



جامعة اكلي محند اولحاج - البويرة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم القانون العام

## ضعف مكانة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في العلوم القانونية

تخصص : الدولة و المؤسسات العمومية

تحت إشراف الأستاذ (ة)

كمون حسين

إعداد الطالب (ة)

عاشور شاهر

### لجنة المناقشة

الدكتورة: "بلحارث ليندة" أستاذة محاضرة، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة..... رئيسا

الأستاذ: "كمون حسين" أستاذ مساعد (أ)، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة..... مشرفا ومقررا

الأستاذة: "أيت بن عمر صونيا" أستاذة مساعدة، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة..... ممتحنا

تاريخ المناقشة

2015/11/30

# شكر وعرفان بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ"  
(الآية 11 من سورة المجادلة)

أولاً بادئ ذي بدء أتقدم بالشكر الجزيل الخالص إلى أستاذي  
المشرف الأستاذ، "كمون حسين" على ما قدمه لي من نصائح مهمة  
وتوجيهات مفيدة وملاحظات في الصميم، حتى تُتَمَّ هذه المذكرة بإذن  
الله وفضله.

كما لا أنسى أن أتقدم بالشكر والإمتنان، لجميع أساتذتي في كلية  
الحقوق، جامعة ألكلي منذ أول حاج، البويرة.

# الإهداء:

يطيب لي أن أهدي ثمرة هذا الجهد إلى:

❖ روح والدي الطاهرة رحمه الله وتغمده برحمته.

❖ من أثرتني على نفسها والتي يعود الفضل لها في نجاحي، أمي  
أطال الله في عمرها.

❖ كل أفراد العائلة، خاصة أختي الصغرى التي لم تحظ برؤية أبيها.

❖ أساتذتي الكرام في كلية الحقوق، و كل من علمني حرفاً.

❖ زملائي الطلبة و زميلاتي الطالبات.

❖ كل من جمعنا القدر بهم.

عاشور شاهر

## قائمة أهم المختصرات

### أولاً: باللغة العربية:

- ج.ر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

- ص: الصفحة.

- ص.ص: من الصفحة ... إلى الصفحة ...

- د.ط: دون طبعة.

- د.س: دون سنة.

- د.د.ن: دون دار النشر.

- =: يتبع الهامش السابق.

### ثانياً: باللغة الفرنسية:

- A.P.N :Assemblée Populaire Nationale.

- C.N :Conseil de la Nation.

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

- O.P.U :Office des publications Universitaires.

- P :Page.

## مقدّمة

كثر استعمال عبارة "دولة القانون" في الوقت الحاضر من قبل الكثير من الحكام إما لأسباب دعائية وانتخابية، أو لأجل تلميع صورتهم أمام باقي أعضاء المجتمع الدولي وتجنّبهم سهام النقد.

إن مدلول فكرة "دولة القانون" تعني حتمية خضوع جميع السلطات والمؤسسات والهيئات والمرافق الدستورية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية لأحكام النظام القانوني الساري المفعول في الدولة، في كل ما تقوم به وتضطلع به من أعمال وعمليات وإجراءات مهما كانت طبيعتها وهذا كأصل عام<sup>(1)</sup>.

كما يعدّ أمرا خطيرا إذا ركز الحاكم "الرئيس" جميع السلطات في يده خاصة تلك المتعلقة بالسلطة التشريعية، وهي محور صراع حقيقي ومتواصل قد يؤدي إلى سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وهو الأمر الذي تفتنت له الأنظمة الدستورية المقارنة، لذا لجأت إلى إقامة حدود بينهما بالقدر الذي يضمن استقلال كل واحدة عن الأخرى، مع إمكانية تعاونهما مساهمة في تحقيق الصالح العام للدولة، مكرسة بذلك المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه أنظمة

---

(1) - هاملي محمد، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011- 2012، ص 01 و 02.

- أما تقرير الأمين العام للأمم المتحدة المحال إلى مجلس الأمن المنعقد في جلسته بتاريخ 23 أوت 2004، فخلص إلى أن مصطلح "دولة القانون" يشير إلى مبدأ حكم في ظلّه يكون جميع الأفراد والمؤسسات والأشخاص الخاصة والعامة بما في ذلك الدولة نفسها تستجيب لمتطلبات القوانين الصادرة والمطبقة بشكل متساوي على جميع المحكومين وبشكل مستقل ومتناسب مع القواعد والمعايير الدولية في مجال حقوق الإنسان، ويفترض من جهة أخرى وجود تدابير خاصة لضمان احترام مبدأ سيادة القانون والمساواة والمسؤولية أمامه والعدالة في تطبيقه، والفصل بين السلطات والمشاركة في اتخاذ القرارات والأمن التشريعي ودرء التعسف والشفافية والإجراءات التشريعية. راجع: المرجع نفسه، ص 02.

الحكم الديمقراطي<sup>(1)</sup>، والذي أكده الفقيه "Montesquieu" في كتابه "روح القوانين" ألا وهو "مبدأ الفصل بين السلطات"<sup>(2)</sup>.

ويبقى تطبيق هذا المبدأ مختلفاً من دولة إلى أخرى تبعاً لظروف كل واحدة منها، وتبعاً كذلك لمستوى الوعي السياسي والقانوني فيها، وكذا حسب درجة سعي الإرادة السياسية لترسيخ دولة القانون وتكريس الديمقراطية وكذا تبعاً للنظام السياسي المتخذ في الدولة<sup>(3)</sup>.

---

(1) - مزياي حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري "دراسة مقارنة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 03.

(2) - يتجه التفسير الصحيح للمبدأ إلى اعتباره قاعدة من قواعد فن السياسة وليس واحداً من المبادئ القانونية بالمعنى الصحيح. أنظر: دسوقي رأفت، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، د ط، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، 2006، ص 48.

وإذا كان هذا المبدأ قد ظهر في الماضي في كتاب "مونتسكيو"، فإنه أكد حتى لا يساء استعمال السلطة يجب بمقتضى الأمور إقامة توازن بين السلطات من غير أن يكون باستطاعة إحداها شل أعمال الأخرى، عندما تمارس عملاً له علاقة بأعمال أخرى، ولم يتوقف "مونتسكيو" عند حد الفصل بين السلطات العامة في الدولة، وإنما يستلزم قيام كل سلطة بمراقبة السلطات الأخرى لوقفها عند الحدود المقررة لها إذا اقتضى الأمر حتى لا تتجاوزها إلى الاعتداء على السلطات الأخرى. للمزيد من التفصيل: ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، د ط، دار بلقيس، الجزائر، 2014، ص 77 و 78.

(3) - الأصل في النظام الرئاسي الأمريكي أن تسند الوظيفة التشريعية إلى الكونجرس بوصفه صاحب الاختصاص الأصلي في ممارسة هذا العمل، وإن كان هناك دور للسلطة التنفيذية في العملية التشريعية.

وأمام التطورات التي شهدتها الولايات المتحدة الأمريكية في شتى المجالات، وعجز الكونجرس عن مواجهة تلك التطورات، أخذ دور السلطة التنفيذية ممثلة بالرئيس بالتنامي على حساب السلطات التشريعية للكونجرس، وهذا التنامي يمكن للرئيس بالتأثير في العملية التشريعية بمراحلها المختلفة، الأمر الذي أدى إلى استحواد السلطة التنفيذية على اقتراح معظم مشروعات القوانين.

أما النظام البرلماني البريطاني فيقوم على أساس التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، فالبرلمان يستطيع سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها، كما أن الحكومة لها صلاحية حل البرلمان والدعوة لانتخابات عامة، وهو عكس النظام السابق حيث يقوم هذا النظام على التنسيق والتعاون بين السلطات، وفي هذا النظام يقوم النواب بممارسة سلطاتهم المحددة في التشريع والرقابة وتكون السلطة التنفيذية مسؤولة أمام البرلمان بعكس النظام الرئاسي. للاستزادة في الموضوع: محمد هلال الرفاعي، "تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي"، دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 26، العدد الثاني، 2010، ص 575.

- أنظر أيضاً: شرون حسينة وبن مشري عبد الحليم، "مبدأ الفصل بين السلطات في النظامين البرلماني والرئاسي"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، 2008، ص 196-198.

وهناك من أطلق على مصطلح "النظام" مصطلح "حكم". راجع: مياي ميشال، دولة القانون، مقدمة في نقد القانون الدستوري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1900، ص 33.

أما فيما يخص الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية فإن الجزائر باعتبارها دولة حديثة العهد بالاستقلال التي تحاول بناء نظامها السياسي والدستوري حسب مقتضياتها الإيديولوجية والاجتماعية من جهة، ومقتضيات الدولة الحديثة من جهة أخرى تعرف في تنظيمها للسلطة مرحلتين أساسيتين، تتسم الأولى بتركيز السلطة ووحدها، أما المرحلة الثانية فقد اعتنقت فيها مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(1)</sup>.

أما المرحلة الأولى، نجد كل من دستور 1963<sup>(2)</sup> ودستور 1976<sup>(3)</sup> لم يشر في مقدمتهما إلى مبدأ الفصل بين السلطات وإنما إلى الحزب الواحد مع أبعاد الأنظمة التقليدية المعروفة بالرئاسية والبرلمانية، ما هو إلا دليل على أنهما لم يردا تكريس قاعدة الفصل بين السلطات<sup>(4)</sup> لكون المؤسس الدستوري آنذاك ينفر من ذلك الفصل، حيث يرى فيه تجزئة للسيادة الوطنية، كما يعتقد المؤسس الدستوري أن النظامين الرئاسي والبرلماني لن يضمنوا الاستقرار، إذ لا يمكن ضمانه بطريقة فعالة إلا بالنظام القائم على قاعدة تغلب الشعب صاحب السيادة والحزب الواحد، وتعميق لمبدأ وحدة السلطة<sup>(5)</sup> بفعل الأحداث والتطورات التي عرفت الجزائر آنذاك، فممارسة السلطة السياسية وتوزيعها بين أجهزة ومؤسسات الدولة المختلفة فإنها كانت تقوم على سيادة مؤسسة واحدة على مؤسسات الدولة الأخرى، وتتمثل هذه المؤسسة في شخص

---

(1) - مزياني لونس، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 06.

(2) - دستور 10 سبتمبر 1963، منشور بموجب إعلان، الموافق عليه في إستفتاء شعبي يوم 08 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64، صادر في 08 ديسمبر 1963.

(3) - دستور 22 نوفمبر 1976، منشور بموجب أمر رقم 76-97، المتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه في إستفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، ج ر عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976.

(4) - منصور مولود، بحوث في القانون الدستوري، د ط، موفم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 208.

(5) - ما تجدر الإشارة إليه أن ديباجة الأمر رقم 69-27 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، قد تضمنت أن القضاء وظيفة متخصصة للسلطة الثورية الواحدة، نصت الفقرة 04 من ديباجة الأمر رقم 69-27 المؤرخ في 13 ماي 1969 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 42 صادر في 16 ماي 1969 على: "... ونظرا إلى أن الدفاع عن الثورة يقتضي حتما التزام العدالة التي تشكل من هذه الناحية وظيفة متخصصة للسلطة الثورية الوحيدة."

- السلطة الثورية كان يرأسها رئيس الجمهورية، وبالتالي وظيفة القضاء كانت تسند إليه، إن دل هذا على شيء فإنما يدل على انعدام لمبدأ الفصل بين السلطات.

رئيس الجمهورية بوصفه المؤسسة السياسية التي تحقق من خلالها وحدة الدولة ووحدة السلطة ووحدة القيادة<sup>(1)</sup>.

ما هذا إلا احتكار من طرف الرئيس لجميع الوظائف وتمركزها في يده<sup>(2)</sup>؛ أما المرحلة الثانية، مرحلة التعددية الحزبية التي أقرها دستور 1989<sup>(3)</sup> ثم بعده دستور 1996<sup>(4)</sup>، فقد تخطى النظام السياسي الجزائري على عدة مبادئ لاسيما وحدة السلطة، واستبدالها بمبادئ جديدة أهمها مبدأ الفصل بين السلطات على الرغم من عدم النص عليه صراحة، واتجه كذلك نحو جعله فصلا مرنا أي اتخذ موقع وسط بين النظام الرئاسي والبرلماني بإحداث هيئات مستقلة ومتوازنة تتميز العلاقة بينها بالتعاون والتنسيق، بحيث لا يمكن لأي منهما أن تؤدي مهمتها إلا إذا تعاونت مع السلطة الأخرى<sup>(5)</sup>، كما لم يعد إنشاء القواعد التشريعية مجرد وظيفة يقوم بها البرلمان، بل هي سلطة دستورية ينتخب أعضاؤها في إطار التعددية الحزبية.

ولسد حالة الفراغ المؤسساتي عمل المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 على إدخال تعديلات مهمة وأساسية على مستوى السلطة التشريعية حيث تبنى مبدأ الازدواجية البرلمانية، فإلى جانب المجلس الشعبي الوطني توجد غرفة ثانية تتمثل في مجلس الأمة، بذلك اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري لأول مرة في تاريخه الدستوري لمبدأ الازدواجية البرلمانية.

كما ازدادت السلطة التشريعية في الجزائر أهمية، كونها فضاء لتطوير التجربة الديمقراطية الناشئة حديثا، وكشفت التجربة والخبرة لهذه المؤسسة الدستورية خاصة في ظل دستور 1996

(1) - علوش فريد وقرقور نبيل، "مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، 2008، ص 231 و 232.

(2) - ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، د ط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 71.

(3) - دستور 28 فيفري 1989، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18، يتعلق بنشر نص الدستور المصادق عليه في إستفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، ج ر عدد 09 صادر في 01 مارس 1989.

(4) - دستور 28 نوفمبر 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ج ر عدد 76 صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل ومنتج بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أفريل 2002 ج ر عدد 25 صادر في 14 أفريل 2002، معدل بموجب القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج ر عدد 63 صادر في 16 نوفمبر 2008.

(5) - علوش فريد وقرقور نبيل، مبدأ الفصل بين السلطات ...، المرجع السابق، ص 235 و 236.



عن الكثير من النقائص التي تعتري وتحد فعالية البرلمان، وفي ظل هذا السياق نتساءل عن: وزن السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري وما إذا كانت العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أساسها التعاون والتوازن، أم هي علاقة خضوع وتبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية؟

ولالإحاطة بالإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه، قسمنا هذه الدراسة لفصلين: تناولنا في الفصل الأول ضعف وتقليص الدور التشريعي للسلطة التشريعية، من خلال تساؤل اختصاص هذه الأخيرة في المجال التشريعي وتدخل السلطة التنفيذية فيه، ناهيك عن الحصر الذي طال مجال تشريعها الذي عزز من هذا التقليص.

أما الفصل الثاني فتناولنا فيه، ضعف البرلمان للرقابة على أعمال الحكومة، وذلك بإضعاف وسائل الرقابة وعدم فعاليتها، مما يجعلها معدومة الأثر بفعل عدم ترتيب أي مسؤولية على الحكومة.

## الفصل الأول

### تقليص الدور التشريعي للسلطة التشريعية

تحتل السلطة<sup>(1)</sup> التشريعية مكانة هامة بين مؤسسات الدولة، فهي الجهاز الأساسي وصاحب النفوذ، لكن في الآونة الأخيرة أخذت تضعف قوتها في معظم دول العالم نظرا لتزايد مهام الدولة، وما يتطلبه من تدخل سريع لا يمكن للبرلمان مواجهته لتعقد وبطء إجراءاته مما أدى إلى إسناد الكثير من وظائفه للسلطة التنفيذية فأفقد البرلمان المكانة التي يحتلها في الأنظمة السياسية، ووجود البرلمانات في الدول الحديثة يعتبر مظهرا من مظاهر الديمقراطية وتستجيب في تنظيمها العام للمكونات الأساسية للأمة التي تقوم بتمثيلها.

حضت السلطة التشريعية<sup>(2)</sup> في الجزائر بمكانة هامة وقد تم تنظيمها في مجلس واحد مهما اختلفت تسمياته وأدواره، إلا أن النقلة النوعية حدثت في ظل دستور 1996 الذي نص على الثنائية البرلمانية، فسميت الغرفة الأولى بالمجلس الشعبي الوطني والغرفة المستحدثة بمجلس الأمة<sup>(3)</sup>، وهكذا أصبحت السلطة التشريعية تمارس من طرف برلمان مكون من غرفتين.

(1) - لقد تباينت طرق وأساليب تحديد السلطة أو تعريفها، فهي وظيفة أو حق لشخص ما أو مجموعة من الأشخاص في اتخاذ قرارات بعينها أو إصدار أوامر للآخرين بشأن مسألة أو موضوع ما، فتصبح بذلك السلطة هي الوظيفة الاجتماعية التي تقوم على سن القوانين، وحفظها، وتطبيقها، .... للمزيد من التفصيل: طيب مولود، أحكام السلطة السياسية، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص09.

(2) - **Le pouvoir législatif** :Est un ensemble d'organes représentant le corps politique dans le système de la démocratie représentative ;qui ont pour fonction d'élaborer et de voter les lois ainsi que de contrôler l'action du gouvernement.

**Voir :Kemmoun Hocine** ,cours en terminologie juridique ,destiné aux étudiants de la première année Master ,droit public ,spécialité l'Etat et les institutions publique ,faculté de droit et des sciences politiques, université Akli Mohand Oul hadj ,Bouira ,2013-2014 ,p10.

(3) - **شباح فاتح**، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات - دراسة حالة النظام السياسي الجزائري-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية (فرع تنظيمات سياسية وإدارية)، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2007-2008، ص153.

إنه من حيث التنصيص الدستوري وكذلك المبدأ، نجد أن السلطة التشريعية في العديد من الأنظمة المقارنة تتمتع بكافة الضمانات القانونية والمادية لتحقيق استقلاليتها في أداء مهامها بكل سيادة وبدون أي تدخل وتداخل في اختصاصاتها، ولعل هذا ما نجده مجسدا بالرجوع إلى صيغ العديد من النصوص العربية حيث يلاحظ هذا وجليا<sup>(1)</sup>، ومن ذلك المادة 98 من الدستور الجزائري<sup>(2)</sup> لسنة 1996.

وسلطة التشريع مبرر وجود البرلمان، ومجال التشريع هذا يمارسه كل من المجلس الشعبي الوطني مع اضمحلال اختصاصه في ميدان التشريع (المبحث الأول) ومجلس الأمة الذي أغلب الاختصاصات التشريعية لا يتمتع بها إطلاقا وإنما يقتصر دورها على المساهمة في ميدان التشريع لا غير (المبحث الثاني).

- Le parlement algérien est bicaméraliste ,aux termes de l'article 98 alinéa 01 de la constitution de 1996 le parlement algérien est composé de deux chambres :l' A.P.N et le C.N.

**Voir :Ben Abbou Kirane Fatiha** ,droit parlementaire algerien ,tome 01 ,O.P.U ,Alger ,2009 ,p41.

<sup>(1)</sup> - أو صديق فوزي، فصول دستورية، علاقة الحكومة بالبرلمان، مجال اللائحة والقانون، الأحكام الختامية للدستور، د ط،

دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 11.

<sup>(2)</sup> - تنص المادة 98 من دستور 1996، سالف الذكر على: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

## المبحث الأول

## تساؤل اختصاص المجلس الشعبي الوطني في التشريع

يُنْتخَب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لمدة 05 سنوات<sup>(1)</sup>؛ كما منح الدستور مجلس الأمة نفس صلاحيات المجلس الشعبي الوطني في المجال التشريعي وذلك باشتراك المجلسين في عملية إعداد القوانين والتصويت عليها، حيث تتضمن هذه العملية كل المراحل والإجراءات التي يمر بها النص التشريعي قبل صدوره انطلاقاً من المبادرة باقتراح القوانين ثم الدراسة داخل اللجان والتعديل ثم إعداد التقارير، وبالتالي فإن مجلس الأمة يملك الحق في المبادرة باقتراح القوانين طبقاً للقاعدة العامة الواردة في المادة 98 من الدستور السالفة الذكر.

لكن المادة 119 من الدستور جاءت صريحة في تقييد حق مجلس الأمة بالنسبة لمسألة المبادرة بالقوانين، ومنحت هذا الحق للحكومة ولعشرين نائبا من نواب المجلس الشعبي الوطني وعليه فقد تم استبعاد مجلس الأمة بصفة قاطعة من مجال المبادرة باقتراح القوانين وذلك عملاً بالمبدأ القانوني المعروف "الخاص يقيد العام"<sup>(2)</sup>، بمعنى أن الغرفة الوحيدة التي لها حق التشريع هي المجلس الشعبي الوطني دون غيرها، وممارستها للتشريع معناه تشريع قوانين عادية (المطلب الأول) كما تشريع قوانين عضوية استحدثتها دستور 1996 (المطلب الثاني).

(1) - أوصديق فوزي، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 226.

(2) - بقالم مراد، نظام الأزواج البرلماني وتطبيقاته "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية للنشر، الإسكندرية، 2009، ص 164 و 165.

## المطلب الأول

## حصر مجال التشريع للمجلس الشعبي الوطني في القوانين العادية

يعتبر البرلمان في إطار الديمقراطية التمثيلية، الهيئة التي يعبر الشعب من خلالها عن سيادته، ولاعتبار البرلمان يجسد هذه السيادة فإنه يتمتع بشكل حصري بممارسة الوظيفة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني)، وعملا بمبدأ سيادة القانون فبإمكانه التشريع في أية مادة عكس دستور 1963 الذي أطلق مجال التشريع البرلماني، فقد حدد دستور 1996 مجال التشريع البرلماني على سبيل الحصر<sup>(1)</sup> (الفرع الأول)، وحصره كذلك عندما يشرع المجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 122 من الدستور ( تشريعه لقوانين عادية<sup>(2)</sup>) (الفرع الثاني) إضافة إلى تقييده عند ممارسته لعملية التشريع (الفرع الثالث).

## الفرع الأول: التشريع بموجب نصوص متفرقة من دستور 1996

يعود للمجلس الشعبي الوطني حسب المادة 122 من الدستور مجال التشريع الذي يبدو محددًا في هذه المادة بثلاثين (30) حالة، ولكن هناك حالات أخرى يشرع فيها المجلس ينص عليها الدستور<sup>(3)</sup> بمعنى يمارس المجلس الشعبي الوطني صلاحياته التشريعية بحيث يشرع في الميادين التي يخصصها له الدستور<sup>(4)</sup>، والمتفق عليه أن ظاهرة الاتجاه نحو تقييد سلطة البرلمان في التشريع ظاهرة عامة في الأنظمة الحديثة سواء بواسطة الدستور صراحة أو

(1) - مزياني لونس، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان ...، المرجع السابق، ص121.

(2) - يقصد بالتشريع العادي، مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تضعها السلطة التشريعية في الدولة في حدود اختصاصها المبين في الدستور، وقد بين الدستور الجزائري الحالي في المادة 122 المجالات التي يشرع فيها البرلمان بتشريع عادي. راجع: جعفر محمد سعيد، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الجزء الأول، الطبعة التاسعة عشرة، دار هومة، الجزائر، 2012، ص142.

- أنظر أيضا: طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات السياسية، (التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، دراسة مقارنة، د ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص23.

(3) - لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، 1963، 1976، 1989، 1996، د ط، د د ن، الجزائر، 2001، ص82.

(4) - منصور مولود، بحوث في القانون ...، المرجع السابق، ص240.

بواسطة التفسيرات الواسعة لنصوصه والتي تكون غالبا في صالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

و رغم تحديد ميدان اختصاص السلطة التشريعية بموجب المادة 122 التي تنص في شقها الأول من الفقرة الأولى على: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور..."، واستقراءً لهذا الشق من هذه المادة نستشف بأنها حددت على سبيل الحصر الميدان الذي يتدخل فيه البرلمان للتشريع، ذلك أن عبارة "التي يخصصها له الدستور" تعني الرجوع إلى جميع أحكام الدستور لاستخلاص ما يندرج في الاختصاص التشريعي للبرلمان سواء كان ذلك التحديد صراحة أو ضمنا<sup>(1)</sup>.

تماشيا مع نص المادة 122 يمكن القول بأنها ليست المجال الوحيد الذي يشرع فيه البرلمان، وما يثبت ذلك عبارة "يشرع... في المجالات أو الميادين التي خولها له الدستور أو يخصصها له الدستور"، وما يؤكد هذا الطرح أن المادة السابقة استعملت عبارة "وكذلك في المجالات الآتية". هذا وإن دل على شيء فإنما يدل على وجود مجالات أخرى خاصة بالتشريع، أو هناك مواضيع يشرع فيها البرلمان إلى جانب ما ذكرته المادة الدستورية<sup>(2)</sup>، وعند رجوعنا وتفحصنا لأحكام الدستور استخلصنا في المواد المتفرقة التي استقرأناها، المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية<sup>(3)</sup>.

إلا أن السلطة التنفيذية تفضل اللجوء إلى أسلوب القانون بدل التنظيم، إذا كان الموضوع المراد تنظيمه يسبب في مشاكل ذات صلة بحقوق وحرّيات المواطنين بشكل غير مباشر أو بمواضيع حساسة تقتضي العقلانية وحسن التصرف، تنظيمها بموجب قانون عن طريق إشراك

(1) - بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة-، الجزء الرابع، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص ص 108-111.

(2) - شريط وليد، "اصلاح الأحكام الدستورية النازمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)"، مجلة المجلس الدستوري، العدد الثالث، 2014، ص 83.

(3) - نذكر البعض منها على سبيل المثال لا الحصر: المادة 05 الفقرة الأخيرة، من المادة 17 إلى المادة 20، من المادة 37 إلى المادة 40، من المادة 45 إلى المادة 49، من دستور 1996، سالف الذكر.

ممثلي الشعب وتخفيف الضغط السياسي والاجتماعي أو الاقتصادي والثقافي على السلطة التنفيذية، وهي الحكمة في الممارسة السياسية<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: التشريع بموجب المادة 122 من دستور 1996

أما الشق الثاني من الفقرة الأولى للمادة 122: "و كذلك في المجالات الآتية"، فمفادها أنه إلى جانب ما تتضمنه أحكام الدستور في نصوصه المتفرقة، هناك مجالات معددة بالتتالي في المادة أعلاه<sup>(2)</sup>، والملاحظة التي يجدر بنا ذكرها هي أن المادة 122 قد ذكرت وحددت بعض المجالات التي يشرع فيها المجلس الشعبي الوطني بقوانين عادية وهي مذكورة (متكررة) في المواد المتفرقة من الدستور، مثل: قانون الجنسية المذكور في المادة 30 من الدستور، إضافة إلى قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية مذكور كذلك في كل من المواد 39 و 40 ومن المادة 45 إلى 48 من الدستور، يفهم من هذا التكرار أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يمنح للبرلمان تشريع القوانين العادية بموجب نصوص متفرقة في الدستور، كون أن معظم مجالات هذه النصوص منصوص عليها في المادة 122 من الدستور، وهذا ما يؤكد تضيق البرلمان لاختصاصه الأصلي والأصيل في التشريع<sup>(3)</sup>.

إلى جانب ذلك، فقد أورد المؤسس الدستوري الجزائري عبارات ومصطلحات مثل "أساسي" و"النظام" و"النظام العام" و"القواعد" و"القواعد العامة" و"الشروط" و"الضمانات" فهي كلمات غير واضحة المعالم لصعوبة التمييز بين النظام العام والنظام، وبين ما هو أساسي وغير أساسي وهذا ما يؤثر أيضا عند التفسير والتأويل، ويؤدي بالمجلس الدستوري إلى التدخل وبالفصل بتقييد المجال.

(1) - بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة- ...، المرجع السابق، ص 111.

(2) - نص المادة 122 من دستور 1996، سالف الذكر.

(3) - شريط وليد، اصلاح الأحكام الدستورية ...، المرجع السابق، ص 84.

## الفرع الثالث: تقييد المجلس الشعبي الوطني في عملية التشريع

إن سن القوانين عملية طويلة ومعقدة، سواء من حيث الإجراءات أو القنوات التي تمر بها فهي تبدأ من المبادرة التي قد تكون من السلطة التنفيذية أو من السلطة التشريعية حسب الفقرة الأولى من المادة 119 من الدستور<sup>(1)</sup>، ثم تُعرض للدراسة والمناقشة بالموافقة عليها، وتعرف المبادرة على أنها حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان.

إذ المبادرة هي حق دستوري مخول للسلطتين (التنفيذية والتشريعية)<sup>(2)</sup>، غير أن تسمية النص المقدم من طرف السلطتين يختلف، فما يُقدم من قبل السلطة التنفيذية يسمى مشروع قانون projet de loi، وما يقدم من طرف السلطة التشريعية يسمى اقتراح قانون<sup>(3)</sup> proposition de loi، إذ يجب التذكير بأن المبادرة بمشروع القانون إذا كانت من صلاحيات الوزير الأول فإن المبادرة باقتراح قانون تخص فقط نواب المجلس الشعبي الوطني وكذلك الحال بالنسبة للتعديلات<sup>(4)</sup>، والمبادرة باقتراح القوانين هو حق للمجلس الشعبي الوطني غير أنه محكوم بشروط وقيود شكلية (أولاً)، وقيود موضوعية (ثانياً)، وكل هذه القيود بمثابة التشديد على إجراءات المبادرة باقتراح القوانين.

(1) - هناك ملاحظة يجدر بنا ذكرها حول الفقرة الأخيرة لهذه المادة، قبل قيام الوزير الأول بإيداع مشروع قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني لابد أن يمر من مجلس الدولة الذي يبدي رأياً استشارياً بشأنه (إذ للحكومة السلطة التقديرية في الأخذ بهذا الرأي من عدم الأخذ به)، ويمر كذلك من مجلس الوزراء، معناه أن موافقة رئيس الجمهورية على كل مشروع قانون لازمة قبل إحالته على المجلس الشعبي الوطني (كون أن رئيس الجمهورية يتأسس وهو رئيس مجلس الوزراء).

(2) - لقد اختلفت الدساتير في تحديد السلطة صاحبة الاختصاص التي تملك حق اقتراح القوانين، فهناك من الدساتير التي أعطت هذا الحق للسلطة التشريعية كالدستور الفرنسي لسنة 1791، وهناك دساتير أعطت هذا الحق للسلطة التنفيذية كالدستور الفرنسي لسنة 1814، كما قد يكون حق الاقتراح حقاً مشتركاً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في بعض الدساتير. أنظر: الطراونة مهند صالح، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص78.

(3) - نص المادة 01/119 من دستور 1996، سالف الذكر.

(4) - بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة - ...، المرجع السابق، صص 116-126.



## أولاً: القيود الشكلية التي ترد على اقتراحات النواب

أ- **القيود العددي:** المتمثل في النصاب، فقد اشترط الدستور أن يقدم الاقتراح من 20 نائباً حسب الفقرة 02 من المادة 119 من الدستور، والمادة 119 من الدستور قامت باستبعاد أعضاء مجلس الأمة بصفة قاطعة من هذا المجال<sup>(1)</sup> كون أن المادة ذكرت (النائب) وهي تعود على نواب المجلس الشعبي الوطني ولم تذكر (أعضاء) والتي تعود على أعضاء مجلس الأمة، وهذا التفريق ورد بمقتضى أحكام المواد من 103 إلى 112 من الدستور.

ب- أن يكون الاقتراح مرفقاً ببيان أسباب ومحرراً في شكل مواد وذلك حسب المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02<sup>(2)</sup> التي اشترطت قبول كل مشروع أو اقتراح قانون أن يُرفق بعرض أسباب، وأن يُحرر نصه في شكل مواد.

ت- ألا يكون نظير مشروع أو اقتراح سبق رفضه في أقل من سنة واحدة أو قانون قيد الدراسة، حسب نص المادة 24 من ذات القانون العضوي.

ث- وفضلاً عن ذلك فإن اقتراحات القوانين ترسل إلى الحكومة فور تسجيلها بغرض تمكينها من الاعتراض عليها خلال أجل لا يتجاوز شهرين من جهة، حسب المادة 25 من ذات القانون العضوي، كما أن تسجيل الاقتراح المقبول خلال المدة المحددة في جدول أعمال الدورة المقبلة من شأنه أن يُنقص من قيمته وأهمية الاقتراح من جهة ثانية.

## ثانياً: القيد الموضوعي الذي يرد على اقتراحات النواب

بالرجوع لنص المادة 119 من الدستور والمادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02 نجد أن النواب والوزير الأول يتمتعون بحق المبادرة باقتراح القوانين، غير أن براءة المادة 121 من الدستور تبين لنا بأن هناك عدم توازن بين المؤسستين في ممارسة المبادرة بالتشريع، فنص

(1) - مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية...، المرجع السابق، ص 57.

(2) - قانون عضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15، صادر في 09 مارس 1999.

المادة 121 من الدستور تجيز صراحة للحكومة الاعتراض على أي اقتراح قانون مخالف لتلك المادة<sup>(1)</sup>.

بمعنى ضرورة ورود الاقتراح ضمن مجال التشريع البرلماني، باستثناء المجال المالي الذي لا يُقبل الاقتراحات بصدده، -لما لوحظ من اتجاه البرلمانات إلى إقرار قوانين مالية مظهرية ترهق الميزانية لمجرد إرضاء الناخبين-، إلا إذا كانت مرفقة بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو أن تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، وترتبا على ذلك تبرز صعوبات هائلة أمام النائب، إذا ما أدرك تطبيق هذه المادة بمعناها الحقيقي بوسعها أن تبطل كل المبادرات النيابية ذلك أنه لا توجد إصلاحات ليس لها انعكاسات مالية.

أدى خضوع الاقتراحات للقيود السابقة إلى استحالة ممارسة النواب لحقهم الدستوري وهو ما تؤكد حصيلة النشاط للبرلمان، حيث أنه أكثر من 90%<sup>(2)</sup> من القوانين ذا مصدر تنفيذي ما أدى إلى أن أصبح التشريع الحكومي هو الأصل، أما التشريع البرلماني فهو استثناء، مما يشكل اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات وعلى السيادة الشعبية التي فوضت البرلمان مهمة التشريع.

### ثالثا: حدود المناقشة والتصويت ودور المجلس الشعبي الوطني في تعديل القانون

#### أ- حدود مناقشة وتصويت المجلس الشعبي الوطني

تتمتع الحكومة بدور فعال في إجراءات التصويت والمناقشة، بحيث لم تكف النصوص السابقة بمنح ممثل الحكومة الحق في التدخل وطلب الكلمة أثناء المناقشات إنما تعدى ذلك إلى

(1) - بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة- ...، المرجع السابق، ص 125-127.

(2) - مزياني لونس، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان ...، المرجع السابق، ص 137 و 138.

- مشاريع القوانين خلال الفترة التشريعية 2007-2012، تقدمت الحكومة بمجموع 73 مشروع قانون صوت عليها باستثناء قانون المحاماة، أما اقتراحات القوانين في نفس الفترة التشريعية، تقدم النواب بمجموع 25 اقتراح قانون لم يُدرس أي منها لتحفظ الحكومة وعدم إبداء الرأي. راجع: بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة- ...، المرجع السابق، ص 129 و 130.

إخضاع هذه المرحلة والتي تدخل في صلب العمل البرلماني لمجموعة القيود قد تصل إلى حد توقيف الجلسة نهائيا من طرف الحكومة، وفق المادة 34 الفقرة الثالثة من القانون العضوي رقم 02-99، بعد المبادرة بالقانون سواء كان مشروع أو اقتراح لابد من مناقشة ومصادقة من قبل البرلمان، لكن لا يتمتع هذا الأخير بسلطة مطلقة بهذا الشأن، إنما يخضع لمجموعة من الضوابط الواردة في كل من الدستور والقانون العضوي رقم 02-99 وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان<sup>(1)</sup>، ولعل أهم هذه الضوابط:

### 1- النصاب القانوني: فعلى مستوى المجلس الشعبي الوطني يخضع القانون لمناقشة

النص المعروض عليه مهما كان عدد النواب الحاضرين، ونفس الأمر فيما يخص مناقشات اللجان<sup>(2)</sup>، وهنا كان من الأولى فرض نصاب قانوني معين لإعطاء النواب أهمية للنص، بهدف إثراء وتمحيص القوانين<sup>(3)</sup>، قبل بداية المناقشة يسجل النواب الذين يرغبون في تناول الكلمة أثناء المناقشات أنفسهم في قائمة المتدخلين لدى رئيس الجلسة، ويمكن لنائب لم يسجل نفسه مسبقا أن يطلب الكلمة أثناء الجلسة، ثم يتدخل في الموضوع إذا وافق الرئيس على طلبه، وفق المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، كما لا يجوز لأي نائب أن يتناول الكلمة دون إذن من رئيس الجلسة ولا يجوز الخروج عن موضوع الجلسة، وإذا ابتعد نائب متدخل عن الموضوع كان جزاؤه التذكير بالنظام من قبل الرئيس<sup>(4)</sup>.

يجري المجلس نوعين من المناقشة هما المناقشة العامة والمناقشة المحدودة، حسب المادة 32 من القانون العضوي رقم 02-99، في حالة المناقشة العامة، وهو الإجراء العادي العام والمستعمل لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، في البداية تسير الجلسات بالاستماع إلى

(1) - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مؤرخ في 30 جويلية 2000، ج ر عدد 46.  
- النظام الداخلي لمجلس الأمة، مؤرخ في 28 نوفمبر 1999، ج ر عدد 84، معدل ومتمم في 17 ديسمبر 2000، ج ر عدد 77.

(2) - نص المادة 01/40 والمادة 01/58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، سالف الذكر.  
(3) - إن عدم إعطاء أهمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني فإن هو ما يزيد من تضائل دور البرلمان والتغيب عن الجلسات الناجم إما عن شعور البرلماني بعدم جدوى العمل النيابي، إما عن الصبغة التقنية للموضوعات والتي لا يفقهها النواب.  
راجع: مزيايوني لونس، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان ...، المرجع السابق، ص 139.

(4) - بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 266 و 267.

ممثّل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون ومقرر اللجنة المختصة، ثم مداخلات النواب حسب الترتيب الوارد في قائمة المتدخلين، تشمل التدخلات أثناء المناقشة العامة النص بكامله ويمكن للحكومة ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوب أصحاب اقتراح القانون أن يطلبوا الكلمة ويتدخلوا متى شاءوا.

غير أن إجراء المناقشة المحدودة يقرره مكتب المجلس بناء على طلب الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، في هذه الحالة لا تجرى مناقشة عامة ولا يتناول الكلمة أثناء مناقشة المواد إلا مندوبو أصحاب التعديلات، وممثل الحكومة، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوب أصحاب اقتراح القانون، وتكون المناقشة المحدودة مادة مادة وليس النص بكامله، حسب المادة 37 من القانون العضوي رقم 99-02.

أما التصويت فيكون بأغلبية النواب الحاضرين بالنسبة للقانون العادي، وفي حالة عدم توفر النصاب القانوني تعقد جلسة ثانية وفقا للإجراءات الواردة في المادة 58 الفقرة الثانية من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وحينها يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الحضور، والتصويت في المجلس الشعبي الوطني شخصي، ويمكن لنائب غائب أن يوكل أحد زملائه للتصويت باسمه، فالتصويت بالوكالة جائز لكن في حدود توكيل واحد للنائب.

**2- طريقة التصويت:** فعلا بالمادة 30 و 31 من القانون العضوي رقم 99-02 قد يكون برفع اليد في الاقتراع العام، أو بالاقتراع السري، كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية، من جهتها منح النظام الداخلي لمكتب المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup> والذي يرأسه رئيس المجلس التابع للسلطة التنفيذية تحديد نمط الاقتراع.

إن التصويت العلني غالبا ما لا يعبر رأي البرلمان، ومرد ذلك أن البرلماني يكون غير مقتنع بالنص، ومع ذلك سيصوت لصالحه لأنه مراقب سياسيا، وبالتالي فإن الموافقة البرلمانية تتأتى عن قرينة الصدق إذا كان للتصويت طابع سري، ويتعقد الوضع في حالة التصويت دون مناقشة<sup>(2)</sup> حيث يجرّد البرلماني من مهامه الأساسية لاسيما في اقتراح التعديلات ليتحول بذلك

(1) - نص المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، سالف الذكر.

(2) - وهو إجراء يطبق على الأوامر الرئاسية. راجع: نص المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02، سالف الذكر.

إلى آلة تقتصر مهمتها على تعليق النصوص الحكومية<sup>(1)</sup>، وكل هذه الإجراءات الخاصة بمناقشة النصوص القانونية والمتمثلة في التصويت مع المناقشة العامة والتصويت مع المناقشة المحدودة، والتصويت بدون مناقشة تتعلق بمناقشة النص خلال الجلسة العامة<sup>(2)</sup>.

### ب- حدود دور المجلس الشعبي الوطني في تعديل القانون

**الشروط العامة لتقديم التعديلات:** إذا كانت التعديلات على النصوص المعروضة أمام المجلس الشعبي الوطني سواء كانت اقتراحات أو مشاريع قوانين، من حق الحكومة أو اللجنة الدائمة المختصة أو عشرة (10) نواب، فإن هناك شروط يجب مراعاتها عند تقديم طلب التعديلات على النص الذي هو رهن الدراسة، فبالرجوع لنص المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نجدها تضع شروطا معينة لتقديم التعديلات، إذ يجب أن تكون مكتوبة ومعللة وموقع عليها، وأن تخص مادة أو مواد النص المودع أو لها علاقة مباشرة به<sup>(3)</sup> إن تضمن التعديل إدراج مادة إضافية.

وإذا كان التعديل من اقتراح النواب العشرة، فيجب أن يُمضى من قبلهم جميعا وأن يقدم في 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص، محل التعديل، وأن يخضع لتقدير مكتب المجلس من حيث القبول ثم يقر المكتب قبول التعديل شكلا، وإن رفض يجب تعليل ذلك، وحتى بالنسبة للتعديل المقدم من الحكومة أو اللجنة المختصة، فيجب أن يعرض على مكتب المجلس، لكنه غير مقيد من حيث المدة وهو ما يفيد أنه لا قيد على الطرفين من حيث الأجل طالما أن النص محل اقتراح التعديل لم يعرض للتصويت.

(1) - مزياني لوناس، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان ...، المرجع السابق، ص 140.

(2) - خالفي سيد أحمد، التجربة البرلمانية الجزائرية (نشأتها وتطورها)، مذكرة ماجستير مقدمة لقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيمات سياسية وإدارية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2013، ص 89.

(3) - بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة - ...، المرجع السابق، ص 132.

كما يمكن أن يُقدّم التعديل حتى أثناء مناقشة النص، بعد التقرير التكميلي بل ويجوز تقديمه شفويا<sup>(1)</sup> خلال المناقشة مادة مادة، حسب نص المادة 34 من القانون العضوي رقم 02-99، غير أنه إذا اتضح لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل يؤثر في فحوى النص يقرر رئيس الجلسة توقيف الجلسة لتمكين اللجنة المختصة من التداول والاستنتاج بخصوص التعديل، ولا يقتصر توقيف الجلسة على الرئيس بل يحق كذلك لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون طلب توقيف الجلسة وجوبا.

صدرت عن المجلس الشعبي الوطني تعليمة متعلقة بتقديم التعديلات تشرح كيفية تطبيق المادة 61 من النظام الداخلي حيث تشترط إمضاء أصحاب التعديل ولو كان عددهم أكثر من عشرة (10)، وأن يوقع مندوبهم على سجل إيداع التعديلات، كما يجب أن يرفق التعديل بعرض أسباب وأن لا يخص إلا مادة وذات علاقة مباشرة مع النص، وأن يقدم خلال 24 ساعة من بداية الشروع في المناقشة العامة للنص، وتودع لدى المجلس الذي يقبلها تحال على اللجنة أما تعديلات الحكومة، فتحال مباشرة على اللجنة من المكتب دون حاجة لدراستها.

إنه حفاظا على حقوق أصحاب التعديل أجازت لهم التعليمة تناول الكلمة أثناء جلسات التصويت لإبداء رأيهم وتوضيح موقفهم لمدة ثلاث (03) دقائق دون الخروج عن الموضوع وبعد تقديم التعديلات تتولى اللجنة بحثها ودراستها فتوافق عليها، وهو ما يعني تغيير صيغة التقرير التمهيدي حول المادة أو المواد موضوع التعديل (مشروع أو اقتراح)، بل وحتى بإمكانها التراجع عن رأيها أو تدخل تعديلا على التعديل، وعليها في كل الحالات أن توضح موقفها في التقرير التكميلي على أن يترك في الأخير الأمر للنواب عند المناقشة الخاصة بالتقرير التكميلي والتصويت على أحكام النص.

وعليه فإن الكلمة تكون في النهاية للمجلس الذي يفضل الصياغة التي يراها تمثل رأيه وذلك لدى عرض الأحكام محل التعديلات للمناقشة، حيث يتدخل مندوب أصحاب التعديل وعند الاقتضاء مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة، إذ غالبا ما تتفق الحكومة مع اللجنة

(1) - حدث أن تقدم رئيس اللجنة القانونية بتعديل شفهي قبل التصويت على أحكام مشروع قانون البلدية (24 أبريل 2011) تطبيقا للمادة 34 من القانون العضوي رقم 02-99. للمزيد من التفصيل: بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة- ...، المرجع السابق، ص 132.

في البداية (التقرير التمهيدي)، وإن حدث خلاف تقدم صيغتان (صيغة اللجنة وصيغة الحكومة) والفصل يكون بالتصويت، أما إذا وردت تعديلات بعد التقرير التمهيدي من طرف اللجنة أو الحكومة أو النواب أو أصحاب الاقتراح بقانون وتعددت، فتكون التدخلات خلال المناقشة مادة بمادة لتمكين صاحب التعديل من تبرير موقفه، وعلى ضوء ذلك يعرض النص للتصويت على النحو التالي<sup>(1)</sup>:

تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون، حسب طبيعة النص، يليه تعديل اللجنة المختصة في الحالتين الآتيتين، وهما انعدام تعديل الطرفين السابقين أو رفض تعديلهما، وبعده تعديلات النواب حسب الترتيب الذي يحدده رئيس المجلس في حالة انعدام وجود تعديل اللجنة أو رفضها وأخيرا مادة مشروع أو اقتراح القانون في حالة عدم وجود تعديلات النواب أو في حالة رفضها بالتتالي.

والقول بما سبق، يعني أن المواد التي لم يقدم بشأنها أي تعديل يصوت عليها، إلا في حالة ما إذا كان تعديل يخص مادة أخرى سيكون له أثر لو اعتمد على مادة من المواد التي لم يشملها أي تعديل، أما المواد التي هي محل تعديلات، فنتم مناقشتها في اللجنة وتكون نتائجها كالتالي:

إما أن يقع اتفاق بين اللجنة والحكومة والنواب مقترحي التعديلات، وبالنتيجة فإن النواب إما أن يوافقوا على التعديل المعروض ومن ثمة لا حاجة لعرض التعديلات الأخرى لأن الموافقة تعني تبني النص ورفض غيره، إذ لا يعقل أن يصوت النواب بالإيجاب على تعديلين يخصان مادة أو أكثر، أما في حالة الرفض فيعرض للتصويت المقترح التعديلي الموالي، وهكذا إلى حين الموافقة على جميع الأحكام التعديلية بجانب المتفق عليها<sup>(2)</sup>.

إن هناك تعديل الحكومة إذا كان النص مشروعا أو تعديل أصحاب اقتراح قانون ثم تعديل اللجنة المختصة عند رفض السابقين، وتعديلات النواب في حالة انعدام اقتراح اللجنة أو

(1) - بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة- ...، المرجع السابق، ص 133-135.

(2) - المرجع نفسه، ص 135.



رفضه في التصويت، وأخيرا مادة المشروع أو الاقتراح بقانون في حالة انعدام تعديلات أو رفضها<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني

### تعداد مجال التشريع للمجلس الشعبي الوطني في القوانين العضوية

إن الدستور منح للمجلس الشعبي الوطني التشريع في مجال القوانين العضوية أيضا، فالتشريع العضوي عبارة عن إجراء تشريعي لتكملة قواعد الدستور<sup>(2)</sup>، أي تفصل في المسائل الدستورية وأيضا هي مرتبة في الهرم القانوني بعد الدستور، وتعتبر المسائل والموضوعات التي تدرج في إطار المجال القانوني العضوي، تلك التي حددتها أحكام دستور 28 نوفمبر 1996 على سبيل التحديد والتدقيق، بموجب أحكام مواد في الدستور (الفرع الأول) بالإضافة إلى مجالات أخرى أين الاختصاص فيها يكون محددًا على سبيل الحصر وهو ما تضمنته أحكام نص المادة 123 من الدستور<sup>(3)</sup> (الفرع الثاني)، كما أن القوانين العضوية تتميز بخصوصية في إجراءات سنّها (الفرع الثالث).

(1) - بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة- ...، المرجع السابق، ص135.

- تنص المادة 36 من القانون العضوي رقم 99-02، سالف الذكر على: "يمكن الرئيس خلال المناقشة مادة مادة، أن يعرض للتصويت جزءا من النص، في حالة عدم إدخال أي تعديل عليه، وبعد التصويت على آخر مادة، يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت".

(2) - جعفر محمد سعيد، مدخل إلى العلوم القانونية ...، المرجع السابق، ص142.

(3) - المقصود بتحديد مجال القانون العضوي، هو تحديد المسائل والموضوعات التي يستقل بتتظيمها وأحكامها القانون العضوي، واعتبرت نصوص القانون العضوي كمجموعة طوائف من المجالات وليست طائفة من القوانين وهو ما جاءت به بعض الدراسات، من أن الحكومة الفرنسية أرادت من وراء إنشاء القانون العضوي، إنشاء إجراء وليس طائفة من القوانين أصلا. راجع: غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص ص60-62.



## الفرع الأول: التشريع بموجب نصوص متفرقة من دستور 1996

قبل أن يكتسب القانون العضوي الصفة العضوية التي هو عليها الآن، كان عبارة عن فكرة دستورية محضة أنشأتها الدساتير، وتولت إيضاح نظامها القانوني من تحديد للحالات والإجراءات المتبعة في إنشائها، وعليه فإن أحكام الدستور هي وحدها فقط الأساس المرجعي والمنشأ للقانون العضوي ومصدر وجوده؛ في هذا الإطار<sup>(1)</sup> حددت أحكام دستور 28 نوفمبر 1996 على سبيل الحصر المسائل والموضوعات التي تندرج في إطار المجال القانوني العضوي، ويستنتج من محتوى المادة 123 من الدستور أن هناك مجالات أخرى وهذا ما توجي إليه عبارة "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور..." وباستقراءنا لأحكام الدستور وجدنا مجالات متعلقة تتمثل في أحكام المواد<sup>(2)</sup>.

وعليه فهذه المواضيع الدستورية هي وحدها التي تجيز تنظيمها بواسطة قوانين عضوية وتحدد مجالاتها على سبيل الحصر، أي أن دائرة القوانين العضوية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 محدد بإحدى عشر (11) مادة فقط، وفقا لستة عشر (16) موضوع تعتبر كلها تكملة لأحكام الدستور في المجالات الدستورية الهامة والمحجوزة لها، من حيث التعبير والتوضيح لهذه الأحكام والتنظيم، وتوفير شروط وظروف وعناصر التكيف والملائمات السياسية والاقتصادية، كما أنها تحافظ على التوازنات الأساسية للسلطات من حيث ضبطها وتنظيمها وتحديد العلاقات فيما بينهم دون الخروج عن أحكام الدستور، وبهذا ينشأ الطابع التكميلي للقوانين العضوية.

تعتبر القوانين العضوية في الجزائر وليدة دستور 1996، فلم يسبق أن أشارت إليها الدساتير السابقة، وقد خص هذا الدستور القوانين العضوية بنظام خاص ومتميز في مجالات التشريع بموجبها التي بينتها المادة 123 من الدستور، فقد فصلت هذه المادة بين مجالات التشريع بموجب قوانين عضوية ومجالات التشريع في القوانين العادية، وهذا يعود إلى طبيعة

(1) - أمالو نبيل، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006-2007، ص 25.

(2) - نذكر البعض منها على سبيل المثال لا الحصر: المادة 89، المادة 92، المادة 103، المادة 108، المادة 112 من دستور 1996، سالف الذكر.

هذه المجالات التي تتمتع بطبيعة دستورية، فطبقا لهذه المادة فإن المؤسس الدستوري حصرها في سبعة (07) مجالات أساسية ذات أهمية بالغة في النظام السياسي والقانوني للبلاد، أحال أيضا دستور 1996 إلى قوانين عضوية أخرى في نصوص متفرقة منه إلا أن مواضيعها تتعلق بالمجالات المذكورة في الشق الثاني للمادة 123<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: التشريع بموجب المادة 123 من دستور 1996

بالإضافة إلى المجالات الأخرى أين الاختصاص فيها يكون أيضا بموجب قانون عضوي المحدد على سبيل الحصر، وهو ما تضمنته أحكام الشق الثاني لنص المادة 123 الفقرة الأولى بنصها: "... يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية"<sup>(2)</sup>.

فالمراجع الوحيد للتعرف على مجال قانون عضوي دون سواه، هو القائمة الحصرية الواردة في الدستور الجزائري لسنة 1996، الواردة في نص أحكام المادة 123 على سبيل الحصر وكذا المجالات المتعلقة بالقانون العضوي، بموجب أحكام أخرى المشار إليها دستورا في الأسفل؛ إن ما يندرج من مسائل ومواضيع جزؤها الدستور لمجال القانون بنص عضوي على

(1) - دوفان ليديه، أراء المجلس الدستوري في القوانين العضوية - قوانين الإصلاح السياسي نموذجاً-، مذكرة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012-2013، ص05.

(2) - تنص المادة 01/123 من دستور 1996، سالف الذكر على: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،
- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بالإعلام،
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،
- القانون المتعلق بقوانين المالية،
- القانون المتعلق بالأمن الوطني.

سبيل الحصر، هو الأساس المعتمد عليه في عملية تحديد مجال القانون العضوي في تمييزه عن غيره من نصوص القوانين الأخرى ومجالاتها<sup>(1)</sup>.

إن مجال القوانين العضوية هو كذلك مجال محدد على سبيل الحصر، شأنه شأن التشريع العادي يبقى رغم اتساعه محدودا، مقارنة بالحال الواسع المتروك للسلطة التنظيمية المستقلة<sup>(2)</sup> يُبين من خلال تمحيص مجمل هذه المواد الدستورية أن الاختصاص التشريعي للبرلمان محدد بموجب ما تقرر من ميادين على سبيل الحصر.

بمفهوم المخالفة واعتبارا بالنتيجة، أن المواضيع الخارجة عن أحكام هذه المواد الدستورية ترجع بالأساس إلى المجال التنظيمي بدلالة نص المادة 125 الفقرة الأولى من الدستور، التي تقضي بأن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون فهذا إن دلّ إنما يدل على إطلاق السلطة التنظيمية الواسعة لرئيس الجمهورية على حساب اختصاص البرلمان المقيد دستوريا والخاضع لقيود في مجالي المبادرة وإعداد القوانين، بما يضمن للرئيس الاستحواذ على سلطة التنظيم من جهة والمشاركة في التشريع من جهة ثانية<sup>(3)</sup>.

يتضح من تفسير الأحكام القانونية الواردة في مضمار مشاركة الهيئة التنفيذية للبرلمان في إنتاج التشريع، أن مفهوم البرلمان المشرع أو بتعبير أدق، البرلمان السيد يتعرض إلى تدخل تنفيذي مؤثر في هذا المجال الحيوي، وأيا كان الأمر، فإن هذا النهج الذي يسمح بمرونة تدخل الهيئة التنفيذية في نطاق السلطة التشريعية، يتيح لنا أن ندرك بأن مدلول المنفذ بات أوسع من مفهوم المشرع في مجال إنتاج القانون.

مجال القانون بات محددًا وبالمحصلة يمارس البرلمان سلطة تشريعية مقيدة وعلى هذا المستوى من النظر، فإن الحديث لا يثور حول ثبوت أو نفي مشاركة الهيئة التنفيذية للبرلمان فيما له من اختصاص تشريعي لكنه يتمحور حول مدى تدخلها في المجال التشريعي، فباستقراء

(1) - غزلان سليمة، فكرة القانون ...، المرجع سابق، ص 63.

(2) - أمالو نبيل، خصوصية قانون المالية ...، المرجع السابق، ص 28.

(3) - بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية -، الجزء الثالث، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 82.

الأحكام الدستورية التي استقرأناها سابقا ندرك أن مواضيع محددة حصرا تنظم بقانون<sup>(1)</sup>، وإذا استدللنا بالدستور الجزائري لسنة 1996 لنجده يأخذ بمبدأ التحديد للمجال القانوني، وهذا على أساس أن المادة 122 والمادة 123 حددت على سبيل الحصر، فالتعداد يفيد الحصر وليس على سبيل الذكر<sup>(2)</sup>، لأننا نلمس من أحكام المادتين 122 و123 من الدستور أن ما تتطويان عنه من ميادين يرجع أصلا لاختصاص المشرع.

لو أننا سلمنا بذلك، فالمنطق يقتضي منا أن نأخذ في الاعتبار ما ورد من عبارة: "يشرع البرلمان" التي تهدف إلى القول بأن الميادين المرتبة في المادتين المذكورتين سلفا ليست حكرا على البرلمان دون سواه، لأن ما يُدلل على هذا النظر يتجلى فيما جاءت به نص المادة 124 من دستور 1996<sup>(3)</sup>، حيث يُستنبط من مضمونه أن المواضيع المحددة بطبيعتها لا ينفرد بالتشريع فيها البرلمان دون الهيئة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر الرئاسية، فالتشريع عن طريق الأوامر تعتبر وسيلة يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان وفي نفس المجالات المحددة دستورا له.

إن المؤسس الدستوري الجزائري قد أضفى إلى تفكيك دعائم -القاعدة العامة- من أساسها، عوض المحافظة على تكريسها، والقصد بذلك سيادة البرلمان المطلقة على المجال التشريعي، وبتعبير أدق يتوجب أن يشرع البرلمان في جميع المواضيع دون استثناء، والمؤسس

(1) - بوقفة عبد الله، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة قانون)، د ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 70 و 71.

(2) - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 205.

(3) - تنص المادة 124 من دستور 1996، سالف الذكر على: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، تعد لاجية 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".

- الملاحظ عن هذه المادة أنها عملت على إخضاع الأصل العام للتشريع الرئاسي وجعلت رئيس الجمهورية صاحب اختصاص أصيل غير منقوص يستمد من الدستور مباشرة. راجع: عيادي سعاد، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية -دستور 1996-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2014، ص 58.

الدستوري الجزائري كان الأجر به أن ينص صراحة على الميادين المحددة بطبيعتها "لا يحق لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها"، عوض من "أن يشرع البرلمان فيها"<sup>(1)</sup>.

إن ظاهرة تقييد الاختصاص التشريعي للبرلمان هي ظاهرة عامة في الأنظمة الحديثة وهي ناتجة أساسا عن تغير المعيار الذي يعرف على أساسه القانون من المعيار الشكلي الذي يعطي مجالا أوسع، إذ بموجبه يعتبر التشريع كل الحالات التي خولت الهيئة التشريعية بموجب الدستور، هذا الاتجاه كان نتيجة لتأثير المؤسس الدستوري الجزائري ابتداء من دستور 1976 بالدستور الفرنسي لسنة 1958<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث: إجراءات تشريع القوانين العضوية

زيادة على تلك الإجراءات المذكورة سلفا في الأعلى والمتعلقة بالقوانين العادية كونها نفسها بالنسبة للقوانين العضوية فيم يخص المناقشة والتصويت<sup>(3)</sup>، نجد إجراءات أخرى تخص القوانين العضوية هي كالاتي:

**أولا:** يجب أن يحصل القانون العضوي على الأغلبية المطلقة من نواب المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) من أعضاء مجلس الأمة وذلك حسب الفقرة الثانية من المادة 123 من الدستور.

**ثانيا:** وجوب إخطار المجلس الدستوري عن القانون العضوي من طرف رئيس الجمهورية.

**ثالثا:** يبدي المجلس الدستوري رأيه وجوبا، لما نصت عليه المادة 165 الفقرة الثانية من الدستور والمادة 01 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري<sup>(4)</sup>.

(1) - بوقفة عبد الله، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ...، المرجع السابق، ص ص 77-81.

(2) - عفرون محمد، اعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 08.

(3) - أنظر: الفرع الثالث من المطلب الأول للمبحث الأول للفصل الأول من هذا البحث بعنوان: (تقييد المجلس الشعبي الوطني في عملية التشريع)، ص ص 12-19.

(4) - النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 03 ماي 2012، ج ر عدد 26.

على أن تكون في ظرف عشرون (20) يوماً، حسب نص المادة 167 الفقرة الأولى من الدستور، من تاريخ إخطاره من رئيس الجمهورية وفي هذا نكون أمام حالتين نصت عليها المادة 02 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

أ- الحالة الأولى: إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون العضوي يحتوي على حكم غير مطابق للدستور يمكن فصله عن باقي القانون العضوي، هنا يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون باستثناء حكم المخالفة للدستور وله حق طلب مداولة ثانية قبل إصداره.

ب- الحالة الثانية: إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون العضوي المعروض عليه يحتوي على حكم غير مطابق للدستور ويستحيل فصله عن باقي أحكام القانون فلا يتم إصداره إطلاقاً<sup>(1)</sup>.

- تنص المادة 01 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، سالف الذكر على: "يفصل المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العضوية للدستور قبل صدورهما طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 123 من الدستور برأي وجوبي بعد أن يخطره رئيس الجمهورية طبقاً للفقرة الثانية من المادة 165 من الدستور خلال الأجل المحدد في الفقرة الأولى من المادة 167 من الدستور".

(1) - مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية ...، المرجع السابق، ص46.

## المبحث الثاني

## اقتصار دور مجلس الأمة على المساهمة في ميدان التشريع باعتباره آلية في يد السلطة التنفيذية

نظرا للظروف الاستثنائية التي عاشتها الجزائر بعد جانفي 1992 وتقاديا لأي فراغ قانوني أو مؤسساتي تم انشاء مجلس الأمة<sup>(1)</sup>؛ والمؤسس الدستوري الجزائري تبنى نظام المجلسين لأول مرة في دستور 1996، إذ إثر هذا التعديل أصبح فيه غرفتين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، وأشارت المذكرة التي أعدتها رئاسة الجمهورية والمتعلقة بالمراجعة الدستورية لعام 1996 إلى أن انشاء مجلس الأمة يرمي إلى تحقيق غايتين هامتين هما: تحسين التمثيل داخل الهيئة التشريعية، ثم البحث عن سير متوازن للسلطات العمومية داخلها في اطار البرلمان نفسه وخارجيا في علاقة البرلمان مع الحكومة<sup>(2)</sup>.

طالما كان مجلس الأمة هو الطرف الثاني في السلطة التشريعية وفقا لنص المادة 98 من دستور 1996، فإن ذلك يقتضي منه ممارسة الوظيفة التشريعية وفق نفس الوجه المقرر للغرفة الأولى، فيكون كلاهما شريكا على قدم المساواة في أداء العمل التشريعي ويتقاسمان السيادة البرلمانية في إعداد النصوص القانونية والتصويت عليها مما يقتضي موافقة كل منهما على القوانين المبرمجة في جدول اعمال أي دورة تشريعية.

(1) - زومبية عبد النور، التكامل والتداخل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر (1989، 2004)، رسالة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007، ص73.  
- انشاء مجلس الأمة لم يكن وليد الصدفة، بل استند إلى خيارات غلب عليها طابع الضرورة التي ترجمتها سلسلة الأوضاع المتردية التي عرفتها الجزائر بداية من التسعينات، والتي شهدت فراغا مؤسساتيا ودستوريا تهاوت على اثره أهم مقومات النظام الدستوري -رئيس الجمهورية والبرلمان-. للمزيد من التفصيل: خرياشي عقيلة، "خصائص مجلس الأمة بين النص والممارسة"، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2013، ص67 و68.

(2) - بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي "دراسة مقارنة"، الجزء الأول، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009، ص395.

إن الصياغة الظاهرية للمادة 98 من دستور 1996 لا تثير أي جدل في تقاسم السلطة التشريعية وممارستها بالتساوي من قبل غرفتي البرلمان، وهو الأمر الذي تؤكد مواد دستورية أخرى من ذلك نص المادة 122 التي ورد فيها: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور...". والمادة 123 التي جاء فيها "... يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية". مما يعني أن مجلس الأمة يملك سلطة المبادرة بالقوانين، مما لا يدع مجالاً للشك في ممارسته لحق المبادرة بالقوانين باعتباره أحد مراحل إعداد النص القانوني.

إن العمل التشريعي لمجلس الأمة يتسم بانعدام الفاعلية في بدايته، بحكم أن المؤسس الدستوري قد أقصى هذا المجلس عن حق المبادرة بالقوانين<sup>(1)</sup>، وكذلك لتعديلها كنتيجة للإقصاء من الحق في المبادرة<sup>(2)</sup>، فإن الأمر على الأقل يقتضي منح هذا المجلس صلاحيات تشريعية أخرى يساهم بها في الحياة التشريعية، والمؤسس الدستوري منح لمجلس الأمة صلاحيات تشريعية بموجب نص المادة 120 الفقرة الثالثة التي أكدت على أن مجلس الأمة يناقش النص الذي يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني (المطلب الأول)، ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### مناقشة مجلس الأمة للقوانين

إذا كانت القاعدة العامة في ممارسة العمل التشريعي للغرفة الثانية تتمثل في حق المبادرة، فإن الدستور أورد عليها استثناءً واضحاً وصريحاً بمقتضى نص المادة 119 الفقرة الأولى، وبالتالي فقد تم استبعاد مجلس الأمة بصفة واضحة وصريحة من مجال المبادرة بالقوانين، وذلك عملاً بقاعدة الخاص يقيد العام وتم قصر ممارسة هذا الحق على الغرفة الأولى فقط إلى جانب الحكومة، وهو الأمر الذي نعتبره واقعا عمليا يناقض التصور الذي تم إرساؤه

(1) - شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص54.

(2) - بن محمد محمد، "الدور التشريعي لمجلس الأمة، التجربة والأفاق"، منشورات مجلس الأمة، 2013، ص15.



من خلال المادة 98 من الدستور، واستقر على تفسير مفاده إبعاد مجلس الأمة عن ممارسة سلطة المبادرة وهو الأمر الذي لا يسمح بفتح مجال آخر للتأويل<sup>(1)</sup>.

عقب قبول إيداع مشروع أو اقتراح القانون وموافقة المجلس الشعبي الوطني على مشروع أو اقتراح القانون المعروض عليه، يأتي دور مجلس الأمة لمباشرة مناقشة النص محل الدراسة من طرف الأعضاء في جلسة عامة<sup>(2)</sup> بمناقشة عامة (الفرع الأول) أو مناقشة النص مادة مادة<sup>(3)</sup> (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: مناقشة عامة

تعد الفقرة الأولى من المادة 120 من التعديل الدستوري لعام 1996 الحجر الأساسي لقيام العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الميدان التشريعي، إذ تتضمن القاعدة العامة التي مقتضاها أن كل مشروع أو اقتراح قانون يجب أن يكون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، ويرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في ظرف عشرة (10) أيام عملا بنص المادة 42 من القانون العضوي رقم 99-02.

بمعنى يجب أن يمر مشروع أو اقتراح القانون أولا على المجلس الشعبي الوطني ثم على مجلس الأمة، وهذا ما يفهم من عبارة "على التوالي"، وفي نفس الوقت يغلق الباب أمام إمكانية الخروج على هذا الترتيب، إذن مناقشة النص التشريعي من طرف مجلس الأمة تتحدد أساسا

(1) - عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، د ط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، صص 138-143.

- والأمر الذي يدعو للاستغراب والتساؤل، كيف يكون لمجلس الأمة سلطة المبادرة بالتعديل الدستوري بالموازاة مع الغرفة الأولى، ولا يسمح له بالمبادرة بقانون عادي؟، وذلك حسب نص المادة 01/177 من دستور 1996، سالف الذكر.

(2) - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، د ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، صص 279 و 280.

(3) - للتذكير، إن المناقشة في مجلس الأمة تتخذ نفس الشكل الذي تكون عليه في المجلس الشعبي الوطني باختلافات بسيطة عادة لمضمون الاختصاص التشريعي لكل غرفة.

بتحرك المجلس الشعبي الوطني وهذا يعتبر قيذا يتمثل في وجوب بدء المناقشة أمام المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>.

لقد صرحت الفقرة الثانية والثالثة من المادة 120 من الدستور، بشكل واضح وصريح على أن مجلس الأمة لا يتعامل مع المبادرات التشريعية بشكل مباشر<sup>(2)</sup>، وهو ما أكدته أيضا المادة 21 من القانون العضوي رقم 99-02 وكذا المادة 23 الفقرة الثانية من القانون العضوي نفسه، حيث تؤكد على أن المجلس الشعبي الوطني يناقش المشاريع والاقتراحات المعروضة عليه، بينما يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني مؤكدة عليه المادة 59 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وهو ما لا نجد مثيلا له ضمن الأنظمة التي تأخذ بنظام الغرفتين، حيث أن أي مشروع تبادر به الحكومة يتم ايداعه إما على مستوى الغرفة الأولى أو الثانية، كما هو الشأن في النظام الفرنسي.

وبالرجوع للمادة 21 الفقرة الأخيرة من القانون العضوي رقم 99-02 السالفة الذكر، نجد أنها تنص على أن مكتب مجلس الأمة يتلقى مشروع أو اقتراح القانون للإطلاع عليه، مما يجعلنا أمام استفسارين: مامدى إمكانية دراسة مجلس الأمة لهذا المشروع أو الاقتراح؟ وماذا يقصد المشرع باستعمال عبارة للإطلاع عليه؟

إن الإجابة عن السؤال الأول: هو أن المؤسس الدستوري قد أقر بشكل واضح وصريح مبدأ الاتجاه الواحد للعمل التشريعي، والمادة 120 من الدستور أكدت وبشكل مباشر على أن مجلس الأمة لا يتعامل مع المبادرات، أما الثاني: فالمقصود بعبارة "للإطلاع عليه" هو مجرد إعلام مجلس الأمة بوجود ذلك المشروع أو الاقتراح على مستوى المجلس الشعبي الوطني، لأنه ملزم بعدم دراسته والمصادقة عليه إلا بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني<sup>(3)</sup>.

(1) - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة ...، المرجع السابق، ص 288 و 289.

(2) - سعدي محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص 112.

- الملاحظ من هذا القانون العضوي 99-02 أن التعديل الدستوري لسنة 2008 قد ألغى منصب رئيس الحكومة في حين لازال القانون العضوي لم يأخذ بعين الاعتبار التعديل الدستوري المذكور الشيء الذي يستدعي تعديله وتكييفه مع الدستور.

(3) - عمير سعاد، الوظيفة التشريعية ...، المرجع السابق، ص 157-159.

إن النظام الداخلي لمجلس الأمة يكشف لنا عن قسرية تنظيم سير جلسات المجلس قصد تمكينه من التحكم بشكل فعال في وقت عمله، فضلا عن ضمان شفافية المناقشات وفعاليتها وتأخذ هذه الملاحظات مغزاها من خلال ملاحظة سحب النظام الداخلي لسلطة تنظيم المناقشات من المجلس وإلحاقها باختصاصات أجهزة منبثقة عنه، في هذا الإطار ألزم النظام الداخلي أعضاء المجلس حضور الجلسات، وحتى وإن أجاز لهم التغيب، فقد أوقف ذلك على شرط توجيه إشعار يبرر ذلك لرئيس المجلس وذلك وفق المادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي خصه ذات النظام بسلطات عريضة بشأن سير عمل المجلس، فهو الذي يفتح الجلسات، يرفعها، ويدير المناقشات داخلها وله أن يوقفها أو يرفعها في كل وقت عملا بنص المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

يتعذر على أعضاء مجلس الأمة أخذ الكلمة أثناء المناقشات، ما لم يقوموا بتسجيل أنفسهم مسبقا في قائمة المتدخلين لدى رئاسة الجلسة وقيام هذه الأخيرة بنشر قائمة هؤلاء حسب ترتيبهم قبل بداية الجلسة، وعلاوة على ذلك فإنه حتى مع احترام الشرط السابق، يتعذر على أي عضو أخذ الكلمة ما لم يأذن له الرئيس الذي يحوز سلطة تذكير المتدخل في كل وقت بالنظام إذا ما حاد عن الموضوع<sup>(1)</sup>.

يحظى مجلس الأمة بإجراءات تسمح إما بتسريع عملية المصادقة على بعض النصوص المحالة عليه للمصادقة دون مناقشتها، وإما وقبل ذلك إخضاعها لمناقشات ومحاورات عامة ونتيجة لذلك تدرس النصوص مبدئيا حسب إجراءات عادية؛ التصويت مع مناقشة عامة<sup>(2)</sup> هي الطريقة العادية المفترضة لدراسة النصوص المحالة على مجلس الأمة من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني، كما تصح مناقشات مجلس الأمة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين وتباشر

(1) - وجدير بالملاحظة أن هذه الصلاحية الأخيرة لا يختص بها رئيس مجلس الأمة بمفرده، بل يمارسها إلى جانبه كل أعضاء المجلس إذ يحق لأي عضو قطع المناقشات إذا ما تقدم بطلب يخص التذكير بالنظام الذي يحظى وفقا لقاعدة تقليدية بهذا الشأن، بالأولوية على طلب التدخلات في الموضوع وحتى لا يفلت زمام الحفاظ على النظام داخل الجلسة من الرئيس، فقد رصد له النظام الداخلي سلطة انزال جزاءات انضباطية على كل عضو يخل بقواعد النظام أثناء المناقشات. راجع: بوليفة محمد عمران، "الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية"، مجلة المفكر، العدد العاشر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص288.

(2) - المرجع نفسه، ص289.

المناقشة العامة على النص بالاستماع أولاً إلى ممثل الحكومة، فإلى مقرر اللجنة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق<sup>(1)</sup>.

تتصب التدخلات في هذه المرحلة على مجمل النص وفقاً لنص المادة 39 الفقرة الأولى والثانية من القانون العضوي رقم 99-02، وبغرض احترام الأجل المحدد للمناقشة العامة فإنه بوسع رئيس الجلسة أن يقلص أثناء المناقشة مدة التدخل في إطار الأجل المحدد للمناقشة العامة، من دون أن تمتد سلطته هذه إلى اللجنة المختصة والحكومة وذلك لما نصت عليه المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، اللتان لهما الحق في أخذ الكلمة متاشاءاً بناءً على طلبهما وذلك حسب المادة 39 الفقرة الثالثة من القانون العضوي رقم 99-02، ويجوز للجنة المختصة أثناء ذلك تقديم تقرير تكميلي تضمنه توصيات معللة على ضوء استنتاجاتها وملاحظات أعضاء مجلس الأمة.

على إثر المناقشات، يقرر مكتب المجلس إما المصادقة على النص بكامله، إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في المناقشة مادة بمادة<sup>(2)</sup>، ويأخذ المجلس قراره بهذا الشأن بعد تدخل كل من ممثل الحكومة واللجنة المحال عليها النص، حسب نص المادة 39 الفقرة الرابعة والخامسة من القانون العضوي رقم 99-02.

### الفرع الثاني: مناقشة محدودة

يتدخل خلال المناقشة مادة مادة كل من مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة، وبعد هذه التدخلات، يعرض للتصويت تعديل اللجنة المختصة أو مادة النص المحال على مجلس الأمة، ويقف وراء هذه الصيغة من التصويت مبدأً أساسياً في القانون البرلماني يهدف إلى ضمان استقلال وصحة التصويتات الصادرة عن كل جمعية تمثيلية، فعرض النص مادة مادة لا تقتصر آثاره على الجانب العلمي للعملية التشريعية فحسب، ووضوح ودقة المتن، بل يحقق

<sup>(1)</sup> - يونس حفيظة، آثار الأزمة السياسية في الجزائر على سلطات الدولة منذ 1992، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر (1)، الجزائر، 2010-2011، ص 255.

<sup>(2)</sup> - فيما يخص هذه المسألة تجدر بنا الإشارة لأمر مهم هو أنه على مستوى المجلس الشعبي الوطني يتم مناقشة المشروع أو الاقتراح مادة مادة والتصويت عليه بكامله، في حين على مستوى مجلس الأمة يتم مناقشة النص بكامله والتصويت عليه مادة ثم المصادقة عليه.

أيضا وحدة القرار التي تسمح لإرادة المشرع بأن تتجلى بشأن كل حكم، فالمادة هي الإطار العادي للتصويت.

غير أنه أمام التعقيدات التي قد تفرضها بعض الحالات، فإنه بالإمكان النزول إلى ما تحت المادة، إذ يمكن لرئيس الجلسة أن يعرض للمصادقة جزءا من النص إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات اللجنة المختصة، وبعد التصويت على آخر مادة يعرض رئيس الجلسة النص بكامله للمصادقة، فيما ينتهي أعمال الإجراءات المختزلة إلى تضيق السلطة التداولية لمجلس الأمة ومنح الامتياز للجان الدائمة في دراسة ومناقشة النصوص المحالة<sup>(1)</sup>، فعليها بدراسة معمقة تفضي في نهاية المطاف إما إلى الحد وعلى نحو كبير من المناقشات في الجلسة العامة أو إلغائها بشكل نهائي.

ويؤدي التصويت مع مناقشة محدودة إلى منع فتح مناقشة عامة أثناء الجلسة العامة، فضلا عن قصر التدخلات خلال المناقشة مادة مادة على عدد محدد من المتدخلين فلا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ورئيس اللجنة أو مقررها، والملاحظ أن مكتب المجلس هو الذي يقرر بكل سيادة اعتماد هذا الإجراء من عدمه بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المحال عليها النص، وفق المادة 41 من القانون العضوي رقم 99-02، مع إغفال تام لكل إجراء يمكّن المجلس من إبداء رأيه بشأن تأييد أو معارضة قرار المكتب هذا، وفيما يتولى تقرير اللجوء إلى هذا الإجراء جهاز ينبثق عن المجلس، فإن تطبيق إجراء التصويت من دون مناقشة يفرض العمل به بقوة القانون من دون تدخل لإرادة المجلس سواء بطريق مباشر أو غير مباشر<sup>(2)</sup>.

إن مجلس الأمة ناقش كل النصوص التشريعية التي عرضت عليه منذ إنشائه وهذا بمعدل 15 قانونا سنويا، والملاحظ أن المجلس قد اكتفى في المجال التشريعي بتقديم توصيات

(1) - بوليفة محمد عمران، الدور المعدل لمجلس الأمة ...، المرجع السابق، ص 289 و 290.

(2) - المرجع نفسه، ص 290.

فقط طبقا لما جاء في المواد 39 إلى 41 من القانون العضوي السالف الذكر، والذي جاء تحت عنوان الإجراء التشريعي في مجلس الأمة<sup>(1)</sup>.

ضعف الإجراء التشريعي في مجلس الأمة، وعجزه في اتخاذ إجراءات تقنية فنية تؤثر إيجابا على البعد الحقيقي للمناقشة البرلمانية وقتها وبعدها، ومصادقية العمل الملحق بها، وإضفاء طابع العمومية على المناقشات البرلمانية وتفتيت النقاش وتغيب بعد النظر والأفق العام، وعدم إمكانية القيام بالدور التصحيحي للنص المصوت عليه<sup>(2)</sup>.

## المطلب الثاني

### المصادقة على القوانين

تعتبر المصادقة التأشيرة التي يمنحها مجلس الأمة لصالح النصوص القانونية المحالة إليه من المجلس النظير، حتى تصبح تشريعات نافذة بعد إصدارها من طرف السلطة التنفيذية وقد خول المؤسس الدستوري لمجلس الأمة هذا الحق بمقتضى نص المادة 120 الفقرة الثالثة منه، مما يعني أن حق المصادقة على القوانين اختصاص أصيل لمجلس الأمة يمارسه بالموازاة مع الغرفة الأولى.

إن ممارسة مجلس الأمة لسلطة المصادقة تفرض عليه إنشاء تشريعات سليمة من حيث الصياغة القانونية والمنطقية، والسهر على تحقيق متطلبات الملائمة للنصوص التشريعية خاصة وأن الهدف الرئيسي من إنشاء غرفة ثانية هو إعطاؤها سلطة المصادقة والتعقيب على ما يحال إليها من نصوص قانونية من الغرفة الأولى<sup>(3)</sup>.

ويصادق مجلس الأمة على نصوص قانونية يتطلب فيها استيفاء جملة من الشروط (الفرع الأول) وذلك وفق نصاب مقرر دستوريا (الفرع الثاني) وكونه وارد أن تختلف وجهة

(1) - شريط لمين، "القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وموقع مجلس الأمة فيه"، منشورات مجلس الأمة، 2013، ص 57 و 58.

(2) - صويلح بوجمعة، مجلس الأمة وأثره في تحقيق الديمقراطية، د ط، المؤسسة الوطنية للنشر، الجزائر، 2010، ص 44.

(3) - عمير سعاد، الوظيفة التشريعية...، المرجع السابق، ص 156 و 157.

نظر مجلس الأمة عن وجهة نظر المجلس الشعبي الوطني بشأن النصوص المحالة عليه (الفرع الثالث) فهل يا ترى هناك آلية لفض هذا الاختلاف؟ إضافة إلى ذلك تعطيل رئيس الجمهورية للقوانين بفعل اعتراضه عليها (الفرع الرابع).

### الفرع الأول: شروط المصادقة على القوانين

لقد سبقت الإشارة إلى أن نص المادة 120 من الدستور في فقرتها الثالثة على أنها لم توجد أي إشارة للاقتراح أو المشروع في هذا المجال، فمجلس الأمة لا يتعامل مع المبادرات وإنما يتعامل فقط مع النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني والذي صادق عليه بالأغلبية، مما يعني أن المشاريع والاقتراحات المودعة لدى المجلس الشعبي الوطني لدراستها سوف لن ترقى إلى مصف النصوص القانونية إذا لم تحصل على الأغلبية عند التصويت عليها، ومن ثم لن تمر إلى مجلس الأمة ليدرسها ويصادق عليها<sup>(1)</sup>.

بالتالي فلا يمكن إخطار مجلس الأمة إلا بالنصوص التي تم التصويت عليها على مستوى الغرفة الأولى، فالدستور استخدم عبارة نص ليؤكد أنه وأمام مجلس الأمة يجب عدم استخدام عبارات الاقتراح أو المشروع، فالمشروع أو الاقتراح بتصويت المجلس الشعبي الوطني يفقد هذه الصفة ويتحول إلى نص، مما يعني أن المجلس الشعبي الوطني يصبح هو صاحب النص بعد التصويت عليه ومن ثم لا يمكن للحكومة ولا لأصحاب المبادرة سحبه<sup>(2)</sup>، فمجلس الأمة إذاً يتعامل فقط مع النص الذي تم دراسته والتصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، أي مع نص الغرفة الأولى، لذلك فإن استخدام عبارة مشروع أو اقتراح أمام مجلس الأمة سواء من طرف الأعضاء أو ممثلي الحكومة أمر يتنافى ومقتضيات النص الدستوري.

إن استقراء نص الفقرة الثالثة من المادة 120 سألفة الذكر، تؤكد لنا الفكرة السابقة، ذلك أن المؤسس الدستوري وضمن هذه المادة استعمل عبارة "يصوت" مع المجلس الشعبي الوطني وعبارة "يصادق" مع مجلس الأمة، رغم أن الإجراء في مجلس الأمة هو إجراء تصويت في الحقيقة، ومن خلال ما سبق وصلنا إلى ما يبرر مثل هذا الاختلاف في المصطلحات.

(1) - عمير سعاد، الوظيفة التشريعية ...، المرجع السابق، ص 159.

(2) - المرجع نفسه، ص 159 و 160.



فاستخدام عبارة يصوت مع المجلس الشعبي الوطني سببها هو الطابع القانوني للنص المودع لديه، والذي هو عبارة عن اقتراح أو مشروع، أما النص المعروض على مجلس الأمة فلا يحمل طابع الاقتراح أو المشروع بل يحمل صفة النص القانوني، لأن المبادرات التشريعية تسقط عنها هذه الصفة بمجرد تصويت المجلس الشعبي الوطني عليها لتتحول باستنفاد هذا الإجراء إلى نصوص قانونية تُحال على مجلس الأمة ليصادق عليها<sup>(1)</sup>.

ولعل ما يبرر ذلك نص المادة 131 من الدستور، فقد استخدم المؤسس الدستوري ضمن هذه المادة مصطلح مصادقة مع المعاهدات باعتبارها نصوص قانونية، وهو ما يؤكد الطرح السابق، وتجدر الإشارة إلى أن اختصاص مجلس الأمة في المصادقة على القوانين سوف لن يخرج عن المجالات المحددة ضمن المادة 122 و123 من الدستور السالف الذكر.

### الفرع الثاني: نصاب المصادقة على القوانين

إن تصويت أعضاء مجلس الأمة شخصي، غير أنه في حالة غياب عضو فإنه يجب أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه، على أن يكون ذلك في حدود توكيل واحد، ويصادق مجلس الأمة إما بالاقتراع السري أو بالاقتراع العام برفع اليد أو بالاقتراع العام الاسمي، عملاً بنص المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وإذا كانت مناقشات المجلس تصح بغض النظر عن عدد الأعضاء الحاضرين، فإن صحة المصادقة داخله تظل موقوفة على حضور ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه على الأقل، وفي حالة عدم توفر هذا النصاب يحدد مكتب المجلس بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية، على أن تتم عملية مراقبة النصاب قانوناً قبل البدء في عملية التصويت حسب نص المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة<sup>(2)</sup>.

وجدير بالذكر، أن ذات النصاب الذي يشترطه النظام الداخلي لصحة عملية التصويت مطلوب توافره لمصادقة مجلس الأمة على النصوص محل مداولاته، وهو نصاب جد مرتفع يُنم عن رغبة المؤسس الدستوري في أن يعبر النص المصادق عليه من قبل البرلمان عن اجماع كافة القوى السياسية حوله لا أغلبيتها فقط، وإذا كانت هذه النتيجة مرغوب فيها من الناحية

(1) - عمير سعاد، الوظيفة التشريعية ...، المرجع السابق، ص160.

(2) - بوليفة محمد عمران، الدور المعدل لمجلس الأمة ...، المرجع السابق، ص291.



القانونية، لأنها تبرز الديمقراطية في أكمل مظهر لها فإن الأمر لا يبدو كذلك من الناحية السياسية إذ يظهر المجلس من خلال هذا النصاب كأداة تعويقية تقوم في وجه حكم الأغلبية لحساب الأقلية<sup>(1)</sup>.

طبقا لنص المادة 120 الفقرة الثالثة من الدستور السالفة الذكر، نجد أن المؤسس الدستوري قد خول لمجلس الأمة سلطة المصادقة على النصوص المعروضة عليه وفقا لأغلبية موصوفة، أما بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فإن المادة 120 لم تحدد الأغلبية المطلوبة للتصويت ضمنه، الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن سبب التمييز بين الغرفتين في هذا المجال؟

إن السبب المنطقي الذي دفع المؤسس الدستوري إلى ذلك، هو الرغبة في إعطاء المجلس الشعبي الوطني الحرية في تحديد طبيعة الأغلبية المطلوبة للتصويت على مشاريع واقتراحات القوانين المعروضة عليه، خاصة وأن الواقع أثبت بأن الأغلبية الحقيقية غير موجودة إطلاقا على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بل ومن النادر أن تتحقق، علما أنه لا يوجد نص يؤكد هذا المبدأ أو ينفيه<sup>(2)</sup>، غير أنه وبالرجوع لنص المادة 123 من الدستور السالفة الذكر نجد أنها تشترط التصويت على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة، والمادة 127 تتطلب توافر نصاب (2/3) النواب ضمن القراءة، مما يدفعنا إلى القول أن التصويت على مستوى المجلس الشعبي الوطني يكون بالأغلبية البسيطة في القوانين العادية<sup>(3)</sup>.

في حين صادق مجلس الأمة على النصوص المحالة إليه من الغرفة الأولى بأغلبية (3/4) في كل الحالات، وذلك من أجل الحصول على أكبر إجماع سياسي ممكن حول النصوص المعروضة عليه والتي ستصبح لاحقا قواعد قانونية، إن مثل هذا النصاب يتلائم مع تركيبة مجلس الأمة لأن اعتناق أغلبية بسيطة أو مطلقة للمصادقة ضمنه سوف يعكس بالضرورة إرادة أغلبية (2/3) أعضائه المنتخبين على اعتبار أنهم يمثلون الجزء الأكبر في المجلس، أما اعتناق نصاب ثلاثة أرباع (3/4) للمصادقة ضمنه فبرهان على مشاركة الثلث (1/3) المعين في عملية التصويت إيجابا أو سلبا، لأنه لو اشترط المؤسس الدستوري أغلبية

(1) - بوليفة محمد عمران، الدور المعدل لمجلس الأمة ... المرجع السابق، ص 291.

(2) - عمير سعاد، الوظيفة التشريعية ... المرجع السابق، ص 162 و 163.

(3) - شامي رايح، مكانة مجلس الأمة ... المرجع السابق، ص 61.

أخرى كالأغلبية المطلقة أو أغلبية الثلثين (2/3) سوف يستغرق ثلثي (2/3) الأعضاء المنتخبين هذه الأغلبية، ومن ثم يتحكمون في عملية التصويت على حساب الثلث المعين.

كما أن المؤسس الدستوري ونتيجة للتعددية الحزبية وإمكانية فوز حزب ما بأغلبية المقاعد في المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي يستطيع أن يمرر ما يشاء من قوانين كما حدث قبل دستور 1996، فإنه لم يترك الأمر بيد النواب، بل كرس ما يعرف بصمام الأمان للدولة في حالات الأزمات السياسية والدستورية من خلال تعيين ثلث (1/3) أعضاء مجلس الأمة واشتراط نصاب ثلاثة أرباع (3/4) للمصادقة، ومن ثم يمكن تعليق النصوص القانونية التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية متى كانت هذه الأغلبية مناهضة للجمهورية، فالثلث المعين وُضع أصلاً ليكون صمام أمان للدولة من الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني عند عدم مسابقتها لبرنامج رئيس الجمهورية مما يعني أن الأقلية المعينة على مستوى مجلس الأمة قد تقف أمام أغلبية أعضائه وقد توقف كذلك إرادة المجلس النظير، لذلك تعتبر مشاركتها في عملية التصويت مشاركة فعالة سواء كانت إيجابية أو سلبية، لأن من شأنها أن تؤثر على سير العمل التشريعي في المجلس، لذلك تلعب الغرفة الثانية غرفة منع تستعمل حق المصادقة كبديل لتعويض به حق المبادرة الذي سلب منها<sup>(1)</sup>.

لم يكتف المؤسس الدستوري بتأسيس غرفة ثانية في البرلمان قصد توسيع دائرة التمثيل الوطني وتنظيمها فحسب، بل أراد أن يجعل منها إلى جانب ذلك جهازاً يعبر عن إجماع أو شبه إجماع الطبقة السياسية حول القرارات التي يتخذها البرلمان والتي هي على صلة بالحياة العامة، ذلك أنه يتحتم في كل نظام ديمقراطي أن لا يكون القانون منبثقا عن أغلبية تفرض إرادتها على الجميع، لأنه بذلك يكون القانوني أداة للتبعية والخضوع ومظهراً من مظاهر الهيمنة.

(1) - عمير سعاد، الوظيفة التشريعية ...، المرجع السابق، ص 163 و 164.

- إن نسبة (3/4) تعني خدمة السلطة التنفيذية من خلال كبح وفرملة المجلس الشعبي الوطني، وهذه النسبة مرتفعة جداً، تعني ضرورة مشاركة على الأقل 12 عضواً من الثلث الرئاسي (1/3) في الموافقة على برنامج الأغلبية وأعتقد أن هذه النسبة تخدم السلطة التنفيذية أكثر من المجلس الشعبي الوطني، وليس الهدف من نسبة (3/4) تحسين الأداء التشريعي من خلال المشاركة الكبيرة لنواب مجلس الأمة من خلال تجنيد البعد المحلي والإقليمي من جهة والاستفادة من الخبرات الموجودة في المجلس من جهة أخرى. راجع: بن محمد محمد، الدور التشريعي لمجلس الأمة ...، المرجع السابق، ص 24.

فالقانون لن يكون ديمقراطياً إلا إذا كان حسب ما عرفه "جون جاك روسو" عاما من حيث مصدره وموضوعه، ولن يكون القانون عاما من حيث مصدره إلا إذا كان مقبولا من قبل الكافة، وعليه فإنه لا قيام للديمقراطية إلا إذا كان الرضا بالقانون نابعا عن الإجماع لا الأغلبية فقط، فلا تعد ديمقراطية كل هيمنة حتى ولو كانت باسم الأغلبية، فالأقلية مثلها مثل الأغلبية تحظى بحق الاستقلالية، فلا يجب إخضاعها لقانون لم تبد رضاها بشأنه هذا باعتبار الثلاثة أرباع (3/4) أداة بحث عن الإجماع<sup>(1)</sup>.

أما فيما يخص نصاب الثلاثة أرباع (3/4) أداة للتثبيت، فإن آليات عمل غرفتي البرلمان مصممتين وفق الدور المنوط بكل غرفة في الحياة السياسية؛ ففيما تهدف في المجلس الشعبي الوطني إلى فرز إرادة أغلبية برلمانية وإبرازها فإنها جاءت بالنسبة لمجلس الأمة خاصة نصاب التصويت بهدف الكبح والفرملة، مادام أن تأسيس مجلس الأمة ذاته كان الهدف من ورائه هو الحماية من الانحرافات والتعسفات التي قد تؤدي إليها الأغلبيات البرلمانية القوية، فبدون هذه النسبة المرتفعة يصعب التغلب على تجاوزات وعسف الأغلبيات التي قد تحدث، ومن ثم فإن إجراءات عمل المجلس تهدف بالأساس لأن تجعل منه عائقا في وجه هذه الأغلبيات.

إن المؤسس الدستوري لم يراهن في ذلك على كامل تركيبة المجلس لتأمين هذه الوظيفة بل اختار الثلث المعين لأدائها، ويبدو من الصعب عليه تأدية هذه المهمة ذلك أنه في حال تحصل حزب أغلبي على ثلثي المقاعد داخل المجلس فإن دور المجلس هذا سوف يتعطل ويزداد هذا الوضع تأزما إذا ما تجانست الأغلبيات في المجلسين، إذ يصبح البرلمان بذلك كتلة متجانسة لا تُجاري.

في حين، إذا كانت الأغلبيتان متباينتان فإن مجلس الأمة سوف يتحول من دون ريب إلى جهاز للانسداد يكون بوسعه شل عمل المؤسسات الدستورية الأخرى، ومهما يكن من أمر فإن هذه المهمة ليست متوقفة على هذا الشرط فحسب، بل إنها مرتبطة أيضا وبشكل رئيسي بوعي الطبقة السياسية المشكلة للمجلس بالمهمة المنوطة به<sup>(2)</sup>.

(1) - بوليفة محمد عمران، الدور المعدل لمجلس الأمة ...، المرجع السابق، ص 291-293.

(2) - المرجع نفسه، ص 293.

فوظيفة مجلس الأمة في تعديل سلطة الأغلبية يجب تأديتها مهما كان لون الأغلبية من دون أن يُظَلَّ المجلس الطريق، فيتحول إلى جهاز للانسداد وعدم الاستقرار حيناً أو مجرد غرفة للتأييد ومن ثم عدم التأثير حيناً آخر، بهذا فقط يستطيع مجلس الأمة أن يشكل عنصراً موثقاً لضمان حقوق الأقلية في وجه قانون الأغلبية، وبذلك عنصراً قاعدياً للمؤسسات الديمقراطية فبعيداً عن تطوير أو تعزيز السلطة التشريعية، إن الإنشاء غير العادي لمجلس الأمة في دستور 1996 لا يقوم إلا بإضعاف السلطة التشريعية، ليس جيداً على البرلمان أحادي كان أو ثنائي الذي لم يكن في أي وقت سلطة حقيقية<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: تحكم الوزير الأول في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان

كفل المؤسس الدستوري لمجلس الأمة حق الخلاف مع المجلس الشعبي الوطني ومعارضته، ولم يجبره على المصادقة على كل ما يحال إليه من الغرفة الأولى، بل أعطاه هامش الرفض والاختلاف<sup>(2)</sup>، والمؤسس الدستوري تبنى مسألة الخلاف من خلال المادة 120 الفقرة الرابعة من الدستور<sup>(3)</sup>، فالعبارة المذكورة "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين..." تفتح الباب لمخالفة رأي مجلس الأمة الرأي الذي تضمنه النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني.

والآلية الدستورية لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان هي اللجنة المتساوية الأعضاء، الأمر الذي يوحي بداية أن عمل اللجنة برلماني بحت يخص هاتين الغرفتين مع الاستقلالية في حل

(1) - Mamri Khalfa, les constitutions algériennes, histoire –textes –réflexions, thala éditions, Alger, 2008, p261.

(2) - من خلال الدراسات المقارنة تبين لنا أن كيفية الخلاف في الأنظمة الدستورية يختلف من دولة لأخرى في كيفية حل الخلاف وفي النصوص التي تنص عليها.

فهناك دول تنص على الخلاف في الدساتير في حد ذاتها ومنها اليابان والمغرب وفرنسا والجزائر... الخ، وهناك دول أعطت مهمة حل الخلاف للعرف أو لنصوص تنظيمية أخرى مثل الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا... الخ. للمزيد من التفصيل: لموسخ محمد وهميس رضا، "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، 2008، ص402.

(3) - تنص المادة 04/120 من دستور 1996، سالف الذكر على: "و في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع، بطلب من الوزير الأول، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف".

هذا الخلاف (أولاً)، و حل الخلاف هذا لا يخلو من مظاهر تدخل الحكومة متمثلة في الوزير الأول (ثانياً)، سواء في طلب استدعاء اجتماعها أو في ترتيب الآثار القانونية على وظيفتها.

### أولاً: مظاهر استقلالية غرفتي البرلمان في حل الخلاف بينهما

آلية حل الخلاف<sup>(1)</sup> بين الغرفتين تتمثل في تشكيل لجنة من أعضاء كلا الغرفتين، وهي الآلية التي اعتمدها المؤسس الدستوري في المادة 120 الفقرة الرابعة من الدستور لحل الخلاف خاصة وأن المؤسس الدستوري الجزائري لم يقر بحل الذهاب والإياب<sup>(2)</sup>، وتجعل مهمة حل الاختلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من صلاحيات لجنة متساوية الأعضاء<sup>(3)</sup>.

وتبرز مظاهر استقلالية غرفتي البرلمان في حل الخلاف بينهما من خلال استقلالية شكلية تتمثل في ضبط كل غرفة قائمة ممثليها في تشكيل اللجنة (أ)، وأخرى موضوعية تتمثل في استقلالية غرفتي البرلمان في المصادقة على النص الذي أعدته اللجنة (ب).

### أ - استقلالية الغرفتين في ضبط قائمة ممثليهما في تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء

إن إثارة الاختلاف تتعلق باعتراض مجلس الأمة على النص المصوت عليه لأن موافقة هذا الأخير على ذلك لا تترك مجالاً للاختلاف، وبالتالي فمجلس الأمة ليس ملزماً بالمصادقة على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، إذ الخلاف يقع بمجرد عدم المصادقة على هذا النص بأغلبية (3/4) أعضائه.

(1) - أما بخصوص كيفية الحل فهناك العديد من الطرق أهمها:

نظام الذهاب والإياب مع إعطاء سلطة الفصل في حالة استمرار الخلاف لأحد الهيئتين، نظام الذهاب والإياب مع إحالة النص على لجنة خاصة في حالة استمرار الخلاف، نظام الذهاب والإياب وهذا الحل يهدف إلى تحقيق المساواة بين المجلسين.

للمزيد من التفصيل: لموسخ محمد وهميسي رضا، اللجنة المتساوية الأعضاء...، المرجع السابق، ص 402.

(2) - أي أن النص محل الاختلاف يبقى في حركة ذهاب وإياب بين الغرفتين إلى حد الوصول لحل، بمعنى ان انتقال النص بين الغرفتين يكون مفتوحاً، وغير محدود، رغم أن هذه الطريقة تكرر المساواة بين الغرفتين بشكل مطلق، إلا أن عدم تقييد مرات الذهاب والإياب، يشكل عائقاً في مسار استكمال وجود القانون الذي قد تستدعيه الضرورة المستعجلة. راجع: خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 45.

(3) - المرجع نفسه، ص 305.

إذا كان مجلس الأمة لا يملك حق تعديل القوانين وهذا بتأكيد المادة 28 من القانون العضوي رقم 99-02، فإنه بمفهوم المخالفة يمكن لمجلس الأمة ممارسة حق التعديل في إطار أحكام المادة 120 من الدستور وتحديدًا في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء وبالتالي تمتع مجلس الأمة بحق التعديل لا يكون إلا من خلال حقه في الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني وفي إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، مما تترك ممارسة مجلس الأمة لحق التعديل تتم بصفة غير مباشرة<sup>(1)</sup>، بمعنى أن حق المجلس في الخلاف يعتبر طريقة غير مباشرة للتعديل.

والظاهر من خلال المادة 120 الفقرة الرابعة من الدستور أنها فتحت المجال واسعاً لمجلس الأمة في أحقية مخالفة المجلس الشعبي الوطني، إذ لم تقيد بطبيعة الخلاف جوهرياً<sup>(2)</sup> كان أم شكلياً<sup>(3)</sup> على حكم واحد أو عدة أحكام، على فقرة من مادة في النص أو مادة أو مجموعة من المواد أو النص كله<sup>(4)</sup>، وهذا ما أكدته المادة 94 الفقرة الثالثة من القانون العضوي رقم 99-02.

كما يأت دستور 1996 لا سيما المادة 120 منه بمؤشر حول كيفية تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، وحتى القانون العضوي رقم 99-02 لم يبين ذلك، وإنما اكتفى بتحديد عدد أعضائها، فمن خلال نص المادة 88 من القانون العضوي رقم 99-02 فإن كل غرفة

(1) - خرباشي عقيلة، خصائص مجلس الأمة ...، المرجع السابق، ص 70 و 71.

(2) - هو خلاف شديد ذو أبعاد إيديولوجية مرجعيته التباين في الركائز الأساسية لعمل كل غرفة، وعادة ما يقع هذا الخلاف عند اختلاف الانتماء السياسي للأغلبية المطلقة في كلتا الغرفتين، وقد عرفت الجزائر مثل هذا الخلاف عند تصويت المجلس الشعبي الوطني على القانون المتضمن التنظيم القضائي، ورفضه مجلس الأمة بسبب نصه على انشاء محتكم متخصصة في الأحوال الشخصية مبررا رفضه بعدم صلاحية مثل هذا الطرح للوضعية الراهنة للجزائر، وقد كان الخلاف في هذا الشأن حول خمس (05) مواد رفض مجلس الأمة المصادقة عليها وهي المواد (24، 27، 34، 35، 40)، وبعد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء تم الغاء ثلاثة (03) مواد وهي (34، 35، 40)، بينما تمت إعادة صياغة المادتين 24 و 27. راجع: عمير سعاد، الوظيفة التشريعية ...، المرجع السابق، ص 188.

(3) - لا يثير هذا الخلاف كأصل عام أي إشكال لأنه غالبا ما تم تجاوزه بسهولة من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء، ويرتبط هذا النوع من الخلاف عادة بمسائل تقنية متعلقة بالصياغة اللغوية للنص أو ترتيب أحكامه من حيث الشكل، وقد أثبت الواقع العملي أن أغلب الخلافات كانت من هذا النوع وتم تجاوزها بسرعة وسهولة. أنظر: المرجع نفسه، ص 187.

(4) - شامي رايح، مكانة مجلس الأمة ...، المرجع السابق، ص 61.

تمثل بعشرة (10) أعضاء، أما أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة، فالمادة 67 الفقرة الأولى منه تبين أن مكتب المجلس يقوم بضبط قائمة ممثليه العشرة (10) بالإضافة إلى خمسة (05) أعضاء احتياطيين، بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقاً للتمثيل النسبي، مع احترام مبدأ تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون محل الخلاف بخمسة (05) أعضاء على الأقل ينتخبون من طرفها.

كما يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بتعيين ممثليه في اللجنة من بينهم خمسة (05) أعضاء على الأقل من اللجنة المختصة من بينهم رئيسها، وخمسة (05) احتياطيون لاستخلاف الغائبين حسب نص المادة 65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ومما سبق يمكن استنتاج أنه يراعى في تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء اعتباران أولهما سياسي والثاني تقني.

فالاعتبار السياسي يتجلى في تمثيل المجموعات البرلمانية المختلفة في اللجنة وفقاً لنسبة تمثيلها في المجلس، فإذا كانت هذه المجموعات لها الوزن الكبير أثناء عملية التصويت على المبادرات القانونية، فإنه من باب أولى أن يكون لها نفس الوزن على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء<sup>(1)</sup>.

أما الاعتبار التقني فيتمثل في إدماج أعضاء من اللجنة المختصة بحكم أن لهم معرفة كاملة بالأحكام محل الخلاف أكثر من غيرهم، كذلك فإن إدماج هؤلاء الأعضاء في اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون يعكس نية كلا المجلسين في الدفاع عن مشروع النص موضوع الخلاف، كما تم التطرق إلى كيفية إدارة الاجتماعات الذي يكون بالتناوب على كل نص قانوني إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة، كما أن الاجتماع الأول يكون من أكبر الأعضاء سناً<sup>(2)</sup>.

(1) - شامي راجح، مكانة مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 73-75.

(2) - المرجع نفسه، ص 74 و 75.



## ب - استقلالية غرفتي البرلمان في المصادقة على النص الذي أعدته اللجنة

تتحد مهمة اللجنة المتساوية الأعضاء في دراسة الأحكام المختلف فيها، وبالتالي فمهمتها هي استنتاج الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني دون أن يصادق عليها أعضاء مجلس الأمة بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه، حسب نص المادة 94 الفقرة الثانية من القانون العضوي رقم 99-02، ولها في إطار ممارسة مهامها أن تستمع إلى أي عضو في البرلمان أو أي شخص ترى أن الاستماع إليه يفيد في مهامها، وذلك حسب نص المادة 93 الفقرة الأولى من القانون العضوي رقم 99-02، إلا أنها لا يمكن أن تباشر هاته المهام دون تسبب مجلس الأمة لرفضه ودون تقديم رأيه البديل في شكل مصاغ والذي يمكن أن يشكل نواة الاقتراح الذي تتبناه اللجنة.

ومجلس الأمة من خلال أعضائه في اللجنة موجود على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني من خلال أعضائه فيها، سواء من جانب تقديم الاقتراحات المناسبة أو من جانب القبول بها أو رفضها إذا كانت من أعضاء المجلس المقابل، إن هاته الاقتراحات التي يراها مجلس الأمة مناسبة بشأن الحكم أو الأحكام محل الخلاف والتي يقدمها من خلال<sup>(1)</sup> تمثيله في اللجنة المتساوية الأعضاء، هي في الأصل عبارة عن تلك التوصيات والملاحظات التي قدمتها اللجنة المختصة.

الواقع أن إمكانية اختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني وتسوية الأمر من خلال لجنة متساوية الأعضاء تبرز تواجد غرفتي البرلمان على قدم المساواة، وهي المحطة التي يمكن لمجلس الأمة استغلالها بشكل جيد لتقديم الاقتراحات والتعديلات التي يراها ضرورية وتعبّر عن رأيه رغم أن الممارسة تكشف عن الاستخدام المحتشم لهذه الامكانية<sup>(2)</sup>.

(1) - شامي راجح، مكانة مجلس الأمة ...، المرجع السابق، ص 75 و 76.

(2) - خرياشي عقيلة، خصائص مجلس الأمة ...، المرجع السابق، ص 74.



## ثانيا: مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف بين الغرفتين

إن اللجنة ملزمة بتبليغ تقريرها من قبل رئيس الغرفة التي عقدت الاجتماعات في مقرها إلى الوزير الأول حسب المادة 94 الفقرة الرابعة من القانون العضوي رقم 99-02، الذي يعرض النص الذي أعدته اللجنة على الغرفتين للمصادقة عليه دون أي تدخل من الحكومة، وهو تصويت المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة على النص المعروض عليهما بالأغلبية المحددة دستوريا، وإذا اتضح لدينا من خلال العنصر السابق أن غرفتي البرلمان مستقلتان في حل الخلاف بينهما، إلا أن حجر الأساس لهاته الاستقلالية في حقيقته هو شكل من أشكال التدخل الحكومي في التأثير على حل الخلاف بين الغرفتين، من خلال اقتصار اجراء استدعاء اجتماع اللجنة على طلب الوزير الأول (أ) ومن خلال اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات<sup>(1)</sup> (ب).

## أ- اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب الوزير الأول

إن الدستور في نص المادة 120 الفقرة الرابعة استعمل عبارة "تجتمع" بمعنى الاجتماع وجوبي<sup>(2)</sup>، وبالتالي فالوزير الأول ملزم دستوريا بطلب اجتماع اللجنة حالما يقع الخلاف بين الغرفتين، لأن القول بغير ذلك يعني تعطيل المهام الدستورية لهذه اللجنة، إلا أن الواقع العملي اتجه إلى أن الوزير الأول غير ملزم بطلب اجتماع اللجنة.

تفيدنا تجربة الخلاف بين الغرفتين أن اللجنة كانت تستدعى من طرف الوزير الأول في الحالات التي كان فيها الخلاف<sup>(3)</sup> بسيطا، حيث يمكن للجنة اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، أما إذا كان الخلاف جوهريا فإن الوزير الأول غالبا ما يتجاهل استدعاء اللجنة مثلما كان مع القانون المتعلق بالإشهار، الذي اعترض عليه مجلس الأمة في مجمله بتاريخ 29

(1) - شامي رايح، مكانة مجلس الأمة ...، المرجع السابق، ص 76 و 77.

(2) - وهذا بخلاف النظام الفرنسي الذي يعطي إمكانية الاجتماع فقط، ويكون بطلب من رئيس الحكومة للجنة المتساوية

الأعضاء في حالة الخلاف. راجع: لموسخ محمد وهميسي رضا، اللجنة المتساوية الأعضاء ...، المرجع السابق، ص 403.

(3) - والواقع العملي للحياة البرلمانية يبين لنا العديد من النصوص التي تم فيها الاختلاف بين المجلسين ومنها: القانون الأساسي لعضو البرلمان، القانون الأساسي للقاضي، قانون التنظيم القضائي، قانون الأشهار. راجع: المرجع نفسه، ص 405.

جويلية 1999 ولم يطلب رئيس الحكومة آنذاك اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لدراسة الأحكام محل الخلاف.

إن اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لا يعقد إلا بطلب من الوزير الأول الذي يبلغ إلى رئيس كل غرفة، على أن يعقد هذا الاجتماع في العشرة (10) أيام التي تلي تاريخ الطلب حسب نص المادة 87 من القانون العضوي رقم 99-02، وفي حالة مرور هذه المدة يجب تقديم طلب جديد، وبالتالي فمهمة الوزير الأول هي تحريك آلية اللجنة ودوره ينتهي فور طلبه اجتماعها فهو ليس رئيسها أو عضوا فيها، إذ العملية تعد عملية برلمانية صرفة فمن خلال نص المادة 120 الفقرة الرابعة والخامسة ونصوص المواد المتعلقة باللجنة المتساوية الأعضاء في القانون العضوي رقم 99-02، يمكننا ايراد الملاحظتين التاليتين:

الملاحظة الأولى: أن النصوص القانونية المذكورة تعطي تفوقا للسلطة التنفيذية إذ أنها مؤهلة وحدها لاستدعاء اللجنة، وهو امتياز للوزير الأول دون رئيسي غرفتي البرلمان مع أن مجلس الأمة هو مثير الخلاف حول النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، فإذا كان اختصاص الوزير الأول بذلك يرجع لحرص الحكومة على دخول القانون حيز النفاذ وهو المجال الذي تتحرك فيه السلطة التنفيذية، فإن رغبة كلا غرفتي البرلمان في أن تجسد تطلعات الشعب من خلال النصوص القانونية المصوت والمصادق عليها هو أكبر مبرر على أحقية الغرفتين في استدعاء اللجنة<sup>(1)</sup>.

الملاحظة الثانية: عدم تقييد الوزير الأول بمدة وأجال قانونية تجعله يعطل سير عمل اللجنة من خلال عدم الزامه بدعوتها للانعقاد، لذلك نرى وجوبا جعل حق أن تعقد اللجنة حصريا بين رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة مع إعلام الحكومة بذلك، تكريسا لاستقلالية السلطة التشريعية في المجال التشريعي<sup>(2)</sup>.

(1) - شامي رابح، مكانة مجلس الأمة ...، المرجع السابق، ص ص 77-79.

(2) - بن محمد محمد، الدور التشريعي لمجلس الأمة ...، المرجع السابق، ص 26.

## ب - اشتراط موافقة الحكومة على تعديلات اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء

تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، طبقاً للإجراءات المعتادة في المصادقة على النص التشريعي من دون أن يتم تحديد الأجل الذي يجب أن تلتزم به الحكومة في ذلك، يتم عرض الاقتراح الذي توصلت له اللجنة المتساوية الأعضاء على غرفتي البرلمان، ويمر أولاً على المجلس الشعبي الوطني ثم على مجلس الأمة حسب المادة 95 من القانون العضوي رقم 99-02 التي تحيلنا للمادة 120 من الدستور، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وعندئذ يفترض وجود الحالات التالية:

**الحالة الأولى:** في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء بالأغلبية اللازمة قانوناً، ثم مصادقة مجلس الأمة عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه، فعندئذ لا إشكال يطرح، والنص يستكمل مراحل دخوله حيز النفاذ.

**الحالة الثانية:** عندما يرفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على اقتراح اللجنة، أو أن يتمسك بتعديلاته على الاقتراح من دون موافقة الحكومة، فعندئذ لا يعرض الاقتراح على مجلس الأمة ويحرم من ابداء رأيه فيه.

**الحالة الثالثة:** لما يوافق المجلس الشعبي الوطني على النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء أو على الاقتراح، بعد ادخال تعديلات عليه بموافقة الحكومة ويرفضه مجلس الأمة لفشله في احراز ثلاثة أرباع (3/4)، أو أنه قدم أيضاً تعديلات لم تقبلها الحكومة.

ففي الحالتين الأخيرتين هناك استمرار للخلاف، قضت المادة 120 من الدستور في فقرتها السادسة، بسحب النص من دون أن تحدد الجهة المخولة بذلك، لكن المادة 96 من القانون العضوي رقم 99-02 فصلت في المسألة ومنحت اختصاص السحب للحكومة<sup>(1)</sup>.

(1) - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة ...، المرجع السابق، ص 309-311.

**الحالة الرابعة:** في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص المقترح من اللجنة المتساوية الأعضاء، أو أدخل عليها تعديلات وافقت عليها الحكومة، ولما يُعرض النص عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة يدخل عليها هو أيضا تعديلات بموافقة الحكومة، فعندئذ هل تكيف هذه الحالة على أنها تدخل في استمرار الخلاف، أم هي حالة اختلاف جديدة بين الغرفتين؟

النص الدستوري لم يتعرض للمسألة لكن بالرجوع للمادة 96 من القانون العضوي رقم 02-99 السالفة الذكر، يظهر أنه في حالة عدم توصل الغرفتان على ضوء اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد، فالأمر يدخل في استمرار الخلاف الذي يؤهل الحكومة لسحب النص<sup>(1)</sup>.

### الفرع الرابع: حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين

إنه من حق البرلمان أن يشرع بكل سيادة، وتختلف الدساتير في مدى فتح المجال له في ممارسته لهذه السيادة نيابة عن الشعب، وبغض النظر عن هذا الاختلاف يبقى البرلمان الهيئة التي لطالما مثلت ولا زالت تمثل طموحات الشعوب نحو غد أفضل عن طريق ما قرّر لها في مجال التشريع، ومع ذلك فإن الأنظمة الدستورية ومحاولاتها في تحقيق نوع من التوازن بين السلطات لم تُرد أن تهناً السلطة التشريعية بالآب أن تشرع دائماً بكل سيادة، وبالتالي يمكن أن تهدد غيرها ولا تُهدد، فما من وسيلة لمواجهة الوضع، سوى أن تواجه بعرقلة عملها التشريعي.

مُنحت السلطة التنفيذية حق الاعتراض<sup>(2)</sup>، ويتبدى المقصود بحق الاعتراض أو ما يمكن أن يصطلح عليه بالقراءة الثانية أو المداولة الثانية، كلها مصطلحات تعني توقيف خروج

(1) - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة ...، المرجع السابق، ص 311.

(2) - يجمع الفقه الدستوري على أن حق الاعتراض إما أن يكون مطلقاً وإما أن يكون نسبياً، ويتميز الاعتراض المطلق بصفتي النهائية والإطلاق نظراً لأنه يؤدي إلى قبر القانون حيث لا توجد وسيلة دستورية تمكن البرلمان من تجاوزه، أما الاعتراض النسبي، فالعكس إذ يمكن للبرلمان التغلب عليه بإعادة الموافقة على القانون من جديد وفقاً للشروط المحددة في الدستور، فهو سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي صادق عليه فهو توقيفي فقط. للمزيد من التفصيل: شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 263.

القانون للوجود طيلة مدة معينة فقط، وبعدها يحدد مصير القانون المعترض عليه، فإما أن تعاد دراسته من قبل السلطة التشريعية ويحصل على النصاب المحدد في الدستور فيكون بذلك الرئيس مجبرا على إصداره حين ذاك، وإما أن لا يحصل على ذلك النصاب وعندها ينتظر تقديم اقتراح أو مشروع قانون حول موضوع لدراسته من جديد<sup>(1)</sup>.

يعتبر حق الاعتراض الممنوح لرئيس الجمهورية قيد وارد على الإرادة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني ومشاركة في التشريع، ويعد طلب قراءة ثانية على وجه الخصوص اجراء توقيفي، لأن العمل الذي يضي على النص الصفة القانونية هو التصويت الذي يقوم به البرلمان، وعليه طلب قراءة ثانية إن كان لا يؤثر على النص مبدئيا، إلا أنه يساهم في تأجيل ظهوره بعد اقراره من طرف البرلمان لمدة معينة مع مراعاة توافر الشرط الوارد في نص المادة 127 من الدستور.

المؤكد أن طلب قراءة ثانية لقانون مصادق عليه يمكن اعتباره مشاركة في التشريع البرلماني، وعليه فإن المادة 127 من الدستور تمنح هذا الحق لرئيس الجمهورية بشرط أن يتم خلال المهلة المحددة دستوريا والمقررة بثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقرار القانون بما جاء في اعتراض رئيس الجمهورية، وبالتالي تعديل النص أو الإبقاء عليه وهنا عليه حتى يتغلب على هذا الاعتراض أن يحقق النصاب المحدد دستوريا وهو ضرورة اقراره من جديد بأغلبية ثلثي (2/3) أعضائه<sup>(2)</sup>.

(1) - سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005-2006، ص 08 و09.

(2) - قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 45 و46.

- لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في إفعال حق الاعتراض، كما لا يُشترط عليه تعليقه، يمارسه رئيس الجمهورية عندما لا يوافق النص سياسته أو يكون القانون غير ملائم للتنفيذ؛ نفس مثل وجود هذا الاختصاص في النظام السياسي الجزائري بأن المؤسس الدستوري منح رئيس الجمهورية هذه السلطة المطلقة تحسبا لتشكيل أغلبية برلمانية معارضة تتمكن من تمرير قانون مخالف لسياسته التشريعية، أو بهدف اقضاء قوانين المعارضة الأقلية التي قد تمررها رغم كل القيود التي وردت عليها، وبهذا يكون الاعتراض مرحلة ما قبل أخيرة من نظام الكبح الذي يتمتع به رئيس الجمهورية في مواجهة العمل التشريعي للبرلمان.

إن المادة 127 من الدستور وضعت شرطا صعب التحقيق والتمثل في وجوب حصول النص المطلوب مداولة ثانية بشأنه على ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فضلا عن المدة الطويلة التي يمكن للرئيس خلالها توجيه الطلب وهي ثلاثون (30) يوما الموالية لإقراره، وهي الصياغة التي نعتبرها ضعيفة، فقد كان من الأفضل استعمال الصياغة التالية في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ تبليغه قصد الإصدار.

ذلك أن المادة 43 من القانون العضوي رقم 99-02 تمنح رئيس مجلس الأمة عشرة (10) أيام لإرسال النص لرئيس الجمهورية، ما يعني أنه يحتمل أن يتأخر الإرسال ومن ثمة يتقلص الأجل المحدد للرئيس الذي لا يتعدى عشرون (20) يوما إذا أرسل له النص في اليوم العاشر بعد المصادقة عليه من طرف مجلس الأمة، فيصبح الرئيس مقيدا بموجب طلب القراءة الثانية خلال العشرون (20) يوما المتبقية من المدة المحددة وليس شهرا كاملا كما هو محدد في الدستور<sup>(1)</sup>.

إن اشتراط إعادة الموافقة على النص بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس وليس الحاضرين، هو شرط يجعل أمر تحقيقه في ظل أحكام الدستور الحالية مستبعد لعدة أسباب منها أن الرئيس يملك أغلبية مريحة تمكنه من توقيف النص نتيجة التحالفات المؤيدة له خاصة إذا كانت مقابل مناصب سياسية<sup>(2)</sup>.

تطبيقا لحكم المادة 45 الفقرة الثانية من القانون العضوي رقم 99-02 التي تنص على: "في حالة عدم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي (2/3) النواب يصبح نص القانون لاغيا". غير أن هذا المآل يحتاج لتوضيح المسار الذي يسلكه النص<sup>(3)</sup>، وفي كل الحالات يثور التساؤل

راجع: لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، قانون عام، قسم العلوم القانونية، كلية الحقوق، 2011-2012، ص ص 87-89.

(1) بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 -السلطة التنفيذية- ...، المرجع السابق، ص 228 و 229.

(2) - المرجع نفسه، ص 229.

(3) - هل يقتصر على إعادة المداولة في المجلس الشعبي الوطني أم أنه ينبغي في حالة ادخال تعديلات عليه أن يحوز أيضا مصادقة مجلس الأمة؟ فمن المعلوم أن طلب المداولة تتجم عنه احدى الحالات الآتية:  
- إما أن يبقى النص على حاله ويحوز النصاب المطلوب، وعندها يكون المجلس قد أكد موقفه.

حول مكانة مجلس الأمة وموقفه من النص، فلئن كان الدستور لا يشير إلى مجلس الأمة إلا من خلال المداولة ويقتصر على المجلس الشعبي الوطني فيما يتعلق بنصاب الثلثين (2/3)، فإن النص الموافق عليه في المسار العادي للتشريع من طرف هذا الأخير يكون محل مناقشة في مجلس الأمة وفقا للإجراءات العادية المتبعة لدى دراسة مشاريع واقتراحات القوانين.

وما من شك في أن خلو نص المادة 42 من القانون العضوي رقم 99-02 من استثناء مجلس الأمة، يدفعنا إلى البحث عن مدى وجوب اشراكه في عملية المداولة الثانية والتصويت، فلئن كان الأمر يبدو بسيطا إلا أن صياغة المادة 127 من الدستور والمادة 45 من القانون العضوي رقم 99-02 المقسمان إلى فقرتين، الأولى تخص المداولة والثانية تخص المجلس الشعبي الوطني باشتراطها نصاب (2/3) أعضائه، تدفعنا إلى القول بأن طلب المداولة الثانية يخص المجلسين، أما التصويت عليه بنصاب (2/3) فيخص المجلس الشعبي الوطني فحسب.

كان بإمكان واضع الدستور أن يكتفي بذكر المجلس الشعبي الوطني في الفقرة الأولى مثلما فعل في الفقرة الثانية، لكنه لم يفعل، ما يفيد بأن نص الفقرة الأولى عام يشمل المجلسين وأن اشتراط النصاب الوارد في الفقرة الثانية خاص بالمجلس الشعبي الوطني، على أن يطرح النص أيضا من جديد على مجلس الأمة للتصويت عليه، إذ لا يعقل أن يشترط نصاب أعلى من ذلك المقرر (3/4) في مجلس الأمة للموافقة على مختلف النصوص بما فيها القوانين العضوية<sup>(1)</sup>، تنطبق هذه الحالة سواء على القوانين العادية التي تشترط فيها الأغلبية البسيطة

- أن لايجوز النص النصاب عند عرضه للتصويت، فيفقد صفته ويصبح لاغيا.

- إما أن يُدخل عليه المجلس الشعبي الوطني تعديلات ويعرض للتصويت، فيجوز النصاب الثلثان (2/3) إن كانت التعديلات تسائر مطالب الرئيس أو لا تتطابق معها أو مع بعضها لا سيما وأن الدستور لا يحدد أجلا للتصويت.

(1)- بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 -السلطة التنفيذية- ...، المرجع السابق، ص230 و231.



والقوانين العضوية التي يشترط فيها الأغلبية المطلقة، أما النصاب المطلوب في مجلس الأمة فهو ثابت أي (3/4) سواء في المداولة الأولى أو الثانية<sup>(1)</sup>.

فالمداولة تشمل عمل المجلسين (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)، إذ المداولة في تشريع لا تكون صحيحة إلا بإبداء رأي المؤسستين لإضفاء صفة القانون على النص المتداول بشأنه وفقا للدستور والقانون العضوي والنظامين الداخلي للمجلسين، ومن ثمة فإن طلب المداولة موجه للبرلمان وليس للمجلس الشعبي الوطني، لذلك علينا أن نتوقف عند كلمة مداولة فهل يقصد بها المجلس الشعبي الوطني لوحده بما ينفي الصفة التكرارية للمداولة في مجلس الأمة؟، والقول بأنه إذا لم يعدل النص من قبل المجلس الشعبي الوطني فإن مجلس الأمة معنى منها نظرا لكون النص حاز أول الأمر على (3/4) أعضاء مجلس الأمة.

ما يعني أن المداولة تقتصر على ما لم يتداول بشأنه في ذلك المجلس لأنه لا يحوز دستوريا تمرير نص مهما كان ولو فقرة بسيطة في قانون دون موافقة المجلسين عليه، فالمداولة ملزمة للمجلسين في كل الحالات ويتأكد هذا التوجه في النص، "إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه..."، فالمؤسس لم يقتصر المداولة على المجلس الشعبي الوطني وتصويته فهو يتكلم على "قانون" الذي لا يمكن أن يكتسب تلك الصفة إلا بخضوعه لمداولة ثنائية، ثم يضيف "تم التصويت عليه".

فالمقصود ليس تصويت المجلس الشعبي الوطني وإنما مجلس الأمة أيضا ما يعني أن الفقرة الأولى تخص المجلسين، بما يفرضي إلى وجوب التداول على النص مرة ثانية والتصويت عليه في المجلسين، غاية ما في الأمر أنه يشترط إلى جانب ذلك أن يحوز النص على ثلثي أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني ويؤكد مجلس الأمة موقفه بنفس النصاب المحدد له وهو ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضائه<sup>(2)</sup>.

(1) - سالمى عبد السلام، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2009-2010، ص139.

(2) - بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 -السلطة التنفيذية- ...، المرجع السابق، ص232 و233.



أما الفقرة الثانية فهي خاصة بالمجلس الشعبي الوطني التي تشترط موافقة (2/3) أعضائه، تأكيدا لموقف ممثل الشعب في مواجهة طلب رئيس الجمهورية احتراماً لإرادة البرلمان، يكون بحصول الأغلبية الموصوفة مطالباً بإصدار النص<sup>(1)</sup>.

(1)- بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 -السلطة التنفيذية- ...، المرجع السابق، ص233.

نستخلص مما سبق، أن الوظيفة التشريعية التي كان البرلمان مستحوذا عليها أصبحت ممارسة أيضا من قبل المؤسسة التنفيذية<sup>(1)</sup>، كون أنها مستمدة ومقررة في الدستور وإن كانت لمدة محددة سواء في الحالات العادية أو غير العادية، ومع ذلك فإن الذي قلص من دور البرلمان في المجال التشريعي هو تحديد المجالات التي يشرع فيها متعمدا المؤسس الدستوري الجزائري في حصر، وتأطير، وتقييد البرلمان، وبمعنى آخر أن القاعدة أصبحت عكسية فبعد أن كان اختصاص البرلمان غير مقيدا أصبحت اختصاصاته محددة وفسح المجال أمام المؤسسة التنفيذية التي أصبحت تتدخل في مختلف المجالات باستثناء تلك المحددة والمخصصة للبرلمان والتي يمكن أن تشاركه المؤسسة التنفيذية فيها.

بالتالي لا تقتصر ممارسة الوظيفة التشريعية على البرلمان وحده إذ يشارك فيها إلى جانب هذا الأخير رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>، وإذا قلنا بأن الاختصاص التشريعي للبرلمان أصبح محددًا، فإن ذلك الاختصاص مقيد أيضا بالاقتران على وضع المبادئ أو الأسس أو القواعد العامة دون التعرض للتفاصيل إلا إذا نص الدستور على ذلك صراحة، وهذا معناه ترك المجال واسعا للمؤسسة التنفيذية بالتدخل بواسطة التنظيم مما يستتج أن مجال التنظيم هو القاعدة، لأنه يشمل جميع الميادين ما عدا تلك الممنوحة صراحة بالدستور للبرلمان، بينما مجال عمل البرلمان هو الاستثناء.

الملاحظ إذن أن الدستور قد رسم بدقة الدائرة أو الحدود التي يتحرك داخلها البرلمان<sup>(3)</sup>؛ واعتماد دستور 1996 في مجال تنظيم السلطة التشريعية على نظام ازدواجية المجلسين<sup>(4)</sup>، ليس اقتداء بالأنظمة الديمقراطية ذات المجلسين الضامنة للتوازن بين التمثيل

(1) - بو الشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم الساسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 23.

(2) - ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في اطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 35-39.

(3) - شريط الأمين، "مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري"، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، 2013، ص 12.

(4) - بلعور مصطفى، "طبيعة العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية"، دراسة في الدستور الجزائري، مجلة دفاتر السياسية والقانون، العدد الخامس، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2011، ص 186.

الشعبي وتمثيل الكيانات الممثلة للدولة أساسا، وإنما لضمان الاشراف على الاقتراع العام وحماية النظام الجمهوري، وذلك من خلال الإبقاء على المجلس الشعبي الوطني وإنشاء بجانبه مجلس أمة حارس معبد النظام الجمهوري<sup>(1)</sup>.

مع الملاحظة أن هذه الازدواجية قد تلعب دورا في ترجيح المجال التنظيمي، ومن خلال ذلك السلطة التنفيذية التي يمكن لها أن تستعمل تقنية الاعتراض لتعديل وإلغاء أحكام بعض النصوص غير المشروعة، وذلك عن طريق الغرفة الثانية أي مجلس الأمة الذي يفترض فيه إلى حد كبير التبعية إلى السلطة التنفيذية وأساسا رئيس الجمهورية، إلا أن أهداف مجلس الأمة غير المعلنة، هي التحكم في التوجه العام ووضع هذه الغرفة كصمام أمان لاستمرارية النظام وديمومته.

(1) - بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 399.

## الفصل الثاني

### ضعف البرلمان في ميدان الرقابة على أعمال الحكومة

تنص الدساتير عادة على اختصاص البرلمان بوظيفة الرقابة على أعمال الحكومة إلى جانب وظيفتها الأساسية وهي التشريع، ولاشك أن لهذه الوظيفة أهميتها، فالسلطة التنفيذية تعلم مقدما أن أعمالها ستكون عرضة للرقابة البرلمانية، ولهذا فهي تتوخى أن تقوم بأعمالها على أفضل وجه بصورة تستطيع معها أن تدافع عنها أمام المجلس النيابي، وهذا بدوره يؤدي إلى تخفيف نسبة الأخطاء التي ترتكبها الإدارة، لكن بطبيعة الحال، فإن هذه الرقابة لا تتم بدون توازن في القوة السياسية بينها حتى لا تتقلب إلى سيطرة وتصبح السلطة التنفيذية خاضعة تماما للبرلمان<sup>(1)</sup>.

أما النصوص القانونية المنظمة للرقابة البرلمانية تكشف عن ضعفها بسبب أن غرقتي البرلمان لا تمارسان إجراءات الرقابة على قدم المساواة، فالمجلس الشعبي الوطني يحصر بيده أهم الآليات الرقابية، وبالتالي يعد المراقب الحقيقي للحكومة، في حين أن مجلس الأمة تجرده النصوص القانونية من حق استعمال الآليات الرقابية، بالإضافة إلى التأثير السلبي لنظام الأغلبية البرلمانية بسبب تغليب الحسابات والمصالح الحزبية الضيقة على المصالح العامة، فإن

(1) - الليحان بن حمود عبد العزيز، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، (دراسة مقارنة تطبيقية على مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية)، مذكرة لاستكمال متطلبات نيل درجة الماجستير في الأنظمة، كلية الاقتصاد والإدارة، قسم الأنظمة، جامعة الملك عبد العزيز، المملكة العربية السعودية، 2006-2007، ص 01.

- والواقع، أن مظاهر الرقابة البرلمانية تختلف باختلاف النظام السياسي السائد في الدولة، ولعل أكثر النظم التي تبدو فيها هذه المظاهر واضحة هو النظام النيابي البرلماني وشبه الرئاسي، وذلك على خلاف النظام الرئاسي، لأن النظام البرلماني يقوم على أساس مسؤولية تضامنية علاوة على المسؤولية الفردية لكل وزير وفي نطاق وزارته التي يتولاها. راجع: المرجع نفسه، ص 01.

- اختلفت التعاريف حول الرقابة البرلمانية لكنها توافقت على هدف الرقابة ذاتها، ويمكن إدراج أبرز تعريف الذي تناول الرقابة البرلمانية فيما يلي: "تعني الرقابة السياسية للسلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، دون أن تتضمن هذه الرقابة إخلالا بقاعدة الفصل بين السلطات مادامت في الحدود التي تحقق التعاون ما بينهما، وتأخذ هذه الرقابة صورا متعددة تتضمنها النصوص الدستورية، وتستهدف الرقابة البرلمانية تحريك وإنعقاد المسؤولية السياسية للحكومة".

أنظر: المشاقبة بسام عبد الرحمان، الإعلام البرلماني والسياسي - دراسة إعلامية برلمانية وسياسية منهجية نحو خطاب إعلامي برلماني سياسي -، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 51.

نقص الوعي والثقافة الرقابية وافتقار المعارضة لضمانات حمايتها من احتواء الأغلبية لها، أدى إلى عجز أسلوب المناقشة في إثارة مسؤولية الحكومة<sup>(1)</sup> (المبحث الأول)، كما ينبغي أن يكون للبرلمان وسائل يستقي منها أو بواسطتها المعلومات التي تمكنه من الإطلاع على مختلف مظاهر الحياة السياسية، ومن هذه الوسائل التي هي عديمة الفاعلية باعتبارها وسائل رقابية استعلامية لا غير<sup>(2)</sup> (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### عجز أسلوب المناقشة على إثارة مسؤولية الحكومة

قد يترتب على الرقابة البرلمانية انعقاد المسؤولية السياسية للحكومة، هذه الأخيرة التي تحاول دائما احاطة نفسها بحماية كبيرة داخل البرلمان تقاديا لكل اصطدام مع البرلمانين بالاعتماد على أغلبية برلمانية مباشرة أو غير مباشرة، بطريقة تحالف الحزب الحائز على أكبر عدد من المقاعد مع أحزاب أخرى لتؤسس بهذا سندا قويا يدعمها في كل مواجهاتها أمام البرلمان.

على ضوء هذا، فإن معظم المناقشات التي تجرى في قاعات البرلمان لن تمثل سوى إجراءات شكلية يغلب عليها الطابع السطحي، ينحصر فيها التدخل بين أغلبية تميل إلى أسلوب الثناء والتصفيق باستمرار، وبين أقلية معارضة لن يكون بمقدورها اتخاذ موقف حاسم وفعال، فتكتفي بالتنديد والتشكيك بشأن ما تعرضه الحكومة على ممثلي الشعب<sup>(3)</sup>.

(1) - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، د ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 101 و 102.

(2) - Le parlement contrôle le gouvernement ,ce contrôle doit être entendu à la fois dans le sens faible et dans le sens fort.

Le contrôle ou sens faible présente un caractère simplement informatif :il s'exerce selon des procédures qui permettent aux parlementaires de demander et d'obtenir des informations concernant l'activité du gouvernement ou le fonctionnement des services administratifs placés sous l'autorité de celui-ci.

Voir :Georges Burdeau et Francis Hamon et Michel Troper ,droit constitutionnel ,26<sup>ème</sup> édition, L.G.D.J ,Paris ,1999 ,p617.

(3) - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية ...، المرجع السابق، ص 103.

وبهذا يبدو أن المناقشة فقدت أهم مقوماتها والتمثلة في تبادل الرأي بكل حرية وشفافية وتحولت إلى اجراء مهترئ مفرغ من المحتوى، يصعب من خلاله تصور إمكانية إقامة مسؤولية الحكومة<sup>(1)</sup>، وبالتالي على الوزير الأول عرض مخطط عمله على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، على أن يجري المجلس لهذا الغرض مناقشة للمخطط (المطلب الأول)، كما أن المؤسس الدستوري الجزائري قد ربط أهم وسائل الرقابة بميعاد بيان السياسة العامة السنوي الذي يعد آلية رقابية مهمة وأكثر فاعلية في اثاره المسؤولية للحكومة (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### مناقشة مخطط عمل الوزير الأول لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية

لقد أفصح التعديل الدستوري الحاصل سنة 2008 صراحة على أن برنامج الحكومة هو برنامج رئيس الجمهورية، وهو ما يفهم من نص المادة 79 الفقرة الثانية من دستور 1996 وتبعاً لذلك فمهمة الوزير الأول تنحصر في السهر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup> وتجسيده ميدانياً، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة، وفي سبيل ذلك يقوم الوزير الأول بضبط مخطط عمله وعرضه أولاً في مجلس الوزراء لأخذ إذن رئيس الجمهورية، ثم يقدمه إلى كل غرفة من البرلمان للموافقة عليه.

ما يسجل لصالح التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 أنه قطع الشك باليقين إذ أقر صراحة لوحدة البرنامج المعروض على البرلمان، والذي تتكفل الحكومة بتنفيذه وهو برنامج رئيس الجمهورية الحائز على ثقة أغلبية الشعب في الانتخابات الرئاسية<sup>(3)</sup>، وبناء على ماسبق

(1) - خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية ...، المرجع السابق، ص 103.

(2) - إن برنامج رئيس الجمهورية من الأهمية بمكان، لأنه يشمل في الواقع الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي وما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية معينة، ومن ثمة فإن أي برنامج لابد أن يحتوي على مايلي: - تصور استراتيجي عام، برنامج شمولي، مرتكزات، قدرات انجاز المشاريع حسب القطاعات، مصادر تمويل (داخلية وخارجية)، آليات قانونية وتنظيمية، أهداف اقتصادية، أهداف اجتماعية، أهداف ثقافية، سبل التعاون الداخلي والخارجي مع الدول ومؤسسات التمويل الدولية. للاستزادة في الموضوع: لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر ...، المرجع السابق، ص 86 و 87.

(3) - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة ...، المرجع السابق، ص 339-342.

يتولى الوزير الأول تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية بموجب ضبط مخطط عمل لذلك، وهو المخطط القابل للمناقشة (الفرع الأول) إذ لم يسبق للنظام السياسي الجزائري ولا في اعتقادنا للأنظمة السياسية الأخرى وأن عرفت الوثيقة المسماة بمخطط عمل الوزير الأول، بل ذلك هو نتاج التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008، وكذلك نوضح كيفية تقديم أو عرض الوزير الأول لمخطط عمله أمام البرلمان للموافقة عليه (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: مناقشة مخطط عمل الوزير الأول وفق التعديل الدستوري 08-19

ينبغي تحديد مضمون هذه الوثيقة بمقارنتها مع فكرة برنامج رئيس الجمهورية كبرنامج حكومي (أولا)، ثم التعرض لمناقشة هذا المخطط الذي بدوره يناقش في كل من الغرفة السفلى والغرفة العليا (ثانيا).

#### أولا: مضمون مخطط عمل الوزير الأول

عمل المؤسس الدستوري من خلال تعديل الدستوري 15 نوفمبر 2008 على استبدال مصطلح برنامج رئيس الحكومة بمصطلح مخطط عمل الوزير الأول<sup>(1)</sup>، مع التأكيد على أن مهمة هذا الأخير تتحدد فقط بتنفيذ وتنسيق برنامج رئيس الجمهورية الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني.

يلاحظ أن الدستور لم يشر إلى مضمون وثيقة مخطط العمل ولا إلى الغرض منها، فإذا كان يقصد منها تحديد مهمة الوزير الأول بتنفيذ السياسة العامة للدولة فقط دون ضبطها وتحديدها، ينبغي القول أن المؤسس لم يأت بشيء جديد، بناء على ذلك فإن المؤسس حين استبدل برنامج رئيس الحكومة بمخطط عمل الوزير الأول فإنما أراد من وراء ذلك التحايل على المجلس الشعبي الوطني لتفادي عرض برنامج رئيس الجمهورية عليه<sup>(2)</sup>، وبالتالي تفادي إقرار

(1) -نص المواد 79، 80، 81 من دستور 1996، سالف الذكر.

(2) - أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 93 و 94.

مسؤولية هذا الأخير، ولكن يبدو أن موقف المؤسس يتماشى تماما وقناعة رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup> وأن برنامج الحكومة سابقا ما هو في الحقيقة إلا برنامج الرئيس<sup>(2)</sup>.

ورغم أن تنفيذ وتجسيد برنامج رئيس الجمهورية لا يستدعي في الحقيقة وجود مخطط عمل الوزير الأول، بل أن عملية التشريع والتعيين في الوظائف العامة هي التي تعتبر أدوات تنفيذ السياسة العامة للدولة، إلا أنه جاء في مقدمة أول مخطط عمل عرض على البرلمان ابتداء من تاريخ 19 ماي 2009 أنه (أي المخطط) "يتضمن عرضا للمسعى الذي سينتهج والسبل والوسائل التي ستعكف الحكومة من خلالها على تنفيذ برنامج السيد رئيس الجمهورية...". يتضح مما سبق أن الفرق شاسع بين الحديث عن برنامج الحكومة الذي يعتبر محتوى وخيارات سياسية، وبين مخطط عمل الوزير الأول الذي هو مجرد خطة وآليات إجرائية من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية<sup>(3)</sup>.

### ثانيا: مناقشة مخطط عمل الوزير الأول أمام غرفتي البرلمان

تعد مناقشة مخطط عمل الوزير الأول مصدرا مهما لجمع الحقائق الرسمية من النشاط العام للحكومة من أجل تكوين رؤية واضحة ومحددة لدى نواب المجلس الشعبي الوطني (أ) حول مدى التزام الحكومة بتنفيذ البرنامج المتفق عليه، وكذلك لدى أعضاء مجلس الأمة (ب) باعتبار هذا الاتفاق تنظمه القواعد الدستورية داخل الدولة<sup>(4)</sup>.

(1) - أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية ...، المرجع السابق، ص 94.

(2) - كان رئيس الحكومة قبل 2008 ينفذ فعليا برنامج رئيس الجمهورية رغم أن النص لم يكن واضحا تماما في هذا الشأن. راجع: لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية ...، المرجع السابق، ص 390.

(3) - أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية ...، المرجع السابق، ص 95.

(4) - بن أحمد سمير، آليات احترام القواعد الدستورية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2014، ص 122.



## أ - مناقشة مخطط عمل الوزير الأول أمام المجلس الشعبي الوطني

تعد مناقشة مخطط عمل الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني بمثابة رقابة سابقة من قبل المجلس الشعبي الوطني على الحكومة<sup>(1)</sup>، وبالرجوع للمادة 80 إلى المادة 83 من دستور 1996 نجدها تقرر أن الوزير الأول ملزم بتقديم مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة، وتتصب المناقشة على مخطط عمل الوزير الأول بأكمله، وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل خاصة إذا كان يتضمن بعض الأمور والجزئيات التي لا تتماشى وما تتطلبه الإرادة الشعبية التي تحميها القواعد الدستورية، وتبعاً لذلك يقدم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية، يتم على إثرها تعيين وزير أول آخر حسب الكيفيات نفسها من طرف رئيس الجمهورية.

في حالة تعيين الوزير الأول وتقديمه لمخطط عمله ولم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني مرة أخرى فهنا ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوباً، وفي حالة الموافقة على برنامجه يقوم الوزير الأول بتنفيذ وتنسيق برنامج الرئيس<sup>(2)</sup> ولم يعد نتيجة لذلك من حق النواب مساءلة الوزير الأول عن مضمون برنامج الرئيس ومحتواه، بل يسألونه فقط عن الكيفية التي ينفذه بها، وبالتالي باتت مسؤوليته تتمحور حول اقناع النواب أنه قدم أحسن طريقة لتجسيد برنامج رئيس الجمهورية<sup>(3)</sup>.

## ب - مناقشة مخطط عمل الوزير الأول أمام مجلس الأمة

في نفس السياق، فالمادة 80 الفقرة الرابعة من دستور 1996 نصت على أنه يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى مجلس الأمة، ويمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة يضمنها ملاحظاته واقتراحاته، حيث يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضاً حول مخطط عمله

(1) - بالجيلالي خالد، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري (دراسة مقارنة مع الدستورين الفرنسي والمصري)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011، ص 170.

(2) - بن أحمد سمير، آليات احترام القواعد...، المرجع السابق، ص 122 و 123.

(3) - أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، المرجع السابق، ص 95.

خلال الأيام التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني، ويمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة، إلا أنه يلاحظ أن تدخل الغرفة الثانية لا يؤثر على بقاء الحكومة أو ذهابها.

وعليه فإن الوزير الأول لا يقدم مخطط عمله لمجلس الأمة، بل يكتفي بتقديم عرض عن البرنامج فقط، أي قراءة لأهداف المخطط ومحاوره الكبرى التي اطلع عليها المجلس الشعبي الوطني بكل تفصيلاتها وجزئياتها وناقشها ووافق عليها، وتقديم المخطط إلى المجلس الشعبي الوطني إنما الغرض منه نيل موافقته عليه<sup>(1)</sup> وهذا ما تبين صراحة المادة 80 الفقرة الأولى من الدستور.

في حين أن عرضا يكفي أمام مجلس الأمة، مادام هذا الأخير غير مقرر أن يوافق على المخطط، ومن ثم يثور التساؤل حول الغرض من تقديم عرض حول مخطط الوزير الأول الموافق عليه إلى مجلس لا يملك في مواجهته أية سلطة، ومن جهته سكت الدستور بخصوص تلك المسألة ولكن رغم هذا السكوت، يمكن تبرير الإجراء الدستوري بتقديم عرض عن المخطط إلى مجلس الأمة باعتبارات تتعلق بالحوار بين المجلس والحكومة والتعاون بينهما من خلال الزام الوزير الأول بتقديم عرض عن مخطظه لمجلس الأمة.

يضع المؤسس الدستوري دورا لتنظيم الحوار الدستوري بين الحكومة ومجلس الأمة، حيث أراد المؤسس الدستوري أن يكون الحوار مكتملا إذ مكن مجلس الأمة من اصدار لائحة بشأن المخطط الذي يستمع إلى عرض عنه، فلا يعقل للحوار الذي يهدف إليه أن يتم إذا لم يكن للمجلس الحق في التعبير عن موقف من البرنامج الرئاسي<sup>(2)</sup>.

فما قيمة المناقشة التي يجريها مجلس الأمة<sup>(3)</sup> طالما أن البرنامج قد نال موافقة الغرفة الأولى؟ وهل تضيف فعالية إضافية لعلاقة المجلس بالمخطط؟ إن مجلس الأمة الذي سمح

(1) - حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008، ص 31 و 32.

(2) - المرجع نفسه، ص 31 و 32.

(3) - لا بد لمجلس الأمة أن يكون على دراية على ما سيصادق عليه مستقبلا، بحكم أن جميع مشاريع القوانين التي سيقدمها ممثلو الحكومة تنفيذا لمخطط العمل ستمر على مجلس الأمة، ولنا أن نشير إلى أن استعمال المؤسس الدستوري لمصطلح "عرض" يفيد إعلام أعضاء مجلس الأمة عن مخطط العمل الذي سينفذ.

لنفسه بمناقشة مخطط عمل الوزير الأول لن يجد فعاليته تنقص إذا لم يرقم بذلك، وهذا للأسباب التالية: إن الممارسات التي أنشأتها مجلس الأمة كبقية الممارسات الدستورية، عديمة القيمة القانونية وإن كانت لها قيمة سياسية، فمناقشات مجلس الأمة لا تلزم الحكومة قانوناً.

خول الدستور لمجلس الأمة إصدار اللائحة بشأن المخطط ومن شأن هذه اللائحة أن تشكل إما دعماً للحكومة أو انتقاداً لعملها، وفي الحالتين يتجسد دور مجلس الأمة كمؤثر في العمل الحكومي وإن كانت اللائحة حسب اعتقادنا أداة غير مجدية إذا كان مجلس الأمة لا يقدر على استعمالها، إما نتيجة لعدم توافر شروط إصدارها أو عدم وجود رغبة سياسية في ذلك<sup>(1)</sup>.

وفي كل الأحوال من شأن الممارسة التي أنشأتها مجلس الأمة أن تعكس رغبة مزدوجة تتمثل في إصرار مجلس الأمة على تمكين أعضائه من الإلقاء بآرائهم وملاحظاتهم، وإيصالها إلى الحكومة والرأي العام مع إرادة مجلس الأمة في إنشاء تقاليد دستورية بينه وبين الحكومة<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: إجراءات عرض مخطط عمل الوزير الأول على البرلمان

من المعلوم أن مخطط عمل تنفيذ البرنامج يتم عرضه على البرلمان بدءاً بالمجلس الشعبي الوطني، وذلك خلال 45 يوماً الموالية لتعيين الحكومة عملاً بنص المادة 46 من القانون العضوي رقم 99-02، ويمنح للنواب سبعة (07) أيام على الأقل لدراسة المخطط<sup>(3)</sup> قبل الشروع في مناقشته في جلسات عامة مخصصة لهذا الغرض، والتي على ضوءها قد يلجأ الوزير الأول إلى تكيف المخطط بالتشاور مع رئيس الجمهورية، ويعرض للتصويت خلال عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه<sup>(4)</sup> من طرف الوزير للمجلس، فإن حاز الموافقة بالأغلبية البسيطة يشرع في تنفيذه.

(1) - حافظي سعاد، الضمانات القانونية...، المرجع السابق، ص 32 و 33.

(2) - المرجع نفسه، ص 33.

(3) - نص المادة 47 من القانون العضوي رقم 99-02، سالف الذكر.

(4) - نص المادة 48 من القانون نفسه.

هناك اجراء جوهري يقوم به البرلمان قبل المناقشة، وهو مرور النص التشريعي على اللجنة البرلمانية المختصة لدراسته ومناقشته مع أعضاء الحكومة وإعداد تقرير من أجله يُعرض النص بعد ذلك على المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما لا يطبق على مخطط العمل المقدم من طرف الوزير الأول مباشرة أمام المجلس الشعبي الوطني، دون المرور على اللجنة المختصة لما يتضمنه من محاور ومجالات تشمل تقريبا جميع اختصاصات اللجان الموجودة بالمجلس هذا ما يطبع خصوصية الإجراء المتبع لتقديم مخطط العمل أمام المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>.

إذا لم يحظ مخطط العمل بالموافقة فإن الوزير الأول يقدم استقالته، وعندئذ يتولى رئيس الجمهورية تعيين وزير أول آخر ليقوم بنفس العملية من اعداد مخطط عمله وعرضه على مجلس الوزراء<sup>(2)</sup> ثم على المجلس الشعبي الوطني مع إمكانية تكييفه، وفي هذه الحالة إما أن يحظى المخطط بموافقة المجلس الشعبي الوطني أو ينحل وجوبا وتجرى بعد ذلك انتخابات تشريعية وفق نص الدستور خلال ثلاثة (03) أشهر كأقصى تقدير<sup>(3)</sup>.

التساؤل الذي يتبادر إلى الذهن في مثل هذه الوضعية، هل يشرع الوزير الأول المكلف بتسيير الشؤون العادية في تنفيذ المخطط أم أنه يستوجب ذلك انتظار انتخاب المجلس وعرضه عليه ليتسنى للحكومة تنفيذه؟، حسب نص المادة 82 الفقرة الثانية من الدستور، تستمر الحكومة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني<sup>(4)</sup> وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر.

(1) - ولد علي تاكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، ملخص مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص 17.

(2) - لكن هل أن ذلك يدل على أن مخطط العمل يكون من إعداد وضبط الوزير الأول؟، تدفع قراءة المادة 80 من الدستور إلى الاعتقاد أن ضبط الوثيقة المتضمنة آليات تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية والمتمثلة في مخطط العمل هي من اختصاص الوزير الأول، لكن التزام هذا الأخير بعرض مخطط العمل في مجلس الوزراء طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 79 من الدستور تجعلنا نتخلى عن هذا الاعتقاد وذلك نظرا لتبعية مجلس الوزراء لرئيس الجمهورية باعتباره رئيسا له ويحظى بكل الامتيازات فيه.

(3) - Ben Abbou Kirane Fatiha ,droit parlementaire algerien ,tome 02 ,O.P.U ,Alger ,2009 ,p214 et 215.

(4) - تنص المادة 02/82 من دستور 1996، سالف الذكر على: "تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر".

بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على المخطط، يتولى الوزير الأول تقديم عرض عن المخطط بصيغته الموافق عليها على مجلس الأمة خلال عشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني، وحينها يتولى مجلس الأمة مناقشة المخطط دون التصويت عليه<sup>(1)</sup>، ومن ثمة تترتب عن ذلك آثار على الحكومة سواء من حيث وجوب التكيف أو الاستقالة، ذلك أن مجلس الأمة لا يملك دستورياً حق إسقاط الحكومة، خلافاً للمجلس الشعبي الوطني، وإنما قد يضطر بسبب كثرة الملاحظات التي يعتبرها أعضاؤه موضوعية إلى إصدار لائحة شريطة أن توقع من عشرون (20) عضواً تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب المجلس بعد 48 ساعة من تقديم العرض، وأن لا يوقع العضو إلا على اقتراح لائحة واحدة تتعلق بنفس الموضوع.

قد تتعدد اللوائح وحينئذ تعرض للتصويت بحسب تاريخ ايداعها، وبمجرد حصول احداها على أغلبية تسقط الأخرى، أما إذا قدم اقتراح لائحة واحدة فيعرض للتصويت فإن حاز على موافقة الأغلبية أقرت اللائحة التي تعبر عن موقف أعضاء مجلس الأمة إيجابياً أو سلباً، وإن لم تحظ بالموافقة فلا يعتد بها وتعتبر كأن لم تكن، وقد يعبر أعضاء مجلس الأمة عن تأييدهم لعرض الوزير الأول وبذلك يشرع في تنفيذ مخطط العمل<sup>(2)</sup>.

فالمخطط بعد حصوله على موافقة مجلس الوزراء المنعقد تحت رئاسة صاحب البرنامج؛ يتولى الوزير الأول بعد ذلك عرضه على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه بعد مناقشة عامة يمكن أن تفضي إلى تكييفه، على أن يتم ذلك بالتشاور مع رئيس الجمهورية والقول بالتشاور لا يعني الاستشارة غير الملزمة، وهذا العرض في مجلس الوزراء ليس مجرد إجراء إعلام رئيس الجمهورية بمضمون المخطط، إذ لا يمكن تجاهل المركز الممتاز الذي يمثله رئيس الجمهورية ولا يمكن الاستخفاف بالسلطات التقديرية الواسعة التي يتمتع بها، والتي يمكن أن تصل إلى حد تعريض المخطط للتعديل<sup>(3)</sup>.

(1) - نص المادة 49 من القانون العضوي رقم 99-02، سالف الذكر.

(2) - نص المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، سالف الذكر.

(3) - مفتاح عبد الجليل، "حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد الحادي عشر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2007، ص 69.

فالرئيس أدرى من غيره ببرنامجهم وقد تطلب الأغلبية البرلمانية تعديلات تمس بأولويات البرنامج أو بعض أسسه خاصة إذا كانت تلك الأغلبية لا تنتمي للتوجه السياسي لرئيس الجمهورية، ففي هذه الحالة قد يضحي الرئيس بالوزير الأول ويرفض التعديلات، ومن ثم قد لا يوافق المجلس على المخطط فيضطر الوزير الأول لتقديم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية الذي يعين آخر مكانه حسب الكيفيات نفسها من اعداد المخطط وتقديمه أمام مجلس الوزراء والمجلس الشعبي الوطني.

غير أنه في هذه الحالة يكون الرئيس في موقف أقوى والمجلس في مركز لا يحسد عليه إذ يتعين عليه آنذاك إما الموافقة على المخطط وقبول العمل به، وإن كان قد رفضه سابقاً أو قبول حله وجوباً<sup>(1)</sup>، وبمعنى أوضح أن عدم الموافقة الأولى على مخطط عمل الوزير الأول يؤدي إلى سقوط الحكومة وتعيين أخرى، أما في الحالة الثانية فإن المجلس قبل الرفض يجب عليه أن يُقدر عواقب قراره في حالة ما إذا رفض الوزير الأول الجديد تكييف المخطط بتوجيه من الرئيس وفق ما تطالب به الأغلبية، لأن الاستمرار في المعارضة يترتب عنها الحل وجوباً وما ينجم عن ذلك من إعادة اجراء انتخابات تشريعية جديدة.

مع ذلك فإن استعمال الدستور لعبارة "حسب الكيفيات نفسها" في نص المادة 81 الفقرة الثانية من الدستور، يعني عرض موضوع مخطط العمل من جديد على مجلس الوزراء وحينها أو حتى قبلها قد يعطي رئيس الجمهورية للوزير الأول توجيهات لإعادة النظر في النقاط المختلف بشأنها، بما يضفي نوعاً من المرونة على موقف الرئيس والوزير الأول في مواجهة الأغلبية، إذا كان الرئيس يرغب في الحفاظ على استقرار المؤسسات إلا إذا كان الخلاف جوهرياً يمس صلب البرنامج وروحه، ففي هذه الحالة قد يدخل تعديلات على غير ذلك لإثبات نيته في قبول التعامل مع الأغلبية باعتباره منتخب من طرف أفراد الشعب<sup>(2)</sup>.

(1) - مفتاح عبد الجليل، حل المجلس الشعبي الوطني ...، المرجع السابق، ص 69.

(2) - بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة - ...، المرجع السابق، ص 153.

يبين لنا مما سبق أن حصول الحكومة على تأييد الأغلبية بالموافقة يبقى مرتبطا في جانب كبير منه باختيار الوزير الأول ومساعديه، لأن ذلك الاختيار حسب وجهة نظرنا يعد الضامن الأساسي لظهور حكومة متجانسة مع البرلمان أو على الأقل الأغلبية المستقرة، إذ لا يعقل تصور وزير أول غير قادر على تشكيل أغلبية في شكل ائتلاف أو تحالف إلى جانب مخطط عمل لتنفيذ برنامج لا يستجيب في أطره ومبادئه العامة لتوجه الأغلبية، لذا فإن الحل لضمان التجانس بين الطرفين يبقى بيد رئيس الجمهورية مراعيًا في ذلك المحيط السياسي العام وتوجه الأغلبية، لأن نتيجة الإجراءات التي سيتخذها في هذا المجال ستعود دون أدنى شك عليه وعلى مكانته ولو بطريقة غير مباشرة<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني

### تقييد أهم وسائل الرقابة بميعاد بيان السياسة العامة السنوي

تعد المسؤولية الوزارية ركنا أساسيا وضمان هام لاحترام القواعد الدستورية، وخاصة في شقها المتضمن صلاحيات السلطة وتنظيم الحقوق والحريات العامة، إذ أن السلطة التنفيذية عند قيامها بوظيفتها قد تتخطى الحدود الدستورية المرسومة لها، أو تسيء استعمال مالها من حقوق.

إذ هناك وسائل تمارس من قبل البرلمان عقب بيان السياسة العامة الذي تقدم بموجبه الحكومة عرضا سنويا عن مدى تنفيذ برنامجها الذي سبق وأن وافق عليه البرلمان، حيث يعد بمثابة إعلام للبرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة الفارطة من البرنامج، وما هو في طور التحقيق، كما تبرز الحكومة خلاله الصعوبات التي اعترضتها والآفاق المستقبلية التي تنوي القيام بها، وكل هذا يرتب المسؤولية ويخول للبرلمان إصدار لائحة (الفرع الأول)، أو التصويت على ملتصق الرقابة (الفرع الثاني)، أو سحب الثقة كجزاء على عدم احترام الحكومة لنصوص القواعد الدستورية التي تحدد صلاحياتها (الفرع الثالث).

(1) - بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة- ...، المرجع السابق، ص ص153-158.



## الفرع الأول: تعلق اللائحة ببيان السياسة العامة

تنص المادة 84 من دستور 1996 على أن الحكومة تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة وتعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة، وما يلاحظ من خلال قراءة هاته المادة أنها جعلت طلب بيان السياسة العامة وجوبي أمام المجلس الشعبي الوطني واختياري أمام مجلس الأمة، هذا وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 99-02 نجد أنه وضع ضوابط لهذه الوسيلة القانونية حيث نص على أن الحكومة تقدم كل سنة ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة طبقا لأحكام المادة 84 من الدستور، يترتب على بيان السياسة العامة إجراء مناقشة تتناول عمل الحكومة<sup>(1)</sup>.

إن اقتراح لائحة بشأن بيان السياسة العامة للحكومة يُعد حقا دستوريا للنواب يمكّنهم من مراقبة نشاط الحكومة، تقدم اللائحة أو اللوائح خلال 72 ساعة التالية لاختتام المناقشة وفقا لما نص عليه القانون العضوي رقم 99-02 مع ضرورة توفر الشروط التالية في اللائحة:

- يجب أن توقع من قبل عشرين (20) نائبا وتودع لدى مكتب المجلس.
- لا يمكن أن يوقع النائب الواحد على أكثر من اقتراح لائحة.
- تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت في حالة تعددها حسب تاريخ ايداعها، وبمصادقة المجلس الشعبي الوطني على احدى اللوائح بالأغلبية تصبح اللوائح الأخرى ملغاة.
- والأشخاص الذين لهم الحق في التدخل أثناء المناقشات هم: الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب اقتراح اللائحة، نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة ونائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة<sup>(2)</sup>.

بعد هذه الإجراءات يتم التصويت على هذه اللوائح بالأغلبية، طبقا لنص المادة 56 من القانون العضوي رقم 99-02 والمادة 84 من الدستور في فقرتها الأخيرة فإنه يمكن للحكومة

(1) - حافظي سعاد، الضمانات القانونية ...، المرجع السابق، ص35.

(2) - عاشور نصر الدين ونسيغة فيصل، "علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، 2008، ص310 و311.



أن تقدم بيان عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة وبالتالي فهي غير ملزمة بذلك<sup>(1)</sup>، أما بخصوص أثرها القانوني فالملاحظ أن لائحة المجلس ليس لها أثر قانوني ولا يوجد ما يشير إلى إلزاميتها<sup>(2)</sup>، وإنما هي مجرد لفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير وعدم الالتزام بالبرنامج المتفق عليه وأن الثقة المتبقية فيها أصبحت مشروطة بالعودة إلى احترام البرنامج وتجاوز مواطن التقصير، ومثل هذا الموقف يعتبر إنذار للحكومة<sup>(3)</sup>.

واعتبر الأستاذ "أمين شريط" أن الحكومة ملزمة بتقديم عرض عن برنامجها إلى مجلس الأمة، لاعتباره شريك للمجلس الشعبي الوطني في العمل التشريعي، فمنطقيا أن تعلمه بالحصيلة السنوية لتنفيذ البرنامج، وكذلك قد يكون تقديم البيان أمام المجلس الشعبي الوطني فرصة لإدخال تعديلات على برنامج الحكومة، لذا يصبح من الواجب إطلاع مجلس الأمة بخصوص التعديل الذي وقع وكذلك قد يكون تقديم البيان أمام مجلس الأمة في صالح الحكومة، إذا كان المجلس مؤيدا لسياستها في مواجهة تحفظات المجلس الشعبي الوطني على بيان السياسة العامة السنوي.

أما فيما يخص الأثر الناتج عن تخويل الحكومة السلطة التقديرية في تقديم البيان إلى مجلس الأمة، فإن الطريقة التي نظم بها المؤسس الدستوري تقديم الحكومة بيانها عن السياسة العامة إلى مجلس الأمة تجعل من هذا الإجراء أداة إعلامية إلا أنها ناقصة، وفي الوقت نفسه أداة لخدمة الحكومة، وهذا ما يجعل القول أن تقديم البيان أداة إعلامية، إلا أنها ناقصة بحيث تشكل البيانات عن السياسة العامة التي تقدمها الحكومة من الأدوات الإعلامية المساعدة لأعضاء البرلمان في ممارسة وظيفة الرقابة على أعمال الحكومة، وتواجه هذه الأداة كما نظمها المؤسس الدستوري الجزائري عقبتان تحولان دون أن تتوفر وسيلة حقيقية وفعالة للاستعلام على مدى تنفيذ البرنامج<sup>(4)</sup>.

(1) - عاشور نصر الدين ونسيغة فيصل، علاقة البرلمان بالحكومة ...، المرجع السابق، ص311.

(2) - بوطيب بن ناصر، علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية والممارسة الفعلية -حالة البرلمان الجزائري-، مداخلة بمناسبة ملتقى بجامعة قاصدي مرياح، ورقلة، دس، ص14.

(3) - عاشور نصر الدين ونسيغة فيصل، علاقة البرلمان بالحكومة ...، المرجع السابق، ص311.

(4) - حافظي سعاد، الضمانات القانونية ...، المرجع السابق، ص36.

العقبة الأولى مستمدة من الإمكانية الممنوحة، والتي بموجبها قد تُقدم على عرض البيان أم لا، والعقبة الثانية متمثلة في أن الحكومة حتى ولو قدمت إلى مجلس الأمة بيانها عن السياسة العامة، فإن المجلس غير مخول دستورياً بمناقشة أو إصدار لائحة، مما يحرمه من بلورة موقف عن البيان، وبالنتيجة حماية الحكومة من موقف قد لا يكون في صالحها<sup>(1)</sup>.

بخصوص مناقشة بيان السياسة العامة وإمكانية إصدار لائحة تأييداً أو معارضة، فإن مجلس الأمة لا يختلف عن القيام بدوره في مناقشة بيان السياسة العامة ولكن دون إصدار لائحة أو اقتراح تشكيل لجنة تحقيق حول التأكد من الإنجازات والعوائق التي تصاحبها، فألية تقديم بيان السياسة العامة يحكمها مبدأ الجواز حسب المادة 84 من الدستور، ولكن إذا أخذنا بيان السياسة العامة لسنة 2010 كمثال، فإننا نلاحظ أنه جاء بصفة يغلب عليها طابع العمومية والإشادة والرهان على المستقبل وتغيب فيه أشياء وعناصر مهمة مثل نسبة الإنجاز المعقولة، وتكاليف الإنتاج، وعوائق الإنجاز وعدالة الإنجازات وجدواها<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: صعوبة استخدام ملتصق الرقابة بفعل الأغلبية البرلمانية

إن ملتصق الرقابة أو ما يعرف في بعض الدساتير بلائحة اللوم يعد إجراء ثان أو وسيلة ثانية يستعملها البرلمان ضد الحكومة ويجبرها على الاستقالة إذا توفر النصاب المطلوب دستورياً، واتخاذ ملتصق الرقابة كإجراء يكون ضد الحكومة بأكملها باعتبار أن الوزراء ليسوا مسؤولين فردياً بل هم متضامنين.

لكن في حقيقة الأمر، اللجوء إلى ملتصق الرقابة من قبل النواب ليس بالأمر الهين نتيجة أن هذا الإجراء محاط بمجموعة من الشروط والقيود جعلت اللجوء إليه شبه مستحيل<sup>(3)</sup>، قيد يتمثل في ارتباط هذه الآلية ببيان السياسة العامة السنوي (أولاً)، وقيود من حيث النصاب القانوني لاقتراح الملتصق (ثانياً)، النصاب القانوني للتصويت على ملتصق الرقابة (ثالثاً)

(1) - حافظي سعاد، الضمانات القانونية ...، المرجع السابق، ص 36.

(2) - غضبان مبروك، "تجربة مجلس الأمة في الميدان الرقابي"، منشورات مجلس الأمة، 2013، ص 38 و 39.

(3) - خلوفي خوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص 49 و 50.

واستعمال ضغوطات على النواب من خلال المدة الممنوحة للتصويت على ملتمس الرقابة (رابعا)، وهذه القيود لا يمكن الوقوف عليها إلا من خلال قراءة المادة 84 الفقرة الرابعة من الدستور التي بدورها تحيلنا إلى مواد أخرى.

### أولاً: ارتباط ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة السنوي

ملتمس الرقابة يتم بمناسبة تقديم الحكومة لبيانها السنوي حول السياسة العامة، أي أنه إجراء لا يمكن وضعه حيز التنفيذ إلا بمناسبة هذا البيان السنوي من قبل الحكومة أمام المجلس، وربط ممارسة هذا الإجراء بمناسبة تقديم البيان السنوي للحكومة يجعله إجراء مقيد من حيث الزمان بمرة واحدة خلال السنة، أي أن الحكومة تستطيع الاستمرار في أداء مهامها خلال السنة دون أن تكون معرضة لعدم الاستقرار وللأزمات السياسية<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: النصاب القانوني لاقتراح ملتمس الرقابة

بالرجوع إلى المادة 135 من دستور 1996 والمادة 57 من القانون العضوي رقم 99-02، فإنه يشترط لقبول هذا الملتمس توقيع سبع (1/7) عدد أعضاء النواب على الأقل، وهذه النسبة قد تبدو صعبة التحقيق إلا أنها منطقية تجنباً لعدم الاستقرار الحكومي وما ينجم عنه من آثار سلبية على سير المؤسسات<sup>(2)</sup>، كما أن مسألة ضرورة توقيع ملتمس الرقابة قبل ايداعها من طرف سبع (1/7) نواب المجلس الشعبي الوطني، فهي نسبة مرتفعة ونصاب قانوني يصعب تحقيقه في ظل التعددية الحزبية، والتي لا تكون فيه الفاعلية البرلمانية إلا بقيام ائتلافات حزبية، إذ يستحيل تجميع هذا النصاب وحتى وإن كانت اللائحة مقترحة من الأغلبية يصعب اقناع النواب بها لتعدد مواقفهم وآرائهم السياسية<sup>(3)</sup>.

(1) - بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص 36.

(2) - يوسف عبد الحميد، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص 89.

(3) - مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص 206.

بالإضافة إلى هذا الشرط تضمن القانون العضوي رقم 99-02 شروط أخرى، بأن النائب الواحد لا يوقع أكثر من ملتمس رقابة واحدة حسب المادة 58 من القانون العضوي سالف الذكر، ويفسر هذا بمفهوم المخالفة أنه يمكن تقديم أكثر من ملتمس رقابة ولو كان نظرياً ويبدو أن هذا الشرط قد يراد به التزام كل نائب بملتمس رقابة واحدة تجنباً لتداخل المواقف، فإذا نجح النواب فعلاً في الوصول إلى النصاب الدستوري المطلوب لتقديم اقتراح ملتمس رقابة يقومون بتوقيعه ويودعه مندوبهم لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، يلي ذلك نشر ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، ويعلق ويوزع على كافة النواب<sup>(1)</sup>.

أثناء جلسة المناقشة والتي هي مناقشة محدودة التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة لا يسمح بالتدخل إلا من الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب ملتمس الرقابة، نائب يرغب في التدخل ضد الملتمس، ونائب يرغب في التدخل لتأييده<sup>(2)</sup>، طبقاً لنص المادة 60 من القانون العضوي رقم 99-02، وهذا أمر ينعكس سلباً على المناقشة ولا يعطي للنواب فرصة التعبير عن آرائهم أكثر مما تعطي للحكومة فرصة للدفاع عن موقفها وسياستها، محاولة إقناع النواب بصحة رأيها من جهة ومحاولة إجهاض نجاح ملتمس الرقابة بالتصويت عليها بالرفض.

### ثالثاً: النصاب القانوني للتصويت على ملتمس الرقابة

لا تتم الموافقة على ملتمس الرقابة إلا بحصول أغلبية ثلثي (2/3) النواب، في حالة تصويت المجلس بأغلبية ثلثي (2/3) أعضائه لصالح ملتمس الرقابة يكون ذلك دون الممتنعين عن التصويت والمتغييبين، يترتب على ذلك بالضرورة سقوط الحكومة، والموافقة على ملتمس الرقابة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني والتي لا تكون إلا بتوافر أغلبية (2/3) نواب المجلس ككل وليس الحاضرين فقط، حيث تعتبر أغلبية مشددة يصعب تحقيقها وإن لم نقل مستحيل ذلك نظراً للتعددية الحزبية واختلاف التشكيلات السياسية في المجلس<sup>(3)</sup>، والتجربة

(1) - نص المادة 59 من القانون العضوي رقم 99-02، سالف الذكر.

(2) - يوسف عبد الحميد، مبدأ الفصل بين السلطات ...، المرجع السابق، ص 89 و 90.

(3) - مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ...، المرجع السابق، ص 206 و 207.

البرلمانية في الجزائر لم تبين أنه تم استعمال هذا النوع من الإجراءات ضد الحكومات التي تعاقبت على السلطة في ظل الدساتير المختلفة<sup>(1)</sup>.

#### رابعا: التصويت على ملتصق الرقابة بعد مرور ثلاثة أيام من إيداعه

في الوقت الذي حدد فيه دستور 1996 هذا الأجل بثلاثة (03) أيام، وهذه المدة لها دلالتها، فهي تسمح من جهة للنواب سواء الموقعين على ملتصق الرقابة وفق الفقرة الثانية من المادة 136 من الدستور، أو الذين يرغبون في التصويت لصالحها من التفكير في العواقب الوخيمة التي قد تتجر عن إسقاط الحكومة، وتسمح كذلك للنواب المبادرين بملتصق الرقابة من البحث عن دعم زملائهم قصد مساندتهم أثناء التصويت لإسقاط الحكومة، ففي الوقت الذي تكون الحكومة تسعى لإقناع ثلث (1/3) النواب زائد واحد (01)، يكون النواب المبادرين بملتصق الرقابة في صراع مع الوقت للحصول على مساندة ثلثي (2/3) أعضاء المجلس لإسقاطها<sup>(2)</sup>.

إن مسألة آجال الثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداع ملتصق الرقابة الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني لحين التصويت عليها هي مهلة لصالح الحكومة، فطول المدة يحبط حماسة النواب من جهة، ومن جهة أخرى تستغل الحكومة هذه الفترة بكسب المساندين لها من النواب في الكواليس وتأثيرها حتى على النواب المترددين، في حين يقوم النواب الموقعين على لائحة ملتصق الرقابة بمحاولة إقناع النواب الآخرين حتى ينجحوا في التصويت عليها بالنصاب المطلوب<sup>(3)</sup>.

إن إعطاء مهلة ثلاثة (03) أيام لحين يتم التصويت على اللائحة، يرجع إلى إمكانية تنازل أحد الموقعين عن توقيعه نتيجة تراجعهم عن موقفه أو بسبب الضغوط التي يمكن أن تمارسها الحكومة على الموقعين، وكذلك فتح المجال لإمكانية التشاور والتنسيق بين النواب

(1) - بورايو محمد، السلطة التنفيذية ...، المرجع السابق، ص 237.

(2) - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، د ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 275.

(3) - مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ...، المرجع السابق، ص 207.

حول هذه اللائحة<sup>(1)</sup>، وإذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup> طبقا للمادة 137 من الدستور.

### الفرع الثالث: مسألة التصويت بالثقة وما ينجر عنها من حل المجلس الشعبي الوطني

يستنتج من قراءة المادة 84 الفقرة الخامسة والسادسة من دستور 1996<sup>(3)</sup>، أن المؤسس الدستوري منح للحكومة عن طريق الوزير الأول الحق في طلب التصويت بالثقة الذي يطرحه على نواب المجلس الشعبي الوطني، ولئن كان الدستور قد خول المجلس الأول حق مراقبة الحكومة بموجب ملتمس الرقابة، فإنه في مقابل ذلك أقر للحكومة إجراء تدعم به موقفها أمام المعارضة وحتى رئيس الجمهورية من خلال هذه الأداة، وطلب التصويت بالثقة إجراء متعلق بالدرجة الأولى والأخيرة ببيان السياسة العامة.

أما فيما يخص إجراءات التصويت بالثقة فإنها تخضع إلى جملة من الإجراءات إذ يتم تسجيل التصويت بالثقة لصالح الحكومة في جدول الأعمال وجوبا، وذلك بناء على طلب الوزير الأول، فهنا المشرع لم يحدد أجالا لإدراج طلب التصويت بالثقة في جدول الأعمال، مع إمكانية التدخل في المناقشة المتعلقة بالتصويت بالثقة لفائدة الحكومة زيادة عن الحكومة، نائب يؤيد التصويت ونائب آخر معارض للتصويت، كما يتم التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني<sup>(4)</sup>.

هنا المشرع الجزائري قيد في المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة أن تكون مناقشة محدودة مقتصرة على الحكومة ونائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب يعارضه، والأجدر لو فتح

(1) - مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ...، المرجع السابق، ص 207.

(2) - رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان، وإنما الوزير الأول هو المسؤول على برنامج الرئيس، بمعنى أن الوزير الأول مسؤول بدون سلطة مخالفا تماما قاعدة أينما تتواجد السلطة تتواجد المسؤولية، بيد أن الرئيس له سلطة دون مسؤولية.

(3) - تنص المادة 05/84 و 06 من دستور 1996، سالف الذكر على: "لوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته.

في هذه الحالة، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 129 أذناه."

(4) - نص المادة 62 إلى 64 من القانون العضوي رقم 99-02، سالف الذكر.

المناقشة على كل النائبين، حتى تتبين أسباب وأغراض طلب التصويت بالثقة من الحكومة فتبدي المعارضة رأيها عن ما لم ترضى به طيلة السنة من نشاطات وإنجازات الحكومة، ومن ثم فرصة الرد والمناقشة من الحكومة لتدافع عن ما حققته من مخطط عملها تنفيذاً لبرنامج رئيس الجمهورية.

في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته، لكن يجب الانتباه إلى الفقرة السادسة من المادة 84 من الدستور التي تحيلنا إلى المادة 129 من الدستور، والتي يفهم منها ليس بمجرد التصويت على لائحة الثقة بالرفض تستقيل الحكومة وتزاح من السلطة، بل يتوقف دورها على تقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية الذي ترجع له السلطة التقديرية والقرار الأخير في قبول هذه الاستقالة أو رفضها<sup>(1)</sup>.

ففي حالة قبول الاستقالة، على رئيس الجمهورية أن يعين حكومة جديدة وليس ما يمنع من قيود دستورية أو قانونية أن يعيد رئيس الجمهورية تعيين الوزير الأول نفسه، وإعادة تشكيل أعضاء الحكومة نفسها، بعد استشارة الرئيس للوزير الأول، أما في حالة رفض الاستقالة والذي قد يكون ضمناً باللجوء إلى نص المادة 129، أي يفضل رئيس الجمهورية في هذه الحالة حل<sup>(2)</sup> المجلس الشعبي الوطني ويحتفظ بحكومته التي قدمت مخطط عملها، إذ يلجأ إلى حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة، ويسمى الحل في هذه الحالة حلاً رئاسياً لأن مبناه الفكر الشخصي لرئيس الدولة<sup>(3)</sup>، ويتبدى بعد هذا أن الحل الرئاسي في النظام الجزائري يتمثل في صورة "سلطة تقديرية" التي يمكن تفعيلها في أي وقت<sup>(4)</sup>.

(1) - مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ...، المرجع السابق، ص 208-210.

(2) - الحل هو عبارة عن آلية دستورية الغرض منها وضع حد نهائي لسلطات الهيئة التشريعية، لا سيما المنتخبة أو الممثلة للشعب قبل استغراق واستنفاد عهدتها البرلمانية المحددة في الدستور لأسباب موضوعية ومبررات عملية. راجع: بودهان موسى، "الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري"، مجلة النائب، العدد الثاني، 2006، ص 38.

(3) - شيحا إبراهيم عبد العزيز، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، د ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 30.

(4) - بوقفة عبد الله، النظم الدستورية، السلطة التقديرية بين التعسف والقيود، دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية، الدول والحكومات، د ط، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 253.

La constitution permet au président de la république de dissoudre l'assemblée nationale ,c'est-à-dire de mettre prématurément un terme au mandat des députés pour convoquer de nouvelles élection législatives<sup>(1)</sup>.

الملاحظ من المادة 129 هو أن الحل لا يشمل إلا الغرفة الأولى من البرلمان دون مجلس الأمة، ولا يتم إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية، وهذه الاستشارة لا يلتزم الرئيس بأخذها، وعليه فإن المجلس الشعبي الوطني قبل أن يصوت على لائحة الثقة في حالة طلبها من طرف الحكومة عليه أن يراجع موقفه جيدا سواء كان بالرفض أو بالموافقة، ويسجل جيدا أن إثارة المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق التصويت بالرفض على طلب الثقة سيُعرض بقاءه في السلطة على محك الحل الذي قد يلجأ إليه رئيس الجمهورية دفاعا عن برنامجه السياسي.

(1) - **Benoit Haudrechy** ,droit constitutionnel et institutions politiques ,ellipses ,Paris ,2011 , p37.



## المبحث الثاني

### عدم فعالية الوسائل الرقابية الإستعلامية

في مقابل الآليات المذكورة سلفاً، توجد تقنيات أخرى استخدمها أوفر مجالاً، إلا أنها تفتقر للطابع الردعي، ولن يستطيع البرلمان الاتكال عليها لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة وتضم هذه الفئة أشكالاً رقابية لا ترمي إلى سقوط الحكومة ولا تؤدي إليه، ومن ثم فهي رقابة ليست خطيرة وهي معدومة الفاعلية.

فلا تزال تقنية السؤال تفتقر للجزاء الذي يضفي عليها الطابع الفعال، ويبقى الاستجواب تقنية قليلة الاستعمال محدودة الآثار، والتحقيق البرلماني مجرد من القوة القانونية<sup>(1)</sup> (المطلب الأول)، إضافة إلى وجود آليات رقابية لا تثير مسؤولية الحكومة وإنما تنسق عملها لا غير (المطلب الثاني)، وهذا النوع من الرقابة البرلمانية مشترك بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

### المطلب الأول

#### اعتبار كل من الاستجواب، السؤال، والتحقيق وسائل رقابية استعلامية

إن مظاهر الرقابة البرلمانية تختلف باختلاف النظام السياسي السائد في الدولة، فالمعتبر إذن أن تتولى الدساتير بنفسها تحديد طرق وأساليب الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، والدراسة تظهر أن بعض النظم الدستورية المعاصرة تأخذ بوسيلة الاستجواب والتي عادة هذه الوسيلة مهمشة (الفرع الأول)، كما تعتمد على وسيلة الأسئلة البرلمانية (الفرع الثاني)، والتحقيق البرلماني (الفرع الثالث).

(1) - خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص 136.

## الفرع الأول: إهمال وسيلة الاستجواب

يعد الاستجواب<sup>(1)</sup> في بعض الأنظمة من أخطر وسائل الرقابة على الحكومة، لكونه ذو طبيعة اتهامية للحكومة أو لأحد أعضائها إزاء تقصير أو إخلال لدى القيام بتصرف معين، أو عندما يتجاوز أحد أعضاء الحكومة حدود صلاحياته أو يسيء توظيفها، شرط ألا يتضمن أية عبارة غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص<sup>(2)</sup>، وهو ذو أثر عقابي وخيم إذا ما رتب اثاره المسؤولية السياسية، وتتفاوت درجة تأثيره من نظام إلى آخر<sup>(3)</sup>.

للبرلمان الجزائري صلاحية استعمال هذا الحق -الاستجواب- بموجب أحكام المادة 133 من دستور 1996، إذ يعتبر وسيلة دستورية في النظام الجزائري كما في الأنظمة البرلمانية، يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة، ومن خلال نص المادة 133 من الدستور يتبين لنا بأن الدستور خول لأعضاء البرلمان وسيلة تمكنهم من مراقبة الحكومة، حول كل قضايا الساعة التي تهم البلاد، وهي أداة تسمح لهم بالتأثير على تصرفات الحكومة بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب عن كل تصرف تقوم به خاصة وأن النص عام لا يضع أي قيد على البرلمانين سوى أن يكون في إحدى قضايا الساعة<sup>(4)</sup>.

(1) - الاستجواب على حقيقته في النظام البرلماني هو عبارة عن اتهام ومحاسبة وينطوي على لوم ونقد شديد للحكومة أو أحد الوزراء، كما يعتبر من أهم وأخطر الوسائل التي يمارس بها البرلمان وظيفته الرقابية على أعمال الحكومة، وشكلا متقدما من أدوات المحاسبة في العمل البرلماني إذ قد يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء. راجع: دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية، ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص 68 و 69.

(2) - القميش أحمد منصور، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة في دساتير بلدان مجلس التعاون الخليجي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012، ص 57.

(3) - ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012، ص 108.

(4) - بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة- ...، المرجع السابق، ص 172 و 173.

لكن لم يوضح المشرع الجزائري ما المقصود بقضايا الساعة، فهذا اللفظ عام يحتمل أن يدخل تحته أي موضوع، ومصطلح قضايا الساعة يشير في بعض الأنظمة إلى آلية رقابية أخرى تستدعي فتح مناقشة عامة<sup>(1)</sup>.

فهناك من شبه الاستجواب بملتمس الرقابة<sup>(2)</sup> في بعض الأنظمة الدستورية؛ غير أن قراءة نصوص القانون العضوي رقم 99-02 تبين لنا بأن هناك شروط أخرى يجب مراعاتها لدى اللجوء إلى الاستجواب إضافة إلى الشرط الوارد في الأعلى، وهذه الشروط يمكن إجمالها في الآتي:

- أن يوقع من قبل ثلاثين (30) عضوا على الأقل من أعضاء البرلمان، إما من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، ولا يجوز توقيعه من قبل مجموعة (30) ثلاثين بعضها من المجلس الأول والبعض الآخر من المجلس الثاني حسب المادة 65 من القانون العضوي رقم 99-02، ومعنى هذا الشرط أن الحد الأدنى لمباشرة إجراءات الاستجواب من طرف كل غرفة هو 30 نائبا أو 30 عضوا، وهو عدد مبالغ فيه لا يسمح للمعارضة بمراقبة عمل الحكومة<sup>(3)</sup>.
- أن يودع لدى مكتب المجلس، إما لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، وفق المادة 66 الفقرة الأولى من القانون العضوي سالف الذكر.
- أن يبلغ إلى الوزير الأول بواسطة رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه.
- أن يحدد المكتب الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب بالتشاور مع الحكومة، أما بشأن إجراءات مناقشة الاستجواب فتتم كالاتي: بعد أن يحدد مكتب المجلس المعني الجلسة التي يناقش فيها الاستجواب خلال 15 يوما على الأكثر من ايداعه باتفاق مع الحكومة حسب الفقرة الثانية من المادة 66 من ذات القانون العضوي؛ يقدم مندوب

(1) - خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية ...، المرجع السابق، ص146.

(2) - الأحمد وسيم حسام الدين، الاستجواب في النظام البرلماني العربي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص164.

(3) - لوثن دلال، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري الحالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004-2005، ص124.

أصحاب الاستجواب عرضا حول الموضوع أثناء جلسة المجلس المعني، رد ممثل الحكومة، و هذه المناقشة يمكن أن ينتج عنها اقتراح لجنة تحقيق إذا لم يقنع النواب برد الحكومة<sup>(1)</sup>.

كما نجد القانون العضوي يتوقف عند الحكم القاضي بأن "تجيب الحكومة عن ذلك"، أي عن الاستجواب في الفقرة الأخيرة من المادة 67 من ذات القانون، ولكن تنعدم أي إشارة للموضوع في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ما يفيد بأن الاستجواب تتوقف اجراءاته وتنتهي بالإجابة عنه دون الحديث عن إمكانية إنشاء لجنة تحقيق في الموضوع، وكل هذا الفراغ والشرح أو الخلل يؤدي بنا إلى الجزم على أن هذه الآلية عديمة الجدوى في القيام بدور رقابي.

لنقل إذن حاول المؤسس الدستوري الجزائري أن يتجه اتجاها جديدا من خلال نهجه هذا حيث سعى جاهدا إلى التوفيق بين فرضيتين متعارضتين، فمن جهة خول للبرلمان مراقبة الحكومة بواسطة الاستجواب، ومن جهة أخرى قيد استجواب الحكومة بخصوص مسألة تتمحور حول موضوع الساعة<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: عدم جدوى السؤال في تحقيق رقابة صارمة

يمثل السؤال<sup>(3)</sup> وسيلة للرقابة البرلمانية واسعة الانتشار، ويتضمن طلبا من عضو البرلمان إلى عضو الحكومة ايضا حول حقيقة نقطة معينة<sup>(4)</sup>، ولا اختلاف بين تعريفات السؤال وإن تعددت، فجوهرها جميعا واحد وهو أن السؤال استيضاح واستفسار واستعلام، وأنه لا يحمل أبدا

(1) - بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة- ...، المرجع السابق، ص 173 و 174.

- والذي يثير الإنتباه هو خلو النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني من اجراء الاستجواب خلافا للنظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) - بوقفة عبد الله، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ...، المرجع السابق، ص 405.

(3) - ظهر السؤال البرلماني لأول مرة في مجلس اللوردات البريطاني في 09 فبراير 1721. للمزيد من التفصيل: مريد أحمد عبد الرحمان حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية "دراسة مقارنة"، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2006، ص 142.

(4) - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية ...، المرجع السابق، ص 137.

-Voir aussi :Gilles Toulemonde ,institutions politiques comparées ,2<sup>ème</sup> édition ,ellipses ,Paris ,2011, p127 .

معنى الاتهام أو النقد أو المحاسبة، إذ السؤال هو استفهام عن مجهول يُعلم أو مبهم ليوضح أو هو "استيضاح لجلاء غامض أو علم بمجهول"<sup>(1)</sup>.

يمكن أعضاء البرلمان الاستفتاء في موضوع من الموضوعات بسؤال، كما أن العلاقة موجودة بين السائل والمسؤول فلا تتعدى إلى باقي الأعضاء، فلا تعقيب ولا مناقشة، ولا مشاركة من طرف الغير في التعقيب أو الرد على السائل من غموض واستفسارات<sup>(2)</sup>.

تنقسم الأسئلة التي يمكن لأعضاء البرلمان طرحها إلى أسئلة شفوية وأسئلة مكتوبة، وفق نص المادة 134 من الدستور التي مكنت نواب المجلس الشعبي الوطني، وأعضاء مجلس الأمة من حق توجيه أي سؤال شفوي أو مكتوب إلى أي عضو في الحكومة، فالأسئلة الشفوية يتم طرحها على أعضاء الحكومة في إطار اختصاصاتهم، وتتم الإجابة عليها شفويا في جلسات تخصص لذلك.

أما الأسئلة المكتوبة، فهي التي يقوم أعضاء البرلمان بتوجيهها إلى أعضاء الحكومة كتابة، ويتم الرد عليها أيضا كتابة في أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغ السؤال المكتوب إلى عضو الحكومة، إلا أن المواد من 68 إلى 75 من القانون العضوي رقم 99-02 اشترطت ضوابط قيدت استعمال هذا الحق، حيث يتم إيداع نص السؤال من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة، شرط احترام أجل عشرة (10) أيام عمل على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لمناقشة السؤال إذا كان شفويا، ويقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بإرسال السؤال فورا إلى الوزير الأول.

أي أن السؤال قد حاز قبول مكتب الغرفة المعنية من الناحية الشكلية وكذا الموضوعية وعادة ما يتم تنظيم الشروط اللازم توافرها لقبول السؤال في شكل تعليمات عامة يصدرها مكتب كل غرفة<sup>(3)</sup>، وحق السؤال حق فردي، فكل عضو من أعضاء البرلمان يجوز له التقدم بسؤال

(1) - عمران محمد فارس، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008، ص358.

(2) - أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، النظرية العامة للدساتير، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص156.

(3) - خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص138 و139.

إلى أحد الوزراء، ويعود السبب إلى اشتراط ممارسة هذا الحق بصورة منفردة، هو لتمييزه عن باقي أوجه الرقابة.

فطلب مجموعة من الأعضاء معلومات معينة يحوله من مجرد سؤال إلى استجواب موجه ضد الوزير، وعليه لا يجوز لأي مجموعة برلمانية أو لأي لجنة برلمانية الالتجاء إلى أسلوب السؤال للحصول على معلومات أو مجرد تقديم السؤال<sup>(1)</sup>، ويجب أن يكون السؤال مقديما من عضو واحد فلا يجوز لأكثر من عضو تقديم سؤال واحد.

يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله في الجلسة المخصصة لذلك بعد أن تكون قد بلغت الأسئلة الشفوية المبرمجة لأعضاء الحكومة، ولنواب المجلس الشعبي الوطني من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني سبعة (07) أيام على الأقل قبل الجلسة وخمسة عشر (15) يوما على الأقل بالنسبة لمجلس الأمة<sup>(2)</sup>.

لكن تبقى مسألة إدراج السؤال في جدول أعمال الجلسة من أجل النظر في جواز مرور مناقشته، بحيث أن عدم استقاء هذا الاجراء لا معنى له غير عدم الإجابة عنه، وهذا إذا كان أصلا مستقرا بالنسبة للأسئلة الشفوية، فإنه غير متطلب بشأن الأسئلة المكتوبة، فهي لا تكون بحاجة لإنعقاد جلسة لتلقي الإجابة عنها، نجد القانون العضوي رقم 99-02 يُبقي مسألة إدراج السؤال الشفوي بجدول أعمال كل غرفة بحاجة إلى موافقة الحكومة على ذلك، حيث يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية، وضبط عددها بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة التي يتعين على أعضائها الإجابة عنها، وهذا مانصت عليه المادة 70 من القانون العضوي سالف الذكر.

بعد تقديم السؤال واستقاء كامل اجراءاته التي تعد سابقة على الإجابة، يأتي الحديث عن الإجابة على الأسئلة من طرف الوزير المعني، ومدة الجلسة المخصصة للأسئلة الشفوية والإجابة عنها نصت عليها المادة 70 من القانون العضوي سالف الذكر، بتخصيص

(1) - شبري عزيزة، "النظام الاجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر"، مجلة المنتدى القانوني، العدد السابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010، ص223.

(2) - خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص139.

جلسة كل خمسة عشر (15) يوما خلال الدورات العادية التي من شأنها ضمان الرد عليها من جهة، وعدم تهرب أعضاء الحكومة عن الرد عليها من جهة أخرى.

كما أصدر المجلس الشعبي الوطني تعليمته الخاصة بالأسئلة لتحديد بكل دقة مدة عرض السؤال بنفسها، في المادة الرابعة من التعليمية رقم 08 على أنه: "لا يمكن أن تتجاوز مدة عرض السؤال الشفوي ثلاث دقائق"، ولو أن الممارسة في المجلس الشعبي الوطني أثبتت احتجاج بعض النواب على سحب الكلمة من النائب السائل بحجة انتهاء الوقت المخصص لطرح السؤال<sup>(1)</sup>، خاصة إذا كان الوقت يسمح بذلك، كما حددت نفس التعليمية في المادة السادسة مدة رد عضو الحكومة على السؤال الشفوي بسبع (07) دقائق، غير أنها تركت السلطة التقديرية لرئيس الجلسة لتمديد مدة الإجابة إذا ارتأى أن موضوع الإجابة يقتضي ذلك.

أما مدة الإجابة عن الأسئلة المكتوبة، فقد نصت المادة 134 الفقرة الثانية وكذلك المادة 73 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أنه يأتي جواب عضو الحكومة الموجه إليه السؤال المكتوب في ظرف ثلاثين (30) يوما بعد تبليغه السؤال، وتكون الإجابة في شكل كتابي، أما فيما يخص إيداع الإجابة فقد نص القانون العضوي المشار إليه على أنها تودع لدى مكنتي غرفتي البرلمان حسب الحالة، ويبلغ إلى صاحبه<sup>(2)</sup> طبقا لنص المادة 73 الفقرة الثانية.

الإجابة على الأسئلة البرلمانية قد تكون بالإجابة، ففي الجزائر لا نجد نصا صريحا يتعلق بحق الوزير في الإجابة على الإجابة، لا في الدستور ولا في القانون العضوي سالف الذكر ولا في النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، لكن الممارسة أثبتت الإجابة المتكررة عن بعض أعضاء الحكومة، حيث قام وزير العلاقات مع البرلمان باعتباره ممثلا للحكومة أمام البرلمان بإجابة عن السيد رئيس الحكومة آنذاك وأعضاء الحكومة وتمثيلهم من خلال الرد عن بعض الأسئلة الشفوية<sup>(3)</sup>.

(1) - شبيري عزيزة، النظام الاجرائي للأسئلة...، المرجع السابق، ص ص 228-230.

(2) - المرجع نفسه، ص 230.

(3) - نذكر على سبيل المثال: التكفل بالرد عن السؤال الموجه إلى السيد رئيس الحكومة آنذاك، يوم الخميس 03 أفريل 2008 بمجلس الأمة، حول خطر المنشآت المبنية فوق أنابيب المحروقات، والإجراءات المتخذة من طرف الحكومة لحماية المواطنين والمؤسسات الإستراتيجية. راجع: المرجع نفسه، ص 232.



أما إذا رأت إحدى الغرفتين أن إجابة عضو الحكومة، سواء كانت شفوية أو كتابية يبرر إجراء مناقشة، فإنه تجري مناقشة بهذا الشأن<sup>(1)</sup> حسب ما جاء في نص المادة 134 الفقرة الرابعة من الدستور، وقد اتجه المشرع الجزائري إلى استخدام أسلوب السؤال بمناقشة والذي يكون في حالة عدم اقتناع أعضاء المجلس بجوانب عضو الحكومة فيكون الحق في تقرير إجراء مناقشة بناء على طلب مقدم من معين البرلمانين في الغرفتين<sup>(2)</sup>.

رغم أن السؤال المتبوع بمناقشة لم تعرفه التجربة البرلمانية في الجزائر بكثرة، فإن غالب الأسئلة لم تتبعها مناقشة وتجري المناقشة بناء على طلب ثلاثين (30) عضوا<sup>(3)</sup> من أعضاء مجلس الأمة وفق نص المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وما يمكن ملاحظته هو صعوبة اللجوء إلى هذا الإجراء، خاصة بالنسبة للفئة القليلة المنتخبة على مستوى هذا المجلس (مجلس الأمة)، والحقيقة أن هذه النسبة تشكل إحدى صور الحماية التي تتمتع بها الحكومة في مواجهة أعضاء مجلس الأمة، لأنه كان من الضروري والمنطقي تخفيض هذه النسبة نظرا لتشكيلة المجلس<sup>(4)</sup>.

بينما لم يحدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني العدد المطلوب لإجراء مناقشة عامة<sup>(5)</sup>، أي أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يتناول أصلا هذه المسألة، ويبدو أن المجلس فضل العرف البرلماني باعتماد العدد المطلوب في إيداع اللائحة (20 نائبا)

(1) - حمريط عبد الغني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (حق السؤال وحق الاستجواب) "دراسة مقارنة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2005-2006، ص 47.

(2) - بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003-2004، ص 21.

(3) - أثناء المناقشة يمكن تدخل النواب في مناقشة محتوى السؤال، لأن الأمر هنا تعدى النائب السائل، فلهم أن يستوضحوا عضو الحكومة. راجع: حمريط عبد الغني، الرقابة البرلمانية...، المرجع السابق، ص 48.

(4) - شنوفي فاتح، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص 103.

(5) - بوكرا إدريس، "الأسئلة الشفوية الموجهة لأعضاء الحكومة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 110.



والخاصة ببيان السياسة العامة، والتصويت عليها بأغلبية الأعضاء الحاضرين وهو ما اعتمده فعلا في اجراء مناقشة لجواب عضو الحكومة في الفترتين الرابعة والخامسة<sup>(1)</sup>.

إن التصييص على إمكانية إجراء المناقشة في حالة عدم الاقتناع بالرد الحكومي، وربطه بعدد معين من أعضاء المجلس فيه الكثير من الدلالة على تأكيد الرقابة البرلمانية الفاعلة على الأعمال الحكومية، وإن كان نادرا ما يلجأ إلى مثل هذا النوع من الأسئلة في التطبيق العملي ليركز على النوع الأول كون أن الحق في السؤال بمناقشة له تأثير أدبي أكثر منه قانوني<sup>(2)</sup>.

أما أهمية السؤال، فقد كشفت الدراسات العلمية المبنية على الإحصائيات الميدانية في النظم البرلمانية المقارنة عن تصدر هذه الوسيلة باقي آليات الرقابة من حيث الاستعمال، لما تتسم به من خصائص تؤهلها للعب هذا الدور الحيوي والفعال<sup>(3)</sup>، وهي من أهم آليات الرقابة البرلمانية التي أصبحت الأنظمة المقارنة تعول عليها كثيرا من أجل توجيه دفة عمل الحكومة بالرغم من الطابع الاستعلامي لهذه الآلية<sup>(4)</sup>، وبالرجوع للنظام الجزائري، فإن الخاصيات البرلمانية تكاد تكون منعدمة فيه، مما يجعل السؤال عديم الأثر.

كما يميز الفقه بين الاستجواب والسؤال، في أن أسلوب الحوار في السؤال هو استفهام من عضو معين يقابله رد من وزير، أما الاستجواب فإنه أسئلة حول موضوع أو وضع معين من قبل عضو وبعض الأعضاء تقابله ردود من جهة الوزير، وبذلك يكون القصد من الاستجواب محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها عن تصرف أو قرار في شأن من شؤون العامة على ضوء

(1) - عاشوري العيد، مداخلة بمناسبة ملتقى عن رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري (النص والممارسة)، الجزائر، 23 أفريل 2006، دون صفحة.

(2) - بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية...، المرجع السابق، ص22.

(3) - حمادي ياسين، السؤال الشفوي بالمجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الرابعة والخامسة (1997-2002 و2002-2007)، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص113.

(4) - شبري عزيزة، السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2008-2009، ص113.

ما توفر للمستوجب من معلومات، بل يحمل معنى الاتهام أو النقد لبعض التصرفات التي تقوم بها الحكومة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: غياب ضمانات نجاح لجان التحقيق

قد يتعدى الدور الرقابي بتزويد البرلمان بالمعلومات عن طريق السؤال أو الاستجواب، إلى فسح المجال للنواب والأعضاء بواسطة آلية تمكنهم من فحص جميع عناصر المعلومات المتعلقة بعمل محدد بناء على تكليف من البرلمان، للوقوف على الحقيقة بأنفسهم بواسطة لجان التحقيق<sup>(2)</sup>، والتحقيق البرلماني وسيلة رقابية متعددة الأطراف، غير محصورة كالسؤال على طرفيه ولا فردية الطلب<sup>(3)</sup>.

إذا كان المؤسس الدستوري قد أقر لكل غرفة من البرلمان حقها في القيام بالتحقيق، إلا أنه قابل ذلك بضرورة تشكيل لجان تحقيق خاصة لهذا الغرض، رغم أن هذا الشرط يهدف لضمان تفرغ هذه اللجنة للمهمة المنوطة بها، ويشكل كذلك معوقا أمام البرلمان في ممارسة الرقابة على نطاق واسع خاصة من طرف لجانه الدائمة<sup>(4)</sup> التي تم إقصائها عن ممارسة التحقيق (أولا)، حتى وإن تم اللجوء للجان التحقيق الخاصة لنجدها قد أفرغت فعاليتها بفعل القيود المفروضة عليها (ثانيا).

(1) - العاصمي صورية، تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة، مذكرة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012، ص136.

(2) - ركيي رابح، رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012-2013، ص144.

(3) - بن بريح ياسين، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري والنظام المصري "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء للنشر، القاهرة، 2009، ص34.

(4) - خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص151.

## أولاً: إقصاء اللجان الدائمة عن القيام بالتحقيق

كعادته لم يعرف المؤسس الدستوري الجزائري التحقيق البرلماني، فتولى الفقه ذلك<sup>(1)</sup> موضحاً طبيعة العلاقة فيه بين البرلمان والحكومة، والتحقيق البرلماني يعد أحد وسائل الرقابة البرلمانية، يجريها البرلمان بنفسه أو بإحدى لجانه الدائمة<sup>(2)</sup>، أو لجنة يشكلها من أعضائه للوقوف على حقيقة أمر ما حول أحد أنشطة السلطة التنفيذية أو غير ذلك، مما يدخل في نطاق الاختصاص الرقابي للبرلمان، وتتمتع اللجنة في سبيل ذلك بالصلاحيات التي تخولها لها النصوص، وتنتهي مهمتها برفع تقريرها إلى البرلمان بما يجب اتخاذه حيال المسألة<sup>(3)</sup>.

إن ممارسة التحقيق في النظام البرلماني لا يقتضي البتة تشكيل لجنة تحقيق خاصة بذلك، بل يُعهد إلى إحدى اللجان الدائمة للبرلمان أو يُكلف به لجنة خاصة، وإسناد التحقيق إلى إحدى لجان البرلمان يشكل وسيلة أكثر نجاعة لجمع الحقائق والمعلومات بحكم تخصصها وإطلاعها الدائم بالنشاط الحكومي<sup>(4)</sup>.

فاللجان الدائمة تباشر الرقابة على النشاط أو القطاع الوزاري المشكلة من أجله، بحيث يتولى أعضاء اللجنة الاستفسار حول القضايا التي تهم القطاع الوزاري المكلف به، وذلك

(1) - باهي مراد، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، د س، ص 85.

- اختلفت وتعددت تعريفات الفقه للتحقيق البرلماني إلى حد التباين، حيث ركز البعض على زاوية ما، في حين اعتبر البعض الآخر أن هناك زاوية أخرى، ومن ثم فهناك من ذهب إلى أن التحقيق البرلماني هو: "طريقة من طرق التحري التي تنظمها السلطة التشريعية من أجل الرقابة على الحكومة". في حين يرى البعض الآخر أنه: "هي لجنة دائمة تتألف بإقتراح المجلس التشريعي، وتجتمع من أجل الحصول على معلومات، وتتخذ الإجراءات في البحث عن موضوع معين، وتضع تقريراً في نهاية اجتماعاتها". كما يعرفه البعض الآخر بأنه: "وسيلة للرقابة البرلمانية يمارسها البرلمان بواسطة أعضائه لمعرفة الحقائق حول موضوع محدد يتعلق بنشاط السلطة التنفيذية". راجع: ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، "التحقيق البرلماني"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد التاسع والأربعون، جامعة المنصورة، 2011، ص 333 و 334.

(2) - كان التحقيق يسند إلى لجنة خاصة فيما مضى، حتى تتفرغ هذه اللجنة للمهمة المنوطة بها، وتطور هذا الموضوع حتى أصبح يسند إلى اللجان الدائمة. أنظر: إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، دط، معالم الكتب للنشر، القاهرة، 1983، ص 127.

(3) - ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، التحقيق البرلماني ...، المرجع السابق، ص 339 و 340.

(4) - يوسف عبد الحميد، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص 76.

بالاستماع إلى الوزراء المعنيين، لتكون بموجبه هذه اللجان قد مارست رقابة عن طريق الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان<sup>(1)</sup>، عموماً فإن الهدف من تشكيل لجان التحقيق هو التأكد من حدوث وقائع محددة وأن يتوصل البرلمان إلى الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة، فهو إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد الاستتارة والتي على ضوءها يمكن أن يحدد موقفه<sup>(2)</sup>.

في الجزائر، دور اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان في مجال الرقابة البرلمانية لا يتعدى الاستماع إلى أعضاء الحكومة، كما أنه يمكن للجان الدائمة الرقابة على العمل الحكومي عن طريق مناقشة مشروع القانون محل الدراسة، فيقوم أعضاء اللجنة بتوجيه أسئلة مباشرة للوزير المعني يراد من خلالها الاستفسار حول بعض المسائل التي لها علاقة بمشروع القانون، وعلى الوزير المختص الإجابة على الانشغالات المطروحة، والغاية من ذلك معرفة ما يجري في القطاع، غير أنها لا تكتسي طابع التحقيق وتشكل مجرد إعلام البرلمان بالمعلومات والحقائق بصفة مدروسة بواسطة التقارير التمهيدية والتكميلية عن النصوص محل الدراسة<sup>(3)</sup>.

### ثانياً: القيود الواردة على لجان التحقيق البرلمانية

إن الرقابة التي يمارسها البرلمان بغرفتيه عن طريق لجان التحقيق هي أقل نجاعة وفعالية، لأنه وإذا كان التعديل الدستوري قد خول لأعضاء البرلمان حق إنشاء لجان تحقيق في أي وقت حسب نص المادة 161 من الدستور، إلا أن القانون العضوي رقم 99-02 قد قلص

(1) - قيرع سليم، مدى فعالية الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في الجزائر (1989-2009)، مذكرة لنيل درجة ماجستير، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2010، ص 100.

(2) - خناطلة إبراهيم، التنوع الرقابي كضمانة لسيادة حكم القانون -دراسة تحليلية مقارنة-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013، ص 97.

(3) - يوسف عبد الحميد، مبدأ الفصل بين السلطات ...، المرجع السابق، ص 76 و 77.

هذا الحق بفعل الشروط الصارمة التي فرضتها المواد من 76 إلى 86، حيث لم يترك المجال لأي مادة في أن تكون مطلقة دون قيود<sup>(1)</sup>.

واشترط المؤسس الدستوري توفر شرط المصلحة العامة<sup>(2)</sup> في القضية المراد إنشاء لجنة تحقيق حولها، وهذا كذلك يعد قيوداً، وفكرة المصلحة العامة فكرة مرنة وفضفاضة لا يمكن تحديدها بدقة، وهناك من عرفها بأنها قضية تعني من حيث أهميتها بصفة مباشرة أو غير مباشرة مصالح المجموعة الوطنية والمواطن<sup>(3)</sup>، ويوحى أن لعبارة ذات مصلحة عامة لها بعدين في التطبيق:

- لصالح المجلس: هذا يعني أن البرلمان يبادر بتشكيل لجان تحقيق كلما ارتأى مساساً بالمصلحة العامة حسب تقديره هو.
- لصالح الحكومة: مما يعطي فرصة للحكومة في الاعتراض في حالة تشكيل لجان للتحقيق، وإدعائها بأن مجال التحقيق لا يتعلق بمسألة ذات مصلحة عامة، وهذا من شأنه أن يقلل من أهمية الآلية<sup>(4)</sup>.

في حالة لم تقتنع السلطة التشريعية وحصول ريب وشك بالحقائق والبيانات المقدمة من طرف أعضاء وأجهزة الحكومة، يلجأ البرلمان للاستقصاء والبحث مباشرة مما يسفر عن هذا التحقيق في كشف فساد بعض الإدارات أو الشخصيات أو شركات القطاع العام<sup>(5)</sup>، ولكن ضمن مجموعة من الشروط.

(1) - خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية ...، المرجع السابق، ص 153.

(2) - يستحسن اعتماد عبارة الصالح العام المشترك للشعب عوض قضية ذات مصلحة عامة، ويبدو هذا الطرح ليس فحسب مفاده دقة العبارة، ولكن لعل الشيء الأكثر من ذلك هو تأمين الرقابة للهيئة التشريعية على نطاق واسع عن طريق لجان التحقيق. راجع: بوقفة عبد الله، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية ...، المرجع السابق، ص 413.

(3) - بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006-2007، ص 171 و 172.

(4) - فيرع سليم، مدى فعالية الآليات القانونية ...، المرجع السابق، ص 102.

(5) - شبل بدر الدين وبولحية شهيرة، "العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، 2008، ص 282.

ومصدر إنشاء لجان التحقيق هي تلك اللائحة التي يبادر بها مجموعة من النواب أو أعضاء مجلس الأمة، وتحدد المادة 77 من القانون العضوي سالف الذكر بعشرين (20) عضواً أو نائبا، تقوم كل غرفة بالتصويت عليها بكل حرية، هذه الأخيرة (الغرفة) ينبغي أن تتضمن أساس وأسباب إنشاء هذه اللجنة<sup>(1)</sup>، وهذا الشرط يهدف إلى منع المعارضة من ممارسة وظيفتها وحققها في الرقابة، لأنه لا يمكن تصور نواب الأغلبية البرلمانية يتخذون مبادرة بإنشاء لجنة تحقيق حول عمل الحكومة المساندين لها<sup>(2)</sup>.

عند إنشاء اللجنة يحدد أصحاب الاقتراح إلى جانب عرض سبب الطلب، موضوعها والوقائع الدافعة للجوء إلى هذا النوع من اللجان، والهياكل أو المصالح أو الجهة موضوع التحقيق، في هذا الصدد تتشكل هذه اللجنة بنفس الطريقة التي تعين بها اللجان الدائمة حسب نص المادة 78 من القانون العضوي سالف الذكر، شريطة أن لا تتضمن ضمنها الأعضاء الذين بادروا باللائحة (الموقعين) بناء على المادة 81 من ذات القانون، وهذا عامل يساهم في الوصول إلى الموضوعية، إلا أنه قد يتحول إلى عامل سلبي يساهم في إبعاد كل عضو قد يملك المعلومات الكافية في الموضوع والوصول إلى نتائج هامة في القضية موضوع التحقيق<sup>(3)</sup>.

يتعين على الغرفة التي قامت بإنشاء لجنة تحقيق في قضية معينة أن تعلم الغرفة الأخرى، حسب الفقرة الثانية من المادة 78 من القانون العضوي سالف الذكر، ويكون الإعلام بطبيعة الحال عن طريق رئاسة مكتب كل مجلس، ويبدو للوهلة الأولى كان تكريسه لتقادي إنشاء لجنتي تحقيق في القضية نفسها من طرف غرفتي البرلمان، لكن يبقى الأمر أيضا أنه ليس هناك ما يدل على مستوى النصوص القانونية أي منع لإنشاء لجان تحقيق من طرف غرفتي البرلمان بصورة منفصلة في القضية نفسها<sup>(4)</sup>.

(1) - جفال نور الدين، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية العامة، قسم الدراسات العليا، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص119.

(2) - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص153.

(3) - جفال نور الدين، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان...، المرجع السابق، ص120.

(4) - بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية...، المرجع السابق، ص177 و178.

لكن ينبغي ألا يجري التحقيق البرلماني في موضوع محلا لتحقيق قضائي، إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف، حسب نص المادة 79 من ذات القانون العضوي وهذا شرط يفرضه مبدأ فصل السلطات<sup>(1)</sup>، ويمكن للجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان، وأن تطلع على أية معلومات، أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهيم الدفاع الوطني، والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، وأمن الدولة الداخلي والخارجي<sup>(2)</sup> وهذا وفق نص المادة 83 من القانون العضوي سالف الذكر، إذا ما تم استبعاد مجال الدفاع الوطني فهذا معقول، أما المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، فيشكل إخراجها من مجال تدخل لجان التحقيق تقليصا لسلطات البرلمان في رقابة الحكومة.

يعتبر طابع السرية مبدأ عام في عمل اللجان البرلمانية المختلفة يقع على عاتق أعضائها، إذ الأصل أن التحقيق البرلماني مثله مثل التحقيق القضائي يخضع للمبدأ العام المتمثل في السرية وذلك لضمان حسن سيره والحفاظ على مصالح الغير، وكما يبدو من نص المادة 82 من ذات القانون العضوي، أن مبدأ السرية يحكم أعمال اللجنة كلها سواء مداولاتها أو جلساتها<sup>(3)</sup>.

ونشير إلى أن لجان التحقيق تتميز بالطابع المؤقت وتنتهي بانتهاء مهمتها التي أنشأت من أجلها، كأصل عام فإن مدة هذه اللجان محددة بستة (06) أشهر قابلة للتجديد، فالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني عالج هذه النقطة في مادته 69 الفقرة الثالثة، وأكد هذا المبدأ عن طريق إمكانية تمديد مدتها لستة (06) أشهر إضافية وأخيرة، وتصبح بذلك مدتها تقدر بأثني عشر (12) شهرا، كما لا يمكن إعادة تشكيل لجان التحقيق تتضمن نفس الموضوع إلا

(1) - باهي أبو يونس محمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص 113.

(2) - خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص 154.

(3) - بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية...، المرجع السابق، ص 179.

بعد مضي إثني عشر (12) شهرا، وهذا لتفادي اللجوء والإكثار من لجان التحقيق وبالتالي استعمال هذا الحق والتعسف فيه<sup>(1)</sup>.

كما تلتزم لجنة التحقيق بإعداد تقرير يسلم إلى رئيس الغرفة المعنية، كما يبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، ويوزع على نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة حسب ما يقتضيه الوضع، ونشر التقرير كله أو جزء منه يقرر من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بناء على اقتراح مكتب الغرفة المعنية ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة<sup>(2)</sup>، وهذا وفق نص المادة 85 و 86 من القانون العضوي سالف الذكر وأخذ الحكومة في النشر من عدمه قد يقيد العمل الرقابي للبرلمان، ويجعله خاضعا لوصاية الحكومة فيما قد يتوصل إليه من حقائق، لأن الحكومة ستعرق نشره إذا كان في غير صالحها<sup>(3)</sup>.

ربما هذه الحقيقة تؤكد حساسية الحكومة للرقابة والمتابعة الميدانية لأعمالها وشعورها أن البرلمان يتدخل في أدائها، وهذا حتما سيؤدي إلى فشل لجان التحقيق في مهمتها، وإرغام البرلمان على العمل وفق تبريرات الحكومة التي تستعمل فكرة المصالح العليا للدولة تهربا من نشر تقرير لجنة التحقيق، وهذه التصرفات تشكل مساسا باستقلالية البرلمان وتأكيدا على هيمنة الحكومة على السلطة في الدولة<sup>(4)</sup>.

(1) - جفال نور الدين، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان ...، المرجع السابق، ص 120.

(2) - خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية ...، المرجع السابق، ص 155.

(3) - ركيي رابح، رقابة مجلس الأمة ...، المرجع السابق، ص 123.

(4) - خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية ...، المرجع السابق، ص 156.



## المطلب الثاني

## آليات الرقابة التي تهدف إلى تنسيق عمل الحكومة دون إثارة مسؤوليتها

لجان البرلمان يمكن أن تستمع إلى أعضاء الحكومة، هذا ما أقرت به الفقرة الثانية من المادة 133 من الدستور، لكن المؤسس الدستوري الجزائري صرح "بلجان البرلمان" دون تحديد نوع هذه اللجنة إن كانت لجنة مؤقتة (خاصة) من تزكية البرلمان، أي يتم طرحها من قبل أعضاء البرلمان أو لجنة دائمة؟ (الفرع الأول)، كما سنتناول مناقشة البرلمان للسياسة الخارجية المعقودة أصلاً لرئيس الجمهورية ومعرفة إن كان للبرلمان الفعالية الحقة من أجل محاسبة رئيس الجمهورية (الفرع الثاني)، كما نتطرق إلى احتكار الحكومة للمجال المالي وصعوبة رقابة الإعتمادات المالية للسنة (الفرع الثالث).

## الفرع الأول: استماع اللجان الدائمة إلى أعضاء الحكومة دون ترتيب أي مسؤولية

عليها

إن الاستماع إلى أعضاء الحكومة يتم بناء على طلب من اللجنة الدائمة المختصة، موجه لرئيس الغرفة المعنية الذي يبلغه إلى الوزير الأول، شريطة أن يكون موضوع الاستماع ذا صلة مع صلاحياتها، ويهدف إلى الإطلاع وإعلام أعضاء اللجنة حول تنفيذ مخطط عمل الحكومة في القطاع ومراحل إنجازه وما بقي وأسباب التأخر في ذلك إن وجدت، وما يحتاجه أو تقترحه الحكومة من أدوات قانونية وما تنوي القيام به من إجراءات تنفيذية في مختلف المجالات ذات الصلة بالقطاع<sup>(1)</sup>.

فضلاً عن المشاريع الجديدة المسطرة لاستكمال أو استدراك ما يقتضيه تنفيذ مخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، ما يمكن قوله في هذا الإجراء هو أنه إعلامي لتنسيق عمل الحكومة مع البرلمان لا تترتب عنه أية مسؤولية ولا يلزم الحكومة في شيء من

(1) - بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة-...، المرجع السابق، ص 186 و 187.

تقديم معلومات لا ترغب في تقديمها بل وحتى في رفض حضور أحد أعضائها وإن كان الرفض قد يترتب عنه تشنج العلاقات بين اللجنة ووزير القطاع<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: مناقشة السياسة الخارجية المعقودة دستوريا لرئيس الجمهورية

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري من أول دستور للجمهورية الاتجاه العام السائد في معظم دول العالم، والقاضي بمنح اختصاص إدارة السياسة الخارجية للسلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية، فالسياسة الخارجية للدولة في دستور 1996 تبنى بما لا يدع مجالاً للشك عدم التوازن الواضح بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تقاسم الصلاحيات، رغم أن المؤسس الدستوري حاول إظهار غير ذلك بإشراكه لغرفتي البرلمان بشكل ثانوي في بعض مجالاتها كمنحه الحق في فتح مناقشة عامة حول السياسة الخارجية، يمكن أن تتوج بإصدار البرلمان المنعقد بمجلسه معاً لائحة تبلغ لرئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>.

تناولت المادة 130 من الدستور موضوع مناقشة السياسة الخارجية، فطبقاً للفقرة الأولى من هذه المادة، فإن فتح المناقشة محدد ومقيد بإجراء الطلب الذي هو من حق رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى غرفتي البرلمان، دون أن يحق للبرلمانيين طلب ذلك وفتح هذه المناقشة، إضافة إلى ذلك فإن المؤسس الدستوري الجزائري ومن خلال الفقرة الثانية من نفس المادة المذكورة أعلاه، حدّد من فعالية هذه الآلية باقتصارها على إصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً عند الاقتضاء لائحة معدومة الأثر القانوني يبلغها إلى رئيس الجمهورية<sup>(3)</sup>.

بالتالي يعد أمر إصدار اللائحة ليس أمراً حتمياً إلا عند ضرورة ذلك، وحتى عند إصدارها لا يكون لها أثر قانوني يثير مسؤولية السلطة التنفيذية، إذ لا تشكل مسألة إصدار هذه

(1) - بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة-...، المرجع السابق، ص 187.

(2) - بوقرن توفيق، الحالات الدستورية لإنعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معاً -الجزائر نودجا-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012، ص 63.

(3) - الغريب هو أن البرلمان يجتمع بغرفتيه معاً بناء على طلب رئيس الجمهورية وفق نص المادة 98 من القانون العضوي رقم 99-02، مادام كذلك، فهل يعقل أن يطلب رئيس الجمهورية أن يجتمع البرلمان بغرفتيه معاً حتى يتسنى لهاتين الغرفتين أن تصدر لائحة ضده؟

اللائحة تهديدا لبقاء الحكومة باعتبار أن مصيرها يبقى مرتبطا بإرادة رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>، هذه الآلية ناقصة فعاليتها في فرض رقابة حقيقية على السلطة التنفيذية فيما يخص سياستها الخارجية، وتجعل منها آلية نظرية بحتة، تطبيقها إن تم يكون بلا أثر حقيقي<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث: صعوبة مراقبة استعمال الاعتمادات المالية للسنة المالية

إن واقع الأمر يشهد بالدور المحدود للبرلمان في تنفيذ قانون المالية وتملص الحكومة من تنفيذه، خاصة بتقنيتي قانون المالية التكميلي وسياسة تحويل الاعتمادات المالية (أولا)، وانعدام آليات معرفة أوجه الصرف بدقة (ثانيا).

#### أولاً: تقنيتي قانون المالية التكميلي وتحويل الاعتمادات المالية

القاعدة العامة أن اعتماد قانون المالية من طرف البرلمان يشكل قيوداً على الحكومة لا تستطيع بموجبه إجراء أي تعديل فيه، غير أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والمالية تمكن من إحداث تعديل على قانون المالية من خلال تقنية قانون المالية التكميلي (أ) وتحويل الاعتمادات المالية (ب)، هذا ما يصعب على البرلمان مراقبة الاعتمادات المالية كآلاتي:

#### أ - قانون المالية التكميلي

تلجأ الحكومة لاستعمال تقنية قانون المالية التكميلي لتغيير الاعتمادات التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي بهدف الاستجابة للتغيرات التي تواجهها ميدانياً، وتطبق نفس إجراءات قوانين المالية السنوية على قوانين المالية التكميلية.

#### ب - تحويل الاعتمادات المالية

الأصل أنه تجب موافقة البرلمان على نقل أي مبلغ من موضع لآخر، لكن العدد المتنامي لتحويلات الاعتماد يدل على أن الحكومة تتصرف في قانون المالية كما تشاء ولا تتقيد بالشكل الذي ارتضاه البرلمان، ويكشف الاستخدام المفرط لتحويل الاعتمادات المالية عن صعوبة

(1) - مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ...، المرجع السابق، ص 193 و 194.

(2) - بوقرن توفيق، الحالات الدستورية لإنعقاد البرلمان بغرفتيه ...، المرجع السابق، ص 63.

البرلمان في معرفة الاعتمادات المالية للسنة بالضبط، خاصة وأن تحويل الاعتمادات المالية تتبع عن التحقيق والتفصيل<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: انعدام آلية معرفة أوجه الصرف بدقة

يستفاد من نص المادة 160 من الدستور<sup>(2)</sup>، أن الحكومة ملزمة بإعداد ذلك العرض بناء على المعطيات المالية المتوفرة لديها، وتقديمه أمام كل غرفة من غرف البرلمان مبينة فيه المبالغ المالية المعتمدة من البرلمان وكيفية صرفها وما تبقى منها وأسباب عدم إنفاقها أو عدم كفاية الأموال المرصدة، ويتم بعد ذلك التصويت على قانون مقدم كمشروع من قبل الحكومة يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية.

الثابت أن إجراء تسوية ميزانية السنة المالية المعنية إلى جانب عموميته لا يمكن أن يُعَوَّل عليه لمراقبة استخدام الأموال المرصدة في قوانين المالية من قبل النواب، لصعوبة استجلاء ومعرفة أوجه الصرف بدقة والسماح لأعضاء البرلمان من ممارسة رقابة فعالة ومؤثرة على الحكومة، لا من خلال مناقشة النص وأرقامه، أو تطبيقاته في الميدان، لانعدام الوسائل الكفيلة بذلك، ثم أنه بالرجوع إلى القانون العضوي رقم 99-02 لا نجد فيه أحكاما تتعلق بتنظيم عملية التقديم والمناقشة والنتائج المترتبة عن الموافقة أو التحفظات وحتى الرفض، ما يعني بأن النية لم تتوفر بعد لمنح البرلمان صلاحية الرقابة المالية الفعلية لأوجه صرف أموال الدولة<sup>(3)</sup>.

(1) - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية ...، المرجع السابق، ص ص 165-167.

(2) - تنص المادة 160 من دستور 1996، سالف الذكر على: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات التي أقرتها لكل سنة مالية، تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".

(3) - بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة- ...، المرجع السابق، ص 189 و 190.

نستخلص مما سبق، أننا لو تصفحنا المواد الدستورية المنظمة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دستور 1996، نجد أن هناك آليات عديدة ومتنوعة مخولة للبرلمان ومتفاوتة من حيث الخطورة والتأثير على الحكومة، إلا أن المؤسس الدستوري أحاط تطبيق بعض هذه الآلية بمجموعة من القيود والشروط التي تؤدي إلى صعوبة إعمالها كما بيّنا سابقا.

كذلك يبقى المجلس الشعبي الوطني متحفظا في استخدام بعض هذه الآليات باعتبار أن الحكومة هي أداة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، ومنه فإن أي مساس بالحكومة يعتبر مساسا بالرئيس، ومن خلال الممارسة الرقابية للبرلمان يستخلص استخدام النواب لآليات الرقابة المحدودة الاستعمال تتجه غالبيتها إلى الأسئلة؛ أما مجلس الأمة فلم يقيم بأية مبادرة لاقتراح لائحة بخصوص إنشاء لجنة تحقيق مثلا.

الواقع أن هذه الآليات الرقابية التي بحيازة البرلمان هي مجرد أدوات فعلها المؤسس الدستوري لصالح البرلماني لكي يتمكن بواسطتها من نقل انشغالات المواطنين إلى الجهات المسؤولة لا غير.

## خاتمة

نستنتج من خلال هذه الدراسة، أن البرلمان لم يصل بعد إلى درجة معتبرة تمكنه من ممارسة سلطته كاملة في المجال التشريعي كونها مقيدة، يعود ذلك لاستئثار السلطة التنفيذية متمثلة في رئيس الجمهورية وذلك نظرا للمجال غير المحدود للسلطة التنظيمية لهذا الأخير على حساب المجال التشريعي الممنوح للبرلمان التي أضحت مضبوطة ومحصورة، مما يفسح الميدان واسعا أمام السلطة التنفيذية للمشاركة في التشريع من خلال ما تصدره في هذا المضمار من مراسيم تنظيمية.

كما لم يكتف المؤسس الدستوري إلى إضعاف البرلمان بحصر الموضوعات التي يمكن لصاحب السيادة التشريعية التدخل فيها، بل رخص لرئيس الجمهورية بأن يشرع في هذه الموضوعات وتصدر بموجب أوامر، إذ يعتبر حصر المجال التشريعي للبرلمان وسيلة للحد من الصلاحيات التشريعية لهذا الأخير، مما يعني عدم سيادة البرلمان في ممارسة الإختصاص الأصلي والأصيل الممنوح له في الميدان التشريعي الذي من المفروض لا تُزاحمه أي جهة في هذا المجال.

ف فوق الهيمنة التي تتمتع بها الهيئة التنفيذية من خلال الكثير من سلطاتها، قابل هذا الوضع أن البرلمان لم يعد يتمتع بالاختصاصات الواسعة بل تم تقييدها على سبيل الحصر، ومعه يكون الدور التمثيلي للبرلمان قد تراجع بصفة عامة وآلت مكانته إلى التدهور إذ أن أغلبية القوانين ذو مصدر تنفيذي وهذا أمر منطقي نظرا للمجال الواسع الذي يختص به رئيس الجمهورية، مما أدى إلى قلب قاعدة التشريع البرلماني هو الأصل والتشريع عن طريق التنظيم هو الاستثناء.

أما مجلس الأمة فإنه لم يزد إلا ثقل كاهل البرلمان، فالقصد منه فرملة المجلس الشعبي الوطني بفعل الثلث الرئاسي، حيث يلعب دورا هاما في تقوية مركز رئيس الجمهورية في البرلمان، فالثلث الرئاسي في حقيقة الأمر يمرر ما يلائم أو إيقاف ما لا يلائم السلطة التنفيذية ولهذا سمي بالثلث المعطل، كما أن وظيفته هذه يبررها الطابع المريب والغامض للحياة السياسية لما تحمله هذه الأخيرة من طفرات وعدم استقرار للمعطيات السياسية والاجتماعية.

نرى أنه لا ضرورة لبقاء مجلس الأمة، كون أنه ليس من الطبيعي أن يعترض مجلس معين وغير منتخب طريق مجلس منتخب، وكيف لهذا المجلس المعين أن يهيمن على مجلس منتخب، إذ من المفروض الكلمة الأخيرة تكون للمجلس الشعبي الوطني كونه منتخب وليس من المعقول أن تكون لمجلس الأمة، وإن كان ممكنا وجود مجلس الأمة والإبقاء عليه يجب الفصل فيها بتحديد صلاحياته، وإلا كان عبئا على خزينة الدولة في استنزاف أموالها التي تُحال إلى أعضاء هذه الأخيرة كأجور يتقاضوها.

كما نستنتج أن الوسائل الرقابية المذكورة آنفا، ليست وسائل عقابية رادعة ومهددة للحكومة، إنما تتنوع إلى آليات عديمة الفاعلية يتم عبرها اضمحلال الرقابة الصارمة وانعدام الطابع الردعي الذي من المفروض تتسم به هذه الوسائل، كما يستنتج أن مدى فعالية هذه الوسائل تُستمد من الإطار الذي رسمه الدستور، ومن مجموع الضوابط الإجرائية التي تحكم ممارستها، وبقدر القوة الممنوحة لها، بقدر ما تكون فعالة في التأثير على أداء الحكومة، ولكن الإطار المسطر في كل من الدستور والضوابط الإجرائية كان مخيبا في تفعيل هذه الوسائل الرقابية وتقويتها، كما يلاحظ تراجع توظيف آلية إثارة مسؤولية الحكومة بفعل الحل الذي يلحق الغرفة السفلى.

وبخصوص الآليات الاستعلامية، فإن الأسئلة هي الآلية الأكثر توظيفا ليسر شروطها وبساطة إجراءاتها، أما واقع تطبيقها في غرفتي البرلمان على السواء يؤكد محدودية في التوظيف وفي الفعالية، فدورها إعلامي غالبا، ويعود سبب محدودية التوظيف إلى اصطدام الأعضاء بقيودها المختلفة وتفضيل الحكومة تأجيل الأجوبة أو تحويلها، أو عدم الرد عليها في ظل غياب قواعد ملزمة تضمن تطبيق هذه الوسيلة وتفعيلها.

أما توظيف آلية الاستجواب فإنه لا تتعدى توفير فرصة مناقشة قضايا الساعة، ويتوقف الاستجواب عند عرضه والإجابة عنه، ونادرا جدا ما يترتب عنه إنشاء لجنة تحقيق، الأمر الذي أدى إلى التراجع في توظيفه إلى حد العزوف عنه، فمركز الاستجواب في منظومة الرقابة لا يتعدى كونه آلية استعلامية معدومة الأثر والفعالية.

أما التحقيق البرلماني فقد أثبتت التجارب بأنه قد أُحجم عن توظيفه، إذ يعتبر في نظامنا ليس الآلية الرقابية المباشرة الخطيرة، إنما هو أداة للضغط تفرض على الحكومة مراجعة

تصرفاتها وتصويبها؛ كما لم ترق بعد آلية استماع اللجان الدائمة إلى مرتبة الآلية الرقابية، ولم ترتق اللجان إلى ممارسة دور الاستطلاع والمتابعة الميدانية.

ولا تخرج رقابة البرلمان على السياسة الخارجية عن الطابع الشكلي، فهو مجال محفوظ للرئيس يستأثر بتوجيهها واتخاذ الخيارات والقرارات بشأنها، وإنّ إقحام البرلمان في التصديق على المعاهدات لا يعني أن الدستور يسند للبرلمان الدور الفاعل في التأثير على هذه السياسة إذ لم يحدث أن عارض البرلمان سياسة الرئيس الخارجية.

إنّ تظل الرقابة فريضة ديمقراطية غائبة في الواقع، أو حالة إن أوجدتها النصوص فقد أعدمته الممارسة؛ فكل هذه المظاهر تثبت محدودية دور البرلمان في كل من المجال التشريعي والرقابي وضعفه وانحصاره، وفي إطار مكانة السلطة التشريعية في النظام الساسي الجزائري في ظل دستور 1996 نقول أنه، لا بد من وجود مساحة تتحرك فيها السلطة التشريعية تشريعيا ورقابيا بعيدا عن سطوة السلطة التنفيذية، ولذا نقدم بعض المقترحات تؤدي إلى تقوية البرلمان وتعزز من صلاحياته:

- العمل على إقامة برلمان حقيقي يكون أعضائه ذو مستوى يليق بأن يشرع، حتى لا يتسنى للسلطة التنفيذية المبادرة بمشاريع القوانين بكثرة.
- جعل مجلس الأمة على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني في الصلاحيات التشريعية من مبادرة اقتراح القوانين.
- فتح مجال التشريع للبرلمان دون حصره، كونه اختصاص أصيل له.
- تشريع رئيس الجمهورية بالأوامر يكون بتفويض من البرلمان باعتباره تدخل في الاختصاص.
- تضيق المجالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية، عوض إدراج مادة في الدستور تنص على فتح مجال التشريع لرئيس الجمهورية واسعا على مصراعيه.
- في حالة الاختلاف بين غرفتي البرلمان حول نص ما، يكون رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني هو الذي يترأس اللجنة، أو الأخذ بموقف المجلس الشعبي الوطني لأنه منتخب من الشعب مباشرة.



- تفعيل دور الغرفة الثانية في الرقابة حتى تدعم الغرفة الأولى في مباشرة وظيفتها الرقابية على أعمال الحكومة.
- إزالة العوائق المقيدة للرقابة البرلمانية.
- إرفاق وسائل الإعلام بالجزاءات حتى تصبح أكثر فعالية ونجاعة.

## قائمة المراجع

### 1. المراجع باللّغة العربية:

#### أولاً: الكتب

- 1- **الأحمد وسيم حسام الدين**، الاستجواب في النظام البرلماني العربي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.
- 2- **أوصديق فوزي**، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 3- \_\_\_\_\_، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، النظرية العامة للدساتير، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 4- \_\_\_\_\_، فصول دستورية، علاقة الحكومة بالبرلمان، مجال اللائحة والقانون، الأحكام الختامية للدستور، د ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 5- **إيهاب زكي سلام**، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، د ط، معالم الكتب للنشر، القاهرة، 1983.
- 6- **باهي أبو يونس محمد**، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002.
- 7- **بسام عبد الرحمان**، الإعلام البرلماني والسياسي -دراسة إعلامية برلمانية وسياسية منهجية نحو خطاب إعلامي برلماني سياسي-، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- 8- **بقالم مراد**، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية للنشر، الإسكندرية، 2009.
- 9- **بلحاج صالح**، المؤسسات السياسية، القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

- 10- **بن بريح ياسين**، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري والنظام المصري "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء للنشر، القاهرة، 2009.
- 11- **بو الشعير سعيد**، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 12- \_\_\_\_\_، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 13- \_\_\_\_\_، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 -السلطة التنفيذية-، الجزء الثالث، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 14- \_\_\_\_\_، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 15- **بوقفة عبد الله**، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة قانون)، د ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 16- \_\_\_\_\_، النظم الدستورية، السلطة التقديرية بين التعسف والقيود، دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية، الدول والحكومات، د ط، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 17- **جعفور محمد سعيد**، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الجزء الأول، الطبعة التاسعة عشرة، دار هومة، الجزائر، 2012.
- 18- **خرباشي عقيلة**، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، د ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 19- \_\_\_\_\_، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، د ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

- 20- دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية، ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013.
- 21- دسوقي رأفت، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، د ط، منشأ المعارف للنشر، الإسكندرية، 2006.
- 22- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، د ط، دار بلقيس، الجزائر، 2014.
- 23- ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، د ط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 24- سعدي محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.
- 25- شيحا إبراهيم عبد العزيز، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، د ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- 26- صويلح بوجمعة، مجلس الأمة وأثره في تحقيق الديمقراطية، د ط، المؤسسة الوطنية للنشر، الجزائر، 2010.
- 27- ظاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات السياسية (التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، دراسة مقارنة، د ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 28- طبيب مولود، أحكام السلطة السياسية، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 29- الطراونة مهند صالح، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- 30- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، د ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 31- عمران محمد فارس، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008.

- 32- عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، د ط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 33- القميش أحمد منصور، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة في دساتير بلدان مجلس التعاون الخليجي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012.
- 34- لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، 1963، 1976، 1989، 1996، د ط، د د ن، الجزائر، 2001.
- 35- منصور مولود، بحوث في القانون الدستوري، دون طبعة، موفم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 36- مياي ميشال، دولة القانون، مقدمة في نقد القانون الدستوري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1900.

## ثانيا: الرسائل والمذكرات الجامعية

### أ- الرسائل الجامعية

- 1- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
- 2- بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي "دراسة مقارنة"، الجزء الأول، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009.
- 3- بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.
- 4- ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012.

- 5- **سالمي عبد السلام**، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2009.
- 6- **شريط وليد**، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012-2011.
- 7- **لوشن دلال**، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، قانون عام، قسم العلوم القانونية، كلية الحقوق، 2012-2011.
- 8- **مريد أحمد عبد الرحمان حسن**، التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية "دراسة مقارنة"، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2006.
- 9- **مسراتي سليمة**، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2009.
- 10- **هاملي محمد**، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012-2011.
- 11- **يونس حفيظة**، آثار الأزمة السياسية في الجزائر على سلطات الدولة منذ 1992، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، الجزائر، 2011-2010.

## ب - المنكرات الجامعية

- 1- **أمالو نبيل**، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006-2007.
- 2- **بالجيلالي خالد**، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري (دراسة مقارنة مع الدستورين الفرنسي والمصري)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011.
- 3- **باهي مراد**، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، د.س.
- 4- **بن أحمد سمير**، آليات إحترام القواعد الدستورية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2014.
- 5- **بن بغيلة ليلي**، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003-2004.
- 6- **بوسالم دنيا**، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006-2007.
- 7- **بوقرن توفيق**، الحالات الدستورية لإنعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا-الجزائر نودجا-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012.
- 8- **جفال نور الدين**، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية العامة، قسم الدراسات العليا، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001.

9- **حافظي سعاد**، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008.

10- **حمادي ياسين**، السؤال الشفوي بالمجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الرابعة والخامسة (1997-2002 و 2002-2007)، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2009-2010.

11- **حمريط عبد الغني**، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (حق السؤال وحق الاستجواب) "دراسة مقارنة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2005-2006.

12- **خالفي سيد أحمد**، التجربة البرلمانية الجزائرية (نشأتها و تطورها)، مذكرة ماجستير مقدمة لقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع تنظيمات سياسية وإدارية، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة الجزائر، 2013.

13- **خلوفي خدوجة**، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري، معهد الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، جامعة الجزائر، 2000-2001.

14- **خناطلة إبراهيم**، التنوع الرقابي كضمانة لسيادة حكم القانون -دراسة تحليلية مقارنة-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013.

15- **دوفان ليديه**، آراء المجلس الدستوري في القوانين العضوية، -قوانين الإصلاح السياسي نموذجا-، مذكرة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012-2013.

16- **ركبي رابح**، رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012-2013.



- 17- زوامبية عبد النور، التكامل والتداخل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر (1989، 2004)، رسالة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007.
- 18- سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005-2006.
- 19- شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012.
- 20- شباح فتاح، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات -دراسة حالة النظام السياسي الجزائري-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية (فرع تنظيمات سياسية وإدارية)، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2007-2008.
- 21- شبيري عزيزة، السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2008-2009.
- 22- شنوفي فاتح، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
- 23- العاصمي صورية، تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة، مذكرة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012.
- 24- عفرون محمد، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.

- 25- عيادي سعاد، الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية -دستور 1996-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2014.
- 26- غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001-2002.
- 27- قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 28- قيرع سليم، مدى فعالية الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في الجزائر (1989-2009)، مذكرة لنيل درجة ماجستير، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2010.
- 29- لوشن دلال، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري الحالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004-2005.
- 30- الليحان بن حمود عبد العزيز، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة تطبيقية على مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية)، مذكرة لإستكمال متطلبات نيل درجة الماجستير في الأنظمة، كلية الاقتصاد والإدارة، قسم الأنظمة، جامعة الملك عبد العزيز، المملكة العربية السعودية، 2006-2007.
- 31- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري "دراسة مقارنة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 32- مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

33- ولد علي تاكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، ملخص مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011.

34- ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

35- يوسف عبد الحميد، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010.

### ثالثا: المقالات

1- بلعور مصطفى، "طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية"، دراسة في الدستور الجزائري، مجلة دفاتر السياسية والقانون، العدد الخامس، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص ص 182-189.

2- بن محمد محمد، "الدور التشريعي لمجلس الأمة، التجربة والأفاق"، منشورات مجلس الأمة، 2013، ص ص 15-28.

3- بودهان موسى، "الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري"، مجلة النائب، العدد الثاني، 2002، ص ص 33-41.

4- بوكرا إدريس، "الأسئلة الشفوية الموجهة لأعضاء الحكومة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص ص 91-112.

5- بوليفة محمد عمران، "الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية"، مجلة المفكر، العدد العاشر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص ص 280-294.

6- خرباشي عقيلة، "خصائص مجلس الأمة بين النص والممارسة"، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2013، ص ص 67-80.

7- شبيري عزيزة، "النظام الاجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر"، مجلة المنتدى القانوني، العدد السابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010، ص ص 223-234.

- 8- شبل بدر الدين وبولحية شهيرة، "العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، 2008، ص ص 278-289.
- 9- شرون حسينة وبن مشري عبد الحليم، "مبدأ الفصل بين السلطات في النظامين البرلماني والرئاسي"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، 2008، ص ص 190-201.
- 10- شريط الأمين، "مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري"، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، 2013، ص ص 08-31.
- 11- شريط لمين، "القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وموقع مجلس الأمة فيه"، منشورات مجلس الأمة، 2013، ص ص 47-65.
- 12- شريط وليد، "اصلاح الأحكام الدستورية النازمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)"، مجلة المجلس الدستوري، العدد الثالث، 2014، ص ص 79-127.
- 13- عاشور نصر الدين ونسيغة فيصل، "علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، 2008، ص ص 308-323.
- 14- علواش فريد وقرقر نبيل، "مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، 2008، ص ص 224-237.
- 15- غضبان مبروك، "تجربة مجلس الأمة في الميدان الرقابي"، منشورات مجلس الأمة، 2013، ص ص 29-46.
- 16- لموسخ محمد وهميس رضا، "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، 2008، ص ص 402-406.
- 17- محمد هلال الرفاعي، "تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي"، دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 26، العدد الثاني، 2010، ص ص 575-603.

18- مفتاح عبد الجليل، "حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد الحادي عشر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2007، ص ص 65-72.

19- ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، "التحقيق البرلماني"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد التاسع والأربعون، جامعة المنصورة، 2011، ص ص 113-177.

#### رابعاً: الوثائق و المحاضرات

1- بوطيب بن ناصر، علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية والممارسة الفعلية -حالة البرلمان الجزائري-، مداخلة بمناسبة ملتقى بجامعة قاصدي مرباح، ورقلة، د س.

2- عاشوري العيد، مداخلة بمناسبة ملتقى عن رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري (النص والممارسة)، الجزائر، 23 أبريل 2006.

#### خامساً: النصوص القانونية

##### أ- الدساتير

1- دستور 10 سبتمبر 1963، منشور بموجب إعلان، الموافق عليه في إستفتاء شعبي يوم 08 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64، صادر في 08 ديسمبر 1963.

2- دستور 22 نوفمبر 1976، منشور بموجب أمر رقم 76-97، المتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه في إستفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، ج ر عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976.

3- دستور 28 فيفري 1989، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18، يتعلق بنشر نص الدستور المصادق عليه في إستفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، ج ر عدد 09 صادر في 01 مارس 1989.

4- دستور 28 نوفمبر 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ج ر عدد 76 صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002 ج ر عدد 25 صادر في 14 أبريل 2002، معدل بموجب القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج ر عدد 63 صادر في 16 نوفمبر 2008.

## ب - النصوص التشريعية

### ب-1/ القوانين العضوية

- قانون عضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15، صادر في 09 مارس 1999.

### ب-2/ القوانين العادية

- أمر رقم 69-27 المؤرخ في 13 ماي 1969، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 42، صادر في 16 ماي 1969، الملغى بموجب القانون رقم 89-21 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989، ج ر عدد 53 صادر في 13 ديسمبر 1989، الملغى بموجب القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، ج ر عدد 57 صادر في 08 سبتمبر 2004.

### ب-3/ الأنظمة الداخلية

- 1- النظام الداخلي لمجلس الأمة، مؤرخ في 28 نوفمبر 1999، ج ر عدد 84، معدل ومتمم في 17 ديسمبر 2000، ج ر عدد 77.
- 2- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مؤرخ في 30 جويلية 2000، ج ر عدد 46.
- 3- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، مؤرخ في 03 ماي 2012، ج ر عدد 26.

**A- Ouvrages :**

- 1- **Ben Abbou Kirane Fatiha** ,droit parlementaire algerien, tome 01 ,O.P.U ,Alger ,2009.
- 2- \_\_\_\_\_ ,droit parlementaire algerien, tome 02 ,O.P.U ,Alger ,2009.
- 3- **Benoit Haudrechy** ,droit constitutionnel et institutions politiques ,ellipses ,paris ,2011.
- 4- **Georges Burdeau et Francis Hamon et Michel Troper**, droit constitutionnel ,26<sup>ème</sup> édition ,L.G.D.J ,Paris ,1999.
- 5- **Gilles Toulemonde** ,institutions politiques comparées, 2<sup>ème</sup> édition ,ellipses ,Paris ,2011.
- 6- **Mamri Khalfa** ,les constitutions algériennes ,histoire – textes –réflexions ,thala éditions ,Alger ,2008.

**B- Document:**

-**Kemmoun Hocine** ,cours en terminologie juridique ,destiné aux étudiants de la première année Master ,droit public, spécialité l'Etat et les institutions publique ,faculté de droit et des sciences politiques ,université Akli Mohand Oul hadj, Bouira ,2013-2014.

# فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
مقدمة	01.....
الفصل الأول: تقليص الدور التشريعي للسلطة التشريعية	06.....
المبحث الأول: تضاؤل اختصاص المجلس الشعبي الوطني في التشريع	08.....
المطلب الأول: حصر مجال التشريع للمجلس الشعبي الوطني في القوانين العادية	09.....
الفرع الأول: التشريع بموجب نصوص متفرقة من دستور 1996	09.....
الفرع الثاني: التشريع بموجب المادة 122 من دستور 1996	11.....
الفرع الثالث: تقييد المجلس الشعبي الوطني في عملية التشريع	12.....
أولاً: القيود الشكائية التي ترد على إقتراحات النواب	13.....
أ- القيد العددي	13.....
ب- أن يكون الإقتراح مرفقا ببيان أسباب	13.....
ت- ألا يكون الإقتراح نظير مشروع أو إقتراح سبق رفضه	13.....
ث- إرسال إقتراحات القوانين إلى الحكومة	13.....
ثانياً: القيد الموضوعي الذي يرد على إقتراحات النواب	13.....
ثالثاً: حدود المناقشة و التصويت و دور المجلس الشعبي الوطني في تعديل القانون	14.....
أ- حدود مناقشة و تصويت المجلس الشعبي الوطني	14.....
1- النصاب القانوني	15.....
2- طريقة التصويت	16.....



- ب- حدود دور المجلس الشعبي الوطني في تعديل القانون ..... 17
- المطلب الثاني: تعداد مجال التشريع للمجلس الشعبي الوطني في القوانين العضوية ..... 20
- الفرع الأول: التشريع بموجب نصوص متفرقة من دستور 1996 ..... 21
- الفرع الثاني: التشريع بموجب المادة 123 من دستور 1996 ..... 22
- الفرع الثالث: إجراءات تشريع القوانين العضوية ..... 25
- أولاً: حصول القانون العضوي على الأغلبية المطلقة ..... 25
- ثانياً: وجوب إخطار المجلس الدستوري ..... 25
- ثالثاً: إبداء المجلس الدستوري لرأيه ..... 25
- المبحث الثاني: إقتصار دور مجلس الأمة على المساهمة في ميدان التشريع بإعتباره آلية في يد السلطة التنفيذية ..... 27
- المطلب الأول: مناقشة مجلس الأمة للقوانين ..... 28
- الفرع الأول: مناقشة عامة ..... 29
- الفرع الثاني: مناقشة محدودة ..... 32
- المطلب الثاني: المصادقة على القوانين ..... 34
- الفرع الأول: شروط المصادقة على القوانين ..... 35
- الفرع الثاني: نصاب المصادقة على القوانين ..... 36
- الفرع الثالث: تحكم الوزير الأول في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان ..... 40
- أولاً: مظاهر إستقلالية غرفتي البرلمان في حل الخلاف بينهما ..... 41
- أ- إستقلالية الغرفتين في ضبط قائمة ممثليهما في تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء ... 41
- ب- إستقلالية غرفتي البرلمان في المصادقة على النص الذي أعدته اللجنة ..... 44

- ثانيا: مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف بين الغرفتين ..... 45
- أ- اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب الوزير الأول ..... 45
- ب- إشتراط موافقة الحكومة على تعديلات إقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء ..... 47
- الفرع الرابع: حق رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين ..... 48
- الفصل الثاني: ضعف البرلمان في ميدان الرقابة على أعمال الحكومة ..... 56
- المبحث الأول: عجز أسلوب المناقشة على إثارة مسؤولية الحكومة ..... 57
- المطلب الأول: مناقشة مخطط عمل الوزير الأول لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ..... 58
- الفرع الأول: مناقشة مخطط عمل الوزير الأول وفق التعديل الدستوري 08-19 ..... 59
- أولا: مضمون مخطط عمل الوزير الأول ..... 59
- ثانيا: مناقشة مخطط عمل الوزير الأول أمام غرفتي البرلمان ..... 60
- أ- مناقشة مخطط عمل الوزير الأول أمام المجلس الشعبي الوطني ..... 61
- ب- مناقشة مخطط عمل الوزير الأول أمام مجلس الأمة ..... 61
- الفرع الثاني: إجراءات عرض مخطط عمل الوزير الأول على البرلمان ..... 63
- المطلب الثاني: تقييد أهم وسائل الرقابة بميعاد بيان السياسة العامة السنوي ..... 67
- الفرع الأول: تعلق اللائحة ببيان السياسة العامة ..... 68
- الفرع الثاني: صعوبة إستخدام ملتصق الرقابة بفعل الأغلبية البرلمانية ..... 70
- أولا: إرتباط ملتصق الرقابة ببيان السياسة العامة السنوي ..... 71
- ثانيا: النصاب القانوني لإقتراح ملتصق الرقابة ..... 71
- ثالثا: النصاب القانوني للتصويت على ملتصق الرقابة ..... 72
- رابعا: التصويت على ملتصق الرقابة بعد مرور ثلاثة أيام من إيداعه ..... 73

74	الفرع الثالث: مسألة التصويت بالثقة و ما ينجر عنها من حل المجلس الشعبي الوطني
77	المبحث الثاني: عدم فاعلية الوسائل الرقابية.....
77	المطلب الأول: إعتبار كل من الإستجواب، السؤال، والتحقيق وسائل رقابية إستعلامية... 77
78	الفرع الأول: إهمال وسيلة الإستجواب..... 78
80	الفرع الثاني: عدم جدوى السؤال في تحقيق رقابة صارمة..... 80
86	الفرع الثالث: غياب ضمانات نجاح لجان التحقيق..... 86
87	أولا: إقصاء اللجان الدائمة عن القيام بالتحقيق..... 87
88	ثانيا: القيود الواردة على لجان التحقيق البرلمانية..... 88
93	المطلب الثاني: آليات الرقابة التي تهدف إلى تنسيق عمل الحكومة دون إثارة مسؤوليتها 93
93	الفرع الأول: إستماع اللجان الدائمة إلى أعضاء الحكومة دون ترتيب أي مسؤولية عليها 93
94	الفرع الثاني: مناقشة السياسة الخارجية المعقودة دستوريا لرئيس الجمهورية..... 94
95	الفرع الثالث: صعوبة مراقبة إستعمال الإعتمادات المالية للسنة المالية..... 95
95	أولا: تقنيتي قانون المالية التكميلي و تحويل الإعتمادات المالية..... 95
95	أ- قانون المالية التكميلي..... 95
95	ب- تحويل الإعتمادات المالية..... 95
96	ثانيا: إنعدام آلية معرفة أوجه الصرف بدقة..... 96
98	خاتمة..... 98
102	قائمة المراجع..... 102
116	فهرس المحتويات..... 116