتيب كل أثار القانونية عليه وخاصة إثارة مسؤولية الوزراء الفردية تفعيل دور المعارضة في مشاركة في رسم السياسة العامة للدولة وذلك من خلال البرلمان.

تطوير الأداء البرلماني الرقابي وذلك يرفع كفاءة النواب وتزويده بكل الوسائل الحديثة والتكنولوجية لحصولهم على المعلومات خاصة تلك المتعلقة بالحكومة لكي يقوم النواب بدورهم الرقابي المنوط لهم.

المطلب الثالث: التحقيق البرلماني

تحوّل البرلمانات في معظم الأنظمة السياسية باختلاف طبيعتها حق إجراء التحقيق في القضايا العامة قصد الوصول إلى الحقيقة و تنوير الرأي العام سواء من خلال لجانها الدائمة أو تشكيل لجان خاصة لذلك ، ولدراسة هذا الموضوع سنحاول تعريف التحقيق البرلماني و إجراءات إنشاء لجان التحقيق ونطاق أعمالها وسلطاتها و نتائجها و نتائج

التحقيق البرلماني وتقييم فعالية عملية لجان التحقيق خلال العهديات التشريعية الرابعة والخامسة و السادسة و السنوات (2012-2013-2014-2015).

الفرع الأول: تعريف التحقيق البرلماني

للتحقيق البرلماني عدة تعاريف من بينها ذلك الذي يرى بأن التحقيق البرلماني هو شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان ، هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة ويحق لها الاطلاع على كل المستندات والوثائق و استدعاء المسؤولين للقول أمامها والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع¹ .

و هناك من يرى بأن التحقيق البرلماني هو وسيلة رقابية متعددة الأطراف غير مقصورة ككل من الناحية ولا فردية الطلب كالاستجواب، وإنما تتجاوز ذلك إلى البرلمان بتحري عما وقع في نطاقه من مخالفات أو تجاوزات من ناحية أخرى تعكس بذلك رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق بإجراء تحقيق² عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية ، بوضع اقتراحات معينة كتحريرك المسؤولية السياسية أو إصلاح ضرر معين أو تلاقي أخطاء معينة وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير³ .

¹ عبد الواحد الكيالي ، موسوعة السياسة .

² محمد باهي أبو يونس ، المرجع السابق ، ص108.

³ إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص 120.

كما تعرف لجان التحقيق البرلمانية من جانب آخر أنها وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عنه لجنة منه لتستظهر بنفسها ما يقدمه البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه .

ويكون لها سبل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان صاحب القرار النهائي¹ .

وعلى ذلك النحو هناك تعريف آخر يرى بأن التحقيق البرلماني على أنه " إجراء تستخدمه الهيئة النيابية للقيام بوظيفتها في رقابة الهيئة التنفيذية وذلك عن طريق تشكيل لجنة مكونة من أعضائها تقوم بتجميع المعلومات الضرورية و تقديم تقرير بالنتائج التي توصلت إليها وعلى ضوء هذه النتائج تتخذ الهيئة البرلمانية قرارها .

و كون لجان التحقيق البرلمانية تعتبر كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية الفعالة فهي ليست بحاجة إلى نص يقررها على اعتبار أنها " تستمد وجودها من الوظيفة التشريعية والرقابة للبرلمان لأنها مرتبطة بنشأة النظام البرلماني كما هو الشأن في بريطانيا وفرنسا.

كما أكدت المحكمة العليا هذا الحق للكونغرس في الولايات المتحدة الأمريكية ضمن وظائفه الدستورية² ، في حين نجد أنظمة أخرى حرصت على الرغم من ذلك على تأكيد هذا الحق من خلال النص عليه صراحة كما هو الشأن بالنسبة للدساتير الجزائرية.

¹ عبد الله إبراهيم ناصف ، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، القاهرة ، 1981 ، ص181.

² محمد باهي أبو يونس ، المرجع نفسه ، ص 108.

نستخلص من مجموع التعريفات السابقة أن التحقيق البرلماني ينطوي على العناصر التالية :

- تعتبر لجان التحقيق وسيلة من سائل الرقابية البرلمانية .
- ينصب التحقيق البرلماني على أعمال السلطة التنفيذية الخاضعة لرقابة البرلمان.
- تقوم اللجنة بنفسها بالعمل للوصول إلى حقيقة واستجلائها .
- لا تقوم هذه اللجان بإصدار قرارات وإنما تكتفي بعرض نتائج عملها في شكل تقرير تقدمه إلى المجلس النيابي ، ومن ثم فهذا الأخير هو الذي له أن يقرر ما يراه مناسباً نتيجة لهذا التقرير .

مما سبق تتضح لنا أركان التحقيق البرلماني والتي تنحصر في أربعة أركان تتمثل في هيئة تقوم به و موضوع للتحقيق وصلاحيات هامة وواسعة لمن يتولاه على أن يكون عمله علني.

الفرع الثاني : الإجراءات المتبعة لإنشاء لجان التحقيق

إذا كانت آليات الرقابة لدى متابعة البرلمان لنشاط الحكومة تعتمد على تلقي المعلومات من الحكومة ، بما فيها الاستماتة المخول للجان البرلمان ، فإن البرلمان من خلال التحقيق البرلماني يستقي بنفسه المعلومات والحقائق حول نشاط وأعمال الحكومة من مصدرها ويكون ذلك من خلال إنشاء لجنة تحقيق وفق الإجراءات القانونية.

تنص المادة 161 من دستور 1996 يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة¹ .

¹ وكذلك نصت على إنشاء لجنة التحقيق المادة 76 من القانون العضوي 99-02 .

إن النص الدستوري حول لغرفتي البرلمان الحق في إنشاء لجنة التحقيق بشروط وفق إجراءات قانونية محددة .

الفقرة الأولى: شروط إنشاء لجنة التحقيق

يرتبط المؤسس الدستوري بإنشاء لجنة التحقيق بضرورة توافر شرط المصلحة العامة في القضية المراد التحقيق فيها وعدم وجود متابعة نفسه في القضية نفسها وكذلك ألا يكون موضوع التحقيق قد أجرى فيه تحقيق سابق¹ .

1) شرط المصلحة العامة

اشتراط المؤسس الدستوري توفر هذا الشرط في القضية المراد إنشاء لجنة تحقيق حولها ويقصد بالقضية ذات المصلحة العامة كل قضية يعني من حيث أهميتها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مصالح المجموعة الوطنية و المواطن طبقاً لمبادئ الميثاق الوطني. يبقى إذن تقديم مدى توافر شرط المصلحة العامة في القضية المراد التحقيق فيها يكون حسب وقائعها و ملاساتها.

وبالتالي وضع المؤسس الدستوري لشرط المصلحة العامة كشرط جوهري وأساسي لإنشاء لجنة التحقيق .

¹ محمد هاملي، مرجع سابق ص 75.

2) شرط عدم وجود المتابعة القضائية

تنص المادة 79 من القانون العضوي 99-02 على ما يلي : " لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذ تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع و الأطراف " وبالتالي يتم إعمال شرط عدم وجود المتابعة القضائية أي عندما يكون الوقائع محل تلك المتابعة متخذة من حيث الأسباب والموضوع والأطراف مع الوقائع المراد التحقيق فيها ، وذلك احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات وضماناً بذلك لعدم تدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة القضائية مما يترتب عنه أن المتابعة القضائية مانعا أمام إنشاء لجنة التحقيق .

3) أن لا يكون موضوع التحقيق أجرى فيه تحقيق سابق

إن المشرع الجزائري أخذ بشرط آخر يخص موضوع التحقيق وهو ألا يكون موضوع التحقيق قد أجرى فيه تحقيق سابق، وهذا الأمر لا يتضح من نص المادة 161 من دستور 1996 السالفة الذكر " يمكن كل غرفة أن تنشئ في أي وقت ... " والتي توجب بأن إنشاء لجنة التحقيق مطلق من حيث الزمن بل يتضح من نص المادة 80 من القانون العضوي 99-02 و التي تنص على ما يلي : " تكتسي لجان التحقيق مهامها ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشرة (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها".

وكذلك النظام الفرنسي فان الأمر السالف الذكر اشترط مرور مدة 12 شهرا من انتهاء تحقيق اللجنة الأولى ليتمكن إنشاء لجنة جديدة في ذات الوقائع المحقق

فيها ولرئيس مجلس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ صلاحية الفصل في أي اختلاف حول مدى انقضاء هذه المدة أو مدى التشابه بين الوقائع السابقة و الحالية¹ وتكمن أهمية هذا الشرط في كونه يسمح بانسجام العمل البرلماني بالابتعاد عن أي إبداء نسبي سياسي محض ناتج عن تغيير المشروع أو التناوب على المهام التشريعية².

الفقرة الثانية : إجراءات إنشاء لجان التحقيق

تحكم إنشاء لجنة التحقيق عدة إجراءات تبدأ باقتراح لائحة إنشاء اللجنة أولاً ثم بعد التصويت على اللائحة يتم تعيين أعضاء اللجنة ثانياً، و أخيراً ضرورة إعلام الغرفة المنشئة لها للغرفة الأخرى بهذا الإنشاء ثالثاً .

1) اقتراح لائحة إنشاء اللجنة

يتم إنشاء لجان التحقيق بناء على التصويت على اقتراح لائحة موقعة من قبل 20 نائباً على الأقل في المجلس الشعبي الوطني و 15 عضواً على الأقل في مجلس الأمة³. في حين نص القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة و غرفتي البرلمان على أن النصاب المطلوب لاقتراح لائحة لإنشاء لجنة تحقيق في كلا غرفتي البرلمان هو 20 أو 20 عضواً في كل غرفة⁴.

¹ محمد باهي أبو يونس ، المرجع السابق ، ص115.

الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية ، 2002.

² Vallet Elisabeth « les commissions d'enquête parlementaire sous la 5^{ème} république » revue française de droit constitutionnel, N54, Avril – Juin 2003.

³ المادة 103 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 والمادة 85 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

⁴ المادة 77 من القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان .

وقد اعتبر بعض النواب أن رفع عدد المبادرين باللائحة إلى عشرين نائبا الغرض منه هو تعميم الأفواج¹ ، ويرمي إلى منع المعارضة من ممارسة حقها في الرقابة لأنه ليس من المنطق أن تنتظر من الأغلبية التحقيق في ممارسة حكومتها لذا يجب أن تعطي كل مجموعة برلمانية مرة كل سنة على الأقل الحق في أن تقرر إنشاء لجنة تحقيق في الميدان الذي تريده أو بعدد من النواب .

فمثلا يقرر سبع (1/7) النواب إنشاء لجنة تحقيق بدون تصويت، وفي كل الأحوال تكون اللجنة مكونة من تشكيل المجلس.

2) تعيين أعضاء لجنة التحقيق

اشتراط النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة أن يعين أعضاء لجنة التحقيق من بين أعضاء الغرفتين بنفس الكيفية التي تشكل بها لجانها الدائمة² ، في حين لم ينص كلا من النظامين للمجلس الشعبي الوطني لسنتي 1997 و 1989 على الكيفية التي تتشكل بها لجان التحقيق وقد أكد القانون العضوي المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان ، حيث جاء فيه على أنه " تعين كلا الغرفتين من بين أعضائها أعضاء لجنة التحقيق حسب نفس الشروط التي يعين بها أعضاء اللجان الدائمة في النظام الداخلي لكليهما³ .

وعلى الرغم من غموض هذا النص إلا أن التعيين يراد به موافقة كل غرفة على تركيته لجنة التحقيق التي يجب أن تتشكل من بين أعضائها .

¹ المادة 107 من القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989.

² المادة 104 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، والمادة 86 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

³ المادة 78 من القانون العضوي المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة .

و يرى بعض الكتاب أن الممارسة البرلمانية في الجزائر قد أثبتت بان أعضاء لجان التحقيق التي تشكلت خاصة في عهد الحزب الواحد لم يكونوا يختاروا بناء على الترشح الحرفي الجلسات العلنية، ولكن من خلال قائمة تحضر مسبقا من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني بالاتفاق مع الحكومة ومن تم فان أعضاء المجلس في جلستهم العلنية يقتصر دورهم على المصادقة على اختيار مسبق .

الفرع الثالث: نطاق التحقيق البرلماني

إذا كانت رقابة البرلمان لعمل الحكومة تمتد إلى كل ما يدخل في اختصاص السلطة التنفيذية، فإن التحقيق البرلماني يبقى محاطا بمجموعة من الشروط كما يبقى نطاقه مرتبطا بالزمان و المكان.

الفرع الرابع: مجال التحقيق البرلماني

على الرغم من اتساع نطاق التحقيق البرلماني كما سبق ذكره ، إلا أنه يبقى محكوما بمجموعة من الشروط فيما يلي :

يجب أن ينصب التحقيق البرلماني على الأجهزة الإدارية و المصالح والهيئات العامة بالإضافة إلى الأشخاص المعنوية الخاصة إذا كانت تشرف على إدارة مرفق عام .

الفرع الخامس: سلطات لجان التحقيق

لا يمكن للجان التحقيق أن تقوم بدورها على أكمل وجه إذا لم تكن تتمتع بسلطات هامة تسمح لها القيام بمهمة الرقابة، لأن نجاح التحقيق مرتبط بالوسائل التي

تمتلكها اللجنة لهذا السبب ففي الأنظمة التي تكون فيها سلطة التحقيق متطورة تسمح لجان التحقيق بوسائل فعالية تسمح لها بإجراء تحقيقها على أكمل وجه¹.

و حتى يجرى التحقيق البرلماني في أحسن ظروف يجب أن يكون تحت تصرف لجان التحقيق ومن ثم فإن هذه السلطات تمارس على أشخاص والوثائق و المستندات.

أولا : السلطات المرتبطة بالوثائق والمستندات

قصد القيام بالدور الرقابي ومن ثم الوصول إلى الحقيقة تسمح لجان التحقيق بحققها في الاطلاع على الوثائق والحصول على الصور اللازمة من مستنداتها و الكشف عن بياناتها الضرورية لأداء عملها².

وقد أكد القانون العضوي 99-02 المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان على هذا الحق للجان التحقيق بنصه على أنه " تخول لجان التحقيق الاطلاع على أية وثيقة و أخذ نسخة منها"³، غير أن حق الاطلاع ليس مطلقا إذ عادة ما يحظر على لجان التحقيق الاطلاع على الوثائق ذات الطبعة السرية ومن هذا الصدد استثنى القانون العضوي السالف الذكر الوثائق والمستندات التي تكتسي طابعا سريريا واستراتيجيا يعمم الدفاع الوطني و المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي⁴.

¹ عباس عمار ، المرجع السابق ، ص123.

² محمد باهي أبو يونس ، المرجع السابق ، ص116.

³ المادة 84 من القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان .

⁴ المادة 84 من القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان .

و جعل القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان سلطة تبرير وتعليل مدى سرية الوثائق من صلاحيات الجهات المعنية¹ ، وهو من شأنه أن يدفع هذه الجهات إلى التنسيق في تسليم بعض الوثائق الهامة للجنة التحقيق بحجة سريتها وارتباطها بالأمن الوطني الداخلي والخارجي بالرغم من إتباع مفهوم هذا الأمن إضافة إلى مبدأ السرية لا يقتصر فقط على الدفاع الوطني وإنما يمتد إلى الشؤون الدبلوماسية.

ثانيا : السلطات الممارسة على الأشخاص

للجان التحقيق سلطة استدعاء كل شخص ترى بأن هناك أهمية يقدمها للتحقيق عند الاستماع إليه وتقديم شهادته ، وقد تجاوزت بعض الأنظمة مجرد منح السلطة الاستدعاء للتصدي بل ذهبت إلى منحها سلطات الالتزام والإجبار على الحضور كما هو الشأن للنظام الفرنسي ، بل هناك الكثير من النظم تخول قوانينها لجان التحقيق البرلمانية نفس الصلاحيات التي تسمح بهما السلطات القضائية ، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وإيطاليا وألمانيا².

حول القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان في الجزائر للجان التحقيق الاستماع إلى أي شخص ترى بأنه بإمكان شهادته أن تفيد سير التحقيق كما يرسل رئيس الغرفة المشكلة للجنة التحقيق إلى رئيس الحكومة طلبات الإستماع إلى أعضاء الحكومة على أن يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات و الزيارات إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق

¹ المادة 84 من القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان .

² CF. elles .C.B. la rationalisation du contrôleop. cit 315.

السلطة السلمية التي يتبعونها¹، وذلك بهدف إطلاعهم مسبقا على مضمون البرنامج² الذي تنوي اللجنة إتباعه في تحريرها وبعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا يدون في التقرير وتحمل السلطة الوصية كامل مسؤوليتها كما قد يصل الأمر طبقا للقانون رقم 04/80 إلى حد تطبيق قانون العقوبات على الذين يرفضون الامتثال أمام لجان التحقيق، أو تهديد الشهود أو النواب المحققين وفي حالة الإدلاء بشهادة الزور الإغراء أو ترهيب الشهود تطبق أحكام المادتين 235 و 236 من قانون العقوبات³ كما أن الممارسة البرلمانية قد أثبتت بأن لجان التحقيق التي تنشأ هما المجلس الشعبي الوطني قد واجهت بعض الرفض من طرف بعض الهيئات والأشخاص في تقديم بعض الوثائق أو حتى المثول أمامها⁴.

ثالثا : سلطات لجان التحقيق على الأمكنة

تخول لجان التحقيق قصد القيام بتحقيقاتها على أكمل وجه حق التنقل إلى أي مكان أو جهة إدارية لها علاقة بموضوع التحقيق قصد قيامها بتحرياتها الضرورية كما لها أن تقوم بإجراء زيارات ميدانية والقيام بمعاينات في الأمكنة التي من شأنها مساعدة مجرى التحقيق، ليس هذا فقط بل حول القانون المؤرخ في 20 جويلية 1991 في فرنسا للجان التحقيق حق الانتقال إلى خارج فرنسا إذا كان التحقيق يقتضى ذلك و في جميع

¹ المادة 83 من القانون العضوي لحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان .

² المادة 83 من القانون العضوي لحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان .

³ المادة 28 من القانون 04-80 كما يعاقب نفس المادة ووفقا لقانون العقوبات 235 ، 236.

⁴ CF. elles .C.B. la rationalisation du contrôleop. cit 315.

الأحوال تكون نفقات الانتقال والزيارات الميدانية على المجلس النيابي التابعة له لجنة التحقيق¹.

الفرع السادس: نتائج التحقيق البرلماني

يترتب عن التحقيق الذي تباشره اللجان البرلمانية مجموعة من النتائج تأتي من شكل توصيات واقتراحات تكون مدرجة في التقرير الذي تعده لجنة التحقيق ولو أن هذا التقرير لا ينتج آثاره إلا إذا تمت الموافقة عليه من طرف الغرفة المنشئة للجنة ولما كانت لجنة التحقيق غير مخولة صلاحية اتخاذ القرارات معينة فإن عملها لا يعدو أن يكون مجرد عمل تحضيرى يسمح للغرفة التي أنشأتها اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة ومن ثم يمكننا أن نحدد بعض النتائج التي يؤول إليها تحقيق اللجنة تتمثل فيما يلي :

1- المطالبة بضرورة تكيف الإطار القانوني أو إعادة النظر فيه

قد ينتهي التحقيق البرلماني بالتوصية على ضرورة سد النقائص التي تعترى النصوص التشريعية ما دام أحد أهداف مباشرته هو الكشف عن النقائص الواردة في القوانين السارية أو ثغرات تعترى هذه القوانين أو افتقارها كاملا للقوانين في موضوعه، وفي هذه الحالة قد يفسر عن اقتراح بمشروع قانون أو اقتراح تعديل نصوص قائمة و لتلاقي ما يوجد من عيوب أو نقائص².

¹ محمد باهي أبو يونس ، المرجع السابق ، ص118.

² C.F.Dimitri. G.L. op.cit.pp480-486.

2- الدعوة للإحالة على جهات التحقيق

قد تفضي تحريات لجنة التحقيق إلى نتيجة مفادها أن الإطار القانوني المنظم لموضوع التحقيق كاملاً لا تشوبه نقائص أو ثغرات، لكن قد تكشف في نفس الوقت بأن الجهات التي خضعت للتحقيق أن تحيل المخالفين لهذه القواعد على الجهات المعتمدة بالتحقيق كمبدأ عام ما دامت رقابة البرلمان تكتسي طابعاً سياسياً عليه له سوى إحالة التقرير والتوصيات التي يتضمنها على الحكومة حتى يتمكن من إخفاء جزاءات تأديبية في مواجهة المخالفين والمقصرين إذا رأت بأن الأمر يستدعي ذلك ولأجل هذا الغرض يمكن للمجلس أن يدعم تقرير اللجنة¹.

بعض الدساتير بإنهاء التحقيق بتقرير المسؤولية السياسية للحكومة وهو ما أخذت به النظام السياسي اللبناني الذي يسمح دستوره لمجلس النواب أن يثير المسؤولية الساسة للوزراء سواء كانت فردية أو تضامنه كأثر التحقيق².

أما النظام السياسي البريطاني فإن التحقيق الذي تباشره اللجان المشكلة من قبل مجلس العموم قد ينهي إلى إحدى النتيجتين فإما أن يوصي إلى وضع تشريع جديد أو مؤاخذه الوزارة أو وزراء معين سياسياً أو جنائياً إذ تبين من التحقيق أنهم أخطئوا³ بالتصويت على لائحة تدعو الحكومة من خلالها برفع دعوى قضائية حول الجوانب الغير قانونية التي لاحظها المحققون البرلمانيون وهو ما جرت عليه التقاليد البرلمانية.

¹ فارس محمد عبد الباقي عمران ، المرجع السابق ، ص 413.

² محسن خليل و النظام الدستوري في لبنان 1996 ، ص 387.

³ سيد رجب السيد محمد ، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية ، المعاصرة مقارنة بالنظام الإسلامي ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة 1986، ص76.

ومن ثم يكون المجلس قد أحال المخالفين على العدالة ولو بطريقة غير مباشرة للقواعد القانونية على العدالة فيه أضعاف كبرى لسلطة الرقابة عموماً وخاصة ما تتعلق منها لتحقيق البرلمان ، قد كان أولى لوصل المجلس حق التماس العدالة من خلال رئيسه أو على الأقل من خلال وزير العدل لأنه غير معقول أن يمكّن القانون رئيس المجلس التماس العدالة في مرحلة التحقيق لمتابعة الأشخاص الراضين المثل أمام لجنة التحقيق ويسحب منه نفس الحق في ما بعد التحقيق¹ .

فبرغم من أن السماح للمجالس النيابية بإحالة الأشخاص على العدالة ولو حتى من خلال رؤسائها فيه مساس بمبدأ الفصل بين السلطات لذلك فإن البرلمان حين يحيل الأمر على جهات التحقيق لا يلزم الأخيرة برأيه بل تبقى لتلك الجهات حريتها سواء من حيث مبدأ مباشرة التحقيق أو من حيث الأثر الذي ينتهي إليه تحقيقها فالأمر لا يتعدى مجرد الأخطار من مجلس للجهة المختصة مباشرة² .

3- إدانة الحكومة

لا شك أن التحقيق البرلماني قد تحمل نتائجه عدة أوجه فقد لا تتوصل اللجنة من خلال تحرياتهما إلى أي شيء يمكن أن يدين الحكومة، وقد ينتهي بتحديد الثقة فيها وقد يفضى فقط إلى مجرد توجيه لها بضرورة الالتزام باتخاذ إجراءات مناسبة لإزالة الأضرار الناجمة عن تقصيرها عن بعض أوجه النشاط التي تشرف عليها كما ينهي التحقيق بنتيجة خطيرة وهي إدانة الحكومة إذا ثبت تقصيرها³ .

¹ CF- Yelles, CB, la rationalisation du contrôle Op, cit .p327.

² فارس محمد عبد الباقي عمران ، المرجع السابق ، ص 419.

³ محمد قدرى حسين ، المرجع السابق ، ص 362-363.

الفرع السادس: فعالية تقييم التحقيق البرلماني من سنة 1997 إلى 2015

من خلال التجربة البرلمانية الجزائرية نجد نشاط التحقيق البرلماني يكاد منعدما و هذا ما تأكده الإحصائيات المدونة في الجدول التلخيصي المبين أدناه للجان التحقيق التي تم إنشاؤها من قبل المجلس الشعبي الوطني خلال الفترات التشريعية الرابعة و الخامسة و السادسة و السنوات (2012-2013-2014-2015) و هي كالأتي¹:

مصدر التحقيق	تاريخ إنشاء اللجنة	موضوع التحقيق	الفترة التشريعية الرابعة
لم يتم النشر التحقيق	1997/11/23	سير الانتخابات المحلية لسنة 1997	
تم توزيع التقرير على أعضاء المجلس الشعبي الوطني ولم يتم نشره	1997/11/24	الاعتداء على النواب	
لم ينشر تقرير اللجنة	2001/04/30	الأحداث التي عرفتها بعض ولايات الوطن	
لم ينشر تقرير اللجنة	2004/01/25	خرق الحصانة البرلمانية	الفترة التشريعية الخامسة
لم ينشر تقرير اللجنة	2004/01/25	الممارسات غير	

¹www.apn.dz.

		القانونية لبعض الولاية	
لم ينشر تقرير اللجنة	2004/01/25	أوجه خرق المال العام	
أكملت عملها يوم 13 نوفمبر 2001 وتم نشر تقريرها بالموقع الإلكتروني للمجلس الشعبي الوطني	2011/04/20	ندوة وارتفاع اسعار بعض المواد الغذائية و ان استهلاك الواسع في السوق الوطنية	الفترة التشريعية السادسة

- خلال الفترة التشريعية السابعة لم تنشأ لجان تحقيق.

من خلال الجدول يتضح جليا الضعف الكبير الذي تشهده المبادرة باستعمال هذه المبادرة، فمدة 18 سنة (1997-2015) تم إنشاء سبع لجان تحقيق و هذا ليس بالأمر الكافي لتحقيق الأداء الرقابي باستعمال هذه الآلية.

المبحث الثاني : آلية الرقابة التي ترتب مسؤولية الحكومة

قد حوّل الدستور الجزائري 1996 للبرلمان حقّ رقابة أعمال الحكومة بموجب نص المادة 99 منه " يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 80 ، 84 ، 133 ، 134 من الدستور " فإنه قيّد هذه الرقابة بالشروط المنصوص عليها في نص المادة، وأكد أن الآليات الرقابية المنصوص عليها في الفقرة الثانية من نفس المادة يضطلع بها المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، فنص على ما يلي : " يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137".

وسوف نخصص هذا المبحث إلى التطرق إلى الرقابة البرلمانية التي تترتب عليها مسؤولية الحكومة والتي تكون في حالات معينة وهي عدم الموافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، و حالة ملتمس الرقابة، و حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة وحالة إصدار اللائحة وسوف نتطرق لها على النحو المفصل أدناه :

المطلب الأول: عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة

أقرّ الدستور للبرلمان إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة ومن بين هذه الآليات مناقشة مخطط عمل الحكومة والتصويت عليه بالرفض أو الموافقة.

فمخطط عمل الحكومة هو الإطار الذي يحدد السياسة العامة للحكومة¹ ويحدد إستراتيجيتها في التخطيط والإنجاز ويحدد الأهداف المراد تحقيقها و الإمكانيات لتحقيقها فطبيعته تجعل من الإطار العام الذي يندرج فيه عملها² ووسائل تحقيق هذه الأولويات كما يعد بنظر الفقهاء ميثاق أو اتفاقا أو عقدا بين الحكومة والبرلمان يتم في نطاقه و على أساسه الأداء الحكومي³.

¹ ميلود ذبيح ، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في العلوم القانونية ل 2012-2013 ، ص 281. أكد السيد أحمد بن بيتور ، رئيس الحكومة الأسبق ردا على ملاحظات النواب بشأن إ فراغ البرنامج من الأرقام التفصيلية بنية تمرب الحكومة من آليات الرقابة الواردة في المواد 159-160 من الدستور، أن السياسة العامة في تصوري في أقرب إلى منهجية البرنامج المعروض عليكم للإثراء والمصادقة من منهجية أخرى ترتكز أساسا على الأرقام ، أما علاقة المراقبة ببرنامج الحكومة فهي واردة ضمنا في المادة 84 التي تنص على انه " تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة "، فما رد عليه النائب نور الدين فكايير بأن مناقشة السياسة العامة للحكومة هي اختصاص أصيل للشعب ، وقد صادق على هذه السياسة من خلال انتخابه لرئيس الجمهورية ، فلا يجوز للنائب أن يحل محل المنيب وهو الشعب ، انظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 191 المؤرخة في 26 فيفري 2000 ، ص.04.

- د.عمار عباس ، المرجع السابق ، ص234-235.²

³ د. عقيلة خرياشي ، المرجع السابق ، ص 273.

غير أن الأمر لا يتوقف عند رسم المخطط، إنما ينبغي أن تلتزم الحكومة بتنفيذه على أن يلقي هذا الالتزام الإيجاب والقبول، إلى الحد الذي يجعل مصير الحكومة مرتبطا بموافقة المجلس على هذا المخطط والتي تتبع المراحل التالية :

الفرع الأول : ضوابط مناقشة عمل الحكومة والتصويت عليه

لقد أقرّ الدّستور الجزائري 1996 والنظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حيزا هاما لضبط قواعد عرض ومناقشة مخطط عمل الحكومة والتصويت عليه ، فما نصت عليه المادة 77 الفقرة الخامسة ونص المادة 79 في فقرتها الأولى من الدستور¹ ، التي تنصان على تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول وأعضاء حكومته ويضبط الوزير الأول مخطط عمله ويعرضه على مجلس الوزراء².

وبموجب نص المادة 80 في فقرتها الأولى من الدستور³ يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ، ويجري لأجل ذلك مناقشة عامة للمخطط ، وقيدت المادة 46 من القانون 99-02 الوزير الأول بغرض خلال الخمسة والأربعين يوما الموالية لتعيين الحكومة⁴.

¹ تنص المادة 77 الفقرة الأولى من الدستور على ما يلي : " يعين الوزير الأول وينهي مهامه " وتنص المادة 79 في فقرتها الأولى على ما يلي " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول".

² تنص المادة 79 في فقرتها الأخيرة من دستور 1996 على ما يلي : " يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه ، ويعرضه في مجلس الوزراء "

³ تنص المادة 80 الفقرة الأولى من الدستور أن : " يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشته عامة".

⁴ تنص المادة 46 من القانون العضوي على أنه : " يعرض رئيس الحكومة برنامجه على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين يوما الموالية لتعيين الحكومة".

و لا يناقش المجلس الشعبي الوطني هذا المخطط إلا بعد مرور 7 أيام من تبليغه إلى النواب¹ ، على أن يتم التصويت خلال 10 أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة² .

فالدستور اكتفى بالنص على تقديم عرض حول مخطط الحكومة أمام مجلس الأمة³ ، وذلك في الفقرة الثالثة من المادة 80 من الدستور "يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني " واقتضت الفقرة الأخيرة من نفس المادة على أنه " يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة" بينما حدد نص المادة 49 من القانون العضوي أجل تقديم المخطط إلى مجلس الأمة بعشرة أيام بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه ، كما نصت في فقرتها الثانية على إمكانية المجلس إصدار لائحة⁴ .

وأما المجلس الأمة ليس له سلطة الموافقة على برنامج الحكومة لأن هذه الأخيرة ليست مسؤولة أمامه ، ولكن دوره في العملية ليس منعما تماما.

حيث ألزم المؤسس الدستوري الوزير الأول بأن يقدم عرضا من برنامجه إلى مجلس الأمة وطرح هذا الأخير إمكانية إصدار لائحة بشأنه، فهو إذا لا يجري تصويتا بالموافقة

¹ تنص المادة 47 من نفس القانون على ما يلي : " لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة ببرنامج الحكومة إلا بعد سبعة أيام من تبليغ البرنامج إلى النواب " .

² تنص المادة 48 من نفس القانون على ما يلي : " يتم التصويت على برنامج الحكومة بعد تكييفه إذ اقتضى الأمر عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه " .

³ تنص المادة 46 من القانون العضوي على انه : " يعرض رئيس الحكومة برنامجه على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين يوما الموالية لتعيين الحكومة " .

⁴ تنص المادة 49 من القانون العضوي 99-02 على ما يلي : " يقدم رئيس الحكومة إلى مجلس الأمة عرضا " .

أو الرفض لكنه يتلقى عرضاً في الموضوع وباستطاعته أن يعبر موقفه من البرنامج بواسطة لائحته¹.

والتصويت بالموافقة على البرنامج يلتزم بموجبه الأول بتنفيذ البرنامج المصادق عليه من المجلس والسهر على تطبيقه ، كذلك قدرة المجلس على عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة تصطدم بالتزام الرئيس بتنفيذ برنامجها التي أنتخب على نفسه من طرف الشعب انتخاباً مباشراً ، ومن الصعب على الرئيس مراجعة برنامجه مادام ملزم سياسياً باحترام هذا البرنامج².

ورفض البرنامج من قبل المجلس يرتب السقوط التلقائي للحكومة ، ويتم تعيين وزير أول وحكومة جديدة .

وتوجد حالة أخرى و هي حل المجلس في حالة إصراره على الرفض ، وهذا ما يعد قيوداً يعترضه على عدم الموافقة على المخطط فالمؤسس الدستوري وضع له قيوداً مختلفة كالقيود الزمنية و المنصوص عليه في المادة 47 من القانون العضوي أعضاء المجلس بسبعة أيام لدراسة البرنامج قبل مناقشته وهذا ليس بالمدة الكافية لدراسة برنامج الحكومة وقيود عدم اختصاص الكثير من النواب بأن مواضيع البرنامج .

كما قيدت المادة 48 من نفس القانون المجلس بفترة قصيرة لا تتجاوز العشرة أيام على الأكثر لمناقشة البرنامج وتقييمه ، ويتضح من هنا مدى محدودية المجلس الشعبي الوطني في إثارة مسؤولية الحكومة ، وهذا ما سوف نتطرق إليه .

¹ صالح بلحاج ، مرجع سابق ، ص 283.

² عمار عباس ، المرجع السابق ، ص 244.

الفرع الثاني : عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة

من خلال التجربة البرلمانية في الجزائر لم يحدث أن رفض المجلس الشعبي الوطني برنامج الحكومة لضعف تأثيره مع الحكومة، ومحدودية دوره في ممارسة آلية رفض المصادقة على المخطط¹.

كذلك تغير تشكيلة الحكومات ففي الفترة ما بين 1997 إلى 2008 تم تعيين عشر حكومات ، أي بمعدل حكومة كل سنة²، مما يستعصى معه على المجلس التحكم في مناقشة برامج هذه الحكومات ، ويربك أداءه الرقابي ، ويخلف الشعور بعدم جدوى هذه المناقشة³.

فالمناقشة لا تعدو أن تكون إجراء شكليا⁴ ، الأمر الذي يؤول إلى هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان ، مما يؤدي إلى الذهاب لدراسة آثار مناقشة مخطط عمل الحكومة في الفرع الموالي.

الفرع الثالث : آثار مناقشة مخطط عمل الحكومة

قد تنتج آثار خلال مناقشة مخطط عمل الحكومة وهي :

¹ ميلود ذبيح ، مرجع سابق ، ص 285.

² عقيلة خرياشي ، مرجع سابق ، ص 276.

³ عقيلة خرياشي ، مرجع سابق ، ص 280.

⁴ ميلود ذبيح ، مرجع سابق ص 286.

أولاً : حالة الموافقة على مخطط عمل الحكومة

في هذه الحالة تتيح للوزير الأول تقديم مخططه للمجلس ويتكفل المجلس بإصدار التشريعات اللازمة لتفعيل الانجاز على الوجه المطلوب ، كما تنشأ عن الموافقة على المخطط رابطة وثيقة بين الحكومة وأعضاء المجلس يحكمها الحرص على الاستجابة لتطلعات الناخبين¹ .

أما في مجلس الأمة فيقوم الوزير الأول بتقديم عرض حول مخطط عمله والذي يتم تركيته بشكل تلقائي بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني ، فالدستور الجزائري أقر لمجلس الأمة إمكانية إصدار لائحة ، وضمن الشروط المنصوص عليها في القانون العضوي والنظام الداخلي لمجلس الأمة² ، فالآثار التي يربتها مجلس الأمة إصدار لائحة لا يعدو و أن تكون تعبيراً عن قناعة أعضاء مجلس الأمة .

ثانياً : اشتراط التكييف لضمان الموافقة

التكييف يعني إحداث تغييرات في مخطط العمل من خلال مناقشة النواب للمخطط وتهدف إلى تصويب خطة العمل وفقاً لرؤى النواب وتوجهاتهم ، وتزداد حدة لدى الأحزاب المعارضة بقدر حجم النقائص الموجودة في المخطط ، و تكون أكثر خطورة إذا كانت بعض بنود مخطط العمل تتعرض مع برنامج الأغلبية³ .

¹ الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 20 المؤرخة في 21 أوت 2002 ، ص 20.

² تنص المادة 49 الفقرة الثانية من القانون العضوي على ما يلي : " يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط المحددة في المواد 52 إلى 55 من هذا القانون".

³ مفتاح عبد الجليل، مرجع سابق ، ص 83.

فيصبح التكييف شرطا ضروريا للموافقة على المخطط ، وفي هذه الحالة على الوزير الأول أن يكيّفه ويوجهه على ضوء المناقشة وفقا لما جاء في نص المادة 80 من الدستور على أنه يمكن الوزير الأول أن يكيّف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية ، فإذا خالف هذا برنامج رئيس الجمهورية ينهي مهامه وإذا لم يوافق النواب عليه يرتب سقوط الحكومة التلقائي حينها يلجأ الوزير الأول إلى إحداث تغييرات على البرنامج لكسب موافقة النواب .

ثالثا : حالة عدم الموافقة على مخطط الحكومة

في حالة ما قرر المجلس الشعبي الوطني الرفض يرتب السقوط التلقائي للحكومة و ما جاء في نص المادة 81 من الدستور الجزائري " يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله ... " وفي الفقرة الثانية من نفس المادة " يعين رئيس الجمهورية من جديد وزير أول حسب الكيفيات نفسها " وقد لا يتم تغيير البرنامج كون رئيس الجمهورية لم يتغير ، وقد يتم تغيير جزئي على المخطط .

وإذا تم رفض المجلس برنامج الحكومة للمرة الثانية فإن المجلس ينحل وجوبا طبقا لما نصت عليه المادة 82 الفقرة الأولى " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني يدخل وجوبا " تجرى انتخابات تشريعية في اجل أقصاه ثلاثة أشهر وهو ما نص عليه المادة 82 الفقرة الأخيرة " تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى عادة الانتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في الحديث علنيا أن رفض المجلس الشعبي

لم يحدث أن رفض المجلس الشعبي الوطني برنامج أية حكومة بعد التعددية فلا توجد سابقة واحدة تؤكد رفض المجلس لبرنامج أية حكومة

الوطني برنامج أية حكومة بعد التعددية فلا توجد سابقة واحدة تؤكد رفض المجلس لبرنامج أية حكومة أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

فأمام القيود التي تعترض المجلس الشعبي الوطني في موافقته على برنامج الحكومة، حول له الدستور إمكانيات أخرى لترتيب مسؤولية الحكومة ذلك في مناقشته لبيان السياسة العامة و تعقب هذا البيان مناقشة إلى حين إصدار اللائحة أو إيداع ملتمس رقابة ، أو عدم التصويت بالثقة للحكومة¹ ، وهذا ما يتم التطرق إليه كما يلي:

المطلب الثاني : المصادقة على لائحة

تعتبر اللوائح البرلمانية آلية رقابية حديثة الظهور نسبيا في النظام الدستوري الجزائري حيث يرجع تاريخ تكريسها إلى نوفمبر سنة 1988 اثر التعديل الذي طرأ على دستور 1976 حيث أدرجها المؤسس الدستوري في المادة 114 من دستور 1976 ، قبل أن يعاود النص عليها في المادة 80 من دستور 1989 وبعد ذلك في المادتين 80 و 84 من دستور 1996² .

هذا وقد وضع المشرع الجزائري مجموعة من الشروط و الإجراءات لممارسة هذه الآلية الرقابية في القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم وعمل غرفتي البرلمان والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، كما نظم النظام الداخلي لمجلس الأمة بعض حالات اللجوء إليها في حين سكت النظام الداخلي لمجلس الأمة بعض حالات اللجوء إليها في حين سكت النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني عن الإشارة إليها ، فما

¹ د. لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري ، مرجع سابق ، ص 493.

² د. محمد هاملي ، مرجع سابق ، ص 172.

هي الشروط الواجب توافرها في اقتراحات اللوائح ؟ وما هي الآثار التي يمكن أن تترتب عن المصادقة عليها ؟

هذا ما نتطرق إليه فيما يلي :

الفرع الأول : الشروط الواجب توافرها لإصدار اللائحة

تتباين هذه الشروط بتباين مضمون اللائحة وهدفها ، على اعتبار أن اقتراح اللائحة قد يقدم إمام أعضاء مجلس الأمة بمناسبة عرض الحكومة لمخطط عملها على المجلس أو بمناسبة المناقشة التي قد تعقب جواب الحكومة على إحدى الأسئلة الشفوية الموجهة إليها ، كما قد يقدم من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني عقب اختتام هذا الأخير مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة .

لما أقر الدستور الجزائري لنواب المجلس الشعبي الوطني إمكانية إصدار لائحة تعقب مناقشة لبيان السياسة العامة ، فإن القانون العضوي 99-02¹ الذي حدد شروط وإجراءات إصدار اللائحة بدءا بالمادة 51 التي اشترطت إصدارها بعد 72 ساعة الموالية للمناقشة و وجوبية إيداعها لدى مكتب المجلس.

كما اشترطت المادة 53 أن لا يوقع النائب الواحد على أكثر من اقتراح لائحة وقد نظمت المادة 55 من نفس القانون مرحلة مناقشة اللائحة المقترح قبل التصويت عليها.

وبالرجوع إلى المواد المحال إليها نجدتها تنص على جملة من الشروط تتمثل في:

¹ المادة 51 من القانون العضوي 99-02 تنص على ما يلي : " تقدم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال الاثني والسبعين ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان".

- ضرورة ارتباط اقتراحات اللوائح المقدمة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني ببيان السياسة العامة للحكومة¹.

- ارتباط اقتراحات اللوائح المقدمة من طرف أعضاء مجلس الأمة بمخطط عمل الحكومة².

- كذلك يجب أن يكون اقتراح اللائحة موقفا من قبل عشرين نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو عشرين عضوا من مجلس الأمة حسب الحالة ، على أنه لا يجوز للنائب ولا عضو مجلس الأمة توقيع أكثر من اقتراح لائحة واحدة³.

علاوة على شرط التوقيع فان كلا من النظام الداخلي لمجلس الأمة والقانون المحدد لتنظيم وعمل غرفتي البرلمان والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ينصان على ضرورة إيداع اقتراحات اللوائح لدى مكتب الغرفة المعينة خلال أجل محدد يتمثل في ثمانية وأربعين ساعة من تقديم الحكومة بمخطط عملها بالنسبة لاقتراحات اللوائح المقدمة من قبل أعضاء مجلس الأمة⁴ ، واثنان وسبعين ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة بالنسبة لاقتراحات اللوائح المقدمة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني⁵.

بعد إيداع اقتراحات اللوائح يتم عرضها على التصويت مع مراعاة تاريخ الإيداع في حال تعددها وهذا أثناء المناقشات التي تسبق عملية التصويت، و سواء تعلق الأمر باقتراحات اللوائح المقدمة من أعضاء من مجلس الأمة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة أو

¹ المادة 84 من دستور 1996 المعدل والمتمم .

² المادة 80 من دستور 1996 المعدل والمتمم .

³ المادة 53 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملها والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

⁴ المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

⁵ المادة 51 من القانون العضوي رقم 99-02 أعلاه .

باقتراحات اللوائح المقدمة من أعضاء ضمن المجلس الشعبي الوطني بشأن بيان السياسة العامة للحكومة فإن التدخل لا يجوز إلا للحكومة بناء على طلبها لمندوب أصحاب اقتراح اللائحة ، لنائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة ونائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة¹ .

بعدها تعرض اللائحة على التصويت وفي حال حصلت على موافقة أغلبية أعضاء الغرفة تعتبر مصادقا عليها وتبطل اللوائح الأخرى² .

أما بالنسبة لاقتراحات اللوائح المقدمة من قبل أعضاء من مجلس الأمة عقب مناقشة جواب الحكومة على إحدى الأسئلة الشفوية المقدمة من أحد أعضاء المجلس فدستور 1996 لم يأت على ذكرها ، والإشارة الوحيدة إليها وردت في نص المادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، والذي أحال بدوره في شأن إجراءات إصدار هذا النوع من اللوائح إلى المادة 75 من نفس النظام والتي تحدد إجراءات إصدار هذا النوع من اللوائح إلى المادة 75 من نفس النظام والتي يحدد إجراءات إصدار اللوائح المتعلقة بمخطط عمل الحكومة ، وبالرجوع إلى هذه المادة نجد أنها تنص على ضرورة توقيع اقتراح اللائحة من قبل خمسة عشر عضوا على الأقل من المجلس على أنه لا يكون للعضو أن يوقع أكثر من اقتراح لائحة واحدة في نفس الموضوع .

بعدها يتم الإقتراح من قبل مندوب أصحاب لدى مكتب المجلس خلال ثمان وأربعين ساعة من تقديم عرض الحكومة ليتم في بعد عرض جميع اقتراحات اللوائح

¹ المادة 55 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² المادة 54 من القانون العضوي رقم 99-02 أعلاه ، وكذا المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

للتصويت عليها حسب تاريخ إيداعها على أنه في حال مصادقة مجلس الأمة على أحداها بأغلبية أعضائه تبطل اقتراحات اللوائح الأخرى .

الفرع الثاني: الأثر القانوني المرتب عن المصادقة على اقتراح اللائحة

قد ينطوي عن اللائحة المصادق عليها إما على تأييد الحكومة أو توجيه انتقادها من كيفية أدائها لمهامها ، وفي كلتا الحالتين لا يوجد أي جزاء قانوني يمكن أن يترتب عن ذلك وكذلك ذهب البعض من الشراح إلى وصفها باللوائح عديمة الأثر¹ كونها لا تتضمن أية نتيجة في مواجهة الحكومة .

ففي حالة تضمنت اللائحة تأييدا للحكومة فهذا لا يطرح إشكالا طالما أنها حازت على دعم الأغلبية البرلمانية ، أما في حال تضمنت معارضة لبيان السياسة العامة فهذا قد يدفع الحكومة للاستقالة دون أن يطلب منها ذلك ، ودون الحاجة إلى سحب الثقة منها ، والذي يصطدم برأي رئيس الجمهورية الذي يمكنه رفض استقالة الحكومة ويفضل حل المجلس تطبيق لنص المادة 77 فقرة 05 و المادة 79 من دستور 96، فكل اعتراض على أداء الحكومة يتجه صوب الاعتراض على برنامج الرئيس .

وهكذا نجد أن اللوائح المصادق عليها من قبل غرفتي البرلمان لا تكتسي أية قوة إلزامية تجاه الحكومة ويقتصر أثرها على التنويه أو الإنذار فحسب . وإلى جانب آلية إصدار اللائحة فإن عرض بيان السياسة العامة هو فرصة تتاح للمجلس كل سنة لإشارة مسؤولية الحكومة في حالة معارضته للبيان السنوي بآلية أخرى و هي آلية ملتصق الرقابة

¹ عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص194.

، فما هي شروطها؟ وما هي الآثار المترتبة عنها؟ هذا ما سوف نعرضه ضمن هذا
المطلب .

المطلب الثالث : آلية ملتصق الرقابة

يعرف ملتصق الرقابة بأنه أداة دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة عن تنفيذ
برنامجها أمام البرلمان و تؤدي إلى إسقاطها متى توافرت الشروط المطلوبة فيها¹ .

كما يمكن تعريفه بأنه سلطة رقابية على الحكومة تؤهل المجلس الشعبي الوطني
إسقاطها إن حادت عن التوجهات المحددة في البرنامج الموافق عليه² .

و الواقع إن هذه الآلية الرقابية حديثة الظهور في النظام الدستوري الجزائري
ولم تظهر إلا مع اعتماد دستور سنة 1989 إذ وردت في مادة 126 ، قبل أن يعاود
المؤسس الدستوري النص عليها في المادة 135 من دستور 1996 والتي جاء فيها "
يمكن المجلس الشعبي الوطني مناقشة بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتصق فإنه
ينصب على مسؤولية الحكومة ليتولى المشرع فيما بعد تبيان شروطها وإجراءاتها وكذا
آثارها في المواد 57 إلى 61 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم عمل
غرفتي البرلمان والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، وهي الأحكام التي سنتا ولها فيما
يلي :

¹ د.أحمد واني ، بوكرا إدريس ، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 ، المؤسسة الجزائرية
للطباعة ، الجزائر 1992 ، ص177.

² سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص395.

الفرع الأول : شروط وإجراءات ملتمس الرقابة

أقرّ الدستور للنواب إمكانية تحريك مسؤولية الحكومة بألية ملتمس الرقابة وحدد لها شروط وضوابط إيداعها فقد نصت المادة 84 في فقرتها الرابعة على إمكانية إيداع ملتمس الرقابة عقب مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة ، ونظمت شروط وإجراءات إيداع الملتمس المواد 135 ، 136 ، 137 من الدستور و باستقراء هذه المواد نبدأ ب :

ما نصت عليه المادة 135 من الدستور أن حق تحريك ملتمس الرقابة حكر على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة على اعتبار هذا الأخير غير قابل للحل ومن ثم لا يتقيد أن يمنح أعضاؤه سلطة إسقاط الحكومة ثم أن نواب المجلس الشعبي الوطني لا يملكون ممارسة هذا الحق إلا بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة ، ما يعني أن ممارسته لا تتصور إلا مرة واحدة في السنة التي لا تتحقق أحيانا على اعتبار الحكومة دأبت على الإحجام عن عرض بيان سياستها العامة على البرلمان مفسرة ذلك بأن نص المادة 84 من الدستور ونص المادة 50 من القانون العضوي المحدد لتنظيم و عمل غرفتي البرلمان والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة لا يفيد الإلزام.

غير أن اقتراح الملتمس مشروط بتوقيعه من قبل سبع (1/7) عدد النواب على الأقل مع منع النائب من توقيع أكثر من ملتمس رقابة واحد¹ ، كذلك ما أورده المادة

59 من الدستور " لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة واحدة¹ فالنصاب المطلوب يصعب تحقيقه بسبب تنوع التشكيلات السياسية في المجلس الشعبي الوطني وبعده نواب متفاوت .

متى استوفت الشروط المذكورة أعلاه وجب إيداع نص ملتمس الرقابة من قبل مندوبها أصحابه لدى مكتب المجلس ليتم نشره في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس ويعلق ويوزع على كافة النواب² .

بعد ذلك تتم مناقشة نص الملمس من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني على ألا يتم تناول الكلمة إلا من قبل الحكومة ومندوب أصحاب الملمس ونائب يرغب في التدخل ضد الملمس ونائب آخر يرغب في التدخل تأييدا له ، ليعرض الملمس بعدها في جلسة التصويت شريطة مرور أجل ثلاثة أيام من تاريخ إيداع المقترح بمكتب المجلس³ وهي فترة لإتاحة الوقت الكافي للنواب المبادرين بالملمس لعرض وجهات نظرهم على باقي النواب بغية استقطابهم ، وإتاحة الفرصة للحكومة لإقناع مقترحي الملمس بالتراجع عن مساهمهم .

فالنصاب المشترك للموافقة على ملتمس الرقابة حددته المادتان 136 من الدستور 61 من القانون العضوي رقم 99-02 المذكور أعلاه في ثلثي الأعضاء وهذا النصاب

¹ المادة 135 من دستور 1996 ، والمادتين 57 و 58 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

² المادة 59 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعلمهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

³ المادة 136 فقرة ثانية من دستور 1996 المعدل والمتمم وكذا المادة 61 فقرة ثانية من القانون العضوي رقم 99-02 أعلاه .

صعب التحقيق بالنظر إلى طبيعة تكوين المجلس الشعبي الوطني حيث يكفي الحكومة أن تبعث خلال الأجل الفاصل بين إيداع اقتراح الملتمس والتصويت عليه على ثلث (1/3) النواب + 1 حتى تتمكن من ضمان فشل الملتمس .

وحتى وإن حصل الملتمس على أغلبية ثلثي عدد النواب وهو الأمر الشبه مستحيل في الميدان التطبيقي ورتب على ذلك إسقاط الحكومة التي تقدم استقالتها إلى رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 137 من الدستور " إذ صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية " فإن مغادرة الحكومة يبقى غير مؤكد، لأنه لا يوجد ما يلزم الرئيس بقبول الاستقالة .

الفرع الثاني : آثار الموافقة على ملتمس الرقابة

قد يفشل النواب المبادرون باقتراح ملتمس الرقابة في الحصول على نصاب الثلثين (2/3) المطلوب لإقراره وحينها تستمر الحكومة في أداء عملها طبقا لما جاء في نص المادة 136 من الدستور " تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية النواب"، غير أنه بالمقابل قد يحدث ويحصل الملتمس على النصاب المذكور بموجب المادة 137 من دستور 1996 ألزم الوزير الأول بتقديم استقالة حكومته، وهو ما أكدته المادة 61 فقرة ثالثة من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

وحتى فرض تحقق النصاب وحصل الملتمس على أغلبية ثلثي عدد النواب ورتب ذلك إسقاط الحكومة التي تقدم استقالتها إلى رئيس الجمهورية طبقا للمادة 137 من الدستور إذ "صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم الوزير الأول استقالة

حكومته إلى رئيس الجمهورية ، غير أنه لا يوجد ما يلزم رئيس الجمهورية قبول الاستقالة لما قد يفهم منه بأن رئيس الجمهورية ملك كامل السلطة التقديرية في قبول استقالة الحكومة أو رفضها" .

فقد يلجأ الرئيس إلى استعمال سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني بدلا من قبول استقالة الحكومة ، كما قد يلجأ إلى إقالة الحكومة وحل البرلمان ثم تعيين الوزير الأول المستقيل و وزرائه السابقين لتشكيل حكومة جديدة ، وفي كلتا الحالتين سوف تفرغ الموافقة المجلس على ملتمس الرقابة من محتواها .

ومنذ استحداث حق النواب في التقدم ملتمس الرقابة لم تشهد الحياة البرلمانية الجزائرية ممارسة هذا الحق سوى مرة واحدة كانت سنة 1990 بمبادرة من النائب السابق " عبد القادر شراد" ضد حكومة مولود حمروش ولم يوقع أي نائب آخر¹ .

غير أن هذا لا يعني أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه إشارة مسؤولية الحكومة إلا بهذه الآلية، إنما أتيح له الدستور إمكانية إشارة مسؤوليتهما إذا بادرت الحكومة نفسها بطلب التصويت بالثقة سنحاول بيانه فيما يلي :

المطلب الرابع : التصويت بالثقة

هو إجراء رقابي مستحدث أول ما تم النص عليه كان بموجب التعديل الدستوري لسنة 1988 ، حيث أدرجه المؤسس الدستوري في المادة 114 الفقرة الخامسة من

¹ الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 173 لسنة 1990 ، ص2.

دستور 1976 في طبعته المنقحة قبل أن يعاود النص عليه في المادة 80 من دستور 1989 ، وبعد ذلك في المادة 84 فقرة خامسة من دستور 1996¹ .

وتلجأ الحكومة إلى هذا الإجراء للحصول على تأييد النواب في تنفيذ مخطط عملها في أحسن الظروف ، كما قد تلجأ إليه متى شعرت بان النواب بدؤوا يعارضونها ويمتنعون عن تقديم الدعم اللازم لها سواء برفضهم المصادقة على مشاريع القوانين التي تتقدم بها أو بقيامهم بإدخال تعديلات على القوانين التي بادرت بها على نحو يخالف توجهاتها .

وقد يتصور لجوء الحكومة إلى هذا الإجراء أيضا في حال وجود نزاع بين رئيس الجمهورية و وزيره الأول² .

حيث يبادر هذا الأخير بطلب تصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني لإخراج رئيس الجمهورية عن إصدار مرسوم بإقالة الحكومة ، وهنا قد تتعقد الأمور أكثر إذا منح المجلس ثقته للحكومة ، ذلك أن رئيس الجمهورية قد يتجاهل هذا التصويت ويقلل الحكومة ويتبع ذلك بمحل المجلس الشعبي الوطني .

أيا كانت الدوافع لإجراء طرح الثقة بالحكومة جملة من الضوابط بتعيين استيفائها كما أن آثاره تختلف بحسب نتيجة التصويت ، فما هي ضوابط هذه الآلية ؟ وما هي الآثار المترتبة عن عدم منح الثقة للحكومة .

¹ تنص المادة 84 من فقرتها الخامسة من الدستور على أنه : " الوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويت بالثقة".

² أحمد وافي ، بوكرا ادريس ، المرجع السابق ، ص317.

الفرع الأول : ضوابط طرح الثقة بالحكومة

لقد حوّل الدستور الجزائري ضوابط بمناسبة عرض بيان السياسة العامة للحكومة بموجب نصّ المادة 84 الوزير الأول طلب التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني : " للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة " و كذلك نص المواد 62 ، 63 ، و 64 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم وعمل غرفتي البرلمان والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

فلا يتصور تقديم التصويت بالثقة من غير الوزير الأول نفسه ، وهو غير مقيد في ذلك بإجراء معين كاتخاذ القرار في مجلس الوزراء أو مجلس الحكومة ، ولا يحتاج إلى موافقة من المجلس الشعبي الوطني ، على اعتبار أن المادة 62 من القانون العضوي رقم 99-02 أعلاه تجعل من تسجيل الطلب في جدول أعمال المجلس أمرا وجوبيا .

و ضبطت المادة 63 من نفس القانون المناقشة التي تناول التصويت بالثقة ، ويتم التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة ، كما أكدت ذلك المادة 64 من نفس القانون ونصت الفقرة الثانية من نفس المادة على أنه " في حالة رفض التصويت بالثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته مع مراعاة أحكام المادتين 84 و 129 من الدستور .

كل هذا يقودنا إلى أن إجراء التصويت في النظام الدستوري الجزائري لا يتصور إلا مرة واحدة في السنة على اعتبار أن تقديم الحكومة بيان عن سياستها العامة لا يتصور إلا مرة واحدة كل سنة ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها من قبل المجلس الشعبي الوطني¹ .

¹ المادة 50 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم وعمل غرفتي البرلمان و العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة

فلا توجد شروط تقيّد الحكومة في إجراء التصويت بالثقة، والبرلمان بهذا الخصوص لا سلطة له في المبادرة ، ولا في قيد الطلب في جدول الأعمال.

ومن خلال المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة لا تتدخل إلا الحكومة و نائب مؤيد للتصويت لها بالثقة ونائب معارض¹.

أما عن النصاب المشترط لهذا التصويت فهو محدد في الأغلبية البسيطة للنواب فقط²، وهو ما يجعل من تحقيقه أمرا سهلا بين مقارنة بملتصم الرقابة الذي اشترط المؤسس الدستوري للموافقة عليه تصويت ثلثي (2/3) أعضاء المجلس .

الفرع الثاني : آثار عدم صنع الثقة للحكومة

إذا كانت نتيجة تصويت نواب المجلس الشعبي الوطني لصالح الحكومة فهذا يعتبر بمثابة تجديد للثقة فيها فتستمر في عملها مع أربحية أكثر ، وربما قد تقوم بالمبادرة بسياسات أكثر حساسية ما دامت قد حصلت على تأييد الأغلبية النيابية ، أما إذا كان التصويت منذ منحها الثقة فيكون على الوزير الأول تقديم استقالة حكومته³.

والملاحظ أن نص المادة 84 من الدستور أن رئيس الجمهورية يملك كامل السلطة التقديرية إزاء هذه الاستقالة ، فقد يقلبها ويلجأ بالمقابل إلى إجراء مضاد وهو حل المجلس الشعبي الوطني و تنظيم انتخابات تشريعية مسبقة في غضون ثلاثة أشهر، وقد

¹ المادة 62 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم وعمل غرفتي البرلمان و العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة

² المادة 65 من القانون العضوي رقم 99-02 أعلاه .

³ و هو ما أكدته المادة 64 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم وعمل غرفتي البرلمان و العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

يتجاهل نتائج التصويت بعدم منح الثقة للحكومة ويلجأ إلى استعمال سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني¹.

فمن خلال التجربة الجزائرية نجد هذا النوع من الإجراء نادر جدا بالرغم من فعالية الآلية نفسها ، ما يؤدي إلى أن إجراء التصويت بالثقة قد شرع أعلاه لفائدة الحكومة وليس لفائدة المجلس الشعبي الوطني ، وما دام أن المبادرة به لا تكون إلا من جانب الحكومة وفي مناسبة وحيدة فقط هي تقديم بيان سياستها العامة .

ومن خلال هذا المبحث نستنتج أن الدستور أقر للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة آليات إثارة مسؤولية الحكومة و التي تتمثل في إصدار لائحة أو إيداع ملتمس الرقابة أو التصويت بالثقة للحكومة، فالآليتين الأوليين مقيدتان بالنص إلى حد عزوف المجلس ، فما تبقى آلية التصويت بالثقة لها لفائدة الحكومة ، ما نجد آليات الرقابة المرتبة لمسؤولية الحكومة شبه منعدمة في الميدان العملي .

¹ المادة 84 فقرة سادسة من دستور 1996.

الخطاتمة

خاتمة :

يستقطب موضوع الأداء البرلماني اهتمام الباحثين ، وكذا أفراد الشعب لما للأداء من أثر بالغ في الحياة البرلمانية، و النظام السياسي، فمسألة الأداء البرلماني تتغير بحسب الدول المتواجدة فيها، وتتغير نشاطاته بسبب العوامل سواء الداخلية أو الخارجية ، فالمؤسس الدستوري عمل على الفصل بين السلطات التي تقوم على أساس الفصل المرن بينهما القائمة على فكرة التعاون و التوازن ، ولكل سلطة أن تتدخل وتؤثر في الأخرى بصلاحياتهما الدستورية مع مراقبة بعضهما البعض كي لا تصير انحرافات من السلطتين عملا بمبدأ السلطة تحد السلطة .

لقد سائر النظام الدستوري الجزائري التطورات الحاصلة على المستوى الأنظمة القائمة على الديمقراطية ، و أقرّ المؤسس الدستوري ما يكفي من النصوص القانونية التي تحوّل للبرلمان باعتباره الأداة المعبرة عن الإرادة الشعبية ، والمكانة العامة التي يلعبها في الحياة العامة ، فأصبحت الدولة الحديثة وللأمور التي فرضتها حاجياتها والتي لا تنتظر ما قد يقدمه البرلمان في ضمان إعداده القوانين.

و من هنا فإن الجزائر باعتباره من الدول النامية تواجهها صعوبات ومشاكل سواء سياسية أو اقتصادية ، الأمر الذي يفرض نفسه وهو وجود سلطة تنفيذية قويّة لمواجهة الأزمات والتعامل معها ما ذهب بنا إلى البحث عن واقع البرلمان في الجزائر في ظلّ النظام الجمهوري، وإلى أي مدى فرض وجوده من خلال سنّه القوانين؟ ورقابته على أعمال السلطة التنفيذية التي فرضت وجودها في إعدادها للقوانين تماشياً مع الدولة التي أصبحت متحكّمة بشكل مباشر أو بآخر غير مباشر.

لقد تعرضنا في الفصل الأول إلى معالجة الأداء التشريعي للبرلمان و ما حوله له الدستور في إعداد القوانين فهو صاحب الاختصاص الأصيل للتشريع بدءاً من إعداد القوانين التي تعتبر الوظيفية الأساسية للهيئة التشريعية التي تقوم بموجب هذه الوظيفة بوضع قواعد قانونية تمس الأفراد في حقوقهم وحررياتهم ، لذلك تتمتع هذه الهيئة بالسيادة ولا تكون خاضعة للسلطة التنفيذية ، غير أن الممارسة الميدانية تبين أن هذه السيادة لا يمكن أن تكون مطلقة ، إذ هناك من الأسباب العملية ما يجعل الحكومة تشارك البرلمان في جميع المراحل التي تعرفها الإجراءات التشريعية بداية بالمبادرة التشريعية وصولاً إلى التصويت ثم المصادقة والنشر والغرض من ذلك ليس التدخل في صلاحية التشريع إنما يدخل ضمن صلاحياتها التنظيمية المخولة لها دستوريا .

كما تمت دراسة مدى فعالية هذا النوع من الأداء خلال الفترة الزمنية 1997 إلى غاية 2015 .

وعلى ضوء قياس فعالية الأداء التشريعي البرلماني نجد المبادرات باقتراح القوانين من طرف البرلمان تكاد تكون غائبة، ولا نجد روح المبادرة و البحث والابتكار في مجال التشريع مقابل الانجازات المتوصل إليها من طرف المؤسسة التنفيذية وهذا يعود لاعتبارات عديدة.

1. تحكّم السلطة التنفيذية في مصير القانون من خلال ما يمتلكه رئيس الجمهورية من صلاحية عدم إصدار النصّ الموافق عليه من صاحب السيادة الدستوري في التشريع.

فمحدودية البرلمان في أدائه التشريعي أدى إلى انغلاق دوره في هذا المجال، مما يوحي إلى أنه أصبح أداة تصديق، وهذا من خلال مواقفه ومن خلال الإحصائيات المسجلة لأعماله، ما أدى إلى تصاعد المجال التشريعي للسلطة التنفيذية في هذا المجال.

2. الامتيازات التي وضعها المؤسس الدستوري لصالح المؤسسة التنفيذية، وهو ما تم تكريسه من خلال السلطات المخولة لرئيس الجمهورية باعتباره الحامي للدستور و المشرع بأوامر وإمكانية اللجوء إلى الاستفتاء، كذلك صلاحياته في الظروف العادية و الاستثنائية ما جعل دور البرلمان مضمحلا مقابل ما تقوم به المؤسسة التنفيذية من أعمال في المجال التشريعي.

كذلك تفوق الحكومة في إعداد جدول أعمال الدورات وامتيازاتها بحضور أشغال اللجان المختصة الدائمة حتى في حالة مبادرتها لدعوة أعضائها للحضور. فالممارسة العملية أثبتت ضعف الأداء البرلماني الأصيل وأصبحت المبادرات الحكومية هي التي تعزز أعمال البرلمان، كذلك أصبحت الأوامر التشريعية هي الأخرى المركز الأقوى في التشريعات.

ومن خلال الفصل الثاني تطرقنا إلى الأداء الرقابي للبرلمان من ناحية تنظيم وسير الرقابة البرلمانية التي تمثل الأداة السياسية التي يمارسها أعضاء البرلمان على الجهاز التنفيذي بوسائل محددة دستوريا للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة للدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته، وأن أي نظام لا تتوافر فيه الرقابة فهو يفتقر إلى مقومات وجوده، وتقوية مركزه في النظام السياسي.

بدءا بالتطرق إلى الوسائل الرقابية الشهيرة المتمثلة في الأسئلة البرلمانية الشفوية والكتابية والرقابة عن طريق الاستجواب، ثم التحقيق البرلماني، و بعرض تطبيقات هذه الآليات من سنة 1997 إلى 2015 ومدى مطابقتها النصّ مع الممارسة لنجد أن:

-الأسئلة البرلمانية هي الوسيلة الأكثر استعمالا من طرف أعضاء البرلمان الحكومة بالرغم من وجود النصّ إلا أنّها لا تجرد على الأسئلة أو تقوم بتأجيلها.

- و الحال أنّ الاستجواب في البرلمان الجزائري يتوقف عند عرضه والإجابة عنه، ونادرا ما يترتب عنه إنشاء لجنة تحقيق، الأمر الذي أدى إلى تراجع في توظيفه إلى حدّ العزوف عنه في الفترة التشريعية السادسة و خلال السنوات (2012-2013-2014-2015).

- وأما عن أداء التحقيق البرلماني فإننا نجد تطبيقيا أنّ تقرير اللجنة لا ينشر و أما عن الآليات الأخرى كآلية الاستماع نجدها لا ترقى إلى الأداء الرقابي ويكمن دورها في الاستماع إلى أعضاء الحكومة ودراسة النص وإمكانية تعديله.

ومن خلال الممارسة العملية للأداء الرقابي لا تعدو أن تكون وسيلة ضغط على الحكومة في حالة وجود تعسف أو تجاوزات.

لتفعيل أداء البرلمان لابد من تعزيز آليات تؤول إلى تطوير الأداء الرقابي النوعي بما يثبت كفاءته ووجوده بأداة تنافسية ما يقدمه من عمل في المجال التشريعي المقابل ما تقدمه السلطة التنفيذية وكذلك بتطوير الأداء التشريعي و الرقابي خلال الموارد البشرية المكونة لجهاز البرلمان ومواكبتهم وتواصلهم بالوسائل التكنولوجية الحديثة باعتماد ما يعرف بالبرلمان الإلكتروني الذي يعتمد على سرعة المعلومة، كذلك التّواصل مع القوى السياسية

والاجتماعية عن طريق الإعلام البرلماني لأعضاء البرلمان للوصول إلى الهدف الأسمى المرجو من البرلمان، و مساهمة الأداء البرلماني في بناء الدولة القويّة المتماسكة، والسعي نحو الأفضل لتكريس الديمقراطية وتوفير حياة لفئات المجتمع خصوصا الفئة الهشة منها.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية.

-أ/ الكتب:

1. إبراهيم عبد العزيز شيخا ، النظام الدستوري المصري ، دار تحليلية منشأة المعارف ، طبعة 1988، الإسكندرية ، مصر
2. إدريس بوكرا ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر ، القسم الأول والثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية .
3. إدريس بوكرا، الوجيز من القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، دار الكتاب الحديث ، الجزائر 2003.
4. إسماعيل الغزال ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع، الطبعة الرابعة ، 1989 ، بيروت ، لبنان.
5. الطمطاوي عادل ، الأسئلة البرلمانية ، شأنها ، أنواعها ، وظائفها ، دراسة طبيعية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت ، 1987.
6. أو صديق فوزي، الوافي شرح القانون الدستوري ، سلطات الثلاث، الجزائر الثالث ، الطبعة الأولى ، ديوان المطبوعات ، الجامعة ، الجزائر ، 1994.
7. بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية ، الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1989.
8. بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري دار الريعانة ، الجزائر 1993.
9. بوقفة عبد الله ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، (دراسة مقارنة العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، دار هومة الجزائر ، 2007.

10. بوقفة عبد الله ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي ، الجزائر ، دار هومة طبعة 2003 ، الجزائر .
11. بوقفة عبد الله الدستور الجزائري ، نشأته ، أحكامه، محدداته، الطبعة الأولى، دار الريحانة للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2002.
12. خرباشي عقيلة ، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة ، دار الخلدونية الجزائرية ، 2007.
13. ذبيح ميلود ، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية ، دار الهدى ، الجزائر 2007.
14. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الفكر العربي ، طبعة 1988 ، مصر
15. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربي المعاصرة وفي الفكر الإسلامي ، دار الفكر العربي ، الطبعة السادسة ، القاهرة ، 1986.
16. شريط الأمين ، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية / 2002.
17. صادق أحمد علي يحيي ، الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة دراسة مقارنة المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، 2008.
18. صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2010.
19. عادل أحمد حسنين ، أساسيات المالية العامة مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام ، دار الجديدة ، الإسكندرية ، 2006.

20. عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2006.
21. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى، دار الفكر العربي 1980.
22. عوابدي عمار ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة 2003 ، الجزائر.
23. ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، طبعة 1997، مصر
24. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، جزء1، نشأة المعارف الإسكندرية 1991
25. محمد باهي أبو يوسف ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2002.
26. محمد عباس محسن ، اقتراح القوانين بين مبادرة التشريعية البرلمانية و المبادرة الحكومية ، مرجعة لنصوص الدستورية والقرارات القضائية، الإتحاد العراقي ، الأكاديمية لدراسات الاجتماعية .
27. موريس ديفرجيه ، المؤسسات السياسية والقانونية الدستورية المنظمة السياسية الكبرى ، ترجمة - جورج سعد - المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992.
28. هاملي محمد ، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري والمصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية طبعة 2014 .

- ب/رسائل الدكتوراه و مذكرات الماجستير:

1/ رسائل الدكتوراه:

1. بدران مراد ، الرقابة القضائية على الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية أطروحة دكتوراه دولة القانون العام ، كلية الحقوق جامعة سيدي بلعباس ، السنة الجامعية 2005/2004.
2. بن طيفور نصر الدين ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام كلية الحقوق جامعة سيدي بلعباس ، السنة الجامعية 2003-2002.
3. بوالشعير سعيد ، علاقة المؤسسات التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه دولة في القانون ، معهد العلوم القانونية الإدارية ، جامعة الجزائر ، ديسمبر 1984.
4. حوديمش فاروق ، الممارسة التشريعية في الجزائر ، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 2004-2003.
5. شريط الأمين ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، رسالة دكتوراه جامعة قسنطينة ، الجزائر ، 1991.
6. شريط وليد ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان ، 2012-2011.
7. شريعة نواره ، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي دراسة مقارنة ، دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 2001-2012.

8. ميلود ذبيح ، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر ، كلية الحقوق العلوم القانونية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، 2012-2013.

2/ مذكرات الماجستير:

1. الغربي إيمان ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد ، سنة 2008، ماجستير في القانون العام كلية الحقوق - بن عكنون - جامعة الجزائر -1- السنة 2010-2011
2. بدير يحي ، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر ، ماجستير في القانون العام ، جامعة تلمسان 2014-2015.
3. بوسالم دنيا ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ماجستير كلية الحقوق - الجامعة باجي مختار ، عناية 2006-2007.
4. بومدين أحمد ، التشريع بأوامر، دراسة مقارنة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، جامعة تلمسان، 2005-2006.
5. تشعب محمد، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ماجستير في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2013-2014.
6. جمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية ، دراسة المقارنة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة محمد بوقرة ، بومرداس ، 2011-2012.
7. حودميسة إلياس ، الدور الرقابي للبرلمان على الميزانية العامة للدولة في الجزائر ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 02، 2002-2010، ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، كلية العلوم السياسية والإعلام ، جامعة الجزائر ، بن يوسف بن خدة ، 2007-2008.

8. خلوفي خدوجة ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1994 ، ماجستير ، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون ، جامعة الجزائر ، 2000-2001.
9. صدارتي محمد ، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانونية الجزائر ماجستير ، كلية الحقوق جامعة ، الجزائر ، 2013-2014.
10. لوئيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر ، 2005-2006.

ج/المقالات:

1. بدران مراد ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور ، النظام القانوني للأوامر ، مجلة الإدارة ، المجلد 20 ، العدد 2-2000
2. حمامي ميلود ، قراءة قانونية في التعديل الدستوري 2008، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة العدد الثالث والعشرون جويلية 2009.
3. حمودي محمد بن هاشمي، دفاتر السياسة و القانون، العدد الثاني، جانفي 2013، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري و المغربي لسنة 2011، ص 172.
4. خلوفي رشيد ، مجلس الأمة ، مجلة الإدارة ، المجلد 9، العدد الجزائر 1999
5. خويضر طاهر ، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة التجربة الجزائرية الأولى) مجلة الفكر البرلماني ، العدد 5 ديسمبر 2004، نشرات مجلس الأمة ، الجزائر .

6. رئيس الجمهورية يخص بدرع الوفاء في المجلس الشعبي الوطني، مجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني بالجزائر ، العدد 07، نوفمبر 2016
7. شريط الأمين ، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الرابع ، أكتوبر 2003.
8. عباس عمار ، قراءة في التعديل الدستوري سنة 2008، المجلس الجزائري للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، العدد 1، 2009.
9. عزاوي عبد الرحمان، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور و القانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلق بتنظيم العلاقة بينية لغرفتي البرلمان والحكومة ، مجلة العلوم القانونية والإدارية ، كلية الحقوق جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان ، رقم 04 ، 2006.
10. عمير سعاد ، النظام القانوني لمجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 15 فيفري 2007.
11. عوابدي عمار ، الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن مجلة الفكر البرلماني ، العدد 1 أكتوبر ، 2002.
12. عوابدي عمار ، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الخامس ، ديسمبر 2004، مجلس الأمة ، الجزائر .
13. عوابدي عمار ، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظ للبرلمان و العلاقة الوظيفية بينه وبين الحكومة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الثاني ، مارس 2003.
14. لزهاري بوزيد ، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور ، الفكر البرلماني ، العدد 7، ديسمبر 2004.

15. لزهاري بوزيد ، الرقابة على دستورية القرارين في التجربة الدستورية الجزائرية مجلة جامعة قسنطينة للعلوم الأساسية ، العدد 3، 1992.
16. لزهاري بوزيد ، اللجان الدائمة في مجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 9، التاسع ، جويلية 2005.
17. معمري نصر الدين ، التشريع عن طريق المبادرة ، جملة النائب ، المجلس الشعبي الوطني ، العدد الرابع ، السنة الثانية ، 2004.
18. معمري نصر الدين ، التشريع عن طريق المبادرة ، مجلة النائب العدد 04 2004
19. مكانة مجلس الأمة في التعديل الدستوري الجديد 2016 ، مجلة الفكر البرلماني 39 ، الصادرة عن مجلس الأمة ، الجزائر ، العدد 39 ، أكتوبر 2016.
20. يلس شاوش بشير ، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحية البرلمانية ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة ، العدد الثالث ، جوان 2003.

د/النصوص القانونية :

أولا: الدساتير

1. الدستور الجزائري 1976 الصادر في الجريدة الرسمية، عدد 94 المؤرخة في 1976/11/24.
2. الدستور الجزائري 1989 الصادر في الجريدة الرسمية، عدد 09 المؤرخة في 1989/03/01.
3. الدستور الجزائري 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 1996/12/08.
4. الدستور الجزائري المعدل سنة 2008 ، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 2008/11/15.

5. الجريدة الرسمية الجزائرية/العدد 14 المؤرخة في 27 جمادى الأولى عام 1437هـ الموافق ل 07 مارس 2016 المتضمنة القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437هـ الموافق ل 06 مارس 2016, المتضمن التعديل الدستوري.

ثانيا: القوانين العضوية

1. الأمر 97-07 مؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق ل 6 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.
2. القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08/03/1999 المحدد لتنظيم المجالس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما بين الحكومة والجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 09/03/1999.

ثالثا: القوانين العادية

1. قانون 01/01 المؤرخ في 06 ذي القعدة 1421 هـ الموافق ل 31 يناير 2001 يتعلق بعضو البرلمان، ج.ر عدد 09 المؤرخة في 04 فيفري 2001.
2. الأمر 08-03 مؤرخ في 01 رمضان 1429 هـ الموافق ل 01 ديسمبر 2008 يعدل القانون 01/01 المتعلق بعضو البرلمان، ج.ر عدد 49 المؤرخة في 03 ديسمبر 2018.

رابعاً: الأنظمة الداخلية

1. لائحة المجلس الوطني التأسيسي التي تحدد كفاءات تعيين الحكومة المؤرخة في 1962/09/26 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، رقم 02 المؤرخ في 1962/09/29 ، ص 19.
2. لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 1989/10/29 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي لوطني ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 52 المؤرخة في 1989/12/11.
3. لائحة المجلس الوطني الانتقالي المؤرخة في 1994/05/30 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائر رقم 61 المؤرخة في 1994/12/28.
4. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية رقم 53 ، المؤرخة في 26 ربيع الأول عام 1418 الموافق 31 يونيو 1997.
5. النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الجريدة الرسمية رقم 08 المؤرخة في 24 رمضان 1418 الموافق 22 يناير 1998.
6. النظام الداخلي المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة في 28 ربيع الثاني 1421 الموافق 30 يونيو 2000.

1. حصيلة المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة 1997 - 2002.
2. حصيلة المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الخامسة 2002 - 2007.
3. حصيلة المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة 2007 - 2012.
4. حصيلة المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السابعة 2012 - 2017.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

1. -Alain Decamp, Désirent Et Les. Décentralisation, Economie, Paris, 1991, P500
2. -D.Bendahou-Kirane Fatiha, Durit Parlementaire, T2, Opu, Algérie ,2009.
3. -Duguit Leon, Traite De Droit Constitutionnel, Tome 4,2 Eme Edition, L'organisation Politique De La France ,1924.
4. -Maamri Khalfâ, Réflexion Sur La Constitution Algérienne. Enal , Opu ,1976.
5. -Philippe Ardant, Institutions Politiques Et Droit Constitutionnel, 12 Ed Ljdj, Paris, 2000.

ثالثا /المواقع الالكترونية:

1. آثار التحقيق البرلماني www.palmoon.net بتاريخ 2017/08/11
الساعة 09:00.

2. تاريخ البرلمان الجزائري www.meudesalfdal.net بتاريخ 2016/09/24
الساعة 23:00

3. جلال بنداري, السؤال البرلماني www.parliament.gov.net بتاريخ
2016/10/07 الساعة 00:00

4. رفعت عبد الحميد عطيفي, الاستجواب و أثره على الأداء البرلماني , مجلس الأمة
الكويتي , جانفي , 2003 www.mejlislomah.net بتاريخ
2017/09/15 الساعة 10:00

5. الفصل بين السلطات www.albashayer.com بتاريخ 2017/06/04
الساعة 16:00

6. مجلس الأمة www.majliselouma.dz بتاريخ 2018/01/29 الساعة
05:00

7. المجلس الشعبي الوطني www.apn.dz بتاريخ 2018/03/01 الساعة
07:00

8. محمد عبد القاسم الجاسم , الرقابة البرلمانية تشمل السلطة التنفيذية و القضائية

www.alwazt.com بتاريخ 2018/05/15 الساعة 13:00

9. وزارة العلاقات مع البرلمان www.mrp.gov.dz بتاريخ 2018/07/20

الساعة 01:00

رابعاً: الملتقيات والأيام الدراسية

1. د/ إبراهيم بولحية ، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان يومي 23-24

أكتوبر 2000، الجزائر ، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.

2. د/ لزهارى بوزيد ، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، الملتقى

الوطني الذي نظمته الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان حول نظام الغرفتين في التجربة

البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة يومي 29-30 أكتوبر 2002، الجزائر الأول.

3. شريط الأمين ، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة

البرلمانية ، 26 سبتمبر 2001 ، فندق الجزائر ، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة

بالعلاقات مع البرلمان .

4. شريط الأمين، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة

و البرلمان، الجزائر، يومي 23-24 أكتوبر 2000.

5. غوتي مالكي سعاد ، البرلمان في النظام السياسي الجزائري ، ورقة مقدمة في اليوم

الدراسي حول " وزارة العلاقات مع البرلمان والحكم الراشد تم تنظيم الوزارة المكلفة

بالعلاقات مع البرلمان يوم 01 فيفري 2006.

خامسا:المجلات.

1. عمارة فتيحة ، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين ، دراسة مقارنة، مجلة
الشريعة والقانون، كلية القانون ، جامعة الإمارات العربية المتحدة 2013، العدد55.
2. قراءة سياسة قانونية في خطاب رئيس الجمهورية / مرفق مجلس الأمة العدد 17 سبتمبر
2007.
3. معمري نصر الدين، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، مجلس الأمة، الجزائر
2004.
4. مجلة الفكر البرلماني، برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة العدد 6 جويلية 2004.

الفهرس

الفهرس:

أ.....	البسمة
ب.....	كلمة شكر
ج.....	إهداء
د.....	قائمة المختصرات
1.....	مقدمة:
6.....	الفصل الأول: الأداء التشريعي للبرلمان
7.....	المبحث الأول: سنّ القوانين
10.....	المطلب الأول: المبادرة بالنّص التشريعي
12.....	الفرع الأول: المبادرة بمشروع قانون
17.....	الفرع الثاني: المبادرة باقتراح القانون
22.....	المطلب الثاني: مناقشة النّص و التصويت عليه
22.....	الفرع الأول: مناقشة النص
23.....	أولاً: دراسة النص على مستوى اللجنة المختصة
26.....	ثانياً: التسجيل في جدول الأعمال
26.....	ثالثاً: المناقشة العامة
31.....	الفرع الثاني: التصويت على النص
31.....	أولاً: النصاب القانونية للمصادقة على التصويت على النص التشريعي
32.....	1. التصويت في القراءة الأولى
32.....	2. التصويت على النص في القراءة الثانية
32.....	أ. التصويت برفع اليد

ملخص المذكرة :

يرتكز البحث على دراسة أداء البرلمان في الجزائر من الفترة 1997 إلى 2015, وذلك من خلال الوقوف من جهة على الأداء التشريعي من خلال سنه القوانين والسلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية في تدخله في مراحل التشريع، وسلطة إصداره التشريع بأوامر، ومن جهة أخرى الأداء الرقابي على العمل الحكومي. وكذلك إبراز مدى فعالية الأداء البرلماني من الناحية العملية وفقا لما تكفله النصوص الدستورية والقانونية.

تخلص الدراسة في النهاية إلى ضرورة القيام بإصلاحات على الممارسة تماشيا مع تطور النصوص

الدستورية.

الكلمات المفتاحية :

البرلمان، الدستور، التشريع، الرقابة.

Résumé

Pendant notre recherche sur la fonctionnalité du parlement en Algérie de 1997 à 2015, durant l'arrêt des fonctionnalités législatives à travers la mise en place des lois et des autorités mis à la disposition du président de la république et son droit d'intervenir pendant la période législative, ainsi que l'application des législations sous ses ordres respectant l'audit de performance gouvernementale. Ainsi nous montrons l'efficacité du devoir parlementaire du côté application en fonction des textes constitutionnels et législatifs.

Cela résume l'étude sur l'importance de l'application des reformes et corrélationnelle avec le développement des textes constitutionnels.

Mots clés

Parlement, constitution, législation, supervision.

Summary

They research foccuses parliant's performanse in algeria between 1997 ans 2015, throught the emphasis on the one hand on legislative performance through issuning lows and authoritied allowing the presidand of the republic to interfere in the stages of legislation : and the power to legalise by orders on the other hand : he manipulated the gouvernmetal., and supervisory performances.

In addition to that he highlights the efficieny of the pratical side accoering to the constitutionel and legislative texts.the stusy ends with the argument that there is a necessity to apply reforms on the opertional level folloins the developement of the constitutionel.

Key words

Parliant, constitution, legislation, supervisory