

جامعة زيان عاشور - الجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مكانة السلطة التشريعية (البرلمان) في ظل التعديل الدستوري الجديد 2016

مذكرة

ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ:

د/ عيسى طيبي

إعداد الطالب:

جيلاني عليلش

لجنة المناقشة:

- 1- أ- حميد محديد رئيسا.
- 2- د- عيسى طيبي مشرفا ومقررا.
- 3- د- جمال عبد الكريم عضوا مناقشا.

السنة الجامعية 2016/2015

بسم الله الرحمن الرحيم

الأهداء

الى الوالدة رحمها الله وأسكنها فسيح جنانه

الى الوالد حفظه الله وأطال عمره

الى ثمرتي الفؤاد بسمه نور الهدى ،مريم نور اليقين ،الى نجلي عماد ريان تاج الدين
والصغيرين نور الإسلام إسحاق وعبد الحميد أنس .

الى التي كانت لي سندا في الشدائد والمحن والتي كانت لي ينبوع المودة ،ثم سارت
بي الى شاطئ الأمان لأكون وفيها لها ، العزيزة "زينب " ،إليهم جميعا أهدي هذا العمل
المتواضع وجزاهم الله عني أجزل الجزاء.

كلمة شكر

في البداية احمده الله عز وجل على نعمة العلم والتعلم

أقدم بعبارة الشكر والتقدير والإحترام إلى زملائي وزميلاتي في العمل على مساعدتهم لي طيلة فترة إعدادي وتحضري لهذه الرسالة

كما أتوجه أيضا بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من قدم يد المساعدة والعون لإنجاز هذه الرسالة، وبالأخص إلى الأستاذ الفاضل المشرف "طبيبي عيسى" على المجهودات الجبارة التي بذلها معي، وعلى التوجيهات القيمة والنيرة التي لم يبخل بها حتى تمكنت من إنجاز هذا العمل .

مقدمة

مقدمة

تلعب السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية المختلفة دورا قويا وبارزا لاسيما في إصدار التشريعات المنظمة للحياة لمختلف التركيبات المجتمع وفي جميع الميادين .

ويمارس السلطة التشريعية الشعب بواسطة ممثليه ونوابه الذين يختارهم عن طريق الإنتخابات العامة و المباشرة والسرية ويفترض أن تكون في إطار شفاف ونزيه وديمقراطي ،هذه العملية الإنتخابية تختلف من نظام الى آخر ومن دولة الى أخرى وهؤلاء الأشخاص الذين من الواجب أن يتم إختيارهم على أساس الكفاءة والنزاهة والخبرة الميدانية والتجربة والحكمة والتفاني في العمل للمصالح العام ، وليس لأغراض شخصية أو مصلحة اونظرة حزبية ضيقة أو جهوية.

فالبرلمان والذي قد يتكون من غرفة واحدة او من غرفتين حسب طبيعة النظام المتبع وأحيانا يتم تعيين بعض الشخصيات والكفاءات لعضوية غرفة مجلس الأمة كما هو حاليا في النظام الجزائري حيث منح الدستور لرئيس الجمهورية حق تعيين 3/1 أعضاء مجلس الأمة والمغزى من هذا التعيين ليس الهدف منه كما يظنوه البعض السطو على ممارسة السيادة من قبل الشعب بقدر ماهي تدعيم للمؤسسة التشريعية بالخبذة والإطارات الكفئة لمساعدة المنتخبين في المنظومة التشريعية وسن القوانين الضرورية واخراجها في أحسن صياغة والتي تتطلب الممارسة والخبرة الكافية ، لأنه وكما هو معلوم وواضح للعيان في الحياة التشريعية لاسيما في الدول السائرة في الطور النمو وحديثة العهد ومنها الجزائر والتي ليس لها عهد بعيد وتعتمد في الإنتخابات على إقتراع العام دون وضع بعض الشروط فهي قد تفرز نجاح أفراد من المجتمع في الإنتخابات لالكفائتهم ولانزاهتهم ولالخبرتهم مما يستدعي الى ذلك التدعيم .

وبناء على ماسبق فسنحاول دراسة مكانة السلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري الجديد 2016 ، ولكن قبل ذلك لابد أن نعرض ولو بصفة موجزة الى ماكانت عليه السلطة التشريعية في العهدة السالفة .

في دستور 1963 خصص المؤسس الدستوري أكثر من 10 مواد تتعلق بممارسة للمجلس الشعبي الوطني بإعتباره ممثل للشعب لكنه لم يعمر طويلا وجمده رئيس الجمهورية في أكتوبر من نفس السنة بهدف؟ إستقلال الأمة وحماية مؤسسات الجمهورية وعليه فالسلطة التشريعية لم تصدر قوانين ، وفي صيف 1965 حل المجلس الشعبي الوطني وحل محله مجلس الثورة الذي يتكون من 26 عضوا اسندت له إختصاصات مختلفة في التشريع ،وأعتبرناذاك الهيئة التشريعية في عهد الحزب الواحد وأصدر عدة قوانين منها قانوني البلدية وقانون الإجراءات المدنية وقانون العقوبات وقانون الوظيفة العامة وقانون الإجراءات الجزائية ،وكان رئيس الجمهورية يرأس كل الهيئات والمجالس

اما دستور 1976 حول السلطة التشريعية الى وظيفة ،رغم الأليات التي أعطيت للسلطة التشريعية كحق إستجواب الحكومة اومسألتها كتابيا ،لكن هذه الأدوات والأليات المأتمات لم تفعل نظرا لهيمنة مؤسسة الرئاسة على كل السلطات .

أما عن مهام السلطة التشريعية في ظل دستور الإنفتاح على عهد التعددية ونقصده دستور 1989 ، وبعد تعديل قانون الانتخابات وأصبح نواب البرلمان يمكن ان يكونون من القوائم التي تقدمها الأحزاب المعتمدة اواحرارا في قوائم خاصة ، لكن إختصاصات النواب لم تتغير عما كان عليه في دستور 1976 ، بإستثناء بعض التوسع في بعض المواد .

وعن السلطة التشريعية بعد التعديل الذي عرفه دستور 1996 ، الذي أقر الثنائية البرلمانية وترسيم الغرفة الثانية مجلس الأمة ، وأعطى الدستور للسلطة التنفيذية صلاحية التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس أوبين الدورتين ،على أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي إتخذها على غرفتي المجلس في أول دورة لهما للموافقة أو رفضها وتعد الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان لاغية وهذا يعد مكسب للسلطة التشريعية في حصر الأوامر في حالتين فقط "الشغور وبين الدورتين " .

اما التعديل الدستوري الحالي المجسد في القانون 01/16 المؤرخ في 03/06 /2016 والذي أصبح ساري المفعول بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني بإجتماع

الغرفتين معا ومن خلالها نال ثقة الأغلبية الساحقة من نواب وأعضاء الأمة بعد نشره في الجريدة الرسمية والتي من مبادئه ومحاوره الرئيسية تعزيز الحريات الفردية والجماعية إستقلالية السلطة القضائية، وحرية الإستثمار وتنويع الإقتصاد .

فان هذا التعديل الدستوري الجديد ، جاء في ظل الإصلاحات السياسية الشاملة التي بادر بها رئيس الجمهورية سنة 2011 وكان التعديل تتويجا لها من خلال المشاورات ولقاءات السياسية خلال سنوات 2011، 2014، 2012 والتي شهدت مد وجزر بين السلطة وأحزاب الإئتلاف وأحزاب المعارضة والمقاطعة التي عزفت عن إثراء مشروع التعديل الدستوري، كما ساهمت الطبقة السياسية والمنظمات ورجال الفكر والعلم والإعلام بتصوراتها ورائها وقترحاتها، وترجمت إرادة رئيس الجمهورية في كون التعديل الجديد ثمرة توافق وإجماع وطني هادف ومسؤول وقد تضمن التعديل أحكاما دستورية جديدة غطت جل ابواب وفصول الدستور بمايتلائم والأهداف السياسية والدستورية والإجتماعية والإستراتيجية لبناء مجتمع متماسك وحي وتعزيز دولة الحكم الرشيد ، القائم على الديمقراطية التشاركية والعدالة الإجتماعية والتوازن الجهوي ومبدا الشفافية والرقابة والمسؤولية .

أعطى هذا التعديل إهتمام كبير للبرلمان ، حيث إستهدف تعزيز وتطوير البرلمان تنظيما وترشيذا وتفعيلا وظيفيا بصورة مركزة ومفيدة و تناول الجوانب التنظيمية له وتطويره . وعلى هذا المنوال ترسخت فكرة التعاون والتوازن، التي هي مرتبطة بمبدأ التوافق بين الهيئات ومحاولة لإقامة توازن وتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، في ظل التعددية السياسية الشيء الذي رتب إمكانية وجود تقارب بين هاتين السلطتين هذا إن لم نقل أن الحكومة قد تكون نابعة من تحالف وتكتل عدة أحزاب فاعلة ومؤثرة في الساحة السياسية.

الأمرالذي يجعل العلاقة قد تتبنى على تقارب مواقف، مضافا إلى ذلك العوامل الخارجية خاصة الرأي العام بمختلف تشكيلاته، وتنوع فكاره دون أن نغض النظر عن الدور البارز الذي تلعبه وسائل الإعلام المتنوعة السمعية والبصرية والتواصل الإجتماعي عبر الشبكة العالمية للإنترنت .

أسباب اختيار الموضوع:

على أن بيت القصيد في بحثنا هذا هو دور السلطة التشريعية المعبرة عن الإرادة الشعبية الضامنة لتحقيق وإرساء معالم الديمقراطية، وإحترام الحقوق والحريات العامة من خلال التعديل الدستور الجزائري الأخير في حلتها الجديدة والذي صيغ في وضع داخلي تسوده الكثير من المقاطعات لبعض الأحزاب وعدم مشاركتها في إثراء المقترحات وكذلك مايشهده الوضع الدولي من تصدعات ومناورات مصلحة بالإضافة الى الوضع المحيط بالدولة من توترات أمنية على كامل حدود البلاد .

و تتجلى أهمية بحث موضوع دراستنا إذ يحمل في طياته مبدأ الإختيار الشعبي الحر من جهة ومبدأ الممارسة الدستورية المقر لدولة القانون، وصولا إلى تنظيم أهداف الإستمرارية وديمومة الدولة، مع توخي الحذر من الإستغلال للديمقراطية كجهاز واقى من كل الأزمات فالمعالجة في هذه الدراسة إنطلقت من الدور الذي يحضى به البرلمان وفقا للصلاحيات المحددة دستوريا من جهة، والظروف والعوامل المؤثرة المصاحبة زمانا ومكانا لهذه الممارسة.

على أن تقف دراستنا على حوصلة ، وتقييم المكانة لهذا البرلمان المنتخب في إطار التنوع السياسي ، ومحاولة لإرساء مبدأ التشاور والمناقشة الجماعية البناءة، وإتخاذ القرار بصفة تداولية لتجنب مواطن الزلل والخطأ والخلاف ، خاصة أن التمثيل نابع من السيادة الشعبية عن طريق الإنتخاب النزيه والشفاف كأرقى وسيلة لإسناد السلطة في النظام الديمقراطي.

فهذا المجهود يستحضر الإطار الدستوري، والنشاط السياسي للبرلمان الجزائري لأن هذين الإطارين يؤثران على السلوك والأداء البرلماني معا.

على أن دوافع إختيارنا لهذا الموضوع كانت من أجل الوقوف على مدى فعالية السلطة التشريعية سواء في مجال التشريع أو الدور الرقابي على ضوء التحول الديمقراطي ومايشهده العالم من تغيير .

ايضا الهدف من وراء ذلك هو إبراز متطلبات تدعيم المؤسسة البرلمانية كهيئة دستورية منتخبة معبرة عن الإرادة الشعبية، خاصة أنها القائمة على وضع المادة القانونية

الشيء الذي يفرض موازنة حتمية بين طموحات المجتمع، والغاية من وجود النص التشريعي، وتحليل واقع الممارسة البرلمانية ضمن المنظومة التشريعية والرقابية حتى يتسنى وضع الطبيعة القانونية المناسبة والتوقف على مدى وأهلية القائم بالتشريع والرقابة. تمحورت إشكالية دراستنا أساساً حول:

الى اي مدى وفق التعديل الدستوري الجديد 2016 في تعزيز الدور التشريعي والرقابي للبرلمان؟ وماهي الصلاحيات الجديدة الممنوحة للبرلمان ، وهل من أليات رقابية أخرى غير التي نعرفها ؟.

هذا ما سنحاول الإجابة عليه بالبحث في فصلين نتناول في الفصل الأول دور البرلمان في المجال التشريعي ،من خلال مبحثين الأول يخص مجال التشريع بين الحصر والإطلاق ،اما الثاني يتعلق العمل التشريعي على مستوى مجلس الأمة، أما الفصل الثاني تحت عنوان الدور الرقابي للبرلمان سنتطرق في المبحث الأول أليات الرقابة البرلمانية وفي الثاني أدوات الرقابة البرلمانية .

الفصل الأول

دور البرلمان في مجال التشريع

الفصل الأول: دور البرلمان في المجال التشريعي

جاء التعديل الدستوري الجديد 2016 بأحكاما جديدة تتعلق بترشيد وتفعيل الأداء البرلماني في مجال التشريع، ومن أهمها دسترة عملية توسيع حق المبادرة بالتشريع الى أعضاء مجلس الأمة بالإضافة الى نواب المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ، حيث يمكن (20) عشرون عضوا في مجلس الأمة ونائبا المبادرة بإقتراح قانون .

أيضا جاء بأنه تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإداري والإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة أولا، وبذلك تتحقق مزايا الواقعية والخبرة والفاعلية في الأداء البرلماني ، إضافة الى دسترة¹ عملية ضبط الخلاف بين غرفتي البرلمان ، أي آلية اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء وترشيد أدائها .

دور البرلمان في ميدان التشريع عديدة ومتنوعة ، لكنها معرفة بمعيار هيكلي يتمثل في المجلس الذي إنفرد لوحده بمهمة التشريع وأحظر على رئيس الجمهورية التدخل في هذا المجال، إلا في حالتين أين يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر خلافا لما كان معتمدا في ظل دستور 1976 أو ما كان معتمدا في دستور 1963 أين يحق لرئيس الجمهورية طلب تفويض بالتشريع مثلما هو الحال الآن في فرنسا.

إلى جانب المعيار المادي بجعل مجاله محددًا ومقيدا *domaine assigné*، بدلا من جعل مجال القانون خاصا *domaine réservé*² حيث نجد الدستور يبين إختصاصات المجلس بصفة تعدادية على سبيل الحصر، وبذلك يكون قد رفض مثلما رفض المؤسس الدستوري الفرنسي المعيار الشكلي في تعريف القانون .

إذن فإن الإختصاصات المحددة تختلف فيما بينها من حيث مدى إطلاق أو تقييد سلطة المجلس لدى ممارستها ، فإذا كان للبرلمان سلطة التشريع العادي في المجال

المقيد والمحدد، إلا أن رئيس الجمهورية يمكن أن يتخطاه باللجوء الى الشعب مباشرة عن طريق الإستفتاء

¹ البرلمان في قلب التعديل الدستوري الجديد، مجلة مجلس الأمة ، الفكر البرلماني ، العدد 38 ، خلال شهر فيفري 2016 ص 12

² - سعيد بوالشعير النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى، الطبعة 1990، الجزائر ، ص 359،

لاسيما في تعديل الدستور كما أن تقييد مجال ممارسة التشريع لم يقتصر على التحديد العام، بل تعدى ذلك الى فرض قيود أخرى تتمثل في عدم تعارض تشريع المجلس مع مضمون المادة 140 و141³ من التعديل الجديد من دستور 2016 .

عدلت الفقرة السادسة من المادة 140 بحذف عدم التشريع في القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وأيضا الفقرة الحادية عشر منها بعدم المصادقة على المخطط الوطني، كما تم النص عليها في المادة 141 منه، وإبعاد المؤسسة التشريعية من تناول القانون المتعلق بالأمن الوطني، أيضا تم تعديل عملية المصادقة على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة للنواب ومجلس الأمة عوض المصادقة $\frac{3}{4}$ في الدستور 1996 ، وهو القيد الذي يتعين على المجلس مراعاته وإلا عرض عمله لإحتمال الإلغاء بواسطة المجلس الدستوري ، ضف إلى ذلك عدم إشراك السلطة التشريعية في المبادرة بتعديل الدستور حسب التعديل الدستوري القديم ، وإقصار المهمة على رئيس الجمهورية، وضعف تدخل البرلمان في المواضيع الدبلوماسية والقضايا الدولية والسياسة الخارجية إلا بقدر بسيط يخص الإتفاقيات.

أيضا تقليص الجانب التشريعي لهذه المؤسسة الدستورية في التشريع الذي يخص الجانب القضائي والدفاع الوطني والمؤسسات الأمنية بصفة عامة .

سنتناول بحث موضوع مكانة التشريع بالتعرف على مجال التشريع بين الحصر والأطلاق في(المبحث الأول) والعمل التشريعي على مستوى مجلس الأمة في (المبحث الثاني) .

³ القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 من شهر مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري الجديد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14 ، بتاريخ 07/مارس 2016، ص 26-27 .

المبحث الأول: مجال التشريع بين الحصر والإطلاق

العملية التشريعية التي يضطلع بها البرلمان لها العديد من الأهداف العامة والخاصة وهي نابعة من فلسفة وعلم القانون ودوره في المجتمع ومن دستور الدولة، وعليه ينطلق البرلمان في ممارسة دوره التشريعي ، بهدف تنظيم المجتمع وهياكل الدولة في مختلف الميادين سواء السياسية والمؤسساتية والاجتماعية والاقتصادية بصورة صحيحة ومدروسة، وترسيم دولة الحق والقانون وترقية وحماية حقوق الإنسان والديمقراطية والعدالة الاجتماعية والتقنين الإداري السليم والشفاف على أن ترافقها عمليات تطوير المجتمع والدولة، بغية الوصول الى حياة أفضل في كنف الديمقراطية التشاركية، ولكي يتحقق ولو القليل من ذلك يجب ان تتوفر الإرادة والكفاءة العالية في شخص المشرع بصفة عامة والبرلماني بصفة خاصة حتى تكون عملية سن القوانين والتنظيمات مضبوطة، لأن عملية المبادرة بالتشريع تتطلب هاته المكانزمات لدى النائب من جهة ورجل الدولة من جهة ثانية ورجال القانون والأستاذ من جهة اخرى .

ومن هذا المنطلق سوف نناقش المجال التشريعي للبرلمان من خلال التطرق في (المطلب الأول) الى المجال المفترض للتشريع ،والعمل التشريعي على مستوى مجلس الأمة في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المجال المفترض للتشريع

يعرف كأصل عام أن الإختصاص التشريعي مقترن⁴ وملازم السلطة التشريعية وهو المعبر عنها ومن هذا المنطلق سوف نحاول الوقوف على مجال إختصاص البرلمان وهل هو ذو نطاق واسع ام محدد ؟

⁴ عباس سارة ،استقلالية وفاعلية السلطة التشريعية ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية والإعلام ، جامعة الجزائر ،سنة 2008/2007 ،ص

أيضا النتيجة المستخلصة، أنه مهما كانت النقائص والسلبيات التي شابت دستور 1989 فيما يتعلق بالسلطة الواسعة لرئيس الجمهورية وضعف الوسائل المخولة للسلطة التشريعية في مجابهة السلطة التنفيذية،⁵ إلا أنه الغى عملية التشريع بالأوامر التي كانت طاغية في دستوري 1963 و نوفمبر 1976 وتبعية البرلمان الى الحزب الواحد وقرارات الحكومة . وبها يمكن القول ان دستور 1989⁶ يعتبر أفضل دستور عرفته البلاد، بما فيها دستور 1996 و 2016 اللذان تراجعا وكرسا لرئيس الجمهورية من جديد التشريع بأوامر، سواء في حالة الشغور أو بين الدورتين أوخلال العطل البرلمانية مع وجود قيد يتعلق ضرورة الإستعجال وبعد رأي المجلس الدولة حسب ماجاء في المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير 2016 .

يبدو من خلال دراسة المادة 135 من الدستور في صيغتها الأولى مقارنة بالنص الفرنسي أن المشرع الجزائري قد سلك نفس المسلك ،بمنحه حق اتخاذ الأوامر التشريعية في مواضيع تدخل في مجال القانون لفائدة السلطة التنفيذية ،وكذا تحديده لفترات إنعقاد المجلس من جهة ومن ناحية اخرى المشرع الجزائري أتى بأحكام مغايرة⁷ وتعديلات عميقة مقارنة بالنص الفرنسي ،الذي قيد السلطة التنفيذية بجملة من القيود في ممارسة إختصاصها التشريعي على عكس النص الجزائري الذي أعطى الحرية الكاملة لرئيس الجمهورية ولم يقيده عند ممارسة إصدار الأوامر حتى وإن كانت عملية عرض هذه الأوامر للمصادقة عليها اجراء شكلي .

يمكن القول أن للبرلماني دورا تشريعيًا، وله نطاق واسع، غير أن هذا الإختصاص ترد عليه قيود بالمقارنة مع دستور 1963 ، لكنه لايمتد إلى المجال السياسي مثلما كان

⁵ سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2013 ، ص 136
⁶ المرسوم الرئاسي رقم 18/89 ، المؤرخ في 28 فيفري 1989 ، يتعلق بدستور 1989 الجريد الرسمية المؤرخة 01مارس 1989، العدد 09 .

⁷ فرحات سعدي التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963 ،رسالة نيل شهادة ماجستير في القانون فرع الإدارة والمالية كلية الحقوق ، جامعة الجزائر سنة 2002.

في ظل دستوري 1963 و1976 نتيجة إعتناق نظام الحزب الواحد ووحدة السلطة والقيادة والدور القيادي و التوجيهي و الرقابي المخول للحزب آنذاك وعلى ضوء ماسبق نتساءل هل البرلمان له سلطة مقيدة ام مطلقة، وللإجابة على ذلك نتناول في (الفرع الأول) تقييد سلطة البرلمان في ميدان التشريع و المجال التشريعي الواسع للبرلمان في (الفرع الثاني) .

الفرع الأول :تقييد سلطة البرلمان في ميدان التشريع

المتفق عليه أن ظاهرة الإتجاه نحو تقييد سلطة البرلمان ظاهرة عامة في الأنظمة الحديثة سواء بواسطة الدستور صراحة أو بواسطة التفسيرات الواسعة لنصوصه من قبل المحاكم المختصة و التي تكون غالبا في صالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، مما قلص من دور البرلمان في التشريع، فقد كانت القاعدة في الأنظمة الليبرالية ، فيما مضى ولا تزال في بعضها⁸ ، تعتمد في تعريفها للقانون و نطاقه على المعيار الشكلي الذي يفيد بأن ما يقوم به البرلمان من أعمال يعد قانونا، الذي جاء لمسايرة سياسة التدخل و تقوية مركز السلطة التنفيذية بعد أن أثبت النظام البرلماني ضعفه و فشله في مواجهة الأزمات المختلفة ورغم تحديد مجال إختصاص السلطة التشريعية، إلا أن ذلك لايعني أن إختصاصها لا يخرج عن مجال المادة 140 و141 وهي ومواد معدلة بالمقارنة مع دستور 1996، ذلك أنه من خلال دراسة السلطة التشريعية على ضوء المواد المنظمة لها، وإستنادا الى المادة التي تنص في فقرتها الأولى⁹ و تماشيا مع النص وروحه بأن محتوى المادة 140 ليس المجال الوحيد الذي يشرع فيه البرلمان، وما يثبت ذلك هو عبارة (يشرع البرلمان في المجالات التي خولها آياه الدستور..) و كأن المؤسس الدستوري اراد حصر مجال التشريع في بعض المواضيع دون سواها، لو أراد التحديد على سبيل الحصر لإختصاص المشرع في مادة وحيدة مثلما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي، أن يفعل ذلك في المادة 140 بقوله ،

⁸ سعيد بوالشعير النظام السياسي الجزائري ، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية ، سنة 2013 ، ص 108 .
⁹ يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور في المجالات الآتية والتي تم حصرها في 29 مجال ، تنصدها حقوق الاشخاص وواجباتهم الاساسية وينذيلها نطاق انشاء اوسمة الدولة ونياشيتها والقابها التشريعية.

يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات المذكورة في هذا المادة أو في المجالات الآتية، أو إلى جانب المواد الآتية فإن المجلس الشعبي الوطني يشرع في المواضيع التالية .
لتبرير ما ذكرنا نورد عبارات و مواد أخرى ، على سبيل المثال، جاءت بها مواد الدستور تنظم موضوعات خارجة عن المادة 140 ونقصد بها المجالات المخصصة للقوانين العضوية .

بالرجوع لمختلف هذه النصوص نجدها تخضع في تفسيرها الى القانون والتنظيم و إن المواضيع المحددة بموجب المادة 140 لا صلة لها ببعضها على خلاف بعض المواد التي نجد مضمونها مذكور في المادة 141 و مواد أخرى في الدستور كالجنسية و غيرها، كما أن المادة 112 من الدستور المعدل 2016 تنص على أنه يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وجاء في الفقرة الثانية من نفس المادة (وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه).

الفرع الثاني: المجال التشريعي الواسع للبرلمان

السلطة التشريعية هي التي تعد القوانين وتصوت عليها و تمارس سلطة التشريع في نطاق إختصاصاتها ولا تنحصر مجالات تدخلها التشريعي في المواضيع المحددة بموجب المادة 140 و 141 المعدلتين¹⁰، وإنما تمتد إلى غير ذلك من المواضيع التي يتطلب الدستور تنظيمها بقانون، مع ما يترتب على ذلك من حق تفسير وتوسيع لمجالات التشريع، إن كان ذلك يتم تحت رقابة المجلس الدستوري الذي يستطيع أن يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس للبت في الموضوع إذا ما لاحظ أحدهما بأن السلطة التشريعية تعدت إختصاصاتها وإمتدت يدها إلى مجال غيرها ونقصد بها الميدان المحجوز للسلطة التنفيذية .

¹⁰ المادتين 140 في الفقرة السادسة حذفت البرلمان لانشاء الهيئات القضائية ، و اضاف المصادقة على المخطط الوطني .
والمادة 141 حذفت من مجالات المخصصة للقانون العضوي ، القانون المتعلق بالامن الوطني ، وايضا حذفت عبارة اغلبية ¼
اعضاء مجل الامة وحلت محلها الاغلبية المطلقة سواء النواب او اعضاء مجلس الامة ، من التعديل الدستوري الجديد 2016

هناك مقولة أنجليزية معروفة "تقول أن الرجل البرلماني¹¹ يمكنه أن يفعل كل شيء باستثناء أن يحول الرجل إلى امرأة أو يحول المرأة إلى رجل "

إن الإطلاع على حصيلة نشاطات المؤسسة التشريعية في الجزائر،¹² منذ نشأة أول برلمان تعددي سنة 1997 إلى يومنا، يسمح لنا بالقول أن هذه الأخيرة ذات قدرة متواضعة على صنع السياسة خاصة المجال التشريعي والرقابي اللذان هما محور دراستنا .

لتأكيد ما ذكرناه من أن مجال التشريع غير محدد بها ورد في المادة 140 ،والمادة و143 التي تقضي بأن (يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ،يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول).

فلو كان مجال التشريع محدد على سبيل الحصر في المادة 140 لإكتفى المؤسس الدستوري بالقول يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المجالات غير المحددة في المادة 140، أو كل المسائل التي تدرج ضمن المادة 140 تدخل في المجال التنظيمي .

مما يزيد من أهمية المجال الذي تختص به السلطة التشريعية ضمن المادتين 141/140 إستعمال المصطلحات المطلقة وصيغة الجمع في بعض المواضيع الهامة مما يعد قيذا على السلطة التنفيذية وإطلاقا لسلطة البرلمان فيها يدخل دوره.

فقد تبنى المؤسس الدستوري سنة 1989 مبدأ الإطلاق¹³ بدلا من التقييد الذي إعتد في دستور 1976 عن طريق إقتصار مهمة التشريع على وضع القواعد والمبادئ و الأسس العامة لكثير من المواضيع التي تدخل في مجال التشريع، فبمقارنة المادة 140 من الدستور المعدل 2016 بالمادة 151 من دستور 1976، نلاحظ أن المؤسس الدستوري على الرغم من نقل مجمل ما ذكر في المادة 151 إلى المادة 140، إلا أنه ألغى كلمة العامة من بعض الفقرات .

¹¹ عيسى طيبي ، محاضرة حول القانون البرلماني ، السنة الجامعية 2015/2016، جامعة زيان عاشور بالجلفة .

¹² أحمد طعيبة ، محادثات أداء المؤسسة التشريعية ،دراسة حالة البرلمان في الجزائر ،مجلة الحقوق والعلوم الانسانية ،الصادرة عن المركز الجامعي زيان عاشور بالجلفة ،العدد 01 ، في شهر جوان 2008، ص 40 .

¹³ - سعيد بوالشعير، مرجع سابق ، ص 364 .

إن حذف كلمة العامة من النقاط سالفة الذكر (بديل النظام العام أو القواعد العامة إستعمل

النظام أو القواعد) يبين بوضوح إتجاه نية المؤسس الدستوري إلى توسيع مجال التدخل
الفصل الأول
دور البرلمان في المجال التشريعي

البرلمان، إذ بموجب تلك الصياغة يتحرر البرلمان من ضرورة التقيد بوضع القواعد العامة أو النظام العام دون الدخول في التفاصيل، و ما يترتب عن ذلك من مساس بحرية البرلمان في التشريع، و تمكين السلطة التنفيذية من حق رفض تدخل البرلمان في التفاصيل و آثار ذلك على مأل القواعد العامة التي تسند مهمة تفسير وتبيان كيفية تنفيذها إلى السلطة التنفيذية، مما قد يؤدي إلى إفراغ بعض القواعد من مضمونها ومحتواها، بل إن عدم تبني الرقابة على دستوريته و منح الأولوية للسلطة التنفيذية قد كان سببا في عدم إصدار نصوص تنظيمية و تنفيذية شارحة و مفسرة للقواعد العامة مثل القانون الأساسي العام للعامل مما تسبب في تأخر تنفيذ ذلك القانون.

إذ كنا قد إنتهينا إلى أن مجال الإختصاص التشريعي غير محدد في المادة 122 من دستور 1996¹⁴ والمادة 140 معدلة من دستور 2016¹⁵، أين نلاحظ التعديل واضح في الفقرة السادسة من خلال حذف القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وكذا حذف عملية المصادقة على المخطط الوطني فإن ذلك لا يعني بأنه مجال مطلق غير مقيد، إذ أن المشرع لا يجوز له أن يتدخل في غير ما حدد له في مختلف مواد الدستور حصرا، فنص الفقرة الأولى من المادة 123 / 96/ والمادة 141 من التعديل الجديد 2016 واضح يفيد التقييد لا التعميم¹⁶، و من ثمة فإن ما لم يخص للقانون يدخل في المجال التنظيمي. مما سبق نستنتج أن السلطة التشريعية والمجسدة في البرلمان بغرفتيه ومن خلال الإطلاع على مواد الدستور المعدل والجديد نلاحظ انها تميل بين الحصر والإطلاق .

¹⁴ المرسوم الرئاسي رقم 438/96 ، المؤرخ في 07 من شهر ديسمبر 1996 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 76 ، بتاريخ 08 ديسمبر 1996، ص 26 و 27 ، انظر المادة 122 من دستور 1996 .

¹⁵ المادة 140 معدلة من الدستور المعدل 2016 .

¹⁶ سعيد بوالشعير، مرجع سابق ، ص 365 ، 366 .

المطلب الثاني: المبادرة بالتشريع في ظل التعديل الدستوري الجديد

المقرر دستورا و قانونا أن المبادرة بالتشريع قد تكون من طرف الحكومة عن طريق تقديم مشاريع القوانين الى البرلمان بغرفتيه وطبقا للتسلسل الإجرائي¹⁷ المقرر في الدستور والقانون العضوي السابق الذكر حيث يودع الوزير الأول مشاريع القوانين بعد دراستها على مستوى كل من المجلس الدستوري ومجلس الوزراء لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني لتتحرك بقية المراحل والإجراءات المقررة في التعامل مع هذه المشاريع وذلك طبقا لإحكام المادة 119 من دستور 1996¹⁸ والمادة 136 من التعديل الدستوري 2016 .

قد تكون المبادرة بالتشريع برلمانيا وذلك عندما يقدم عشرون (20) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو (20) عضوا من أعضاء مجلس الأمة إقتراح قانون ويودعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يقوم بدوره بتبليغ كل من حكومة ومجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة بذلك طبقا للإجراءات الدستورية والقانونية والتنظيمية المقررة والسارية المفعول، بينما يجب توضيح وجوبا مشاريع القوانين أو الإقتراحات بالقوانين المتعلقة بالتنظيم والتقسيم الإداريين المحليين.

سن القوانين عملية طويلة و صعبة سواء من حيث الإجراءات أو القنوات التي تمر بها فهي تبدأ من المبادرة التي قد تكون من السلطة التنفيذية والتي هي من صلاحيات السلطة التشريعية ثم تعرض للدراسة و المناقشة والتصويت عليها في قبة غرفتي البرلمان . تعرف المبادرة على أنها حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية، من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان، و هو تعريف يغفل طبيعة النص لدى تقديمه ، ذلك أنه قبل التصويت عليه يبقى عبارة عن مشروع أو اقتراح لا غير.

¹⁷ زهرة اقشيش ، ملامح العملية التشريعية في ظل التعديل الدستوري الجديد ،مجلة الفكر البرلماني ، العدد 38 سنة 2016 ، ص

69، 68

¹⁸ المادة 136 من التعديل الدستوري الجديد 2016 .

نرى بأن المبادرة هي حق دستوري¹⁹ مخول للسلطتين (التشريعية والتنفيذية) أو للسلطة التشريعية فقط بموجبه يودع مشروع أو إقتراح قانون أو ميزانية أمام البرلمان بغرض المناقشة والتصويت عليه كما هو أو بعد إدخال تعديلات عليه.

الفصل الأول دور البرلمان في المجال التشريعي

غير أننا نلاحظ عجز البرلمان في مواجهة المشاكل في مختلف المجالات مما يتطلب الإقرار لقوة السلطة التنفيذية²⁰ في إيجاد البدائل والحلول المناسبة لمتطلبات ومقتضيات الفترة وبالتالي الإستلاء على معظم الوسائل التي كانت تتمتع بها السلطة التشريعية.

يتضح جليا للعيان أن النظام الدستوري الجزائري يحاول توزيع المبادرة بالتشريع بين البرلمان بغرفتيه وبين السلطة التنفيذية وبذلك حدد من خلال الدستور²¹ في بعض المجالات للتشريع من قبل البرلمان ويترك ماعدا ذلك التشريع من خلال المراسيم التنظيمية الأتية من قبل السلطة التنفيذية ، حيث تثير مسألة الفصل بين السلطتين جدلا كبيرا وإشكاليات قانونية يتولى الفصل فيها المجلس الدستوري غير أن المبادرة بالتشريع أصبحت في الجزائر من الإختصاصات الكبرى للحكومة وهذا لتمكينها من تحضير وإعداد القوانين لتنفيذ برامجها أو بالأحرى البرنامج الذي سهر على تطبيقه والملتزم به أمام البرلمان وفي مقابل هذا، فإن البرلمان هو صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع والممثل الوحيد لإرادة الشعب ويتمثل في حق المبادرة في التشريع و في الإقتراحات التي يقدمها 20 نائبا غير أن هذه المبادرة تبقى ضعيفة لعدة أسباب نذكر منها، قلة أو عدم وجود معلومات وإحصائيات كافية وصحيحة عن مختلف القطاعات ،عدم تزويد النواب بهيئة خبراء إنخفاض المستوى التعليمي والثقافي للنائب التقيد بالطرح الحزبي وهو مايشكل عائقا لبعض الكفاءات .

والمبادرة حق للسلطتين التشريعية و التنفيذية ، غير أن تسمية النص المقدم من طرف السلطتين يختلف، ما يقدم من طرف السلطة التشريعية يسمى إقتراح قانون *de loi proposition*، وما يقدم من قبل الحكومة فهو مشروع قانون *projet de loi*

¹⁹ وليد شريط ،السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراة ، جامعة ابوبكر بلقايد ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تلمسان 2012/2011 ، ص 224.

²⁰ سعيد بوالشعير النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية ، سنة 2013 ، ص 84 .

²¹ عيسى الطيبي ، محاضرة حول المبادرة بالتشريع لكل من البرلمان والسلطة التنفيذية ، الموسم الجامعي 2015/2016 .

،ولإطلاع على محتوى المطلب الثاني سوف نتطرق الى المبادرة بمشروع قانون (الفرع الأول) و مرحلة إقتراح القانون والتصويت عليه على مستوى المجلس الشعبي الوطني (الفرع الثاني) اما (الفرع الثالث) نتعرف على التعديلات على المشاريع أو الإقتراحات .

دور البرلمان في المجال التشريعي

الفصل الأول

الفرع الأول: المبادرة بمشروع قانون

تمكنت البرلمانات أن تستحوذ على السلطة التشريعية بعد صراع مرير مع الملوك، و سيطرت على مختلف المجالات،²² إلا أن التطور الذي عرفته الدولة و التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بسبب زيادة مهام الدولة، و سقوط الحكم المطلق و إرتباط مؤسسات الدولة بالشعب أكثر من إرتباطها بالملوك، إستدعت التعاون و التشاور من أجل تحقيق مطامح الشعب فتقرر في مختلف الدساتير بطريقة أو بأخرى حق المبادرة بالتشريع عن طريق مشاريع أو إقتراحات قوانين، وهو النظام الذي إعتنقه المؤسسات الدستورية في الجزائر ، حيث خول الدستور للحكومة والمجلس بغرفتيه المبادرة عن طريق تقديم مشاريع أو إقتراحات قوانين تقدم أمام المجلس الشعبي الوطني للمناقشة ثم الموافقة عليها²³ .

للاستفادة أن المبادرة الصادرة عن الوزير الأول تسمى بمشاريع القوانين الحكومية²⁴ وقد نص عليها في المادة 119 من الدستور والمستوحات من المادة 39 من الدستور الفرنسي 1958 حين نص على انه " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين"

المادة 136 من دستور 2016 والمادة 137 جديدة والتي تنص أنه تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة ،وبإستثناء الحالات المبينة تودع كل مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وبهذه الإضافة أعطى المؤسس الدستوري صلاحيات المبادرة بالتشريع للغرفة الثانية ولو

²² سعيد بو الشعير ، مرجع سابق ، ص 117 .

²³ لكل من الوزير الأول والنواب واعضاء مجلس الامة حق المبادرة بالقوانين ، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة اذا قدمها 20 نائبا او 20 عضوا في مجلس الامة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 ، تعر ض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ، بعد راي مجلس الدولة ، ثم يودعها الوزير الاول حسب الحالة ، مكتب المجلس الشعبي الوطني او مكتب مجلس الامة .

²⁴ عيسى طيبي ، مكانة الوزير الاول في الجزائرمن خلال طبيعة سلطاته على ضوءالتعديل الدستوري 2008 ،مجلة الحقوق والعلوم الانسانية ،الصادرة عن المركز الجامعي زيان عاشور بالجلفة ،العدد 03 ، في شهر جوان 2009، ص 193 .

بصفة محددة عكس ما كان عليه في الدستور السابق الذي يعطي فقط صلاحية المبادرة لنواب المجلس الشعبي الوطني إضافة بالطبع الى السلطة التنفيذية والمجسدة حاليا في الوزير الأول .

الفصل الأول دور البرلمان في المجال التشريعي

للتفسير أكثر في هذا الميدان ، نجد الإقتراح الحكومي يتسم بجدية أفكاره وعمق دراسته وحسن صياغته وتطابقه مع السياسة المنتهجة للدولة ، كما أنه يصدر في حدود الإمكانيات والآغلفة المالية التي تتوفر عليها ميزانية الدولة .
فالدولة بحكم موقعها في قمة هرم السلطة تستطيع تقدير إمكانيات وقوة النظام التشريعي القائم، ويمكنها إستبيان مواضع النقص والقصور، ولها أن تستعين بالأجهزة المختصة التابعة لها.

في المقابل قد يشوب الإقتراح المقدم من طرف نواب البرلمان أو اعضاء مجلس الأمة عيوب تنقص من قيمته وفاعليته ومدى نجاعته ، خاصة إذا غلب عليه طابع الشهرة والدعاية لأغراض وإستحقاقات إنتخابية مقبلة .
من أجل تجنب العيوب التي يمكن أن تترتب عن إنفراد الحكومة أو البرلمان بالمبادرة التشريعية ،أصبح الإقتراح مشترك بين الهيئتين ، لكن السؤال هل المبادرة بالتشريع عمل تشريعي ؟

في هذا الصدد هناك إتجاه فقهي ذهب الى أن المبادرة، بإقتراح او مشروع يعتبر مساهمة في العملية التشريعية ،إلا أنه ليس عمل تشريعي خالصا لأن التشريع تجتمع فيه عناصر الإقتراح، والموافقة البرلمانية و الإصدار أو إعتراض توقيفي²⁵، أما الإتجاه الأخر فإنه يرى أنه يجب التمييز بين الإقتراح البرلماني الصادر عن السلطة التشريعية وبين مشروع القانون الصادر عن السلطة التنفيذية فأقتراح القوانين يعتبر عملا تشريعيًا لأنه صادرا عن صاحب الإختصاص الأصيل ،ولا يمكن إعتبار المبادرة التشريعية إجراء خارجا عن العملية التشريعية ،كون الجهاز الذي يتقدم بالمبادرة التشريعية يكون مساهما فيها .

²⁵ وليد شريط الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدساتير المغاربية ، كلية الحقوق ،جامعة سعد دحلب البلية ،2006 ،ص 11

لذا فالبرلمان لا ينفرد بالمبادرة التشريعية بل تشاركه فيه السلطة²⁶ وهو الرأي الصائب فالبرلمان ليس بوسعه الإنفراد بهذا الإختصاص بسبب المعطيات التي سبق ذكرها وهذا ما أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري وبها أعطى دور المبادرة بالتشريع الى الهيئتين على السواء مع فرض جملة من الضوابط والإجراءات .

الفصل الأول دور البرلمان في المجال التشريعي

المشروع المقدم من طرف الوزير الأول يعرض على إحدى مكثبي المجلسين مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به، بعد أن يودع أمام مكتب المجلسين مرفوقا بعرض للأسباب والوثائق الضرورية ، ثم يعرض على اللجنة المختصة على مستوى الغرفتين حيث تسند لهما مهمة دراسة المشروع وعلى إثر إستدعائها من قبل رئيسها أثناء الدورة أو من رئيس المجلس المعني ، حسب جدول الأعمال أو بطلب من الوزير الاول ، ولدى الإنتهاء من دراسة القانون تعد اللجنة المختصة تقريرها الأو لي الذي يعرض على المجلس .

التقرير تعده اللجنة على ضوء دراستها لمشروع أو إقتراح القانون و إدخال التعديلات التي تراها مناسبة ، في جلساتها المخصصة للموضوع، و بعد الموافقة تقدمه أمام المجلس بغرض المناقشة و الموافقة ، وهو التقرير الذي توزعه على الأعضاء الذين بإمكانهم تقديم إقتراحات إذا كان المجلس منعقدا في دورته ويعرض للتصويت .

في حالة التقدم بتعديلات فإنها تحال على اللجنة عند عدم الإتفاق أثناء المناقشة ، و عندها تتولى دراسة مجمل التعديلات (من الحكومة أو النواب أو الأعضاء مع حق سحبها) هدفها التوفيق بين مختلف الآراء²⁷، حيث يحضر ممثل الحكومة و إمكانية حضور ممثلين أو ممثل عن أصحاب إقتراح التعديل، فتقرها أو ترفضها أو تدخل عليها تعديلات جديدة ، أين يعرض نص المادة المتفق عليه من طرف اللجنة و الحكومة و النواب على التصويت فينال الموافقة حتما أو عند التعارض تطرح صيغ التعديلات بجانب صيغ اللجنة، والنواب هم الذين يفصلون في الموضوع بموجب منح أغلبية الأصوات لصيغة على أخرى.

²⁶ وليد شريط ، مرجع سابق ، ص 214 .

²⁷ سعيد بالشعير، مرجع سابق، ص 120، 367

حتى تتمكن اللجنة من تقديم تبريرات بشأن مواقفها من النصوص (أولية أو تعديلات) فإن المناقشة تبدأ بالإستماع لممثل الحكومة أو مندوب أصحاب التعديل ثم تقديم تقرير اللجنة المختصة بهدف توضيح موقفها ورأيها بشأن المشروع أو الإقتراح و التعديل .

الفصل الأول دور البرلمان في المجال التشريعي

الإختصاصات التشريعية في الميدان المالي كانت فيما مضى من إختصاص الملوك ، غير أنه نتيجة للصراع الذي وقع بينهم وبين ممثلي الشعب خاصة في المملكة البريطانية ، إنتقلت هذه السلطة إلى البرلمان و أصبحت صاحبة الإختصاص حيث أصبحت البرلمانات هي التي تقوم بدراسة المشاريع المتعلقة بميزانية الدولة، إلا أن التطور الذي صاحب المجال التشريعي شل مبادرة البرلمانين وتحولت المبادرة بقانون المالية الى الحكومة وتبرير ذلك كون التشريع المالي مرتبط إرتباطا وثيقا بالجانب الإقتصادي والإجتماعي وبنشاطات الدولة من خلال برنامج رئيس الجمهورية والذي ينبثق عنه مخطط عمل الحكومة، وكذلك كون الحكومة تملك الإمكانات البشرية من خلال الموازنة بين نفقات مؤسسات الدولة وبين الإيرادات المتوقعة²⁸ فعليا ضف الى ذلك الحكومة هي التي تتولى تنفيذ الميزانية من جهة وعدم إختصاص النواب بالشأن المالي لقلة المعلومات التي يتطلبها هذا العمل من جهة اخرى ، لذا أصبح إعداد وتحضير مشروع قانون المالية من مهام الحكومة وعلى رأسها وزير المالية، وعلى إثره تقدم الحكومة مشاريع قوانين المالية للمجلس من أجل مناقشتها والتصويت عليها وللبرلمان بغرفتيه أحقية الدراسة والإثراء، عن طريق لجنة المالية للمجلسين والمكونة من النواب ومن أعضاء في الغرفة الثانية، ويكمن دورها في تفحص الموارد المالية المرصدة في مواد وبنود المشروع وتعرض رأيها على اللجنة العامة في تقرير أولي أو تمهيدي، ويتولى النواب إدخال التعديلات على المشروع وكمرحلة أخيرة تتولى الحكومة تنفيذ الميزانية بعد التصويت والمصادقة عليها من قبل المجلسين، على أن يعمل البرلمان على مراقبة حسن تنفيذها وسيرها وفق الآليات²⁹ والأدوات المتاحة والتي حددها له الدستور

²⁸ عبد المجيد ابراهيم سليم ، السلطة التقديرية للمشرع ، دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2010، ص 128 .
²⁹ وليد شريط ، مرجع سابق ، ص 226

والقوانين العضوية المنظمة لعلاقة البرلمان والحكومة ، وترك ميدان التنظيم للسلطة³⁰ التنفيذية، وقد وضعت بعض القيود على البرلمان أدت في الأخير إلى تقييد مبادرتها في هذا المجال وهذا لنقص خبرتها في التسيير المالي والتخطيط المركزي لبنود ومواد الميزانية

الفصل الأول دور البرلمان في المجال التشريعي

في الجانب المالي ، وأدرج مشاريع القوانين المالية في قائمة السلطة التنفيذية عوض السلطة التشريعية ، وهي حرة في التصرف من حيث تاريخ تقديمها للمجلس لمناقشتها والتصويت عليها، وهو ما أدى ببعض النواب إلى المطالبة بإيداعها لدى مكتب المجلس مبكرا، حتى يتسنى لهم مناقشتها بطريقة جدية و هو ما تحقق في 31 ديسمبر 1989 أين وافق النواب على تعديل القانون بما يتماشى ومطالبهم، التي من بينها تقديم مشروع قانون الميزانية خلال شهر سبتمبر من كل سنة على الأقل (تعديل المادة 57)، حتى يتسنى لهم مناقشة الميزانية ومراقبة الحكومة في ظروف معقولة و بصفة جدية .

الذي ينبغي ملاحظته في هذا المجال هو أن المؤسس الدستوري لم يتخذ موقفا صريحا وحازم حول ما إذا لم تقدم الحكومة مشروع قانون الميزانية في موعده المحدد أو أنها قدمته لكن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لم يوافق عليه بعد إنقضاء المدة المحددة ففي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد مسبقا بـ75 يوما من تاريخ الإيداع، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر وأضافت الفقرة الأخيرة من المادة 138 معدلة أنه سوف تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 132 من الدستور الذي سوف يعد لاحقا، مع الإطلاع على ماجاء به القانون العضوي 02/99 في مادته 44 المتعلقة بالتصويت على قانون المالية³¹ هو الإتجاه الذي أكدته دستور 2016 فقد جاء في المادة 139 بدون تعديل حملت نفس المضمون في دستور 1996 (لايقبل إقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة ، أو توفير

³⁰ سعيد بوالشعير مرجع سابق ، ص 367.

³¹ المادة 132 من التعديل الدستوري الجديد 2016

مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها) وعليه المؤسس الدستوري أبقى هذه المادة حكراً للسلطة التنفيذية كما أوكل أيضاً اختصاص التصويت على الميزانية للمجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 138 في فقراتها الأخيرة والحقيقة أن هذه القاعدة كرسّت مسابرة لمختلف الأنظمة ولمتطلبات المصلحة و العصر .

الفصل الأول دور البرلمان في المجال التشريعي

بعد إستماع رأي اللجنة المختصة بالمالية والإقتصاد بالمجلس، في حالة إعتراض الحكومة على إقتراح قانون اعتمادا على المادة 114 وفي ظرف 15 يوما من إرسال الإقتراح إليها، ويفهم من هذا النص خلافا للنظام الداخلي الملغي³² بأن الحكومة لها إمكانية الإعتراض دون أن تستشار من جهة، و أن مكتب المجلس ، خلافا لما كان عليه في ظل دستور 1976 وهو الذي يقدر الحالة و لمكتب اللجنة المختصة، القبول أو الرفض ، فضلا عن أن المكتب كي يقرر، يجب عليه أن يستشير، ليس مكتب اللجنة المختصة و لكن لجنة المالية بكاملها ذات الإختصاص في المجال المالي والمؤهلة لابداء الرأي حول إعتراض الحكومة عن إقتراح قانون لمخالفته أو عدم مخالفته لإحكام الدستور.

إذا فالبرلمان بالرجوع الى دستور 1996 المعدل لاسيما المادة 07/120 فهو مقيد بالمدة الزمنية عند التصويت على قانون المالية والمقررة ب75 يوما لمصادقة البرلمان ،حتى وإن كانت هاته المصادقة ليس لها تأثير أو معنى لكون في حالة عدم المصادقة في الأجل المبينة والمحددة في الدستور ، يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر مشروع الحكومة بأمر . نفس المنحى أخذ به المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 حسب فقرات المادة 138 ولم يطرأ أي تعديل في الفقرة ما قبل الأخيرة .

الملفت للانتباه أيضا ان النصوص التي تحكم قطاعات الدفاع الوطني بإعتبارها قطاعات حساسة وإستراتيجية وتكتسي طابع التكم والسرية ، أستثنيت من مجالات التشريع عن طريق البرلمان و يصدرها رئيس الجمهورية بواسطة الأوامر والقصد من وراء ذلك

³² سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 378.

والهدف هو تجنب مناقشاتها³³ أو إبداء الرأي بشأنها سواء من طرف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ، بالإضافة كذلك الى استثناء مناقشة ميزانية قطاعي الدفاع الوطني ورئاسة الجمهورية من قبل البرلمان بغرفيه ، وهذا مايعتبر في رأينا إنقاص في دور البرلمان .

دور البرلمان في المجال التشريعي

الفصل الأول

الفرع الثاني:مرحلةإقتراح القانون والتصويت عليه بالمجلس الشعبي الوطني

لابد أن نشير الى ضوابط عملية صياغة النصوص التشريعية الرشيدة ، حيث تتحكم فيها عدة معطيات أهمها ،يجب أن يصاغ النص التشريعي متشعبا بالروح العامة للشعب وضمير الأمة ومتضمنا لمبادئ وأسس وقيم ورموز المجتمع والدولة³⁴، وأن يكون محترما لحقوق وحریات الإنسان والمواطن المدنية والسياسية والإجتماعية والإقتصادية ومراعيا لدواعي المحافظة على النظام العام، كما يتطلب أيضا في النص التشريعي مراعاة حل المشاكل المختلفة بما فيها الأمنية حلا علميا وقانونيا موضوعيا وعادلا، ومتشعبا بعمق الحياة الإجتماعية الواقعية وبتطلعات وإنشغالات وأمال المجتمع والمواطن المتغيرة بتغير الظروف والزمان والمكان أيضا ضرورة تكييف القوانين مع كافة عوامل وظروف المختلفة والمحیطة بالمجتمع، وأخيرا يجب أن تترجم وتجسد العملية التشريعية في التعديل الدستوري الجديد روح وفلسفة الإصلاحات المتنوعة على أرض الواقع وبكل صدق وأمانة وإخلاص .

حسب ما هو منصوص عليه في دستور وفي القانون العضوي الناظم للبرلمان وعلاقته الوظيفية مع الحكومة والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان، فإن دراسة ومناقشة مشاريع وإقتراح القوانين تتم على مستوى اللجان الدائمة المختصة وفي الجلسات العامة قبل إجراء التصويت عليه وفي حضور ممثل³⁵ الحكومة لكافة مراحل ودراسة النص والتصويت عليه بعدما تضطلع الحكومة بتقديم مشاريع القوانين أمام اللجنة المختصة وفي الجلسات

³³سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 95

³⁴ زهرة أقشيش، مرجع سابق، ص 68.

³⁵ زهرة أقشيش، مرجع سابق، ص 70.

العامة كما يمكن لممثل الحكومة أن يقدم التوضحات والتحفظات حول مشروع النص وذلك في إطار أحكام المواد من 27 الى 38 من القانون العضوي³⁶.

طبقا لأحكام المواد 56-62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وبعد إنتهاء اللجنة المختصة من دراسة مشروع أو إقتراح القانون تنصب ذلك في البداية وقبل إفتتاح جلسات المناقشة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني في تقرير برلماني تشريعي

الفصل الأول دور البرلمان في المجال التشريعي

تمهيدي لتتعلق على أساسه وبعد تقديم مشروع القانون من قبل ممثل الحكومة أو ممثل عن العشرين (20) نائب في حالة الإقتراح بقانون.

بعد الإنتهاء من عمليات المناقشة تتم عملية التصويت بالأغلبية على النص التشريعي حسب المادة 120 من الدستور السابق والمادة 138 معدلة من التعديل الدستوري 2016 وأحكام المادتين 63/64 من النظام الداخلي للمجلس المعدل والمتمم³⁷، ويحال ذلك النص فوراً الى مجلس الأمة والوزير الأول .

بالرجوع لنص المادة 119 من دستور 1996 والمادة معدلة 136³⁸ من دستور 2016 نجد أن نواب المجلس والوزير الأول وأعضاء مجلس الأمة يتمتعون بحق المبادرة بالقوانين . أيضاً مبررات تنظيمية أخرى لعدم قبول إقتراح قانون إذا كان يتناول نفس الموضوع الذي يعالجه إقتراح أو مشروع قانون قيد الدراسة في في محتوى مماثل لمحتوى إقتراح أو مشروع قانون رفضه المجلس الشعبي الوطني خلال السنة التي سبقت إيداعه ، و هو يؤكد التمييز بين مشاريع و إقتراحات القوانين ، فالنص لا يتحدث عن المشاريع و إنما على الإقتراحات ، ذلك أن هذه الأخيرة ، هي التي يمكن أن تكون محلاً لعدم القبول .

³⁶ القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 من شهر مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 15 ، بتاريخ 07/مارس 1999، ص 12 .
³⁷ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية ، رقم 53 المؤرخ 13 أوت 1997 ، المعدل والمتمم بالنظام الداخلي الصادر في الجريدة الرسمية ، العدد 46 ، المؤرخ في 30 جويلية 2000 ، لمادتين 63/64 من النظام الداخلي للمجلس المعدل والمتمم .

³⁸ إضافة وأعضاء مجلس الأمة الحق المبادرة بالقوانين ، أو 20 عضواً من مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137، و تودع مشاريع القوانين حسب الحالة ، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة

في حالة قبول إقتراح قانون من طرف المكتب ، يسجله هذا الأخير في جدول أعمال الدورة المقبلة.

إقتراحات القوانين ترسل إلى الحكومة فور تسجيلها بغرض تمكينها من الدراسة أو الإعتراض عليها، وهو ما يجعل الإقتراحات خاضعة لقيود عديدة ذكرنا بعضا منها، و نضيف لها قيد المدة الزمنية ، إذ أن مكتب المجلس مقيد بتقرير القبول في شهرين، و هي مدة طويلة (تبلغ الحكومة إعتراضها في ظرف و يبلغ المكتب عدم القبول بعد إستماع رأي اللجنة المختصة بالمالية في أيام إبتداء من تبليغ إعتراض الحكومة) من جهة، كما أن تأجيل

دور البرلمان في المجال التشريعي

الفصل الأول

تسجيل الإقتراح المقبول خلال المدة المحددة في جدول أعمال الدورة المقبلة من شأنه أن ينقص من قيمة وأهمية الإقتراح من جهة ثانية ، ذلك أنه إذا تقدم النواب (20 فأكثر) بإقتراح في الأيام الأولى من دورة محددة ، فإن إقتراحهم رغم توافر الوقت الكافي لدراسته خلال نفس الدورة يؤجل إلى الدورة الموالية، في حين أن مشاريع الحكومة لا ترد عليها قيود لأنها متصلة بمخطط الحكومة وبرنامج الرئيس و من حيث المدة لأنها تكتسي طابع الإستعجالي، وهو تعبير يفيد أنه بإمكان الحكومة أن تتقدم بمشاريع قوانين في أي وقت مع مراعاة الأجل المعقول الذي يسمح للمجلس مناقشتها، وهو موقف دفاعي في مواجهة السلطة التنفيذية صاحبة الحق في طلب الأولوية لمناقشة مشاريع أو إقتراحات قوانين .

الفرع الثالث : التعديلات على المشاريع أو الإقتراحات

التعديلات وسيلة تملكها السلطة التشريعية للضغط على السلطة التنفيذية ، و أحيانا فرض رأيها عليها في الحالات غير المخالفة للقوانين³⁹، خاصة منها ما يؤدي إلى تخفيض أو إضافة نفقات عمومية ، مما يجبرها على قبول تعديلات النواب والأعضاء أو أنها تلجأ إلى سلوك سحب النص إذا كان مقبلا من قبلها كما هو مقرر قانونا في النظام الجزائري أو طلب التصويت بدون مناقشة.

³⁹ سعيد بوالشعير مرجع سابق ، ص131.

فإذا كانت التعديلات ،على النصوص المعروضة أمام المجلسين سواء كانت إقتراحات أو مشاريع ، من حق الحكومة أو اللجنة الدائمة المختصة أو النواب وأعضاء مجلس الأمة

فهناك شروط يجب مراعاتها عند تقديم طلب تعديلات على النص الذي هو رهن الدراسة ، إذ يجب أن يكون التعديل معللا وبإيجاز وأن يخص مادة من مواد النص المودع او له علاقة مباشرة بإدراج مادة إضافية .

يوقع تعديل النواب والأعضاء من قبل جميع أصحابه ويودع في أجل 24 ساعة إبتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل حسب القانون .

الفصل الأول

دور البرلمان في المجال التشريعي

يقدر مكتب المجلسين مدى قبول التعديل حسب أحكام هذه المادة 61 من النظام الداخلي ووفق للمادة 28 من القانون العضوي المنظم لعمل المجلسين، ويقرر مكتب المجلس قبول التعديل أو رفضه شكلا، في حالة عدم قبول التعديل يكون القرار معللا ويبلغ الى مندوب أصحابه.

تحال التعديلات المقبولة على اللجان المختصة وتبلغ الى الحكومة وتوزع على نواب وأعضاء المجلسين ويتم الفصل في كل الحالات من قبل المجلسين كل على حدى .

لايمكن أعضاء اللجنة المختصة إيداع تعديلات كتابية وفق أحكام المادة أو التوقيع مع أصحابها ويمكن الحكومة واللجنة المختصة تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها وموقع عليها، و أن تودع لدى مكتب المجلس من قبل صاحب التعديل (الحكومة أو اللجنة المختصة المكلفة بالموضوع محل التعديل أو النائب أو العضو)⁴⁰، على أن يدرس هذا الطلب من قبل مكتب المجلسين اللذان لهما صلاحية تقرير قبول أو رفض ذلك الطلب إعتامادا على ماورد في نص المادة 138 المعدلة من الدستور 2016، كما يجب أن يكون محتوى التعديل مدروسا من قبل اللجنة المختصة التي تعد تقريرا تكميليا.

فإن القانون المتضمن تنظيم وسير عمل المجلس ساري المفعول يسمح للنائب بتقديم بتعديلات شأنه شأن الحكومة و اللجنة المختصة، غير أن التعديل ينبغي أن يكون حول مادة واحدة، فقد نصت المادة 63⁴¹ من القانون سالف الذكر في فقرتها الثانية (لايقبل

⁴⁰ سعيد بوالشعير مرجع سابق ، ص132.

⁴¹ المادة 63 من القانون العضوي 02/99 .

التعديل إلا إذا تعلق بمادة واحدة)، وكذلك الحال بالنسبة للحكومة التي تقدم مشاريعها المضادة في شكل تعديلات مادة بعد مادة للنص المعروض للمناقشة طبقاً للفقرة الرابعة من ذات المادة ، إلا أن المشروع الذي تقدمه الحكومة يكون كمشروع مضاد للتعديلات المقدمة وهو ما يمكنها من التفوق في المبادرة التعديلية أين تنتظر إلى أن يحين الوقت، أما بسبب الإختلاف بين أعضاء اللجنة والنواب "المقترحين النص والتعديل" فتتدخل بتعديلاتها المضادة التي تراعي فيها الإتجاه العام أو الغالب مما يمكنها من إكتساب رأي النواب دون أن تضحي بوجهة نظرها كلية

الفصل الأول دور البرلمان في المجال التشريعي

أما التعديلات المقدمة من قبل الحكومة أو أصحاب إقتراح للقانون فإنها غير محددة المدة، إذ يحق للطرفين تقديم تعديلاتهما في أي وقت كان طبقاً للمادة 64 فقرة أخيرة⁴² ، وهو النص الذي يتماشى و المنطق ، ذلك أن المتقدم بمشروع أو إقتراح قانون يبقى صاحب حق في الدفاع عن رأيه و تقديم ما يراه من التعديلات المدعمة لرأيه، و هو موقف يتماشى مع مبدأ المساواة في المبادرة بالتعديل ، خلافاً لما كان عليه الحال في ظل النظام الداخلي الملغي أين كان النواب مقيدون من حيث المدة بينما الحكومة تتمتع بالحرية الكاملة ، من حيث الوقت في تقديم التعديلات التي تراها ملائمة ومناسبة .

من الشروط الأخرى التي يجب مراعاتها لتقديم التعديلات أن تنصب على النص و تتطابق معه أو كانت تخص مواد إضافية ، إذا كانت مقترحة في إطار مشروع قانون أو إقتراح قانون

و سبق أن ذكرنا بأن اللجنة المختصة بناء على المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس يمكنها⁴³، و يستصاغ من هذا النص أن الإعتراض يكون من طرف واحد هو الحكومة،

⁴² يجوز للحكومة أو لأصحاب إقتراح القانون إيداع تعديلاتهم في أي وقت .

⁴³ بعد أن تودع لديها التعديلات المقبولة من طرف المكتب ،وتتولى بحثها و دراستها فتوافق عليها ، و هذا يعني رفض ما ورد في النص الأول (مشروع أو إقتراح) ، وحتى و التراجع عن رأيها الوارد ضمن التقرير التمهيدي بشأن المسألة التي ورد بشأنها التعديل ، أو تدخل على التعديل تعديلاً أو تعديلات ، و إما أن ترفض النص ، ولكن عليها أن توضح ذلك في تقريرها ، و يترك الأمر للنواب عند المناقشة و التصويت ، ويفهم مما سبق أن هذا الرفض المحتمل يبقى معلقاً على شرط إقراره من قبل - المجلس ، أما النوع الثاني من الرفض ، و الذي يكون ذا صبغة مطلقة ، فهو الذي يقرره مكتب المجلس بناء على المادة 21 والمادة 61 من

خلافًا للنظام الداخلي السابق الذي كان يقضي على أنه "يمكن للحكومة أو لأي نائب يعترض في كل وقت معتمداً على أحكام الدستور على التعديلات المخالفة لهذه المادة"، وأن يكون بسبب احتمال مخالفته لأحكام مواد الدستور دون إغفال لحق إخطار المجلس الدستوري⁴⁴، من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني إذا لم يستجب

الفصل الأول **دور البرلمان في المجال التشريعي**

مكتب المجلس الشعبي لإعتراف الحكومة أو لم تعترض هذه الأخيرة نهائياً إلى حين الموافقة على النص أو إصداره .

أما بالنسبة للقانون العضوي فإنه يخضع للإجراءات نفسها التي يمر بها القانون العادي وإختلاف إلا في التسمية أو المصطلح قانون عادي وقانون عضوي، ويخضع في نظام التصويت عليه على نظام الأغلبية المطلقة وليس أغلبية الحاضرين كما جاءت به المادة 138 معدلة بإضافة عبارة وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو الأغلبية المطلقة بالنسبة للمشاريع القوانين العضوية ، والسبب في ذلك يعود إلى كون القانون العضوي هو تكملة للدستور وأسمى من النصوص القانونية العادية والأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية أي المجلسين ، لكنه أقل من المعاهدات والإتفاقيات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب المادتين 149،150⁴⁵ من التعديل الدستوري الجديد 2016 وما يقابله من الدستور السابق 1996 في مواد 131 و 132 ، حيث تنص المادة 150 المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون .

كما يمكن أن يكون بمبادرة من المكتب في حالة مخالفة أو عدم مراعاة التعديل للشروط المحددة في المادة 61 من القانون المتضمن تنظيم وسير المجلس ، و المتمثلة أساساً في

النظام الداخلي ، لكن النص لم يبين الأسباب التي تدفعه إلى رفضها أو الجهة التي لها حق الاعتراض على التعديلات بإستثناء مخالفة لمجاء في مواد الدستور و بطلب من الحكومة.

⁴⁴سعيد بوالشعير مرجع سابق ، ص 377 .

⁴⁵ المادتين 149 و 150 من التعديل الدستوري الجديد 2016

الكتابة و التعليل و التوقيع ومراعاة النصوص سارية المفعول، و أن تكون متعلقة بمادة واحدة ومنطبقة مع النص الذي تعينه .

أما بشأن مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على معاهدات دولية، فإن اللجنة المحال عليها المشروع لا تدخل عليها تعديلات خلافا لمشاريع أو اقتراحات القوانين و إنما عليها أن تصادق عليها أو ترفضها أو تؤجلها ، فقد جاء في المادة 131 من دستور 1996 والمادة 149 معدلة 2016⁴⁶ ، وهذا يعني أن المجلس الشعبي الوطني يوافق عليها صراحة أو يرفضها أو يؤجلها مع التعليل في الحالتين الأخيرتين .

الفصل الأول دور البرلمان في المجال التشريعي

المبحث الثاني: العمل التشريعي على مستوى مجلس الأمة

إستبعاد المادة 119 من دستور 96 مجلس الأمة من المبادرة بإقتراح القوانين يطرح تساءلا وتناقضا واضح بين المادتين 98 و 119 في تبيان إختصاصات المجلس قد تداركه المشرع الدستوري في التعديل الجديد بإضافة صلاحية المبادرة لأعضاء مجلس الأمة بالرجوع الى المادة 136⁴⁷ من الدستور المعدل وبها استرجع عضو مجلس الأمة مكانته التشريعية في البرلمان ولكنها بصفة محددة .

يلاحظ عضو مجلس الأمة⁴⁸ أن التعديل الجديد للدستور، أعطى صلاحيات مقيدة لمجلس الأمة في إقتراح القوانين وتعديلها، وتوسيع دور المعارضة في إقتراح القوانين والمطالبة بقرارات جديدة في المجلس الدستوري .

إلا أن القصد كان إعطاء مجلس الأمة مطلق الصلاحيات في المجال التشريعي، أما المادة 119 من الدستور فقد قيدته أي أن نص المادة 98 من الدستور⁴⁹ تمثل قاعدة عامة تتعلق بالسيادة في ممارسة السلطة التشريعية وكامل مراحل التشريع لكن اذا ما انزلنا خصوصية المادة 119 والمادة 120 و على العموم المادة 98 فإنه يقودنا ان سيادة البرلمان في ممارسته للسلطة التشريعية سيقاسمها المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من خلال منح حق اعداد النص التشريعي المجلس الشعبي الوطني ، و منح حق عملية

⁴⁶ لا يجوز تقديم تعديلات حول مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الإتفاقيات الدولية "

⁴⁷ المادة 136 معدلة من التعديل الدستوري الجديد 2016

⁴⁸ مقابلة ، قدور كاس، عضو مجلس الأمة ، متقاعد ، الجلفة ، يوم 20 /04/ 2016

⁴⁹ سعد عمير الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر دار الهدى عين مليلة الجزائر طبعة 2009 ص154

المصادقة لمجلس الأمة وبهذا التعاون تكتمل سيادة البرلمان في اعداد القانون والتصويت عليه ،واضح ان المتمعن في هذا يلاحظ ان المجلس الشعبي الوطني قد منح الحقين معا في اعداد القانون والتصويت عليه ،بينما منح مجلس الأمة حق المصادقة والمبادرة ، ثم أن السيادة لاتعني فصل الوظيفة التشريعية وجعل كل من مجلسين يتمتعان بقسم من السيادة ، فهي تعود الى البرلمان ككل ابتداء من اعداد القانون والوصول الى التصويت، ولمعرفة الجانب التشريعي لمجلس الأمة في ظل الدستور المعدل ،حيث نتطرق في (المطلب الأول) الى المبادرة بإقتراح القوانين لمجلس الأمة وكيفية مرحلة الخلاف بين الغرفتين في المطلب الثاني

الفصل الأول
دور البرلمان في المجال التشريعي

المطلب الأول : المبادرة بإقتراح القوانين

من جانب اخر فان الحكم الذي جاءت به المادة 98 من الدستور 96 المنظمة لعمل السلطة التشريعية يعني المؤسس الدستوري لم يكن له إختيار إبعاد مجلس الأمة عن المبادرة بالقوانين ومن ثم فسبب الإبعاد هو تناقض موجود في المادة 119 التي تمت صياغتها دون الرجوع للمادة 98⁵⁰ من الدستور وتم تداركه في التعديل الجديد لدستور من خلال المادة 136 من 2016 وعلى مجلس الأمة حاليا ان يعيد صياغة نظامه الداخلي في ضوء التعديلات الحاصلة .

سنحاول التطرق في المطلب الأول الى مرحلة دراسة ومناقشة مشروع النص القانوني على مستوى مجلس الأمة والمصادقة عليه في (الفرع الأول) و(الفرع الثاني) مرحلة التبليغ وإصدار النص التشريعي.

الفرع الأول : مرحلة دراسة ومناقشة مشروع النص القانوني بمجلس الأمة

لقد استند المشرع في صياغته لأحكام القانون⁵¹ على واقع عملي فرضته احكام المادة 119 من الدستور التي تمنح لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين اذ جاءت نصوص القانون العضوي 02/99 مؤكدة لابعاد مجلس الأمة عن حق المبادرة بالقوانين لكن ماجاء على لسان التعديل الجديد أعاد لعضو مجلس الأمة مكانته في البرلمان بموجب المادة 136⁵² الفقرة الأولى والمادة 137 من دستور 2016 لكنها بصفة مقيدة

⁵⁰ يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ،وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه .

⁵¹ القانون العضوي 02/99 .

من خلال قراءة أحكام المواد 20 إلى 25 من القانون العضوي تحت عنوان ايداع مشاريع وإقتراحات القوانين نلاحظ في المادتين 20/21 من ضمن شروط وإجراءات تطبيق أحكامهما أحال المشرع الى الشروط والإجراءات التي جاءت بها المادة 119 من الدستور والتي اسست لعدم أحقية مجلس الأمة المبادرة بالقوانين قبل التعديل الجديد.

المادة 22/02 من القانون نفسه ،تكون من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني وليس مجلس الأمة، فضلا عن ذلك فان هذا الإستنتاج يدعمه الشرط الأول المفروض على عملية سحب اقتراحات القوانين في نفس الفقرة وهو اعلام مجلس الأمة، فبمفهوم المخالفة لو كان أعضاء مجلس الأمة هم اصحاب الإقتراح فان الأمر لايجتاج الى اعلامهم بعملية سحب الإقتراح والتالي فهم غير معنيين بحق إقتراح القوانين .

اما المادة 23/01 فهي تشترط لإقتراح القانون ان يكون موقعا عليه من عشرون نائبا (20) وحسب الدستور فان النواب يقصد بهم اعضاء المجلس الشعبي الوطني.

اما المادة 25 فقد اشترطت في تطبيقها واحكام المادة 23 ،اضافة الى نصها على الإجراءات التي تتخذها الحكومة في ابداء رايها لمكتب المجلس الشعبي الوطني وليس مجلس الأمة،فيما يخص القوانين ،فكل هذه المواد الأنفة الذكر كانت محل تعديل بمناسبة الدستور المعدل المادتين 136 و137 والنصوص التنظيمية التي تصدر بشأنها لاحقا .

في نفس الاتجاه سارت النصوص الداخلية للغرفتين ، حيث صادق المجلس الشعبي الوطني في المادة 56 من النظام الداخلي على ضرورة تطبيق المادة 25 من القانون

52 الفقرة الاولى "لكل من الوزير الاول والنواب وأعضاء مجلس الامة حق المبادرة بالقوانين "

العضوي 02/99 فيما يتعلق بإحالة رئيس المجلس الشعبي الوطني لإقتراحات القوانين على اللجنة المختصة .

الفصل الأول دور البرلمان في المجال التشريعي

كما أن المادتين 54 و59⁵³ من النظام الداخلي لمجلس الأمة قد أحالت عملية مصادقة مجلس الأمة على النصوص القانونية الى المادة 04/128 من الدستور . إذ هناك من يذهب الى ان مجلس الأمة لايمك اي حق في تعديل النصوص التي تاتيها من المجلس الشعبي الوطني و ما يؤكد على أن المسألة ليست بهذه البساطة ويرى ان مجلس الأمة له كامل الحق في اقتراح التعديلات على القوانين المحالة اليه من المجلس الشعبي الوطني وخير دليل الذهاب الى التحكيم عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء .

وقدمت عدة اقتراحات عبر العهود البرلمانية السابقة والتي نوجزها فيمايلي

1- مشاريع القوانين⁵⁴ :الجدول رقم 01 يعبر عن النشاط التشريعي للبرلمان والسلطة التنفيذية

الفترة التشريعية	إقتراحات القوانين (البرلمان)	مشاريع القوانين (الحكومة)
1997-2002	20 إقتراح	61 مشروع قانون و 09 اوامر
2002-2007	24 إقتراح	91 مشروع قانون تم تصويت على 88 منها
2007-2012	25 إقتراح	73 مشروع قانون صوت عليها بإستثناء قانون المحامات

⁵³ المادة 54 ، تصح مناقشات مجلس الامة مهما كان عدد الاعضاء الحاضرين ، وتكون المصادقة في مجلس الامة وفقا للمادة 120 الفقرة 03 من الدستور ، يناقش مجلس الامة النص الذي صوت عليه المجلس ويصادق عليه وفقا للمادة 120 من الدستور 1996 .

⁵⁴ سعيد بو الشعير مرجع سابق، ص 129 .

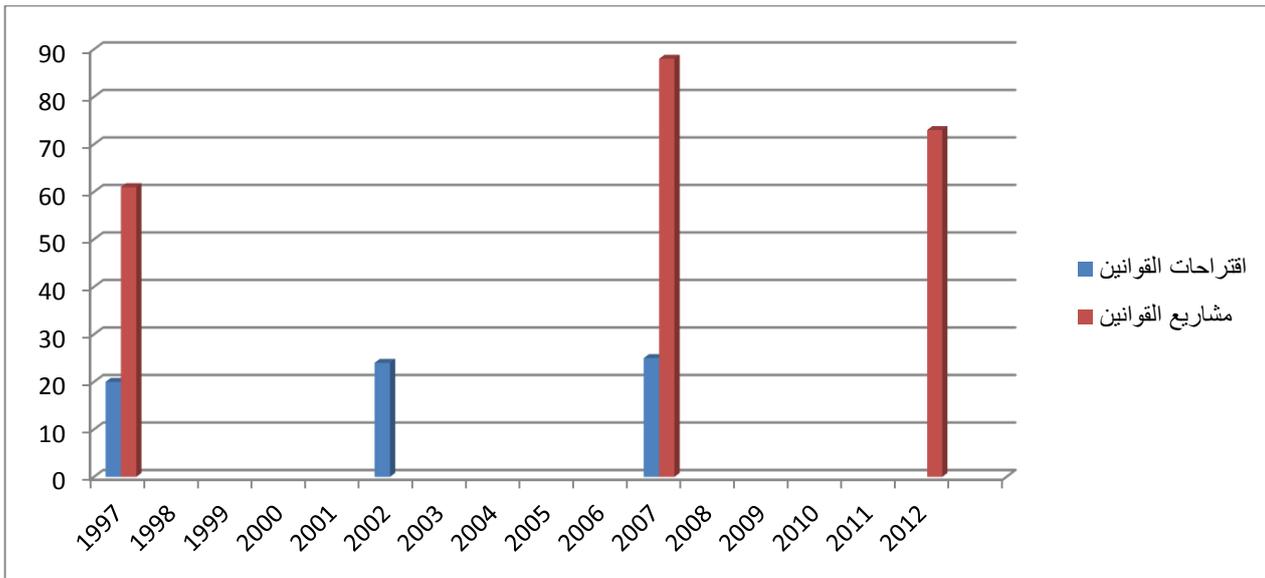
إقتراحات القونين :

- العهدة التشريعية 1997-2002 تقدم النواب ب 20 إقتراح قانون أحيل منها 03 على اللجان المختصة وصوت المجلس الشعبي الوطني على نصين أحدهما رفض وهو يتعلق موضوعه برفع حالة الطوارئ ، بينما الأقتراح الثاني يخص تعويضات وتقاعد أعضاء البرلمان وأحيل على المجلس الدستوري فأعاده لعدم دستورية مختلف أحكامه .

دور البرلمان في المجال التشريعي

الفصل الأول

- خلال الفترة التشريعية 2007/2002 ،تقدم النواب بمجموع 24 إقتراح قانون أحيل منها 05 على اللجان المختصة ولم يصوت إلا على واحدة فقط .



الشكل رقم 01 : عبارة عن رسم بياني يوضح دور السلطة التشريعية والتنفيذية في

ميدان التشريع، مصدر الرسم البياني من اعداد الطالب عليليش الجيلاني .

الفترة التشريعية 2007/2012 تقدم النواب بمجموع 25 إقتراح قانون لم يدرس اي منها لتحفظ الحكومة، وهنا يبقى السؤال مطروح لماذا قوانين الحكومة تحضى بالموافقة والمصادقة سواء من مكتب المجلسين أو داخل مناقشة اللجان المختصة ولاتلقى الرفض او

تحفظ من أعضاء البرلمان أثناء الجلسة العامة، بينما أقترحات النواب والأعضاء لا تتخطى حاجز مكتب المجلسين ولا تحظى بموافقة الحكومة .

من خلال الإطلاع على جدول رقم 01، والرسم البياني اللذان يوضحان نشاط وعمل البرلمان في مجال إقتراح القوانين بإعتباره سلطة تشريع، ومقارنته مع السلطة التنفيذية في ميدان مشاريع القوانين ، نلاحظ ضعف نشاط السلطة التشريعية و يكاد ينعدم تماما مما يجعل البرلمان بعيد كل البعد عن المهام الموكلة له وتحول من قوة إقتراح وتشريع الى هيئة

الفصل الأول
دور البرلمان في المجال التشريعي

مصادقة وموافقة لاغير ، بالمقابل يلاحظ وحسب قرأتنا للأرقام الموضحة هيمنة السلطة التنفيذية على مجال التشريع .

للإستفادة يمكن أن نقدم إحصائية حول المواد التي تتعلق بالسلطة التشريعية من خلال دستوري 96 و 2016 ، حيث نلاحظ مايلي :

المواد التي تتعلق بالسلطة التشريعية التي جاء بها الدستور 2016 المعدل من المادة 112 الى المادة 155 ، ويقابلها في دستور 1996 من المادة 98 الى المادة 137 اي :

- 39 مادة من الدستور 1996 تخص السلطة التشريعية
- مجموع المواد التي مسها التعديل 16 مادة من دستور 1996
- مجموع المواد التي لم تعدل 23 مادة من دستور 1996
- 43 مادة من الدستور المعدل 2016 منها 04 مواد جديدة تخص السلطة التشريعية.
- مجموع المواد: 43 مادة تتعلق بالسلطة التشريعية من مجموع: 219 مادة دستورية وهي تقع في الفصل الثاني من الباب الثاني من التعديل الدستوري 2016.

تطبيقا لأحكام المادة 120 من الدستور والمادة 138 من التعديل الدستوري 2016 والمواد من 39 الى 41 من القانون العضوي الناظم للبرلمان بغرفتيه وعلاقتها الوظيفية مع الحكومة فإن مجلس الأمة يدرس ويناقش النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني ويتخذ الموقف منه في نهاية الأمر إما بالمصادقة أو بالإعتراض على حكم من أحكامه.

تتميز هذه المرحلة في تقديم النص من طرف الحكومة أمام كل من اللجنة الدائمة المختصة بمجلس الأمة وأمام أعضاء مجلس الأمة في جلساته العامة، وما تقدمه الحكومة أو ممثلها من معلومات وبيانات وطلبات وتحفظات بالإضافة إلى متابعتها لمجريات أشغال عملية دارسة ومناقشة النص التشريعي من طرف مجلس الأمة في كافة مراحل دراسته ومناقشة والمصادقة عليه، للمادتين 58 و 66⁵⁵ من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الفصل الأول

دور البرلمان في المجال التشريعي

الفرع الثاني : مرحلة التبليغ وإصدار النص التشريعي

تتصف هذه المرحلة بإضطلاع كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة بتبليغ النصوص المصوت والمصادق عليها من طرف غرفتي البرلمان وذلك خلال عشرة (10) أيام وفقا لما تتضمنه أحكام المادة 42 من القانون العضوي السابق الذكر. كما تتميز هذه المرحلة في سلطة رئيس الجمهورية في إصدار النصوص التشريعية المصادق عليها خلال (30) يوما إذا لم يخطر⁵⁶ بشأنها المجلس الدستوري أو بطلب قراءة ثانية (مداولة ثانية) وذلك تطبيقا لأحكام المادتين 126 و 127 من الدستور، أما في حالة إعتراض مجلس الأمة على حكم أو أحكام من النص⁵⁷ المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني فإن ذلك يعني نشوب قيام خلاف بين الغرفتين حول هذا الحكم أو هذه الأحكام فيقضي الدستور بضرورة تحريك ودفع اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء لتسوية هذا الخلاف طبقا للإجراءات المقررة في أحكام المادة 138 معدلة من الدستور أو أحكام القانون العضوي السابق الذكر وهذه آلية برلمانية تشريعية تضمنتها أحكام المادة 120 من الدستور السابق قبل التعديل .

⁵⁵ يصادق مجلس الأمة على النصوص التشريعية بأغلبية الحاضرين في حالات التصويت والمصادقة على النصوص التشريعية

العادية ، بالأغلبية المطلقة على النصوص التشريعية العضوية

⁵⁶ زهرة أفشيش مرجع سابق ، ص73.

⁵⁷ العايب علاوة، العملية التشريعية ونظم التعديلات في النظمة البرلمانية المقارنة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 33، شهر دسمبر

2013، ص 19-64 .

يتضح من المادة 98 من دستور 96 و المادة 112 بدون تعديل دستور 2016⁵⁸ ان كلا الغرفتين لهما حقية ممارسة التشريع ومن منطلق ان المبادرة هو جزء من هاته السلطة ، فان جميع اعضاء البرلمان بما فيهم أعضاء مجلس الأمة لهم حق المبادرة في التشريع وهذا بالرجوع الى التعديل لاسيما المادة 136 من الدستور 2016 والتي أضافت أحقية أعضاء مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين أو عشرون ، عضوا من مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور على سبيل الحصر .

الفصل الأول دور البرلمان في المجال التشريعي

لفظ البرلمان يشرع المشار اليه في المادتين 139 و 140 من الدستور 2016 يعني ان مجلس الأمة يملك سلطة إعداد القوانين والتصويت عليها، إبتداءا من إقتراح النص القانوني ثم دراسة الإقتراح داخل اللجان البرلمانية وتعديلها ووصولها الى إعداد التقارير بخصوصها شريطة أن يوافق المجلس الشعبي الوطني على هذه المبادرة وبالتالي فلا يمكن لمجلس الأمة ان يصدر قانونا دون موافقة المجلس الشعبي الوطني وبالمقابل لا يمكن لهذا الأخير اصدار قانون دون موافقة او مصادقة مجلس الأمة .

الفقرة الأولى من المادة 119 من دستور 96 و 136 من دستور 2016 اكدت انه لكل من الوزير الأول والنواب واطباء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين ومن هذا المنطلق نرى ان مصطلح النواب يقصد به أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون اعضاء مجلس الأمة ولقد جاء في المادة 124 من الدستور "النائب او عضو مجلس الأمة" اضافة للمواد 120 الى 129 تفرق بين مصطلح النائب بالمجلس الشعبي الوطني ومصطلح عضو مجلس الأمة .

المطلب الثاني: مرحلة الخلاف بين الغرفتين

⁵⁸ " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه "

قد ينشب خلاف بين غرفتي البرلمان حول حكم من أحكام نص التشريع المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني أو أكثر من النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني وذلك من طرف $\frac{3}{4}$ ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة،⁵⁹ ويبلغ مضمون هذا الخلاف إلى كل من الوزير الأول ورئيس المجلس الشعبي الوطني فوراً وبدون تأخير، ولحسم هذا الخلاف يطلب الوزير الأول خلال مدة 15 يوماً انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في أحكام المادة 120 من الدستور والمادة 138 من الدستور المعدل والمواد من 87 إلى 97 من القانون العضوي السابق الذكر⁶⁰، بحيث يجب على هذه اللجنة المتساوية الأعضاء الاجتماع خلال أجل قدره 10 أيام من تاريخ تبليغ طلب الوزير الأول وذلك لدراسة أحكام الخلاف ومحاولة الوصول إلى حل متفق عليه من طرفها

الفصل الأول
دور البرلمان في المجال التشريعي

خلال مدة 15 يوماً، ويبلغ قرار اللجنة إلى الوزير الأول يقوم بدوره بإيداع هذا القرار لدى المجلس الشعبي الوطني ليجري عليه التصويت

هذه إذا ملامح العملية التشريعية في ظل التعديل الدستوري الجديد حيث طور في جود العملية بما يكسبها الرشادة والفاعلية، ولشرح المطلب الأول المتعلق بمرحلة الخلاف وكيفية حله بين الغرفتين، سنتطرق في (الفرع الأول) اللجنة المتساوية الأعضاء و(الفرع الثاني) مناقشة وتحليل فقرات المادة 120 من دستور 1996 والمادة 138 من التعديل الدستوري الجديد 2016.

الفرع الأول : اللجنة المتساوية الأعضاء commission paritaire

تتشكل لجنة متساوية الأعضاء⁶¹ والمختصة بحل الخلاف حول حكم أو أحكام الخلاف في نص تشريعي معين من عشرين (20) عضواً تمثل كل غرفة فيها بعشرة (10) أعضاء تختارهم الغرفة حسب التمثيل النسبي في تشكيلها وحسب عضوية اللجنة الدائمة المختصة

⁵⁹ زهرة أفشيش، مرجع سابق، ص 72.

⁶⁰ المواد 87 إلى 97 من القانون العضوي رقم 99/02 .

⁶¹ العيد عاشوري، إجراءات ومراحل عملية إعداد النص التشريعي في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 03 جوان 2003 ص 73.

في كل غرفة، فبعد أن يطلب (الوزيرالأول) انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة وذلك مدة 15 يوما تتعقد هذه اللجنة بدعوة من أكبر أعضائها سنا⁶² في مقر الغرفة بالتناوب في جلساتها بين مقرري الغرفتين ثم تقوم هذه اللجنة بتشكيل مكتبها الذي يتكون من رئيس يتم إنتخابه من بين أعضاء الغرفة التي يتم الإجتماع الأول في مقرها ونائبا من الغرفة الأخرى ومقررين يمثل كل مقرر غرفة من غرفتي البرلمان .

ثم تباشر أعمالها للبحث في أسباب الخلاف أي لماذا نشب هذا الخلاف ولماذا اعتراض مجلس الأمة عن الحكم أو الأحكام محل الخلاف في النص ، بحيث يقدم المقرر الذي يمثل مجلس الأمة في اللجنة تقريراً عن أسباب اعتراض مجلس الأمة والإقتراحات التي يرى أعضاء مجلس الأمة أنها تحسن وترشد بناء النص التشريعي المعين موضوعياً أو إجرائياً.

الفصل الأول دور البرلمان في المجال التشريعي

وتجرى دراسة خاصة بأسباب الخلاف ووضع تصورات واقتراحات لحسمها وذلك من طرف لجنة صياغة مصغرة بالإضافة إلى ذلك مشروع تقرير اللجنة⁶³المتساوية الأعضاء المختصة لتناقشه هذه اللجنة وتصادق عليه في نهاية الأمر وتعتبر هذه اللجان المتساوية الأعضاء في نظام الإزدواجية البرلمانية آلية دستورية برلمانية لازمة فهي مقوم من مقومات النظام البرلماني .

تضطلع بدور هام وحيوي في حسم الخلاف بمجموعة اقتراحات متفق عليها بين ممثلي الغرفتين في هذه اللجنة⁶⁴، وتصب في تقرير اللجنة الذي يحيله رئيس الغرفة المجتمعة للجنة في مقرها الى رئيس الحكومة فوراً وبدون تأخير ويقوم بدوره بإحالة هذا التقرير إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني ليجري تصويت على هذا التقرير من طرف نوابه .

إذا مااستمر الخلاف بين غرفتي البرلمان يمكن أن تطلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل النهائي في مسألة أو موضوع الخلاف وأخذاً في الإعتبار تقرير

⁶² زهرة أقشيش ، مرجع سابق ، ص 73.

⁶³ بوزيدي لزهاري ، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة ، العدد الأول ديسمبر 2002 ، ص 37 ،

⁶⁴ زهرة أقشيش، مرجع سابق ، ص75.

اللجنة المتساوية الأعضاء وإذا تعذر ذلك يعتد بالنص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ، وفي حالة عدم إستجابة المجلس الشعبي الوطني لطلب الحكومة هذا يسحب النص من المجلس الشعبي الوطني ،ذلك ما تنص عليه الأحكام الجديدة في المادة 138⁶⁵ من التعديل الدستوري الجديد.

مادام لمجلس الأمة حق الإختلاف مع المجلس الشعبي الوطني بخصوص النص المحال اليه من هذا الأخير، فإن أول سؤال يتبادر الى اذهاننا هو كيف يمارس مجلس الأمة حقه في الخلاف الذي منحه اياه المادة 120 من دستور 1996 في فقرتها الرابعة والفقرة السادسة والمادة 138 / 05 معدلة من دستور 2016؟

الفصل الأول دور البرلمان في المجال التشريعي

تشكل لجنة من أعضاء كلا الغرفتين ، تتمحور المهمة الأساسية للجنة للبحث عن حصول التوافق للنصوص⁶⁶ محل الخلاف ويمكن للجنة أن تستمع لممثل الحكومة او اي عضو في البرلمان وهي الألية التي إعتدها المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 138 من الدستور لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان.

إذا كانت اللجنة المتساوية الأعضاء هي الألية الدستورية لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان الأمر الذي يوحي بداية ان عمل اللجنة برلماني بحت⁶⁷، الا ان النصوص القانونية التي نظمت حلها للخلاف لاتخلو من مظاهر تدخل الحكومة في حل الخلاف بين الغرفتين، سواء استدعاء اجتماعها او في ترتيب الأثار القانونية على وظيفتها.

المادة 120 من الدستور 1996 والمادة 138 من الدستور المعدل قبل ان نتطرق الى الحالات التي عالجتها لابد ان ابدى ملاحظة ان سواء المادة 120 من دستور 96 او 138 من دستور 2016 فان هاتين المادتين متطابقتين في بعض الفقرات ولا إختلاف بينهما الا في بعض الفقرات التي جاء بها التعديل الجديد⁶⁸ وبالرجوع الى تحليل فقرات المادة من

⁶⁵ المادة 138 من التعديل الدستوري الجديد سنة 2016 .

⁶⁶ عيسى الطيبي ، محاضرة حول تكوين اللجنة المتساوية الاعضاء ، للموسم الجامعي 016/015.

⁶⁷ بوزيد زهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة ،مجلة الفكر البرلماني، العدد 07 ديسمبر 2004 ، ص 52 .

⁶⁸ عيسى طيبي، محاضرات القانون البرلماني ، مناقشة فقرات المادة 120 من دستور 1996 للموسم الجامعي 2016/2015 .

طرف الاستاذ الدكتور المحاضر الطبي عيسى الذي تناول تحليل فقرات المادة من خلال محاضراته مقياس القانون البرلماني.

تهدف التعديلات والإضافات المهمة المشار إليها في التعديل الجديد للدستور، الى منح صلاحية المبادرة بالقوانين لإعضاء مجلس الأمة، بالإضافة لتحديد ايداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، واجراءات مناقشة مشاريع القوانين بين الغرفتين، وتحديد أجل إنعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف بين الغرفتين وكيفية معالجة الوضعية في حالة إستمرار الخلاف بالإضافة الى التخلي عن نسبة 3/4 للمصادقة على القوانين .

دور البرلمان في المجال التشريعي

الفصل الأول

منح حق المبادرة بالقوانين لاعضاء مجلس الأمة يعتبر دعامة لدور مجلس الأمة وتجسيد للمهام التي خولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه طبقا لمضمون⁶⁹ المادة 112 من الدستور المعدل .

ايداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة تأسيسا على خصوصية تركيبة ثلثي مجلس الأمة .

على إعتبار ان تكييف اجراءات تنظيم المناقشة والمصادقة على مشاريع القوانين بين الغرفتين مع الأحكام الجديدة الواردة، أساسه الحفاظ على التوازن داخل المؤسسة التشريعية وان هذه التعديلات والإضافة لاتمس باي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية.

الفرع الثاني : مناقشة وتحليل فقرات المادة 120 / 1996 والمادة 2016/13

⁶⁹ يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه .

والسؤال الذي يطرح قبل شرح فقرات ، هل العملية التشريعية محصورة فقط في يد المجلس الشعبي الوطني و يقتصر دور مجلس الأمة في الموافقة على ماصوت عليه نواب الغرفة الأولى وهل التعديل الجديد انصف مجلس الأمة في منحه الدور المنوط به خاصة وانه تراجع المؤسس الدستوري وساوى بين الغرفتين في ميدان المبادرة بالتشريع مع محدوديته بالنسبة للغرفة الثانية ؟

هل المؤسس الدستوري كان قصده هو إعطاء مجلس الأمة بعض الصلاحيات في التشريع لان هناك من يذهب الى ان المجلس الدستوري قيد ايضا مجلس الأمة بموجب المادة 120 من الدستور السابق وهذا ما لايتفق مع طرح الدكتور بوزيد لزهاري عضو مجلس الأمة السابق، ويرى ان تفسيره وبدقة أن هذه المادة المركزية أعطت لمجلس الأمة صلاحيات مهمة جدا في العملية التشريعية ولم تضيف اية قيود جديدة بجانب قيود المادة 119 من دستور 96.

الفصل الأول دور البرلمان في المجال التشريعي

ويرى ان هذه المادة تخلق نظاما فريدا من نوعه في العالم في تنظيم العلاقة بين غرفتي البرلمان في مجال التعامل مع النص التشريعي⁷⁰ ، فهي لاتأخذ بنظام الذهاب والإياب المطلق {lanavette} وهو الأصل في النظم البكاميرالية bicameralisme ولا بنظام الذهاب والإياب المقيد، فهذه الأنظمة تسمح بالذهاب والإياب للنصين بين المجلسين الى حين الوصول الى نص واحد او تسمح بالذهاب والإياب لمرات محددة ،ثم تعطي سلطة الفصل لاحدى الغرفتين وغالبا متكون الغرفة السفلى .

بينما النظام الذي إعتدته الجزائر والذي تضعه المادة 120⁷¹ من الدستور السابق و 138 من الدستور المعدل فلا يوجد نظام الذهاب والإياب lanavette des lois، سواء

⁷⁰ بوزيد لزهاري مرجع سابق ص 60

⁷¹ يجب ان يكون مشروع او اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة على التوالي تتم المصادقة عليه ،تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني علانص الذي يعرضه عليه الوزير الاول او على النص الذي صادق عليه مجلس الامة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 اعلاه. تعرض الحكومة على احدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الاخرى ،وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الاخرى وتصادق عليه. وفي كل الحالات ،بصادق مجلس الامة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني باغلبية اعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية .

المطلق اوالمقيد ،لانه عند وقوع الخلاف الاول بين الغرفتين فان النص مباشرة يذهب الى اللجنة المتساوية الأعضاء .

هذا مانستشفه من خلال التحليل والشرح لفقرات المادة 120 من الدستور 1996 والمادة 138 من التعديل الجديد لدستور 2016، والتي تنص⁷² الفقرة الأولى، السؤال الذي يطرح نفسه بالنسبة للمناقشة هو هل أنها تتضمن كل العمل التحضيري داخل اللجان ام انها تتعلق فقط بالمرحلة التي يصل فيها النص الى الجلسة العامة ؟

الفصل الأول دور البرلمان في المجال التشريعي

فالتفسير في التجارب الدستورية المختلفة يتفق على انه يجب حصر المناقشة في الجلسات العامة لانه على مستوى اللجان تكون الدراسة وابداء الراي، والذي تكون تظمنته تقاريره تقدم الى الجلسات العامة حيث تساعد المجلسين مناقشة المشاريع والإقتراحات المطروحة امامها .

اما بالنسبة لعبارة على التوالي فهي تؤكد ان المشروع او الإقتراح يجب ان يمر على المجلس الشعبي الوطني اولا ثم على مجلس الأمة ثانيا ،وعليه فالمؤسس الجزائري خرج عن القاعدة العامة في النظام البكاميرالي والتي تساوي بين الغرفتين في مسالة من يبدا بالمناقشة وهذه واحدة من اهم خصوصيات البرلمان الحالي الجزائري .

كلمة حتى تتم المصادقة عليه⁷³ فهي تؤكد المعنى الذي شرحه الدكتور بوزيد لزهاري لعبارة على التوالي، لأن عبارة المصادقة مخصصة لمجلس الأمة بينما المجلس الشعبي الوطني يقوم بالتصويت وليس المصادقة .

وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين ،يطلب الوزير الاول اجتماع لجنة متساوية الاعضاء تتكون من اعضاء في كلتا الغرفتين ،في اجل اقصاه خمسة عشر (15) يوما ،الاقتراح نص يتعلق بالاحكام محل الخلاف ،وتنتهي اللجنة نقاشها في اجل اقصاه خمسة عشر (15) يوما .

تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ،ولا يمكن ادخال أي تعديل عليه الا بموافقة الحكومة .
وحالة استمرار الخلاف بين الغرفتين ،يمكن الحكومة ان تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا ،وحالة ياخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي اعدته

اللجنة المتساوية الاعضاء ،واذا تعذر ذلك ،بالنص الاخير الذي صوت عليه .
ويسحب النص اذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرات السابقة .
وفي حالة عدم المصادقة عليه في الاجل المحدد سابقا ،يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بامر .
تحديد الاجراءات الاخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 132 من الدستور .

- المادة 138 معدلة من الدستور المعدل الجديد . 2016 .

⁷² المادة 120 من الدستور السابق 1996 .

⁷³ بوزيد لزهاري ، مرجع سابق، ص 61 .

النتيجة التي يمكن التوصل إليها من تفسير هذه الفقرة هي انها لا تحتوي على غموض وأنها تقر بكامل المساواة بين المجلسين .

لكن القانون العضوي الناظم للعلاقة الذي تناول الفقرة الأخيرة من المادة 120 والفقرة الأولى من المادة 115 أعطى تفسيراً للفقرة الأولى من المادة 120 لا ينطلق من فكرة المساوات بين الغرفتين في ما يتعلق بحدود اختصاصات كل من غرفتي البرلمان في مرحلة المناقشة .

فنرى انه خصص تنظيم اختصاصات المجلس الشعبي الوطني في مجال المناقشة في المواد من 32⁷⁴ الى 37 بينما خصص فقط مادتين 39 و 40 من القانون العضوي و 41 الى مجلس الأمة وهي تتعلق بالإجراء التشريعي في مجلس الأمة، ففي مرحلة المناقشة العامة لا ينتج عنها تعديلات سواء الكتابية او الشفهية ، خلافا عن المناقشة مادة بمادة

الفصل الأول

دور البرلمان في المجال التشريعي

حيث تكون التدخلات على الإقتراح او المشروع ثم يتم عرض التعديلات على التصويت بحيث يعرض على التصويت تعديل الحكومة او أصحاب إقتراح القانون وفي حالة رفضها او إنعدامها تعديل اللجنة المختصة وإخيرا تعديلات النواب .

اما مجلس الأمة ومن خلال المادتين 39 و 40⁷⁵، يلاحظ عند المناقشة مادة بمادة فانه تحال الكلمة لممثل الحكومة ثم مقرر اللجنة المختصة ثم أعضاء مجلس الأمة .

المناقشة تخص كامل النص، خلافا ما هو في المجلس الشعبي الوطني فإن القانون العضوي منح الصلاحية للمجلس ككل وليس للجنة كما هو الشأن في مجلس الأمة .

الأهم هو ان مكتب مجلس الأمة يقرر المصادقة على النص كاملا اذا لم يكن محل توصيات او اقتراحات بالرجوع الى المادة 40 من القانون العضوي السالف الذكر.

⁷⁴ المواد 32 الى 37 من القانون العضوي 02/99 تتعلق بالمناقشة للمجلس الشعبي الوطني.
⁷⁵ المادتين 39 و 40 من القانون العضوي 02/99 تتعلقان بالإجراء التشريعي في مجلس الأمة .

اما الفقرة الثانية من المادة 120 من الدستور والمادة 138 معدلة من دستور 2016 لاتطرح اي اشكال، هي تطرح مبدا الأولوية ومرور المشروع النص على مصالح المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة على الترتيب.

بخصوص الفقرة الثالثة من المادة السالفة الذكر فهي تنص انه "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية 3/4 اعضائه⁷⁶، وما جاء به الجديد هو التخلي على المصاغة بـ4/3 وترك المجال للأغلبية للقوانين العادية والأغلبية المطلقة للقوانين العضوية وذلك قصد الإسراع في عملية وإجراءات التصويت والمصادقة هنا نلاحظ ان مجلس الأمة يتعامل مع النص وليس الإقتراح، فبمجرد تصويت المجلس الشعبي الوطني، يفقد النص صفة المشروع او الإقتراح ويتحول الى نص ليصوت ويصادق عليهما البرلمان بالأغلبية بالنسبة للقوانين العادية والنسبة المطلقة للقوانين العضوية .

الفصل الأول دور البرلمان في المجال التشريعي

الفقرة الرابعة من المادة 120 من دستور 96 وما يقابلها المادة 138 من التعديل الجديد للدستور، والتي نقف عندها مليا، والتي تنص أنه في حالة خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء التي تتكون من أعضاء الغرفتين في أجل اقصاه 15 يوما، لإقتراح نص يتعلق بالأحكام⁷⁷ محل الخلاف وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل 15 يوما، وهي محددة بـ20 عضو اي 10 أعضاء من كل غرفة حسب المادة 88 من القانون العضوي⁷⁸ ، فهذه الكلمة المسطرة فتحت المجال الى مجلس الأمة ومكنته من إمكانية المعارضة والرفض⁷⁹ وهو غير ملزم على المصادقة بكل ما جاء به المجلس الشعبي الوطني، ولمجلس الأمة إثارة اي نوع من الخلاف الذي يراه مهم.

1 التعديل "وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو الأغلبية المطلقة بالنسبة للمشاريع العضوية".

77 العيد عاشوري ، مرجع سابق ، ص 73.

78 يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الاعضاء بعشرة (10) اعضاء.

79 بوزيد لزهارين مرجع سابق، ص 54.

الفقرة لم تحدد ان كان الخلاف ينصب على حكم في النص أو مجموعة أو كل النص وبالتالي فالخلاف يمكن ان يفسر انه يمس مادة أو فقرة أو عبارة أو مصطلح في مادة أو مجموعة من المواد أو كامل النص الى غير ذلك، اكدته⁸⁰ المادة 94 من القانون العضوي، وبالتالي مجلس الأمة يمارس حقه في الخلاف بعد مصادقته 3/4، مجلس الأمة مطالب بتحديد اسباب رفضه وخلافه وان يقدم البديل حتى يذهب به الى اللجنة المتساوية الأعضاء لان اللجنة مكلفة بايجاد اقتراح وحل للإحكام التي رفضها مجلس الأمة، والإقتراح التي تقدمه اللجنة يعرض على الغرفتين للتصويت والمصادقة عليه .

الحقيقة هناك وضع مختلف بين الغرفتين فالمجلس الشعبي الوطني يملك حق تعديل الإقتراحات والمشاريع التي تعرض عليه دون ان يقدم مبررات للهيئات، اما مجلس الأمة فهو لا يعدل انما يقترح التعديلات في شكل توصيات ويدفع بها الى اللجنة المتساوية الأعضاء وفي حالة موافقتها عليه يصبح تعديلا حقيقيا .

الفصل الأول

دور البرلمان في المجال التشريعي

من خلال عرض النظام الداخلي على المجلس الدستوري والذي اقر بعدم دستورية بعض المواد واعتبرها خارج الإطار من جهة، وافر من جهة اخرى بكامل حق مجلس الأمة في أن يقدم اقتراحات وتعديلات وترفع الى اللجنة المتساوية الأعضاء، واعتبر ما هو خارج اللجنة غير دستوري .

يعتبر المجلس الدستوري ان مجلس الأمة لا يملك صلاحية التعديل للنصوص المصوت عليها المجلس الشعبي الوطني خارج اطار اللجنة المتساوية الأعضاء لأن البرلمان الجزائري يعتمد طريقة الذهاب في اتجاه واحد وبصفة عامة نقول ان اقتراحات مجلس الأمة لا تنتج اثرها اذا لم يتبناها اعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء⁸¹، لكن هنا لا بد ان نثير نقطة أين الوضع يتغير بعد التعديل لان مهمة مجلس الأمة تعدته الى المبادرة

⁸⁰ يقترح تقرير اللجنة المتساوية الاعضاء نصا حول الحكم او الاحكام موضوع الخلاف، لانتناول استنتاجات اللجنة الا الاحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم تحصل على ثلاثة ارباع اصوات اعضاء مجلس الأمة، وفي حالة رفض مجلس الأمة النص كاملا لا يعطل ذلك تطبيق احكام الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور ، يبلغ تقرير اللجنة الى رئيس الحكومة من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها .
⁸¹ بوزيد لزهاري ، مرجع نفسه ، ص 62.

بالتشريع وبها الوضع يتغير من المصادقة الى المبادرة وهذا ما سوف نعرفه من خلال الشرح والبحث الذي سوف يتطرق له الأساتذة الباحثين في دراساتهم القادمة حول التعديل الدستوري الجديد وقابليته للمناقشة والدراسة وفي ظل تحديد الإجراءات التي ياتي بها القانون العضوي الجديد في التعديل الدستوري الجديد 2016 والتي اشارة اليه 132 منه.

من المسائل المهمة التي احتوتها الفقرة الرابعة دائما من نفس الموضوع هل ان الوزير الأول ملزم على طلب إجتماع هذه اللجنة وهل له السلطة التقديرية في اختيار وقت الإجتماع، فالقانون العضوي ومن خلال المادة 87 الزام اللجنة المتساوية الأعضاء بالإنعقاد في 15 أيام الموالية لتاريخ طلب الوزير الأول الخاص باجتماع اللجنة المتساوية لرئيسي غرفتي البرلمان .

فالتفسير الحرفي لعبارة يطلب الوزير الأول تحمل معنى وهو الإجتماع وبالتالي الوزير الأول ملزم دستوريا بطلب إجتماع اللجنة حالما يقع الخلاف، وهذا حتى لايتعطل مسار المصادقة على القوانين .

دور البرلمان في المجال التشريعي

الفصل الأول

اما الفقرة الخامسة في بدايتها فهي تتكلم على حالة الإتفاق اي الحالة الإيجابية ولا تتكلم على الحالة السلبية وتمسك كل غرفة برأيها، ونفس المسار خاضت فيه⁸² المادة 94 من القانون العضوي المنظم للعلاقة، كما أن المادة 96 من نفس القانون تغلق الباب أمام حالة عدم الحصول على إتفاق حول النص الذي يتعلق بحالة⁸³ أحكام محل الخلاف وذلك بنصها على انه اذا لم تتوصل الغرفتان الى نص واحد وإستمر الخلاف تسحب الحكومة النص.

الحقيقة ان الغموض لازال يكتنف الموضوع فالحكومة تصر على ان العرض معناه ان الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان هو من يقدم التقرير عن نتائج اللجنة، وهناك من

⁸² المادتين 96،94 من القانون العضوي 02/99 .
⁸³ بوزيد لز هاري، مرجع نفسه ، ص 67،68،71.

يذهب الى ان العرض معناه أن الحكومة تقوم بتليغ تقرير اللجنة لكل من رئيسين، إما تقديم نتائج اللجنة فيكون من مقرر تلك اللجنة في كل غرفتي البرلمان بحكم الإختصاص وما يلاحظ من عملية عرض التقريرين سواء من طرف اللجنة او ممثل الحكومة ما هو الى تكرار لنفس العمل وقرأتهم لنفس التقرير .

اما النقطة الثانية التي يتطلب توضيحها وهي إمكانية إدخال تعديلات على اقتراح النص الذي توصلت اليه اللجنة والشرط الوحيد في هذا الشأن هو أن توافق الحكومة على تلك التعديلات او ترفض ادخال تعديلات وبالتالي فمصيروا لإقتراح يتدرج عبر مجموعة إحتتمالات.

الأول هو ان يصوت المجلس على الاقتراح كما جات به اللجنة، والإحتتمال الثاني أن يصوت المجلس الشعبي الوطني على الإقتراح بعد ادخال تعديلات عليه وموافقت الحكومة عليه.

اما الإحتتمال الثالث وهو أن لا يصوت المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة، والرابع ان يتمسك المجلس الشعبي الوطني بتعديلاته بالرغم من رفض الحكومة لهذه التعديلات.

دور البرلمان في المجال التشريعي

الفصل الأول

لكن الإشكال الذي يثار هو عندما يقوم مجلس الأمة بإدخال تعديلات بعد موافقة الحكومة عليها وهنا يطرح السؤال هل نحن بصدد حالات إستمرار خلاف الذي يتطلب سحب النص من الحكومة ام بصدد حالة خلاف يتطلب طلب اجتماع للجنة المتساوية الأعضاء للنضرفيه من جديد .

في مايتعلق بالفقرة السادسة من المادة فهي تتكلم عن حالة استمرار الخلاف وحسب التعديل الجديد ففي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين ، يمكن الحكومة ان تطلب من المجلس

الشعبي الوطني الفصل نهائيا في هذه الحالة ويأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي اعدته اللجنة المتساوية الأعضاء اذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه،

عكس ما كان سائدا في دستور 1996 والتي تقر انه في حالة استمرار الخلاف يسحب النص، ولا بد ان نشير الى الإضافة الأخرى التي جات بها المادة 2016/138 انه يمكن سحب النص اذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة ويسحب النص، أما الفقرة السابعة فهي تتعلق بقانون المالية وهذه الفقرة لاثثير أي إشكال فهي تضع مدة 75 يوما⁸⁴ التي يجب إحترامها وأعطت للمجلس الشعبي الوطني مدة 47 ولمجلس الأمة 20 يوما و08 أيام للجنة متساوية الأعضاء .

الفقرة الأخيرة من المادة 120 والمادة 138 معدلة أنه في حالة عدم مصادقة البرلمان في مهلة 75 يوما لأي سبب كان ومنه عدم احترام المهلة المحددة يفوت على البرلمان فرصة ادخال اي تعديل على القانون البالغ الأهمية غير أنه عمليا لم تتأثر أي إشكالية تتعلق بقانون المالية إلا اذا تعلق الأمر ببعض السلطات للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر على أن تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المشار اليه⁸⁵ في المادة 132 من التعديل الدستوري الجديد 2016، هذه

الفصل الأول
دور البرلمان في المجال التشريعي

الفقرة فقد تم وضعها لجعل الدستور والأنظمة الداخلية للغرفتين تواكب كل التطورات من خلال التطبيقات الأنوية والعملية .

يرى الأستاذ⁸⁶ أن إعادة النظر في القانون العضوي الذي ينظم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة ، اصبح اكثر من ضرورة ،وهذا من اجل إعطاء المدلول الحقيقي لتلك المادة ،والتي يفترض أنها تكون في صالح إعطاء الدور التشريعي لمجلس الأمة ،بحيث تصبح ممارس مجلس الأمة في العملية التشريعية واضحة .

هذا ما سنعرفه من جراء التعديلات والصياغة الجديدة للقوانين العضوية المنظمة لسير المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعلاقتها بالحكومة و الأنظمة الداخلية لكل منهما التي ستصدر خلال الفترة القادمة .

⁸⁴ المادة 07/138 من التعديل الدستوري الجديد 2016

⁸⁵ يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ،وعملهما ،وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ،يحدد القانون ميزانية الغرفتين ،بعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادق عليهما .

⁸⁶ بوزيد لزهاري ، مرجع سابق ،ص 76.

خلاصة الفصل الاول :

الدستور بصفة عامة يمنح الصلاحية للسلطة التشريعية لأجل التدخل بتنظيم الشأن العام إذ أن النائب أو العضو لا ينتظر تفويضا من أي جهة رسمية للمبادرة بتشريع قانون معين لأن السلطة التي يتمتع بها البرلمان مستمدة من أحكام ورح الدستور الذي يقر لهم بأحقية في القيام بوظائفهم السياسية وفي الميادين الأخرى وبالرغم من الإختصاصات والمجالات التي منحها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه للتشريع والمبادرة بإقتراح القوانين والمصاغة عليها وأيضا منح له أحقية التعديل، إننا نستطيع القول ومن خلال تحديد الميادين التي يشرع فيها سواء في مجال القوانين العادية او القوانين العضوية إنه لايزال البرلمان لم يتقلد تاج السلطة التشريعية الحقيقي دون قيد او شرط، وهذا ما نستشفه من خلال عودة التشريع بأوامر للسلطة التنفيذية، وضعف هياكل واجهزة الهيئة التشريعية، وهذا الخل ربما يعود إلى قلة خبرة البرلماني من جهة، أو لإنعدام الوسائل الضرورية لم تمكنه من

إحتلال المكانة التي يصبوا إليها من جهة أخرى، نأمل أن تعطي التعديلات المقبلة المكانة الحقيقية واللازمة للسلطة التشريعية وتقلل من هيمنة السلط التنفيذية في ميدان التشريع.

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

الفصل الثاني: العمل الرقابي للبرلمان

التعديل الدستوري الجديد عزز عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من جراء توسيع ألياتها الرقابية وضبط الإجراءات والمواعيد الدستورية والتي تلزم الحكومة بالتجاوب والتفاعل مع أليات الرقابة البرلمانية على اعمالها، حيث وسع التعديل الدستوري الجديد من عدد أليات ووسائل عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة حيث أضاف أليتين جديدتين هما ألية وسيلة تشكيل بعثة إعلامية مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين، وألية موافقة البرلمان كل غرفة على حدة على الإتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر وبالجمعيات وبالتكامل الإقتصادي⁸⁷ ، بالإضافة الى أليات الرقابة البرلمانية التقليدية السابقة، ودسترة اجراءات ضبط الحكومة بالتفاعل والتجاوب الفعال مع

⁸⁷ زهرة أقشيش ،مرجع سابق، ص13 .

آليات الرقابة البرلمانية على اعمالها ولاسيما فيما يتعلق بضرورة احترام مواعيد الرد على الإسئلة الشفوية والكتابية وهي محددة بثلاثين 30 يوما .

إن ورود احكام جديدة تتعلق بتوسيع وتنويع آليات الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة وضبط وإلزام الحكومة دستورية بالتجاوب الفعال معها أن في ذلك ضمان لتحقيق اهداف هذه الرقابة الإستراتيجية والهامة في تأكيد وضمان حماية المشروعية السياسية والإقتصادية والإجتماعية لعمل الحكومة وكذا⁸⁸ ضمان حماية مصالح وحقوق وحرريات الإنسان والمواطن في الدولة الجزائرية المعاصرة ، وهكذا كان للبرلمان مكانة خاصة وجوهريّة ومحورية في التعديل الدستوري لسنة 2016 .

لممارسة مهمة الرقابة بطريقة فعالة من طرف البرلمان ، ينبغي ان يكون له وسائل بواسطتها يمكنه من الإطلاع على مختلف مظاهر الحياة السياسية ، و من هذه الوسائل مشاريع القوانين و البيانات التي تقدمها الحكومة و المعلومات التي يدلي بهام ممثلوا السلطة في الإجتماعات و التصريحات .

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

حيث نتناول آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في (المبحث الأول) و(المبحث الثاني) نتطرق الى أدوات الرقابة البرلمانية .

المبحث الاول : آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة .

اذا كانت آليات أو أدوات الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة وفي الديمقراطية المعاصرة هي آلية إستماع اللجان الى الطاقم الحكومي حول مسائل وقضايا وطنية ومحلية هامة ومثارة في الحياة العامة للمجتمع ، فإن التعديل الدستوري الجديد⁸⁹ قد اكد على وجود وتفعيل الآليات الدستورية البرلمانية العامة وهي آليات رقابة المعلومات والحقائق ، و ذلك عن طريق تقديم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة الى البرلمان ، و بيان السياسة العامة

⁸⁸ دور التعديل الدستوري الجديد 2016 في تعزيز عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ،مجلة مجلس الأمة ، الفكر البرلماني، العدد 38 الصادرة في شهر فيفري 2016 ، ص 140 .
⁸⁹ مجلة مجلس الأمة ،مرجع سلبق ، العدد 38 ، ص 142 .

وفقا للمواد، 94 ، 98 ، 112 ، 113 ، 151 ، 152 ، 153 الى 155 من التعديل الدستوري الجديد 2016 ، آلية تقديم الحكومة لمشروع قانون المالية السنوي والتكميلي له طبقا لأحكام المادة 138 ، الية إستماع لجان البرلمان الى أعضاء الحكومة حسب المادة 151 ، آلية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية للدولة طبقا لمجاء في المادة 148 ، آلية تقديم الحكومة الى غرفتي البرلمان عرضا عن إستعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية موالية قانون تسوية الميزانية السنوية وذلك طبقا لإحكام المادة 179 ، وهنا يمكن التسأل هل تعزز دور البرلمان بالأليات جديدة أم بقي الحال كماكان عليه ، وهذا ما سنرعه من خلال التطرق لهذ ه المکانیزمات عبرمختلف فقرات هاته المواد الدستورية والتي ستكون محل مناقشة من خلال التطرق بالتفصيل في (المطلب الأول) لمناقشة مخطط عمل الحكومة ،وبیان السياسة العامة للدولة في (المطلب الثاني) .

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

المطلب الأول : مناقشة مخطط عمل الحكومة

وقبل ان نخوض في تفصيل مناقشة مخطط عمل الحكومة ، لابد للتذكير بهذا المثال المهم والهادف في ميدان نجاعة البرلمان حيث أبرزت وعلى سبيل المثال ورقة مقدمة من أندونيسيا أن على البرلمان أن يتصدى للصورة التقليدية التي كونها الجمهور عن البرلمان من حيث انه (ختم مطاطي) وجد لإعطاء قرارات الحكومة قوة القانون⁹⁰ وعلى البرلمان أن يحارب فكرة (البرلمان لم يؤيد بالكامل انقاذ الحكم الرشيد لاسيما فيما يخص القضاء على الفساد) وبالتالي يظل التحدي الرئيسي يتمثل في بناء الثقة من خلال تحسين الرقابة والتشريع وتشجيع الحكومة على مكافحة الفساد ، وبتساءل هل مناقشة البرامج المسطرة من الحكومة والمطبوعة بطابع رئيس الجمهورية ، يمكن أن يشهد بعض التعديلات والتغيرات الحاسمة من

⁹⁰ الإصلاح البرلماني ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 37، اكتوبر 2015 ، ص120.

طرف ممثلي الشعب ؟، سنتعرض في هذا المطلب لمناقشة مخطط عمل الحكومة (الفرع الأول) و تقديم مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول : مخطط عمل الحكومة

تنص المادة 94 معدلة ، "يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة الى المجلس الشعبي الوطني للموافقة ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة وباقي الفقرات الأخرى لم يقع عليها اي تعديل في دستور 2016 ، و توضيحا لذلك تقتضي المادة 94 بانه مهما كان هذا النص يوضح لنا ان مخطط الوزير الأول⁹¹ الذي يضبطه ينبغي أن يعرضه على رئيس الجمهورية للتشاور ، مما يخوله المشاركة بتقديم ملاحظات و توجيهات بشأنه في إعداد و ضبط برنامجه و أيضا مسؤوليته أمام البرلمان .

ضبط الوزير الأول لبرنامج حكومته ومخطط عمله و عرضه أمام رئيس الجمهورية للتشاور و تقديمه امام المجلس الشعبي الوطني للمناقشة و للتصويت ، يعني بأن مصير بقاء حكومته متوقف على تلك الموافقة التي حفاظا على التناسق بين الحكومة و المجلس .

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

اقر المؤسس الدستوري مناقشة البرنامج و إمكانية تكييفه بما يتلائم و تلك المناقشة ، و هذا يعني انه ملزم بتقديم برنامجه الى المجلس و ليس له الإختيار فقد كان بالإمكان استعمال كلمة يمكن بدل يقدم ، و بالتالي نستنتج بان الوزير الأول يرتبط بقاؤه حاملا لتلك الصفة بموقف رئيس الجمهورية منه و كذلك بموقف البرلمان من مخطط عمله ، و هو التفسير الذي يتماشى مع القانون المتعلق بتنظيم و سير المجلس الشعبي الوطني ، فقد حدد بموجب مواده انه ينبغي على الوزير الأول ان يعرض فيها برنامجه على المجلس و في 45 يوم مما يؤكد ارتباط بقائه في اداء مهامه على موافقة المجلس الشعبي الوطني ، و بالنتيجة يعد ذلك قيادا على حرية رئيس الجمهورية في إختيار رئيس الوزراء عمليا ، اذ عليه أن يراعي توجهات الأغلبية البرلمانية و مختلف القوى المؤثرة في النظام السياسي .

⁹¹ " يقدم الوزير الاول مخطط عمل الحكومة الى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ، يجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة و يمكن للوزير الاول ان يكيف مخططة على ضوء المناقشة "

لكن يبقى أن قرار التعايش كما حدث في فرنسا ملك لرئيس الجمهورية و الذي ينتمي لحزب معين ، فاذا وجد ان سياسة التعايش مناسبة له ، يقبلها ، اي ان يكون رئيس الجمهورية من حزب و رئيس الحكومة من حزب اخر و في هذه الحالة لا بد ان يترك رئيس الحكومة ينفذ سياسته لأنه جاء بإرادة الأغلبية⁹² .

المعلوم ان البرنامج الذي يعده و يضبطه الوزير الأول ، ينبغي ان لا يكون نهائيا لان المهمة الذي يتقلدها سياسية و بالتالي يتوقف نجاحها من عدمها على التشاور، مما يستتبع امكانية تكييفه بما يتوافق و رؤية الحكومة و أغلبية النواب تجنباً لاحداث ازمة سياسية بالإمكان تفاديها .

اما اذا تمسكت الحكومة بموقفها رافضة تكييف برنامجها او تمسك اغلب النواب بمواقفهم المعارضة للمبادئ التي يعتمد عليها ، فان ذلك سيؤدي حتما الى إستقالة الحكومة .
قد ثار التساؤل بشأن المدة التي ينبغي على الوزير الأول المعين تقديم برنامجه امام المجلس للمناقشة و الموافقة ، اذ ان الدارس بالرجوع الى أحكام الدستور ، لا يجد نصا به يحدد المدة التي يتعين خلالها تقديم ذلك البرنامج أمام المجلس و لا اجراءات تقديمه .

الفصل الثاني

العمل الرقابي للبرلمان

فمن الدستور والقانون 02/99 المتضمن تنظيم و سير عمل المجلس بين المدة والإجراءات محددةا اياها 45 يوم موائية لتعيين الحكومة ، و لدى تبليغه لأعضاء المجلس لا يشرع في مناقشته إلا بعد مرور 07 ايام على أن يتم التصويت عليه بعد تكييفه ، عند الإقتضاء بعد 10 ايام من تاريخ تقديمه في الجلسة المخصصة لذلك الغرض، و هي مدة كافية للإتصال و التشاور المكثف من اجل الوصول الى إتفاق يسمح للحكومة بالشروع في تنفيذ برنامجها تحت رقابة المجلس الشعبي الوطني .

اذا كان المؤسس الدستوري قد خول الوزير الأول تكييف مخطط عمل حكومته، فالهدف من وراء ذلك هو تمكينه من كسب ثقة أغلبية النواب، لاسيما اذا أخذنا بعين الإعتبار التعددية الحزبية التي تبنها النظام السياسي و ما يترتب عنها من احتمال عدم

⁹² سعيد بوالشعير، مرجع سابق ، ص 386 .

توافر الأغلبية لحزب معين مستقبلا و ناتج ذلك على إختيار الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية من جهة اخرى .

رئيس الجمهورية مخول له بإختيار الوزير الأول دون قيود دستورية، إلا أنه سياسيا و عمليا يتوخى لدى اختياره هذا الأخير تجنباً لإنشقاق يحتمل حدوثه بين الوزير الأول وأغلبية النواب على الأقل و التعامل معهما ، ذلك ان رفض المخطط و استقالة الحكومة معناه ان رئيس الجمهورية لم يأخذ كل الإحتياطات و المعطيات السياسية لدى إختيار الوزير الأول، وهو أمر نادر الحدوث اذا لم نقل بأنه مستحيل ، الا اذا كان الرئيس من وراء ذلك يريد ان يحل البرلمان بقوة القانون ، ثم ان رئيس الجمهورية قبل اختيار أعضاء الحكومة وإعداد برنامجه، يأخذ بعين الإعتبار أيضا تلك المعطيات، لأنه لا يعقل أن يقدم للبرلمان برنامجا لا يعبر عن أراء أغلبية النواب على الاقل .

غير أنه في مقابل ذلك نجد المؤسس الدستوري قيد سلطة النواب في مراقبة الوزير الأول دفعا لما يمكن تسميته بالمواقف المتشددة السلبية أي الراضة للتداول و التشاور ،

الفصل الثاني

العمل الرقابي للبرلمان

و التقاهم و التي قد يقصد من ورائها رئيس الجمهورية، و يبدو ذلك في نص المادة 96/79، فاذا كانت المادة 95 معدلة من دستور 2016 تنص⁹³.

يعين رئيس الجمهورية من جديد وزير اول حسب الكيفيات نفسه، فان المادة 96 من دستور 2016 تقضي بأنه⁹⁴، و هو النص الذي يعتبر بالنسبة للنواب الخط الأحمر والمكهرب الذي يجب عدم الإقتراب منه اذا رغبوا البقاء في مناصبهم⁹⁵ لحين إنتهاء

⁹³ في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يعين رئيس الجمهورية من جديد وزير اول حسب الكيفيات نفسها

⁹⁴ اذالم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل المجلس وجوبا ، و تجرى إنتخابات تشريعية جديدة في اجل اقصره ثلاثة اشهر .

⁹⁵ سعيد بالشعير مرجع سابق ، ص 153 .

الفترة التشريعية و تجنب المخاطرة بالمعارضة في المرة الثانية لإنعدام ضمان عودتهم الى المجلس.

كما ان الوزير الأول الجديد المعين بعد رفض البرنامج الأول سيأخذ بعين الإعتبار مطالب النواب لدى إعداد و ضبط مخططه، ذلك ان النواب قد يتمسكوا بموقفهم إذا عرض عليهم برنامج مماثل للمرفوض، رغم ان ذلك سيؤدي الى حل مجلسهم .
لكن من جهة اخرى قد يعيد الشعب نفس الأغلبية او يدعمها اكثر، مما سيكون له اثره البالغ على مركز رئيس الجمهورية .

ننتهي مما سبق إلى ان حصول الحكومة على تاييد المجلس بالموافقة على مخططها يبقى مرتبطا بإختيار رئيس الوزراء بالدرجة الأولى ومساعديه، لان ذلك الإختيار حسب وجهة نظرنا يعد الضامن الوحيد لظهور حكومة متجانسة مع البرلمان ومستقره أيضا، إذ لا يعقل تصور تعيين رئيس وزراء من حزب لا يملك الأغلبية البرلمانية أو غير قادر على جمعها (إئتلاف) ويتولى وضع مخطط يتجافى مع سياسة الحزب أو التجمع صاحب الأغلبية أو وضع برنامج لا يؤمن به لكونه يتنافى مع سياسة الحزب الذي ينتمي اليه و يلتزم بتطبيقه .

تلك كما سبق أن رأينا، سيراعي المحيط السياسي العام والأغلبية البرلماني عند قيامه بتلك المهمة، لان النتيجة ستعود عليه و لو بطريقة غير مباشرة.

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

الفرع الثاني : تقديم مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة

مجلس الأمة ليس له سلطة الإثراء والمصادقة على مخطط العمل لأن الحكومة ليست مسؤولة امامه، مما يعني عرض مخطط العمل امامه هو مجرد وسيلة شكلية أو تقليد متداول من عهدة الى اخرى وحتى وإن ترتب عن هذا العرض إصدار لائحة من طرف المجلس المذكور إلا أن إصدار هاته اللائحة لا ترتب أثر قانوني .

لقد أعطى الدستور المؤسسة التشريعية عدة أليات يمكنها أن تؤثر على عمل الحكومة وعلى إعتبار أن العلاقة الأولى الناشئة بين هاتين المؤسستين تبدأ بعد تعيين للحكومة التي

يصير لزاما عليها ان تقدم مخطط عملها إلى البرلمان سعيا للموافقة عليه، و باعتبار البرلمان الجزائري مكونا من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فإن المؤسس الدستوري في المادة 80 من التعديل الدستوري لسنة 2008 والمادة 94 من الدستور المعدل 2016 وجب على الوزير الأول تقديم مخطط عمله الى الغرفة الأولى أولا، ثم الغرفة الثانية، والتعديل الجديد للدستور أوجب تقديم مخطط عمل الحكومة عوض مخطط عمل الوزير الأول.

نصت المادة 94 من دستور 2016⁹⁶ يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، و يجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة، ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط عمل الحكومة هذا على ضوء المناقشة والتشاور مع رئيس الجمهورية، و يقدم الوزير الأول⁹⁷ عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة.

كما جاء في المادة 46 من القانون العضوي 02/99 يعرض رئيس الحكومة برنامج مخطط عمله على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة وأربعين (45 يوما) الموالية لتعيين الحكومة .

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

لاشك أنه من خلال التعديل الدستوري الجديد سوف يطرأ تعديل على القانون العضوي والأنظمة الداخلية للغرفتين حتى تتطابق مع النص الدستوري المعدل. إن مناقشة النواب برنامج مخطط عمل الحكومة تكون بتدخلات شفوية أو كتابية قد تؤيد وهو السمة الغالبة على هذه المناقشات، أو تقترح إضافات وفقا لما تراه مناسبا لمتطلبات الفترة.

إلا أن ما يلاحظ على هاته ومنذ تنصيب أول مجلس شعبي وطني تعددي، أنها تأخذ طابعا شكليا بحكم السياسة المنتهجة وتحجيم مدة أجل المناقشة المحددة بسبعة (07 أيام)

⁹⁶ المادة 94 معدلة من التعديل الدستوري الجديد 2016

⁹⁷ رابح شامي و عبد الله حمو، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان 2012، ص 90.

من تبليغ مخطط عمل إلى النواب المادة 47 من القانون العضوي 02/99⁹⁸ وهي مهلة قصيرة نسبيا مقارنة باهمية مناقشة مخطط عمل الحكومة حتى ان كثير من النواب انفسهم قد شككوا في إمكانية أخذ الحكومات بملاحظات النواب المعارضين لمسعى الحكومة . على ضوءها قد يقتنع النواب بوجهات نظر الوزير الأول وبالتالي يصادقون على مخطط العمل المعروف أمامهم، أو أن يطلبوا منه تعديل مخطط العمل على ضوء الملاحظات، مع أن المادة 2/80 من التعديل الدستوري لسنة 2008⁹⁹ نصت على إمكانية وليس وجوب أن يكيف، الوزير الأول مخطط عمل حكومته على ضوء مناقشات النواب شريطة التشاور مع رئيس

الجمهورية، يعني في النهاية أن مناقشات النواب غير ذات جدوى مادام الوزير الأول هو من يقرر تغيير مخطط العمل من عدمه.

إن التصويت على مخطط عمل الحكومة طبقا للمادة 48 من قانون العضوي 02/99 يكون خلال (10) أيام على الأكثر من يوم تقديمه للجلسة سواء تم تكييفه أم لم يتم وإذا لم يوافق المجلس عليه، عوض مخطط عمله فإن الوزير الأول سيكون مضطرا لتقديم

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

استقالته لرئيس الجمهورية، الذي يعين وزيرا أولا جديدا وحسب الكيفيات والإجراءات لتعيين الحكومة المستقلة حسب نص المادة 95 معدلة من الدستور¹⁰⁰ 2016.

⁹⁸ لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة ببرنامج الحكومة الا بعد سبعة ايام من تبليغ البرنامج الى النواب .
⁹⁹ المادة 80 الفقرة الثانية، من التعديل الدستوري ،لسنة 2008.

¹⁰⁰ عمار عوابدي ، عملية الغابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، دسمبر 2002

أما إذا وافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل فان هذا يعني ان الحكومة نالت ثقته و بناءا على هذا تباشر مهامها التنفيذية طبقا للمادة 83 من الدستور 1996 والمادة 97 بدون تعديل من التعديل الجديد للدستور الذي جاء فيه¹⁰¹ .

ان موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل الحكومة لا يعني بالضرورة مباشرة تنفيذه و إن كانت المادة 83 من الدستور 1996 والتي عدلت في دستور 2016 بالمادة 97 تنص على "ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط عمل الحكومة الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني لأن المادة 3/80 والمعدلة بالمادة 2016/94 تنص على أن رئيس الحكومة أو الوزير الأول يقدم عرضا حول مخطط العمل الحكومي إلى مجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، وقد إستهل المؤسس الدستوري هاته الفقرة بكلمة يقدم مثلما إستهل الفقرة الأولى من نفس المادة بنفس الكلمة يقدم والمتعلقة بتقديم الوزير الأول مخطط العمل الحكومي إلى المجلس الشعبي الوطني وبالتالي فالوزير الأول مجبر على تقديم مخطط العمل الحكومي الى مجلس الأمة.

إلا ان تدخل الوزير الأول امام مجلس الأمة ليس له تلك المكانة والقوة القانونية الهامة بنفس الحجم أمام المجلس الشعبي الوطني، إذ يظهر ذلك من خلال المعالجة الدستورية والقانونية لهذا التدخل.

فمن الناحية الإجرائية نجد أن القسم الخاص المعنون يعرض مخطط العمل الحكومة على مجلس الأمة في القانون العضوي 02/99 لم يتضمن إلا مادة واحدة هي المادة 49

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

التي تنص على أن عرض¹⁰² مخطط العمل الحكومة يقدم إلى مجلس الأمة، خلال العشرة أيام الموالية لموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج مخطط العمل الحكومة، و مقارنة بالمادة 47 من القانون العضوي التي منحت النواب الشروع في مناقشة مخطط العمل الحكومة بعد مرور سبعة أيام (07) من تبليغ البرنامج مخطط العمل إليهم، لم يمنح

¹⁰¹ "ينفذ الوزير الاول و ينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني".
¹⁰² عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة باتنة 2011 ، ص

القانون العضوي هذا الأجل لأعضاء مجلس الأمة، وهو ما معناه عدم إعطاء إعتبار لإطلاع ودراسة عضو مجلس الأمة مخطط عمل الحكومة مقارنة بما أعطاه للمجلس الشعبي الوطني والإقتصار على تقديم مجرد عرض مخطط العمل، معناه أن الوزير الأول لا يقدم مخطط العمل مفصلا كما هو وإنما مجرد ملخص أو موجز، مما نستنتج منه إطلاع أعضاء مجلس الأمة على مخطط العمل سيكون مبتورا، مثل ما حصل من مناقشات في الغرفة الأولى¹⁰³.

من جهة أخرى ومن خلال الممارسة البرلمانية فقد ثار خلاف بين أعضاء غرفتي البرلمان حول تقديم العرض حول مخطط العمل، بمناقشة أمام مجلس الأمة، إذ بدت للنواب وكأنها تدخل في إختصاص محجوز لهم مستدلين بأن للمجلس الشعبي الوطني وحده له صلاحية الموافقة على مخطط العمل الحكومي، في حين رأى بعض أعضاء مجلس الأمة أن تساءل وإنشغال النواب يرتكز على أسس سياسة أنية أكثر منها تنظيمية.

فالتمسك بنص المادة 94 من الدستور المعدل يقضي إلى عدم إجراء هذه المناقشة بحكم سكوت المؤسس الدستوري عن ذلك، مما يعني عدم منح أعضاء مجلس الأمة حق إجراء مناقشة حول مخطط عمل الحكومة، مما يعني ترك المؤسسات الدستورية تنظم لوحدها إختصاصاتها وعلاقاتها بالمؤسسات الدستورية الأخرى.

بالمقابل فقد جرت العادة على قيام أعضاء مجلس الأمة مناقشة مخطط العمل الحكومة دون إعتراض من هذه الأخيرة مع أنها المعنية بها مباشرة، وهذا ما نلاحظه من

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

خلال ردود كل حكومة جديدة على مناقشات أعضاء مجلس الأمة عند تقديم عرض مخطط عملها لهذه الغرفة، ومما يدعم هذا التوجه أنه كيف يمكن لأعضاء مجلس الأمة أن يوقعوا اقتراحات اللوائح التي تعرض للتصويت في حاله تعددها، وتبني الحائزة على الأغلبية عند المصادقة، دون¹⁰⁴ مناقشة الأعضاء مخطط العمل المذكور؟

¹⁰³ نور الدين جفال، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2001/2000، ص 134

¹⁰⁴ عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، طبعة 2006 الجزائر ص

المطلب الثاني : بيان السياسة العامة

وهو أن تقوم الحكومة بتقديم سنويا بيان عن السياسة العامة وتبيين ماتم تطبيقه خلال السنة المنصرمة والسابقة، وماهو في قيد الإنجاز أو في طور الدراسة، مبينة العراقيل والصعوبات وكذا الأفاق المستقبلية، هذا البيان تقدمه الحكومة¹⁰⁵ أمام النواب وعليه يواصل دعمه إن نجحت أو إسقاطها إن فشلت، إذا فالبيان هو وسيلة أو آلية للإبلاغ وإحاطة البرلمان وعلى هذا الأساس فقد أقر المؤسس الدستوري الجزائري، لممارسة البرلمان وظيفته الرقابية.

غير أن التعديل الدستوري الجديد لم يأتي بأي إضافات تشد الإنتباه وتستدعي التوقف عندها حيث نجد المادة 97 من الدستور تقضي بأن¹⁰⁶ والمادة 98 منه تنص على "تقديم الحكومة سنويا للمجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.

يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به البرلمان طبقا لأحكام المواد 153/154/155 بدون تعديل من التعديل الدستوري 2016 .
للووزير الأول أن يطلب تصويتا بالثقة من طرف المجلس الشعبي الوطني، و في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة .

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

لكي يؤدي المجلس الشعبي الوطني مهمته¹⁰⁷ الرقابية بطريقة فعالة على نشاط الحكومة حول الدستور له إمكانية إختتام تلك المناقشة اما بلائحة او إيداع ملتمس رقابة .

¹⁰⁵ وليد شريط ، مرجع سابق ، ص 407 .

¹⁰⁶ ينفذ الوزير الاول و ينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني .

والقول بالإمكانية يعني أن مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة لا يفضي بالضرورة إلى إقتراح لائحة أو إيداع ملتمس رقابة .

من خلال النص نستطيع أن نستخلص بأن المناقشة العامة يتولى تنظيمها والإشراف عليها مكتب المجلس، وعند الإنتهاء من المناقشة تختتم الجلسة الخاصة دون تصويت، ذلك أن للنواب إقتراح لائحة أو إيداع ملتمس رقابة بعد إختتام مناقشة البيان .
لا بد من الإشارة إلى المواد التي تتناول بيان السياسة العامة للحكومة من خلال النظام الداخلي للمجلس والتي يحصرها في¹⁰⁸ .

وقبل قبول الإستقالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ الى أحكام المادة 147¹⁰⁹ معدلة من الدستور الجديد 2016 .

للتطرق أكثر الى محتوى بيان السياسة العامة المعنونة في المطلب الثاني سنتناول اللائحة في (الفرع الأول) و (الفرع الثاني) ملتمس الرقابة ، وختاماً التصويت بالثقة في (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : اللائحة Resolution

تم النص على اجراءات تقديم اللائحة في القسم السادس من القانون العضوي الناظم لعلاقة البرلمان مع الحكومة (02/99) عند الحديث عن بيان السياسة العامة و إقتراح لائحة أو عدة لوائح بصدد بيان السياسة العامة المقدم من طرف الحكومة، حق مخول دستوريا للنواب وأعضاء مجلس الأمة، يمكنهم من إبداء رأيهم و مراقبة نشاط الحكومة

الفصل الثاني العمل الرقابي للبرلمان

على مدار العهدة البرلمانية، غير أن إقتراح لائحة يخضع لضوابط وشروط أوردها قانون تنظيم و سير المجلسين .

¹⁰⁸ المواد 50، 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

¹⁰⁹ يمكن رئيس الجمهورية ان يقر حل المجلس الشعبي الوطني او إجراء إنتخابات تشريعية قبل اوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري ، والوزير الاول وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في اجل اقصاه ثلاثة اشهر ، وهنا المشرع اضاف في التعديل استشارة ورئيس المجلس الدستوري.

تتمثل في أن تودع اللائحة أو اللوائح خلال 72 ساعة الموالية لإختتام المناقشة حول بيان السياسة العامة لدى مكتب المجلس المادة 51، وتكون اللائحة موقع عليها على الأقل من قبل 20 نائباً المادة 52، أن لا يوقع النائب أكثر من من لائحة واحدة (المادة 53 من القانون العضوي)، إنه قبل التصويت على اللائحة تجرى مناقشة حول الموضوع من قبل الحكومة بناء

على طلبها أو مندوب عن أصحاب إقتراح اللائحة ونائب يرغب في التدخل لمعارضة إقتراح اللائحة، المادة 55.

إذا كان القانون المتضمن تنظيم وسير المجلس حدد المادة التي ينبغي خلالها إقتراح لائحة، فإنه لم يحدد أجل عرضها للتصويت وإنما ترك أمر تقديم الوقت الذي يتم فيه التصويت لمكتب المجلس، هذا التصويت الذي يتم طبقاً للقانون سالف الذكر¹¹⁰، بحيث تعتبر اللائحة مقبولة بحصولها على أغلبية الأصوات وإلا رفضت، وإذا تعددت إقتراحات اللوائح تعرض على المجلس للمصادقة حسب تاريخ ايداعها، غير أنه بمجرد حصول إحداها على مصادقة المجلس فإن رئيس الجلسة يوقف عرض الإقتراحات الأخرى للتصويت، ويعتبر الإقتراح المصادق عليه هو اللائحة الوحيدة المعتمدة من قبل المجلس بشأن بيان سياسة الحكومة.

فالنصوص لم تبين الهدف من إقتراح اللائحة، ومن ثمة نستطيع القول بأن إقتراح اللائحة يمكن أن يهدف إما للتأييد أو إبداء عدم الرضا، فإذا كانت مجموعة من البرلمانين غير راضية عن البيان، وغير قادرة على توفير النصاب المطلوب لنجاح لائحة لوم، فإنه من

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

حقها إقتراح لائحة تعارض فيها سياسة الحكومة، لكن المجموعة الأخرى يمكنها أيضا أن تقدم لائحة معارضة للأولى و بالتالي مؤيدة للحكومة¹¹¹، والرأي الأخير يكون للأغلبية .

¹¹⁰ المادة 55 من القانون العضوي 02/99.

¹¹¹ سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 162 .

فإن إقترح لائحة تعبر عن عدم رضا مجموعة من النواب والأعضاء، يثير تساؤلاً آخر حول مدى مأل ونتيجة تلك اللائحة، فهل يتوقف الأمر عند إعلام الحكومة بمضمونها أم أن الحكومة تلتزم بها، لأن التصويت بالأغلبية معناه إتخاذ موقف يتعين على الحكومة، إن رغبت في إستمرار التأييد لها من النواب، أن تعمل على تفادي كل ما من شأنه أن يضاعف حدة الإختلاف بين الحكومة والمجلس ونتائج التي ستعود بالسلب على مصير بقائها قائمة، لأن النواب، إذا لم يتمكنوا من توفير النصاب المطلوب لإسقاط الحكومة عن طريق ملتصق الرقابة، يلجؤون بطريقة أخرى من خلال معارضة مشاريع القوانين بغرض دفعها إلى طرح مسألة الثقة أمامهم وعندها يسقطونها، وعليه فإن اللائحة التي تعبر عن عدم رضا النواب على ما يبدو، تعد وسيلة يلجأ إليها النواب لإخطار الحكومة بموقف أغلبيتهم حول سياستها وتطبيق برنامجها تحسباً لإسقاطها مستقبلاً .

تقديم الوزير الأول عرضاً حول مخطط عمل حكومته الموافق عليه من المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة قد يترتب عليه إصدار لائحة أيضاً من هذه الغرفة حسب ما جاءت به المادة 94 من الدستور المعدل 2016 والمادة 80/ 1996 وإن كان المؤسس الدستوري والمشرع لم يبين مضمون هذه اللائحة¹¹²، فإن القانون العضوي 02/99 والنظام الداخلي لمجلس الأمة قد نظما شروطها و إجراءات إصدارها .

فمن خلال احكام القانون العضوي 02/99 والنظام الداخلي لمجلس الأمة يمكننا القول أنه إلى حد كبير تتماثل شروط وإجراءات إصدار اللائحة بمجلس الأمة معها إلا إذا طرأ تعديل على القانون العضوي والأنظمة الداخلية بالمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة، هذا ما تؤكدته المادة 2/49 من القانون العضوي 02/99¹¹³ .

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

¹¹² مرجع سابق . ص 98.

¹¹³ يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط المحددة في المواد من 52 إلى 55 من هذا القانون.

أما نص المادة 52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فإنه يشترط لقبول إقتراح اللائحة أن تكون موقعة من قبل عشرين (20) عضواً، و يجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض.

في ظل غياب نصوص قانونية واضحة حول مضمون اللائحة الذي يبقي هذا المضمون خاضعاً لإحتمالين، إما التأييد أو الرفض لمخطط عمل الحكومة، فإن هذا الأخير يصعب تحقيقه بحكم لأن عدد أعضاء مجلس الأمة هو (144) عضواً، وكما نعرف ثلث (3/1) هؤلاء معينون من طرف رئيس الجمهورية، الذي ينفذ الوزير الأول والحكومة برنامجه حسب المادة 3/93 من الدستور الحالي.

خلص بعض الفقهاء في القانون الى نتيجة مفادها أن إصدار اللائحة ماهي إلا ملاحظات وحصر للنقائص يلفت بها نظر الحكومة، ويرى البعض ورغم أنها عديمة الأثر القانوني إلا أنها تمثل بعد سياسي ودعم للحكومة في ظل التجربة الجرائرية الحديثة .

الفرع الثاني: ملتس الرقابة

ألية رقابية يمارسها النواب وأعضاء مجلس الأمة على الطاقم الحكومي، ومدى التزامها بتطبيق مخطط العمل المقدم والبرنامج المسطر وخلال الفترة والأجال المحددة، والتي تتدرج في السياسة المالية المدروسة والمخصصة، والنظر الى خطورة هذه الأدوات فقد قيدها المؤسس الدستوري ببعض القيود يصعب تحقيقها فماهي يترى هذه الشروط وهل لها تأثير في تنفيذ البرامج، وماهي الإجراءات التي تتخذها السلطة بصددها ؟، وسنتطرق في الفرع الثاني الى ملتس الرقابة على مستوى الغرفة الأولى (أولاً) ثم ملتس الرقابة على مستوى مجلس الأمة (ثانياً).

أولاً: على مستوى الغرفة الأولى :

من خلال ما سبق واعتماداً على المواد 153/154/155 من الدستور 2016 يمكننا القول بان ملتس الرقابة أو ما يعرف في بعض الدساتير بلائحة لوم، يعد الإجراء الذي يلجا إليه النواب للضغط على الحكومة بل وإجبارها على تقديم إستقالتها اذا توفر النصاب

المطلوب دستورياً، غير أن ذلك لا يعني بأن اللجوء إلى ملتصم الرقابة مرتبط ببدء باللائحة وإنما يمكن للنواب إيداع ملتصم رقابة مباشرة دون اللجوء إلى اللائحة . من المعلوم أن ملتصم الرقابة كاللائحة¹¹⁴ مرتبط ببيان السياسة العامة للحكومة، فقد جاء في المادة 153 من الدستور¹¹⁵ المادة 57 من القانون العضوي 02/99، لكنه يختلف عنها في كونه أشد خطورة و أثراً، ذلك أنه يؤدي بتوافر النصاب المطلوب من الأصوات إلى إستقالة الحكومة، فقد قضت المادة 154 بدون تعديل بأنه " تتم الموافقة على ملتصم الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب" .

لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ ايداع ملتصم الرقابة، كما نص الدستور في المادة 155 على "إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتصم الرقابة، يقدم رئيس الوزراء إستقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية" . يمكن إجمال شروط اللجوء إلى إقتراح ملتصم الرقابة في:

- أن يكون على إثر تقديم الحكومة لبيانها حول سياسة العمل و بعد مناقشة عمل الحكومة. أن يكون الإقتراح مقدم من طرف سبع (7/1) النواب على الأقل، و النائب لا يحق له التوقيع على أكثر من ملتصم رقابة واحد .
- لا يحق ان يتناول الكلمة خلال المناقشات السابقة للتصويت على ملتصم الرقابة سوى مندوب أصحاب ملتصم الرقابة والحكومة إذا طلبت ذلك أو نائب يرغب في التدخل لمعارضة ملتصم الرقابة .
- و كان قيد الثلثين (3/2) من اصوات النواب، وليس الحاضرين فقط، و تدخل الحكومة غير كافيين .
- إن لا يتم التصويت على الملتصم إلا بعد مرور ثلاثة ايام من تاريخ إيداع ملتصم الرقابة و هي مدة تسمح للحكومة ومؤيدها من إجراء الإتصالات اللازمة قصد

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

¹¹⁴ سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 163 .

¹¹⁵ " يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة، ان يصوت على ملتصم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، و لا يقبل هذا الملتصم الا اذا وقع (7/1) النواب على الاقل "

- ضمان عدم إخفاق الإقتراح عن طريق إقناع المترددين بالوقوف الى جانبها والأحزاب القابلة للتعامل معها على الوقوف إلى جانبها، مع العلم ان المستفيد الأول من "الصراعات أو الخلافات" إن ظهرت بين الأقوياء هي الأحزاب المعارضة و الضعيفة

و يجب لكي تستقيل الحكومة أن يصوت ثلثا (3/2) نواب ¹¹⁶ المجلس على إقتراح ملتمس الرقابة، وهو نصاب مبالغ فيه سيفضي، إن لم يحسن النواب إستعمال السلطات المخولة لهم دستوريا في مجال التشريع، إلى تمكين الحكومة من تسيير دفة الحكم (المجال المخصص لها) ولو بالإعتماد على الأقلية، ويصدق بذلك على الجزائر ما قلناه من أن الأقلية تحكم والأغلبية تعارض¹¹⁷.

إن ملتمس الرقابة الذي إعتد في الدساتير يؤكد الإتجاه نحو منح المجلس سلطة رقابية على الحكومة توهل إسقاطها إن حادت عن التوجهات المحددة في البرنامج الموافق عليه من المجلس إلا أن ربط مسألة اللجوء على إقتراح ملتمس الرقابة بمناقشة بيان السياسة العامة للحكومة الذي يكون سنويا من جهة، وإشترط موافقة الثلثين من النواب على الإقتراح لإسقاط الحكومة قد أفرغ هذه الأداة الرقابية من فعاليتها بنسبة كبيرة، ذلك أنها لا تؤدي دورها إلا مرة واحدة في السنة و بشرط موافقة الثلثين من النواب الى جانب الشروط سالفة الذكر .

غير ان دستور 1989 ادرج مسألة ملتمس الرقابة ضمن نصوصه ، بعد ان تبني مبدأ رقابة البرلمان للحكومة، لكنه ربط ممارسته ببيان السياسة العامة السنوي للحكومة، و هو القيد الذي لا نجد له اثرا في دستور المملكة المغربية و لا دستور الجمهورية التونسية، ولا في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية إلى جانب الشروط سالفة الذكر، وللإعلام فإن مصطلح ملتمس الرقابة مأخوذ عن الدستور المغربي، إما النصاب المطلوب 3/2 مأخوذ من الدستور التونسي.

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

¹¹⁶ المادة 154 بدون تعديل تنص انه تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب

¹¹⁷ سعيد بوالشعير، مرجع سابق ، ص 395 .

ثانيا :على مستوى الغرفة الثانية

لقد نظم القانون العضوي 02/99 شروط وإجراءات والآثار المترتبة على التصويت على ملتمس الرقابة بموجب المواد 57 إلى 61 وكذلك المواد 153-155 من الدستور الجديد 2016 و إذا كانت آثار التصويت على ملتمس الرقابة تشمل مباشرة في تقديم الوزير الأول إستقالة حكومته، إلا أن النصوص المذكورة قد أحاطت هذه الوسيلة بقيود عديدة نوردها في مايلي:

- التصويت على الملتمس الرقابة مشروط بتقديم الحكومة بيان السياسة العامة فقط بينما في فرنسا يمكن تقديمه حتى بمناسبة مناقشة قانون و بحكم أن بيان السياسة العامة هو بيان سنوي فإن إيداع هذا الملتمس سيكون سنويا في أحسن الأحوال، مما يحد من توظيف هذه الآلية في مناسبات أخرى قد تستدعي ضرورة استقالة الحكومة.
- يتعين لتقديمه توقيع سبع (7/1) عدد النواب على الأقل، ففي فرنسا فالنصاب (10/1) نواب المجلس الوطني على الأقل، اما المغرب فيحق لعضو برلمان واحد ان يلتمس إقالة الحكومة، و هناك من يبرر هذا النصاب المشدد بمراعاة الإستقرار، خاصة وأن لرئيس الجمهورية إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني بالمقابل.
- أن مسؤولية الحكومة التي ينصب عليها ملتمس الرقابة هي مسؤولية تضامنية، وبالتالي تستقيل الحكومة في حالة التصويت عليه، و ويمكن أن يدفع لرئيس الجمهورية حل البرلمان، و هذا ما يجعل الكثيرين من النواب يتحفظ إلى عدم اقتراح الملتمس او التصويت عليه.
- أن التدخل اثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة حسب الأولوية هي للحكومة، ثم مندوب أصحاب الملتمس، ثم نائب راغب في التدخل ضد الملتمس، ثم نائب مؤيد له، رغم ان الإستماع أولا يكون لأصحاب اقتراح الملتمس ثم الحكومة. بعد إجبارية تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني في التعديل الجديد والذي أصبح يرتب مسؤولية السياسية للحكومة والتي قد يعني رحيلها وليس كما هو

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

في الدستور القديم، حسب المادة 7/84 من الدستور¹¹⁸، وإستهال المادة المذكورة بكلمة "يمكن" تعني أن الحكومة غير ملزمة دستوريا بتقديم بيان السياسة العامة، الأمر الذي يعني أن تقديمه لمجلس الأمة مرهون دستوريا بالسلطة التقديرية للحكومة (أولا) ومما يعني بالنتيجة أن لا أثر على تقديم البيان الحكومي أمام مجلس الأمة إلا الأثر الاعلامي (ثانيا)، أما في التعديل الجديد للدستور 2016 تغيرت بموجب المادة 98 معدلة وحلت محل يمكن عبارة يجب وهنا تعني الإلزامية ارتباط تقديم بيان السياسة العامة بالسلطة التقديرية للحكومة. إذا كانت النصوص القانونية المتمثلة في المادة 7/84 من الدستور والمادة 98 من التعديل الدستوري 2016 وللتنبه فإن تعديل الفقرة الأولى من المادة جاء بصيغة يجب عوض يقدم وهنا ألزم الحكومة وأجبرها على تقديم بيان سنويا عن السياسة العامة¹¹⁹ والمادة 56 من القانون العضوي 02/99 تعطي كامل السلطة التقديرية للحكومة في عرضها البيان الحكومي أمام مجلس الأمة، إلا أن هناك رأيا مفاده أن الحكومة إن كانت غير ملزمة دستوريا و قانونيا امام مجلس الأمة فاصبحت ملزمة أمام المجلس الشعبي الوطني وبذلك فهي ملزمة سياسيا بتقديم بيانها لعدة معطيات ، بحكم أن المؤسس الدستوري قد ألزم الحكومة بتقديم عرض حول مخطط العمل لمجلس الأمة، فإنه من المنطقي أن تعلم الحكومة هذا المجلس بالحصيلة السنوية لتنفيذ هـ.

قد تطرأ على برنامج مخطط عمل الحكومة بعض التعديلات من جراء المناقشة لبيان السياسة العامة مما يستوجب إطلاع مجلس الأمة عليها .

إذن بيان السياسة العامة مرتبط بشكل مباشر بموقف المجلس الشعبي الوطني وغير مباشر بمجلس الأمة، وعليه عرض البيان السياسي العام للحكومة قد يرتب أثرا قانونيا وفق التعديل الدستوري الجديد وهذا ما سنعرفه مستقبلا من جراء إعادة صياغة النصوص العضوية المنظمة وكذا القوانين الداخلية للغرفتين.

الفصل الثاني

العمل الرقابي للبرلمان

¹¹⁸ رابح شامي و عبد الله حمو، مرجع سابق، ص 107 .
¹¹⁹ طبقا الاحكام المادة 84 الفقرة الاخيرة من الدستور المعدل الجديد ، يمكن الحكومة ان تقدم بيانا عن السياسة العامة امام مجلس الأمة.

الفرع الثالث : التصويت بالثقة Vote de Confiance

الدستور قد خول للبرلمان حق مراقبة الحكومة بموجب ملتصق الرقابة، فإنه في مقابل ذلك أقر للحكومة إجراء تدعم به موقفها أمام المعارضة وحتى رئيس الجمهورية، يتمثل في طرح مسألة الثقة أمام المجلس¹²⁰، إلا أن الإشكال في الدستور الجزائري هو ربط مسألة الثقة كالألثة وملتصق الرقابة، بالبيان السنوي للحكومة، خلافا لما إعتد في بعض الأنظمة بشأن ملتصق الرقابة وطلب منح الثقة (المغرب وفرنسا مثالا)، و يتجلى ذلك الترابط من خلال قراءة النص، حيث يفهم منه أنه لا يجوز طلب التصويت بالثقة إلا في إطار المادة 98 معدلة من الدستور الجديد التي "أوجبت على الحكومة تقديم سنويا للمجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة" بعد ما كانت في الدستور المادة 84 السابق غير ملزمة الحكومة في تقديم بيان السياسة العامة وهذه تعتبر من التعديلات المهمة وهي نقطة ايجابية لصالح النواب في ممارسة نوع من الرقابة على السلطة التنفيذية، تعقب بيان السياسة العامة مناقشة لعمل الحكومة .

يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يختتم هذه المناقشة بالثقة أو إيداع ملتصق رقابة، ولرئيس الحكومة أن يطلب تصويتا بالثقة.

يرجح ربط مسألة طلب التصويت بالثقة بيان الحكومة السنوي لسياستها العامة، النص في القانون المتعلق بتنظيم وسير المجلس الشعبي الوطني، "يكون إدراج التصويت بالثقة لصالح الحكومة في جدول الأعمال قانونا، على أثر طلب من الوزير الأول وذلك في إطار المادة 94 من الدستور"¹²¹، وكان بإمكان المشرع (المجلس) الإقتصار على الإشارة إلى الفقرة الأخيرة من المادة 98 من الدستور¹²²، وعندها يكون بالإمكان تأويل أو مناقشة مدى إرتباط طلب التصويت بالثقة بيان الحكومة السنوي.

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

¹²⁰ سعيد بوشعير، مرجع سابق ، ص 168.

¹²¹ يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة الى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه نويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة، ويمكن الوزير الأول ان يخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، باتشاور مع رئيس الجمهورية، يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، يمكن مجلس الأمة ان يصر لألثة .

¹²² المادة 98 من التعديل الدستوري الجديد سنة 2016 .

إن ربط إستعمال أدوات الرقابة السابقة ببيان السياسة العامة السنوي من شأنه أن يدفع النواب الى استعمال اسلوب اخر في الرقابة، عن طريق ادخال تعديلات جوهرية على مشاريع قوانينها او اقتراح قوانين بما يتماشى ورؤية اغليبيتهم، مما يفتح صراعا بين الطرفين لا مناص للتخلص منه او وضع حد له الا بجل المجلس، او انتظار طرح مسالة الثقة، طالما أن ملتزم الرقابة قد لا يجدي لاسقاط الحكومة و اثار ذلك على استقرار الحكومة و نجاعة عملها.

ما يمكن إستخلاصه من تقرير أدوات الرقابة السابقة ذات الفعالية الضعيفة، هو أن المؤسس الدستوري راعى لدى تبنيه ضمان استقرار الحكومة و تفوقها تاثرا بالنظام السابق .

المبحث الثاني : أدوات الرقابة البرلمانية

يتمتع البرلمان في ظل الأنظمة الدستورية البرلمانية بوسائل وادوات تجعله يراقب ويتابع عن كثب نشاطات الطاقم الحكومي وهو يمارس وظيفته الرقابية ، بهدف الحصول على معلومات وجمع الحقائق دون¹²³ تقرير المسؤولية السياسية ، وعلى أساس ذلك فقد يكون الأمر قائماً على ممارسة الحوار كتابة او شفاهة ، بين عضو البرلمان ووزير من الوزراء فيسمى سؤالاً ، وبين عدد من النواب ووزيراً او أكثر او مع الوزير الأول ، فهذا يسمى إستجواباً ، كما قد يدعم الحوار بمناقشة موظف وزارة معينة او مناقشة موظفين في ملفات معينة وفحصها فنكون امام التحقيق .

يعرفها الأستاذ "انها سلطة تقصي الحقائق على¹²⁴ أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتقدم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء كان الحكومة بأ سرها او أحد الوزراء"، وتشمل ادوات الرقابة التي لا تترتب عنها المسؤولية للحكومة دون سواها والتي سنتعرف في هذا المبحث على الإستجواب في (المطلب الأول) والأسئلة ولجان التحقيق في (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : الإستجواب :

يعتبر الإستجواب وسيلة دستورية في النظام الجزائري مثل باقي الأنظمة، يستطيع بموجبها النواب وأعضاء مجلس الأمة طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة.

من خلال نص المادة 151 من الدستور يتبين لنا بان الدستور خول لإعضاء المجلس وسيلة تمكنهم من مراقبة الحكومة ، حول كل قضايا الساعة التي تهم البلاد، و هي أداة تسمح لهم بالتاثير على تصرفات الحكومة بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب عن كل تصرف تقوم به، خاصة و أن النص عام لا يضع أي قيد على النواب سوى أن

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

¹²³ وليد شريط ، مرجع سابق ، ص 318
¹²⁴ إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب ، القاهرة ، سنة 1983 ، ص

يكون في إحدى قضايا الساعة ويكون الجواب خلال اجل اقصاه 30 يوما حسب ماجاء به التعديل الدستوري الجديد 2016.

سنتناول مناقشة المطلب الأول بالتفصيل، بالتطرق في (الفرع الأول) الى كيفية تحريك الإستجواب و أثر الإستجواب في (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: كيفية تحريك الإستجواب

حسب ماجاء في المادة 151 من دستور 2016 والمادة 65 من القانون العضوي التي تشترط أن يكون الإستجواب موقعا عليه من طرف ثلاثون (30) عضوا من أعضاء الغرفة الواحدة ويبلغ الى احد رئيسا الغرفتين و يبلغ إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة الموالية لتاريخ إيداعه من رئيس المجلس¹²⁵، كما يوزع على الأعضاء و يعلق بمقر المجلس.

تتعد جلسة دراسة الإستجواب التي يحددها مكتب المجلس المعني او مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة ليحدد الأجل الذي يدرس فيها الإستجواب وتكون خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداعه¹²⁶، في هذه الجلسة يقوم مندوب أصحاب الإستجواب بتقديم عرض حول موضوع الإستجواب و تجيب الحكومة على ذلك.

غير أن قراءة نصوص القانون المتعلق بتنظيم و سير عمل المجلس تبين لنا بان هناك شروط يجب مراعاتها لدى اللجوء الى الإستجواب يمكن إجمالها في الآتي¹²⁷ :

- أن يكون الإستجواب الواحد حول قضية (واحدة) من قضايا الساعة .
- ان يوقع من قبل 30 نائبا على الأقل ، و 30 عضو من مجلس الأمة .
- ان يودع لدى مكتب المجلس وهو الذي يحدد بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يدرس فيها الإستجواب .
- ان يبلغ الى الحكومة بواسطة رئيس المجلس خلال 48 ساعة .

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

¹²⁵ المادة 65 من القانون العضوي رقم 02/99 .

¹²⁶ المادة 66، 67 من القانون العضوي رقم 02/99

¹²⁷ المواد 67، 66، 65 من القانون العضوي 02/99 .

- ان يعلق الإستجواب بمقر المجلس .
- ان يوزع على النواب .
- يقدم مندوب اصحاب الإستجواب عرضا مفصلا خلال جلسة المجلس او مجلس الأمة
- تكون هذه الجلسة خلال 15 يوم على الأكثر الموالية لتاريخ ايداعه .
- تنص المادة 151 من الدستور 2016¹²⁸، إن اسئلة الساعة نجد اصلها في بريطانيا Question Time، و هي تتميز بسرعة تسجيلها و الإجابة عنها ، و غير محددة بيوم معين والنائب لا يتمتع بوقت كثير للرد على جواب الوزير، و منذ 1849 بدا يخصص جزء من الجلسة العامة للاسئلة ، و ظهر نظام الإجابة المكتوبة سنة 1902 .
- أما بشأن اجراءات مناقشة الاستجواب فتتم باختصار كما يلي :
- بعد ان يحدد مكتب المجلس الجلسة التي يناقش فيها الإستجواب خلال 15 يوما على الأكثر من ايداعه او باتفاق مع الحكومة فيما بين الدورات على ان يتم في وقت مناسب .
- يقدم صاحب الإستجواب عرضا حول الموضوع اثناء جلسة المجلس .
- اضافة للوسائل المتاحة والتي جاء بها المؤسس الدستوري لمراقبة مجلس الأمة لعمل الحكومة المتمثلة في السؤال شفوي و الكتابي الذي يتقدم به عضو المجلس إلى عضو الحكومة، و إنما أضاف له وسائل رقابية أخرى لا تفعل بشكل فردي كالسؤال و إنما بشكل جماعي، إلا أن هذه الوسائل لم تستغل الذي يعكس انعدام العمل الجماعي بالمجلس.
- الفرق بين الإستجواب و السؤال هو أن السؤال يحمل معنى طلب المعرفة لإستيضاح الأمر حول موضوع ما، أما الإستجواب هو سؤال مصحوب باتهام للحكومة في قضية من قضايا الساعة و في نطاق تطبيق (مخطط عملها)¹²⁹، فهو إعلان من السلطة التشريعية عن رضاها أو عدم رضاها عن الحكومة.

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

¹²⁸ يمكن اعضاء البرلمان استجواب الحكومة في احد قضايا الساعة ويكون الجواب خلال اجل اقصاه ثلاثون يوما.

¹²⁹ عمار عوايدي ، المرجع السابق ، ص 62 .

على اعتبار أن دسترة تخصيص جلسات اسبوعية بالتداول بين الغرفتين لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية يعزز فعالية رقابة البرلمان على الحكومة .

إذا كان هذا الأمر مدعاة للتساؤل المشوب بالإستغراب لماذا يرهق المشرع نفسه بهذا الشرط في حين ان الدستور لم يضع حدا أدنى للتوقيعات المطلوبة؟ لكن بمجرد أن نعرف ان القانون العضوي 02/99 هو مشروع و ليس اقتراح قانون بالأساس نستطيع إلى حد كبير تفسير الأمر بأن السلطة التنفيذية لم تكن لتسهل أليات إجراءات الرقابة عليها.

هناك من الدساتير التي لم تعتمد هذا الشرط، إذ جعلته لكل عضو برلماني بمفرده كالدستور الكويتي والدستور المصري الذي ينص في مادته 125" لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم"، مع ملاحظة قوة المصطلح المستعمل "لمحاسبتهم" ما يعكس الطابع الإتهامي للإستجواب.

يرى البعض أنه غير مقبول المساواة بين النصاب المطلوب لمباشرة الإستجواب في الغرفتين¹³⁰، إذ قد نصت المادة 3/101 من دستور 1996 على أن "عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني الشعبي الوطني" وغض عليها الطرف في التعديل الجديد للدستور 2016 حسب ماجاء في المادة¹³¹ 118 منه والتي لم تشير الى عدد اعضاء مجلس الأمة .

كان على المشرع من خلال القانون العضوي 02/99 أن يأخذ بعين الإعتبار الحكم الوارد في المادة ، أي ان يكون عدد أعضاء مجلس الأمة المباشرين للإستجواب هو خمسة (15) عضوا على الأكثر وهذا ما نص عليه النظام الداخلي الأول في المادة 77 القديم إضافة لذلك فإن تركيبة مجلس الأمة غير متجانسة لإحتوائها على فئة من الأعضاء

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

¹³⁰ عقيلة خرباشي ، مرجع سابق، ص 40 .

¹³¹ تم اضافة في الفقرة الثانية بمقعدين عن كل ولاية من بين اعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية ، اضافة بمقعدين عن كل ولاية من بين حذف عبارة في المجالات العلمية والثقافية والمهنية،حذف عبارة عدد أعضاء مجلس الامة يساوي على الأكثر ،إضافة عبارة يحدد القانون كيفية تطبيق الفقرة الثانية والسابعة .

معينين قد تسعملهم السلطة عائقا في إستكمال الحد الأدنى المطلوب لمباشرة الإستجواب لأنهم بحكم التعيين اصبحوا موظفين لدى السلطة وورقة في يد ها للمناورة. إن تحديد جلسة الإستجواب بخمسة عشر (15) يوما على الكثر من تاريخ إيداعه¹³²، إذا كان يسمح للحكومة باستجماع معطيات الرد فهو كذلك يسمح بالتنسيق مع الأغلبية البرلمانية، ذلك أن الإستجواب عادة ما يطرح من المعارضة وليس احزاب الإئتلاف لإحراج الحكومة.

تعلق الإستجواب بقضايا الساعة فهو مدعاة للإستعجال في الرد عليه و هو ما يظهر من خلال تبليغ الإستجواب للحكومة ثمانية و أربعون (48) ساعة و هو زمن قياسي بالمقارنة مع باقي الإجراءات الدستورية الأخرى في سياق التعامل بين البرلمان والحكومة، لكن إمهال الحكومة حتى خمسة عشر (15) يوما للرد يفقد الاستعجال وبالتالي قضايا الساعة

معناها¹³³ و قد تتجاوز المهلة الممنوحة للرد الحكومة الخمسة عشر (15) يوما بكثير، وهنا المشرع عندما سرع عملية التبليغ للحكومة بـ48 ساعة كان يهدف للتكفل بالإنشغال وعلى عجل، ومن جهة ثانية اعطى فترة كافية اي مدة 15 يوم وهذا حتى تتمكن من جمع المعلومات وربما أراد المشرع من ذلك التأني والتماطل الحكومي مثل ما حدث في الرد على إستجابات في العهدة التشريعية (1997-2002).

الفرع الثاني: أثر الإستجواب

إذا كان الإستجواب هو اشد وسائل الرقابة على الحكومة للطبيعتة ، إلا أن النصوص المنظمة له سواء في دستور 1996 أو التعديل الجديد 2016 و في القانون العضوي 02/99 لم ترتب أي أثر قانوني رغم كثرة التوقيعات المطلوبة و كثرة الإجراءات التي رصدت لتفعيل الآلية.

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

¹³² لمادة 66 ، من القانون العضوي رقم 02 / 99.

¹³³ رايح شامي و عبد الله حمو، مرجع سابق ، ص 128.

بالرجوع إلى واقع الحال في المجلس الشعبي الوطني يكشف الأمر، وعدد الإستجابات لم تكن بالقدر الكافي في العهدة السابقة في إنتظار ما تسفر عنه إحصائيات العهدة 2012-2017.

أما مجلس الأمة لم يستخدم هذه الوسيلة مكتفيا فقط بالأسئلة المختلفة سواء الكتابية أو الشفاهية، لأن الآثار القانونية لهذه الوسيلة معدومة¹³⁴، وكأنه مجرد سؤال شفوي يمارس بطريقة جماعية، وهذا يعود الى القيود الإجرائية و الموضوعية التي تحول دون ذلك . لكن بعد التعديل الأخير للدستورالذي بموجبه أصبح مجلس الأمة مثل نظيره المجلس الشعبي الوطني في ميدان المبادرة بالتشريع فإن الوضع يختلف، بظهور و صدور القوانين التنظيمية مستقبلا.

المطلب الثاني : الأسئلة ولجان التحقيق البرلمانية

يقصد بها تلك الوسيلة التي بموجبها يمارس البرلمان رقابته على اعمال الحكومة ويمكن تعريف الأسئلة على انها إعلامية لمتابعة نشاطات الحكومة اثناء تنفيذ مخطط عملها وقد عرفها الفقيه بيردو "هي ذلك التصرف الذي بموجبه يطلب النائب من الوزير المعني توضيحات حول موضوع أو نقطة معينة"، ويعتبرالتحقيق البرلماني وسيلة رقابية متعددة الأطراف، حيث يحق للبرلمان ان يشكل لجنة برلمانية تتركب من عدد معين من النواب أو الأعضاء الهدف منها تقصى عن وضع معين يتعلق بقضايا ذات المصلحة العامة¹³⁵،سنحاول التعرف في المطلب الثاني على الأسئلة الشفاهية والكتابية (الفرع الأول) ولجان التحقيق البرلمانية (الفرع الثاني).

¹³⁴ رابح شامي و عبد الله حمو، مرجع نفسه ، ص 129.

¹³⁵ المادة 180 من التعديل الدستوري الجديد 2016

الفرع الأول : الأسئلة

مع العلم أن النص على الأسئلة تم تكريسها من خلال المادة 01/134 من دستور 96 والمادة 152 من الدستور الحالي، وعلى ضوء ماسبق فإن دستور 1976 إستقر على الأخذ بالسؤال الكتابي فقط وتخلي¹³⁶ عن السؤال الشفهي .

فقد جاء في المادة 152 من التعديل الدستوري الجديد 2016 "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي الى اي عضو في الحكومة" .

للإستفسار حول الألية المتبعة كان لنا لقاء مع النائب¹³⁷ والتي أكدت أن طريقة الإجابة سواء على الأسئلة الشفاهية أو الكتابية قد تحسنت في التعديل الجديد من خلال تحديد المدة بشهر، خلافا على ماكانت عليه في السابق والتي كانت قد تستغرق شهور كثيرة وربما حتى تنتهي العهدة ولا يتم الإجابة على السؤال، كما ترى من الضروري حاليا الإسراع في إعداد القوانين الداخلية والمكملة للمجلسين وفقا التعديلات الجديدة، حتى يستفيد منها النائب أو العضو البرلماني في إتمام عهده بما يخدم المصلحة العامة .

يكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا ، خلال اجل اقصاه ثلاثون يوما .

تتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس ويجب ان لايتعدى اجل الجواب 30 يوما وإجراءات الأسئلة المكتوبة والشفوية نصت عليها¹³⁸ المواد 68الى 75 من القانون العضوي 02/99 وكذا المواد 74،75،76 من النظام الداخلي لسنة 2000¹³⁹ لمجلس الأمة ولقد وزع القانون العضوي الأسئلة البرلمانية إلى شفوية و كتابية إلا أنه لم يفرق بينهما من ناحية الإجراءات التي تستوجب طرحها في حين أن تجربة البرلمانات الغربية تكشف عن اختلاف جوهري بين النوعين.

وللتفصيل أكثر في هذا الشأن سنتطرق الى الأسئلة الشفاهية (اولا) ثم الكتابية (ثانيا) .

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

¹³⁶ عبد الله بوقفة ،اليات ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ،دار هومة ، الجزائر ن2002 ،ص 498

¹³⁷ مقابلة مع فاطمة الزهراء بن حادو ،نائب بالبرلمان ، القطاع الصحي بالجلفة ، الجلفة ، 2016/04/20 .

¹³⁸ المواد من 68الى75 من القانون العضوي 02/99 .

¹³⁹ المواد 74،75،76من القانون الداخلي لمجلس الامة سنة 2000

أولاً:السؤال الشفاهي

فيما يخص الإجراءات المتبعة بالنسبة للأسئلة الشفوية فإن القانون العضوي 02/99 اشترط إيداع السؤال الشفوي لدى مكتب المجلس من طرف صاحبه في خلال عشرة (10) أيام عمل على الأقل قبل¹⁴⁰ يوم الجلسة المحدد للإجابة على الأسئلة الشفوية، و يقوم رئيس الغرفة التي ينتمي لعضويتها السائل إرسال السؤال فوراً إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول).
تعقد جلسة كل خمسة عشر (15) يوماً للإجابة على الأسئلة الشفوية خلال الدورات العادية، و يحدد يوم الإجابة بالتشاور مع مكنتي المجلسين و بالإتفاق مع الحكومة، شريطة أن لا يطرح عضو البرلمان أكثر من سؤال في كل جلسة، بعد جواب عضو الحكومة يمكن لصاحب السؤال التعقيب على الجواب.
لعضو الحكومة حق الرد بعد هذا، و تقدر المدة المخصصة لتعقيب صاحب السؤال بخمس (5) دقائق أما رد عضو الحكومة فعشر (10) دقائق¹⁴¹ حسب ما هو معمول به في البرلمان حالياً.

السؤال الشفوي فمجاله غير محدود بموضوعات معينة، و غالباً ما يكون ذو بعد سياسي إذ يمتد بذلك أثره إلى الرأي العام وقد يكون عاملاً أساسياً لإثارة المسؤولية للحكومة .

ثانياً:السؤال الكتابي

السؤال الكتابي يطرحه عضو البرلمان إستيضاحاً أو طلباً لمعلومة معينة عن مسألة معينة تتعلق بتطبيق نص قانوني عليها أو الحل الحكومي لمشكل ما¹⁴² إذ يتطلب الأمر هنا التحقيق مع المسؤول عن القطاع و جميع الوثائق للرد على السؤال.
أما الإجراءات المتبعة بالنسبة للأسئلة الكتابية فتتمثل بداية في إيداع صاحب السؤال سؤاله لدى مكتب المجلس، و يقوم رئيسه فوراً بإرساله إلى (الوزير الأول)، و يكون جواب

¹⁴⁰ المادة 69 من القانون العضوي رقم 02/99 .

¹⁴¹ المادة 70 و 71 من القانون العضوي رقم 02/99

¹⁴² رايح شامي و عبد الله حمو ،، مرجع سابق، ص 118.

عضو الحكومة كتابيا خلال أجل ثلاثين (30) يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي،

و يودع الجواب لدى مكتب المجلس و يبلغ إلى صاحبه¹⁴³.

في حالة ما إذا رأى احد المجلسين أن إجابة عضو الحكومة على السؤال الكتابي أو الشفوي تستدعي إجراء مناقشة فإن المناقشة تفتح بطلب يقدمه ثلاثون (30) عضوا لمكتب المجلس¹⁴⁴ للرد عليها و التفرغ إليها مسبقا¹⁴⁵، الأمر الذي جعل صاحب السؤال يعيد طرح سؤاله الكتابي في شكل شفوي فيأتي الرد كتابة لعدم إمكانية الرد على سؤال مرتين، ومما ساهم في تفاقم المشكلة إيداع عضو البرلمان أكثر من سؤالين شفويين كل شهر و أكثر من سؤال لعضو واحد في الحكومة، إضافة إلى تحجج أعضاء الحكومة بأمن الدولة و المسائل الحيوية للاقتصاد الوطني، مما يمكنها قبول تأجيل رد الحكومة على أن لا يتجاوز الجلسة الموالية تقاديا لتهربها وهذه الألية تطرح عدة نقاط استفهام كعدم دقة النصوص القانونية المتعلقة بالسؤال.

عدم برمجة أسئلة المعارضة والأقلية وتهميشها، لتحكم الأغلبية البرلمانية والحكومة في البرمجة.بالإضافة إلى غياب بعض أعضاء الحكومة عن جلسات الأسئلة للالتزامات مبرمجة مسبقا أو لأسباب أخرى، و غياب وتهاون بعض أصحاب الأسئلة الشفوية عن الحضور لجلسات وكذلك لكون الجلسات لاتحظى بالتغطية الإعلامية المباشرة.

إذا كان جواب عضو الحكومة الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة فإن للغرفة التي طرح بها السؤال تفتح مناقشة¹⁴⁶ بطلب يقدمه ثلاثون (30) عضوا سواء كان السؤال شفويا أم كتابيا¹⁴⁷، وما يلاحظ على النصاب القانوني لفتح المناقشة (30 عضوا) أنه يمثل حاجزا لعدم الانتقال إلى المناقشة و كأن المشرع متخوف من هذا الانتقال رغم انه لا تترتب أية آثار قانونية عليه، مع المفروض خفض هذا النصاب لفسح المجال لتبادل الآراء الأمر الذي ينعكس إيجابيا على علاقة الحكومة بالبرلمان وبما يفيد الرأي العام والمصلحة العامة .

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

¹⁴³ المادة 73 و72 من القانون العضوي رقم 02/99

¹⁴⁴ المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2000.

¹⁴⁵ رابح شامي و عبد الله حمو، ، مرجع سابق ، ص 121.

¹⁴⁶ المادة 74 من القانون العضوي رقم 02/99.

¹⁴⁷ المادة 76 و75 من القانون الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000.

إضافة إلى القيد الإجرائي الذي يحول دون اجراء المناقشة -30 عضوا وهو يعتبر عدد مبالغ فيه مادام هذه الأسئلة لا ترتب اثرا قانونيا ملزما.

هناك قيد موضوعي يتمثل في اقتصار المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة.

إتسام بعض الأسئلة بالطابع المحلي وغالبا ما تكون موضوعاتها انشغالات المواطنين الأمر الذي جعل موضوعات الأسئلة المقدمة إلى اعضاء الحكومة تتشابه مع الإختلاف في صاحب السؤال ودائرته الإنتخابية.

إلا أن الإنشغالات المحلية ليست مظهرا سلبيا كلها خاصة في مجلس الأمة، بحكم أن ثلثي (3/2) أعضائه هم في الأصل منتخبون محليون¹⁴⁸، وإهتمامهم بهكذا إنشغالات يعكس اهتمامهم بقضايا التنمية المحلية بحكم أنها أساس التنمية الإقتصادية والإجتماعية، وأخيرا محدودية الوقت المسموح به لتعقيب عضو البرلمان لا يمكن التعاطي مع المعلومات والإجابات المقدمة من عضو الحكومة¹⁴⁹، لأن السائل هو المؤهل للتعقيب أكثر وملامسة عناصر الإجابة وتوجيهها صوب محتوى السؤال عكس متلقي السؤال.

لقد طبقت بريطانيا ما يسمى "الأسئلة الإستعجالية" وهي أسئلة تقدم إلى عضو الحكومة قبل الجلسة ببضع ساعات، أما ألمانيا فطبقت أسلوب "الحوار المفتوح" بهدف فتح حوار مباشر بين الحكومة ونواب البرلمان، ولا بأس من محاكاة تجارب هذه النظم كحل لظاهرة غياب أعضاء الحكومة عن جلسات الإجابة عن الأسئلة او اصحاب الإنشغالات من النواب والأعضاء.

لم يرتب المؤسس الدستوري أي أثر على تفعيل آلية السؤال، بل أن مصيره لا يتعدى رد عضو الحكومة.

العمل الرقابي للبرلمان

الفصل الثاني

¹⁴⁸ راجع شامي و عبد الله حمو، مرجع سابق، ص 124.
¹⁴⁹ المادة 76 ومابعداها من النظام الداخلي لمجلس الامة لسنة 2000.

فلقد بينت التجربة الجزائرية ان السؤال الكتابي غالبا ما يكون مجرد استفسار في شكل مراسلة مباشرة بين عضو البرلمان و الوزير المعني ، و الفارق بينهما هو اجراءات المرور على مكتب المجلس و النشر في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس¹⁵⁰.

إن عملية النشر هي التي تعطي للسؤال الكتابي أهمية، سواء من حيث طابع الرسمية فيها أو من حيث إبراز عضو البرلمان نشاطه لناخبيه.

أما السؤال الشفوي فإن آثاره أكثر أهمية للبرلمانيين و على الحكومة و في الرأي العام، خاصة مع وجود البث المباشر والمتلفز وعلى قنوات الإذاعية، والحضور الإعلامي المكثف للجلسات المتعلقة بالأسئلة الشفوية مما يوضح أبعاده السياسية أكثر.

إذا كانت هذه الآلية لا ترتب أي أثر قانوني على الحكومة ككل فإنها كذلك لا تؤدي إلى إقالة وزير ، بحكم أن مسؤولية الحكومة في النظام الدستوري الجزائري مسؤولية تضامنية.

إضافة إلى أن التجربة البرلمانية الجزائرية ورغم حدثتها الا انها لم تشهد منذ نشاتها استقالة أي وزير أو رئيس حكومة أو حكومة نتيجة لسؤال وجهه له عضو برلمان او كارثة وقعت في قطاع معين، على عكس ما نلاحظه في الدول الديمقراطية الأوروبية اين نسمع من حين الى اخر بإستقالة الوزراء ان لم نقل رؤساء دول والأمثلة كثيرة ومتعددة لكنها بعيدة على المحيط السياسي بالجزائر .

تتعدد حالات نهاية الأسئلة فقد تكون بنهاية طبيعية، أو تسقط بصفة إرادية أو لا إرادية بالنسبة الى مقدم السؤال العضو أو تزول بزوال صفة المسؤل المقدم اليه السؤال، أو بالسحب أو ترك السؤال ولا بأس أن نفصل قليلا في هذا الجانب .

النهاية الطبيعية للسؤال تكون بمجرد تعقيب الوزير على صاحب السؤال، أو الإجابة كتابيا وفق ما يحددها النظام الداخلي .

يحقق سقوط السؤال أما بزوال صفة مقدمه أو من وجه إليه¹⁵¹، أي يسقط السؤال نهائيا ويستبعد من جدول الأعمال، وزوال العضوية قد تكون إرادية كالتخلي العضو أو

¹⁵⁰ العيد عاشوري ، مرجع سابق، ص 64 .

¹⁵¹ وليد شريط ، مرجع سابق ، ص 341 .

النائب عن عضويته، وقد تكون لا إرادية إذا لم يستوف شروط قابلية إنتخابه وهذا بالرجوع إلى المادتين 106، 107 من دستور 1996 وما يقابلها من دستور المعدل 2016 .

يمكن التنازل عن السؤال عن طريق سحبه بإعتباره حق شخصي يمكن سحبه في أي وقت ويسقط بمجرد السحب ، الحالة الأخرى تتمثل في تركه ويقصد به التنازل الضمني، فغياب مقدم السؤال يؤدي الى الشطب من جدول الأعمال.

في ظل التعلية الخاصة بالمجلس الشعبي الوطني رقم 08 المؤرخة في 2000/07/12 المتعلقة بالأسئلة فقد أكد أنه في حالة غياب صاحب السؤال الشفوي يفقد الحق في طرحه ولا يجيب¹⁵² عليه عضو الحكومة ، ويتحول الى سؤال كتابي ، اما اذا كان الغياب مبرر يمكن تأجيل طرفي السؤال الى الجلسة الموالية ، اما الشطب فهو جزاء عن غياب العضو السائل.

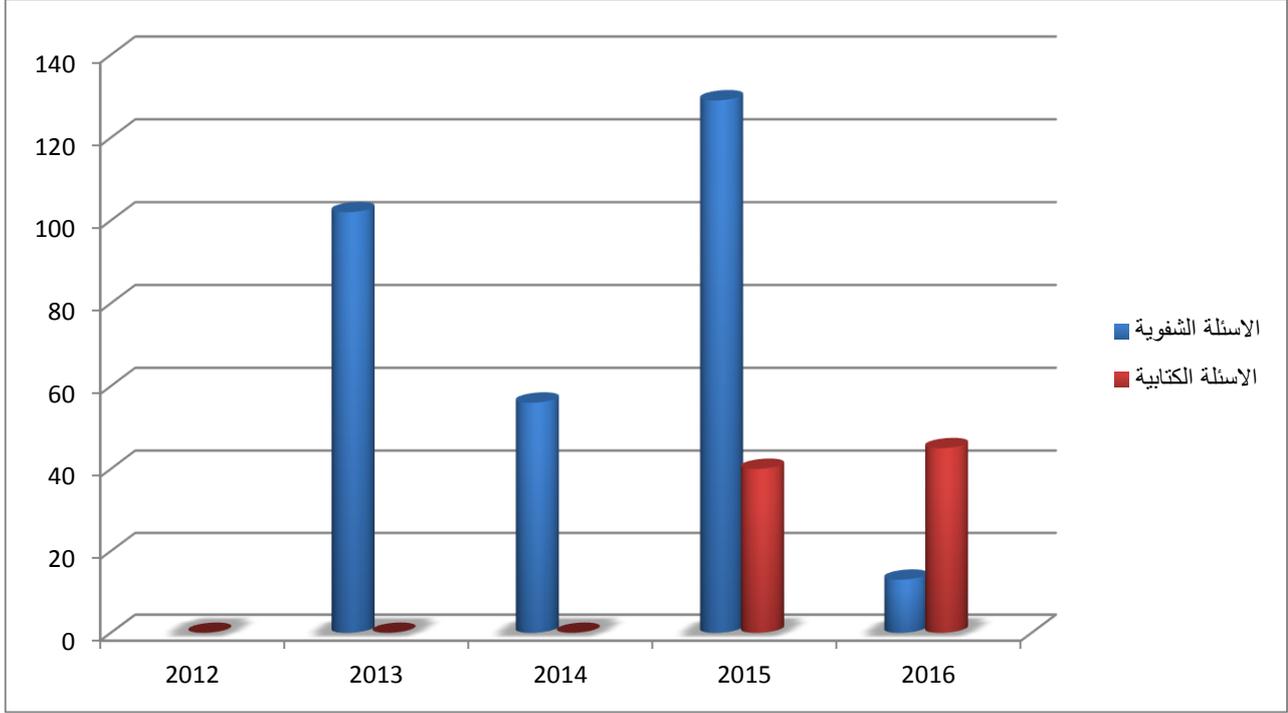
الجدول رقم 02

الفترة التشريعية 2017-2012	الاسئلة الشفوية	الاسئلة الكتابية
سنة 2013	102 سؤال	الدورة الخريفية لسنة 2015 عدد الاسئلة 40
سنة 2014	056 سؤال	الدورة الربيعية لسنة 2016 عدد الاسئلة 45
سنة 2015	129 سؤال	حسب موقع الالكتروني للبرلمان
سنة 2016	013 سؤال	
	الثلاثي الأول	

تقييم آلية السؤال

¹⁵² وليد شريط، مرجع سابق، ص 342

هذه الإحصائيات مأخوذة من موقع¹⁵³ المجلس الشعبي الوطني عبر الشبكة الإلكترونية للإشارة المؤسس الدستوري لم يفرق بين الإستجاب والسؤال عدا ما يتعلق بالقيود العددي وربطه بقضايا الساعة .



أعمدة بيانية رقم (02) توضح الية الأسئلة الشفهية والكتابية من سنة 2012 لغاية الفصل الأول من سنة 2016.

مصدر هذا الرسم البياني من اعداد الطلب عليلش الجيلاني وهو يوضح تطور الأسئلة الشفهية والكتابية التي تنبثق عن أشغال ونشاطات نواب وأعضاء البرلمان، حيث نسجل تباين من سنة الى أخرى، وهذا مايعكس الدور المتواضع للبرلمان بصفة عامة ومن خلاله دور النائب أو العضو .

<http://WWW.apn.dz/ar/initiatives> p Arlementaires-qr. 153

الفرع الثاني : التحقيق البرلماني

يعرفه الأستاذ مصطفى حسن بحري "على أنه عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة¹⁵⁴، بهدف الكشف عن مواطن الضعف والخلل والنقص في النظام القائم وفي مختلف الجوانب، وعليه يخلص القول بأن التحقيق هو آلية من آليات الرقابة التي يمارسها نواب وأعضاء مجلس الأمة على الحكومة وأعضائها، بغرض الكشف عن وجود نقص في التشريع القائم او عن اخطاء وتجاوزات او سوء تصرف.

وفقا لمجاء في المادة 180 من التعديل الجديد للدستور والمواد 76 إلى 86 من القانون العضوي 02/99¹⁵⁵ وهي تعكس بذلك رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى الحقائق الناتجة عن مخالفات أو تجاوزات لأحد أجهزة الدولة، أو عن مخالفة أو مخالفات سياسية و تعرض تقريرها على المجلس التشريعي كي يقرر بشأنه، للإشارة فإن التعديل الذي طرأ في المادة 161 من دستور 96 يتعلق بإضافة "لايمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي" وهو إجراء أو طريقة من طرق التحري التي تنظمها السلط التشريعية من أجل الرقابة على عمل الحكومة وتحقيق بخصوص قضية أو موضوع أو فضيحة معينة.

لذى سنتطرق في الفرع الثاني على إجراءات التحقيق (اولا) و القيود الواردة على لجان التحقيق البرلمانية (ثانيا).

¹⁵⁴ وليد شريط ، مرجع سابق ، ص 361 .

¹⁵⁵ المواد 76 الى 86 من القانون العضوي رقم 02/99 .

أولاً: إجراءات التحقيق البرلماني

نصت عليها المادة 180 من دستور المعدل 2016، أنه يمكن كل غرفة في البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة¹⁵⁶. أيضا لا النصوص القانونية والأنظمة الداخلية تطرقت إلى عمل هذه اللجان وعن الأعمال التي تقوم بها والتقارير الذي تعده، وهنا يطرح سؤال؟ ما هو مصير هذه التقارير التي تعدها لجان التحقيق وماهي الجزاءات المرتقبة عندما يتضمن التقرير وجود بعض المخالفات وهنا نلاحظ تقصير أو تحايل من جانب المشرع في هذا الموضوع، وأشار فقط أن التقارير تسلم إلى الحكومة لاتخاذ الإجراءات المناسبة و لم يضبط هذه الإجراءات، و رأينا في مثل هذه الحالات أصبح نواب البرلمان المجلس الشعبي الوطني مجرد مقررين للحكومة وبنك للمعلومات حول القضايا التي تثار من حين لآخر .

إذن رغم ما تكتسبه من فائدة لتأسيس هذه اللجان إلا أنها تحتاج إلى تنظيم و ضبط و دقة أكثر و وضع نصوص شارحة وترفع اللبس والإبهام الذي يكشف مهامها وإختصاصها و تشكيلها كون الهدف منها هو الحصول على معلومات لقضية ما معينة وتقدم إلى أشغال المجلس الشعبي الوطني و يعود له الفصل في الموضوع دون غيره على العكس من اللجان الأخرى فإن الفصل يعود فيها إلى السلطة التنفيذية .

من خلال طبيعة التمثيل البرلماني المتغيرة فيوجد هناك ثلاثة ضغوط سائدة تواجهها البرلمانات ويتجلى كل ضغط بطرق مختلفة ومتباينة في بلدان ومناطق معينة ولكن هناك مواضيع مشتركة يرغب فيها الجمهور تتعلق ب¹⁵⁷ الإعلام والنفوذ في العمل البرلماني، المساءلة والإستجابة لإنشغالارت المواطنين واخيرا الخدمة وتحقيق النتائج لتلبية احتياجات المواطنين .

لقد أعطى الدستور الصلاحية لكل من المجلسين لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة وهذا بالرجوع وما يلاحظ أن إنشاء هذه اللجان غير مرتبط بموضوع معين و

¹⁵⁶ لا يمكن انشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل اجراء قضائي وهي اضافة في التعديل الجديد للدستور 2016

¹⁵⁷ طبيعة التمثيل البرلماني المتغيرة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 37 اكتوبر 2015 ، ص 100.

لكنه يشمل كل القضايا ذات المصلحة العامة، و يشترط لتشكيل هذه اللجان أن يتم التصويت على إقتراح لائحة يوقعها عشرون (20) نائبا أو عشرون عضوا (20) عضوا في مجلس الأمة¹⁵⁸ ويودعونها لدى مكتب المجلس¹⁵⁹.

ينص القانون العضوي 02/99 على أن أعضاء لجنة التحقيق يعينون من بين أعضاء المجلسين حسب الحالة و حسب الشروط المحددة في النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة، كما يشترط أن يعلم المجلس الذي أنشأ لجنة تحقيق المجلس الآخر بذلك¹⁶⁰، و ألا تكون الوقائع التي أدت إلى متابعات لا تزال مطروحة أمام الجهات القضائية، إذ تعلق الأمر بنفس الأسباب و نفس الموضوع و نفس الأطراف¹⁶¹.

يتقيد أعضاء هذه اللجان بسرية تامة فيما يخص تحرياتهم و معابنتهم و مناقشتهم¹⁶² وفي هذا الإطار يمكن للجنة أن تستمع إلى أي شخص و أن تعين أي مكان و أن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى ان لها علاقة بموضوع التحقيق، باستثناء تلك التي تكتسي طابعا سريريا يتعلق موضوعها بالدفاع الوطني، والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني، والأمن الداخلي والخارجي للدولة، على ان يتم تبرير هذه الإستثناءات من قبل الجهات المعنية.

ثانيا : القيود الواردة على لجان التحقيق البرلمانية

- تتعدد القيود التي قد تحول دون تفعيل هاته الألية الرقابية على مستوى المجلس و التي يمكن ملاحظتها وحصرتها في القانون العضوي 02/99 وهي:
- إشتراط توقيع (20) نائبا أو عشرين (20) عضو مجلس الأمة ربما أراد المشرع من ذلك إعاقة تشكيل لجان التحقيق ووتثبيط نشاط النواب والأعضاء .
- لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق برلمانية إذا كانت الوقائع محل التحقيق البرلماني نفسها محل تحقيق قضائي أسبابا و موضوعا و أطرافا.

¹⁵⁸ المادة 180 من التعديل الدستوري الجديد 2016

¹⁵⁹ المادة 77 من القانون العضوي رقم 02/99

¹⁶⁰ المادة 78 من القانون العضوي رقم 02/99

¹⁶¹ المادة 79 من القانون العضوي رقم 02/99

¹⁶² لمادة 81/80 من القانون العضوي رقم 02/99

- أن لا يكون موضوع التحقيق قد أجري فيه تحقيق برلماني قبل انقضاء أجل إثناء عشر (12) شهرا، ابتداء من تاريخ نهاية اللجنة السابقة.
- حسب¹⁶³ ما جاء في القانون العضوي يحق لجنة التحقيق ان تعين أي مكان وأن تطلع على أية وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، و أخذ نسخة منها ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريا وإستراتيجيا تهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني و أمن الدولة الداخلي و الخارجي على أن يكون ذلك مبررا من طرف الجهات المعنية.
- وعندما حدد بأن رئيس المجلس المعني يقدم إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول) طلبات الإستماع لأعضائها، فالمعني بتحديد سرية الوثائق هو رئيس الحكومة (الوزير الأول) نفسه.
- عدم وجود جزاءات ملزمة لوجوب إمتثال أعضاء الحكومة لإستدعاءاتها من طرف لجنة التحقيق، على عكس إطرارات المؤسسات والإدارات وأعاونها الذين يعد عدم إمتثالهم لإستدعاءات لجنة التحقيق تقصيرا و يتحملون مسؤولية أمام السلطة السلمية الوصية .
- تقرير لجنة التحقيق لا تناقشه الغرفة التي إنبثقت عنها،¹⁶⁴ المادة 86 من القانون العضوي رقم 02/99 بل كل ما تناقشه هو عملية نشر التقرير، هل تكون بشكل كلي أم جزئي؟
- وهذا قيد كبير على حرية المناقشات في غرفتي البرلمان عموما و قيد عملية النشر بالخصوص؟ إذ من المفروض أن تناقش الغرفة المعنية بتقرير اللجنة نتائج التحقيق، ثم بعد ذلك تناقش عملية نشره.

165

¹⁶³ المادتين 83 و 84 من القانون العضوي رقم 02/99.

¹⁶⁴ يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة نشر التقرير كليا أو جزئيا، بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد رأي الحكومة، بيت المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، في ذلك دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق ويبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا، يمكن كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، عند الإقتضاء، أن يفتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير .

بالإضافة إلى ذلك فإن عملية النشر سواء كانت كلية أم جزئية تخضع لإقتراح مكتب الغرفة و رؤساء المجموعات البرلمانية و رأي الحكومة و لتصويت أغلبية الأعضاء الحاضرين، و هو ما يعني تحكم الحكومة في عملية نسبة ما ينشر من التقرير و الذي بالضرورة لن ينشر منه ما يثبت إدانتها سياسيا، إضافة إلى إمتداد تحكمها في نسبة هذا النشر من خلال الأغلبية المؤيدة لها في عملية التصويت على نسبة ما ينشر من التقرير.

خلاصة الفصل الثاني :

الضوابط والإجراءات الجديدة التي تضمنها التعديل الدستوري الجديد القصد منها تعزيز وتفعيل الرقابة البرلمانية على عمل ونشاط الحكومة القانوني، كما تهدف هذه الرقابة بصورة أدق للمحافظة على المصلحة العامة والعليا للبلاد ، وتعمل على حماية حقوق وحرريات المواطن والتكفل بإنشغالاته والى تطلعات المجتمع كما تساهم هذه الآليات والأدوات الرقابية سواء المعروفة او التي أتى بها التعديل الدستوري الجديد 2016 ، في صيانة أسس ومبادئ المشروعية ودولة المؤسسات والقانون ، لذي يجب على البرلمان بالتعاون مع الحكومة الإسراع في إعداد المنظومة القانونية والبرلمانية الجديدة و بصفة خاصة القانون العضوي الذي ينظم المجلسين وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان ،حتى تقبل هاته الآليات والضوابط الدستورية الجديدة لتحقيق أهدافها المنشودة .

نستنتج من دراستنا في ظل التعديل الدستوري الجديد 2016 ، أن الدولة الجزائرية إعتمدت في تنظيم سلطاتها على النظام الشبه الرئاسي ، على إعتبار أن هذا النظام يقوم على مبدأ الفصل المرن والواقعي بين السلطات ونظام الثنائية في تنظيم السلطات الثلاث ومبني على أسس التعاون والتوازن والتكامل بين السلطات ومحاوفا الإستلهام من الديمقراطية وحقوق الإنسان من دساتير وتجارب الديمقراطيات الكبرى في أنحاء وأقطاب العالم لان هناك مخاطر وتهديدات وتحديات تتمثل في هشاشة منظمات المجتمع المدني وكذا هشاشة الأحزاب قيادتا وتنظيما وإلتزاما مما جعل الجزائر تتبنى هذا التوجه لتنظيم سلطة الدولة في ظل مبدأ الفصل بين السلطات .

الملاحظ على التعديل الأخير أنه عمل على تدعيم السلطة التشريعية وظيفيا بتوسيع وضبط دورها التشريعي من خلال:

- منح سلطة إخطار المجلس الدستوري ،وهو ما يمثل نقلة نوعية في التعاطي مع السلطة التشريعية حسب المادة 187 ،حيث يمكن إخطاره من 50 نائبا أو من 30 عضوا من مجلس الأمة والتي كانت في السابق حكرا على رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان قبل ذلك .

- منح صلاحيات واسعة للمعارضة داخل الهيئة التشريعية من ابرزها ما تضمنته احكام المادة 114 من الدستور الجديد والتي منحتها حق التمثيل الوجوبي في مختلف هياكل البرلمان ،وحق المشاركة الوجوبية لمختلف الأنشطة علاوة على إتاحتها للمعارضة سلطة وضع جدول اعمال جلسة تتعقد وجوبا بصيغة شهر وهو ما يمثل تعزيز للسلطة التشريعية وللمهام الرقابية للبرلمان على السلطة التنفيذية .

- تقييد سلطة التشريع بأوامر الممنوحة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 142 حيث اصبحت تقتصر على المجالات الإستعجالية ولم تبقى متروكة على الإطلاق كماكانت من قبل .

المبادرة بالتشريع للغرفة الثانية، وتوسيع مجال الرقابة على نشاط الحكومة، جراء إيماده آليات رقابية جديدة غير المعهودة، وألزام الحكومة بالإنضباط والتجاوب معها. دون أن ننسى الى مضاعفته التمثيل البرلماني داخل المجلس الدستوري والذي من شأنه أن يعزز دور البرلمان بهذه المؤسسة الدستورية.

كذلك من بين الإيجابيات التي جاء بها التعديل الجديد أنه عمل على تبسيط إجراءات ونظام التصويت في البرلمان وفي مجلس الأمة على الخصوص ، حيث يكتفى بنصاب أغلبية الحاضرين في حالات التصويت والمصادقة على النصوص التشريعية العادية وبنصاب الأغلبية المطلقة في حالات التصويت على النصوص التشريعية العضوية وإستغنى على التصويت بنسبة $\frac{3}{4}$ ، وفي ذلك تسريع وتسهيل في العمل البرلماني .

كذا تقرير المسؤولية الوزارية عن طريق طرح مسألة الثقة قصد التحري على مدى تنفيذ الحكومة للنصوص التشريعية المنبثقة عن أشغاله بما يتلائم والسياسة العامة. وإذا كان التعديل الدستوري عزز مكانة البرلمان في بعض المواقع أحيانا ، فنجده تراجع أيضا في الكثير منها :

- ترك مسألة تعيين الوزير الأول دون تقييد ، إذ نصت المادة 91 فقط على إستشارة الأغلبية البرلمانية دون تقييد رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول من هذه الأغلبية وهو ما يفرغ الإجراء من محتواه .

- عدم النص على إجراءات عقابية في حالة عدم تقييد السلطة التنفيذية على غرار الأسئلة الشفاهية وعرض بيان السياسة العامة ،حيث أكده الممارسة ان الحكومة لا تتقيد بالأجال طالما مالم يتم النص صراحة على جزاء عدم التقييد .

- نرى انه لاجدوى من وضع مواعيد واجال جديدة طالما لم يتم الإلتزام بها والأمثلة كثيرة منها قانون تسوية الميزانية ، وبيان السياسة العامة والتي لم يتم التقييد بيهما .

- عدم منح البرلمان صلاحية مناقشة الأوامر الرئاسية وتعديلها ،حيث ان التشريع حق أصيل للبرلمان وتشريع الرئيس بأوامر إستثناء يرد على القاعدة العامة

- فالأولى ان يمنح البرلمان حق التعديل والمناقشة للأوامر الرئاسية ، طالما انه صاحب الحق الأصيل للتشريع بدل ان يصوت عليها كما هي دون تغيير .
نلاحظ ايضا انه لم يسجل للبرلمان الجزائري أن رفض أو أبدى عدم موافقته على الأوامر التشريعية التي أصدرتها السلطة ، وهذا ما يفسر من ناحية أخرى ضعف المؤسسة التشريعية في إستعمال الأليات المتاحة لها دستوريا ، بموجب المواد 142، 211 من التعديل الدستوري الجديد.

ايضا التعديل الجديد أبقى على الرقابة الدستورية التي من شأنها تنافس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في وضع القواعد القانونية .
كذلك التعديل الأخير بقي مصر على تحديد المجالات التي يمكن ان يشرع فيها البرلمان.

ما يمكن قوله في النهاية أن الإصلاحات الدستورية الجديدة حتى وإن كانت ناقصة ولم ترق بالبرلمان في إعتقادنا الى المستوى المنشود ، إلا أنه على النائب أو العضو البرلماني ان يتدارك ما يمكن تداركه في التعديلات القادمة .

قائمة المراجع و المصادر

اولا :الكتب

- إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب ، القاهرة ،سنة 1983 .
- ابراهيم سليم عبد المجيد ، السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ،2010،ص 128 .
- بوالشعير سعيد النظام السياسي الجزائري،دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع عين مليلة الجزائر طبعة 1990 .
- بوالشعير سعيد النظام السياسي الجزائري الجز الثاني ديوان المطبوعات الجامعية 2013 .
- بوالشعير سعيد النظام السياسي الجزائري الجزء الرابع ديوان المطبوعات الجامعية 2013 .
- بوالشعير سعيد النظام السياسي الجزائري الثالث ديوان المطبوعات الجامعية 2013 .
- عميرسعاد الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر دار الهدى عين مليلة الجزائر طبعة 2009 .
- عباس عمار ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية، طبعة 2006 الجزائر.
- عبد الله بوقفة ،ليات ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ،دار هومة ، الجزائر 2002 .
- شريط وليد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدساتير المغاربية ، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب البليدة ،2006 .

ثانيا - المجالات والمقالات :

- أقشيش زهرة مجلة الفكر البرلماني العدد 38فيفري 2016
- الإصلاح البرلماني ،مجلة الفكر البرلماني العدد 37اكتوبر2015.
- بن حادو فاطمة الزهراء ،نائب بالبرلمان ، القطاع الصحي بالجلفة ، الجلفة ، 2016/04/20 .
- عوابدي عمار مجلة الفكر البرلماني ،العدد 01 ، دسمبر2002 .
- عاشوري العيد ،إجراءات ومراحل عملية إعداد النص التشريعي في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة ، العدد 03 جوان 2003 .
- لزهاري بوزيد، مجلة الفكر البرلماني العدد 07 دسمبر2004 .
- كتاب الفكر البرلماني ،مجلة الفكر البرلماني العدد 33دسمبر 2013 .

- طعيبة احمد ،محددات أداء المؤسسة التشريعية ،دراسة حالة البرلمان في الجزائر ،مجلة الحقوق والعلوم الانسانية ،الصادرة عن المركز الجامعي زيان عاشور بالجلفة ،العدد 01 ، في شهر جوان 2008 .

- طيبي عيسى مكانة الوزير الاول في الجزائرمن خلال طبيعة سلطاته على ضوءالتعديل الدستوري 2008 ،مجلة الحقوق والعلوم الانسانية ،الصادرة عن المركز الجامعي زيان عاشور بالجلفة ،العدد 03 في شهر جوان 2009 .

- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري رسالة دكتوراة ، جامعة ابوبكر بلقايد ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تلمسان 2012/2011 .

- كاس قدور عضو مجلس الأمة ،قطاع التربية (متقاعد)، الجلفة ، يوم 20 /04/ 2016

ثالثا :الرسائل الجامعية

- عباس سارة ،استقلالية وفاعلية السلطة التشريعية ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية والإعلام ، جامعة الجزائر ،سنة 2008/2007.

- نور الدين جفال النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، رسالة ماجستير كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 2001/2000.

- خرباشي عقيلة مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ،جامعة باتنة 2011 ، .

- شامي رايح وحمو عبد الله ، مكانة مجلس الامة في البرلمان الجزائري، رسالة

ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة تلمسان 2012 ص 98 .

- فرحات سعدي التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963 ،رسالة نيل شهادة

ماجستير في القانون فرع الإدارة والمالية كلية الحقوق ،جامعة الجزائر سنة 2002

رابعا - المصادر القانونية:

01-الدساتير:

- دستور 1989،الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 28 فيفري 1989 ، الجريد الرسمية المؤرخة 01مارس 1989، العدد 09

- دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 من شهر دسمبر 1996 ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 76 ،بتاريخ 08/دسمبر 1996.

- دستور 2016 الصادر بموجب ، القانون رقم01/16المؤرخ في 06 من شهرمارس 2016 يبتضمن التعديل الدستوري الجديد ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14 ،بتاريخ 07/مارس 2016

02- القوانين العضوية :

- القانون العضوي رقم 02/99المؤرخ في 08 من شهرمارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 15 ،بتاريخ 07/مارس 1999 .

03- القوانين العادية :

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية ، رقم 53 المؤرخ 13 اوت 1997 ، المعدل والمتمم بالنظام الداخلي الصادر في الجريدة الرسمية ، العدد 46 ، المؤرخ في 30 جويلية 2000

- النظام الداخلي لمجلس الامة ، الجريدة الرسمية ، رقم 08 المؤرخ 18 فيفري 1998 ، المعدل والمتمم بالنظام الداخلي الصادر في الجريدة الرسمية ، العدد 84 ، المؤرخ في 28 نوفمبر 1999 ، المعدل والمتمم بالنظام الداخلي الصادر في الجريدة الرسمية ، العدد 77 المؤرخ في 17 دسمبر 2000 .

خامسا :مواقع الأنترنت

[http://WWW.apn.dz/ar/initiatives p Arlementaires-qr.](http://WWW.apn.dz/ar/initiatives_p_Arlementaires-qr)

الفهرس

		الإهداء
		الشكر
06		مقدمة
12	دور البرلمان في المجال التشريعي	الفصل الأول
14	مجال التشريع بين الحصر والإطلاق	المبحث الأول
14	المجال المفترض للتشريع	المطلب الأول
16	تقييد سلطة البرلمان في ميدان التشريع	الفرع الأول
17	التشريع الواسع للبرلمان	الفرع الثاني
18	المبادرة بالتشريع في ظل التعديل الدستوري الجديد	المطلب الثاني
22	المبادرة بمشروع قانون	الفرع الأول
28	مرحلة إقترح القانون والتصويت عليه بالمجلس الشعبي الوطني	الفرع الثاني
30	التعديلات على المشاريع أو الإقتراحات	الفرع الثالث
34	العمل التشريعي في مجلس الأمة	المبحث الثاني
35	المبادرة بإقتراح القوانين	المطلب الأول
35	مرحلة دراسة ومناقشة مشروع النص القانوني بمجلس الأمة	الفرع الأول
40	مرحلة التبليغ وإصدار النص التشريعي	الفرع الثاني
41	مرحلة الخلاف بين الغرفتين	المطلب الثاني
42	اللجنة المتساوية الأعضاء	الفرع الأول
45	مناقش وتحليل فقرات المادة 120/ 1996 والمادة 138/ 2016	الفرع الثاني
54		خلاصة الفصل الأول
55	العمل الرقابي للبرلمان	الفصل الثاني
56	أليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة	المبحث الأول
57	مناقشة مخطط عمل الحكومة	المطلب الأول
57	مخطط عمل الحكومة	الفرع الأول

61	تقديم مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة	الفرع الثاني
65	بيان السياسة العامة	المطلب الثاني
66	اللائحة	الفرع الأول
69	ملتصم الرقابة	الفرع الثاني
74	التصويت بالثقة	الفرع الثالث
76	أدوات الرقابة البرلمانية	المبحث الثاني
76	الإستجواب	المطلب الأول
77	كيفية تحريك الإستجواب	الفرع الأول
80	أثر الإستجواب	الفرع الثاني
81	الأسئلة ولجان التحقيق البرلمانية	المطلب الثاني
82	الأسئلة	الفرع الأول
89	التحقيق البرلماني	الفرع الثاني
94		خلاصة الفصل الثاني
95		الخاتمة

فهرس الجداول

37	مكانة السلطة التشريعية في إقتراح القوانين	الجدول رقم واحد
87	الأسئلة الشفاهية والكتابية خلال العهدة 2012-2017	الجدول رقم اثنان

فهرس الأشكال

38	رسم بياني لدور السلطة التشريعية والتنفيذية في ميدان التشريع	الشكل رقم واحد
88	رسم بياني يوضح إحصائيات الأسئلة بعد مرور ثلاثة سنوات من العهدة البرلمانية - 2012-2017	الشكل رقم اثنان

