

جامعة زيان عاشور - الجلفة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

السلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري 2016 (دراسة مقارنة)

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر حقوق تخصص دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ :

من إعداد الطالبة :

د/ سالمى محمد السلام

• قزول نورة

1./ بن يحيى ابوبكر الصديقرئيسا

2./ سالمى محمد السلاممقررا

3./ عباس حمزةمناقشا

الموسم الجامعي

2017 _ 2016

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

إهداء

الحمد لله الذي وفقنا لاتمام هذا العمل

أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع الى من أدين لهما بالفضل بعد الله تبارك
وتعالى

الى من اعتبرهما من أبواب الجنة

الى من قال فيهما الخالق: "واعبدوا الله ولا تشركوا به شيئاً وبالوالدين
احساناً"

أهدي هذا العمل الى الوالدين العزيزين كما أهدي هذا العمل الى جميع
اخوتي بمن فيهم زوجة أخي وأختي التي تعتبر توأمي الثاني

كما أهدي هذا العمل الى من كانوا بمثابة النور الذي نور لي دربي الى
صديقتي العزيزتين بشيري آمنة وبشيري فريحة

شكر و عرفان

الحمد لله أولاً وأخراً ، ولك الحمد على ما يسرت ، ولك الشكر على ما وفقت

والحمد لله الذي ألهمني الصبر وساعدني في انجاز هذا البحث المتواضع ومدني بالقدرة على
اتمامه

أتقدم بأسمى معاني الشكر والتقدير الى الأستاذ الدكتور سالمى عبد السلام على قبوله الاشراف
على هذه المذكرة رغم انشغالاته وعلى توجيهاته ونصائحه القيمة ، فجزاه الله عنا خير الجزاء

له مني كامل الشكر والتقدير

كما أتقدم بالشكر الجزيل الى الأساتذة أعضاء اللجنة الذين افاضوا بالشرف على مناقشة هذه
الرسالة

وأتقدم بالشكر الى كل من ساعدني في انجاز هذا العمل المتواضع من قريب أو من بعيد

مقدمة

: مقدمة

ان وظيفة الدولة في المجال السياسي ، الاجتماعي ، الاقتصادي ، المالي ومع بروز تقنيات جديدة لتأطير الحياة السياسية تحولت الانظمة التقليدية التي انتهجت مبدأ الفصل بين السلطات التنفيذية ، التشريعية ، القضائية الذي جاء به الفقيه مونتيكيو ، حيث برزت علاقة جديدة بين هذه السلطات غير أن هذه العلاقة عرفت اختلال في التوازن لصالح السلطة التنفيذية نظرا للدور الفعال الذي أصبحت تلعبه هذه الأخيرة وبذلك أصبحت السلطة التنفيذية العمود الفقري لأغلبية الانظمة السياسية المعاصرة رغم اعتناقها لمبدأ الفصل بين السلطات ، كما يختلف وضع السلطة التنفيذية من دولة الى أخرى حسب النظام السياسي المطبق ، فوضع السلطة التنفيذية في دولة تطبق النظام البرلماني يختلف عن وضعها في دولة تعتنق النظام الرئاسي .

ونظرا لارتكاز هذه الأنظمة على على السلطة التنفيذية أصبحت الأنظار كلها تتجه نحو تنظيم هذه الأخيرة ، الا أنه في المقابل توجد السلطة التشريعية التي أدخلت عليها مجموعة من التغيرات خلال التطور التاريخي لدساتير الدول .

وعلا بمبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية فان الوظيفة الأولى تتمثل في سن القوانين ، والوظيفة الثانية تتمثل في تنفيذ القوانين ، والوظيفة الثالثة تتمثل في الفصل في النزاعات التي تعرض عليها.

هذه السلطات تقوم على أساس تخصص وظيفي واستقلال عضوي مما يجعلها متساوية ومستقلة ، بحيث يمنع طغيان احدهما على الأخرى ، وهذا يعتبر ضمانا ضرورية لحماية الحريات ومنع الاستبداد انطلاقا من المقولة الشهيرة لمونتيكيو "السلطة توقف السلطة" .

وقد أصبح هذا المبدأ قاعدة من قواعد السياسة ، ومبدأ تفرضه الممارسة الواقعية .

لكن الواقع العملي أثبت نسبية هذا المبدأ ، نظرا لان التصور النظري لتوزيع الاختصاصات بين السلطات تتم بصورة غير عادلة ، هذه النسبية أفرزت رجحان الكفة في الغالب للسلطة التنفيذية

على أن مبدأ الفصل بين السلطات قائم على أساس التعاون والتوازن وفق تأثير متبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يتيح امكانية التدخل في الاختصاصات طبقا لحدود مثبتة دستوريا خاصة ما يتعلق بالتعاون في اطار ممارسة الوظيفة التشريعية ، وتأثير متبادل تجلى أكثر في

ممارسة السلطة التشريعية للوظيفة الرقابية ، كما لأعضائها أيضا الحق في توجيه الأسئلة واستجابات للوزراء ، والحق في تكوين لجان تحقيق والرقابة على أعمالهم ، وكذا تقرير المسؤولية الوزارية عن طريق طرح الثقة قصد التحري على مدى تنفيذ الحكومة للنصوص التشريعية بما يتلاءم والسياسة العامة للدولة .

وعلى هذا المنوال ، ترسخت فكرة التعاون والتوازن مرتبة مبدأ عقلنة البرلمان .

وان كان التطور الدستوري الجزائري شهد في بدايته نظاما قائما على الحزب الواحد ووحدة السلطة ، الشيء الذي أبعده مبدأ الفصل بين السلطات، ليحدث بعد ذلك بتاريخ 3 نوفمبر 1988 ثنائية الجهاز التنفيذي ، وقرار المسؤولية للحكومة أمام البرلمان ، لاقامة توازن وتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مصاحبة هذا الاقرار وتكريس التعددية الحزبية ، الشيء الذي رتب امكانية وجود تقارب بين هاتين السلطتين .

هذا ان لم نقل أن الحكومة قد تكون نابعة من تحالف عدة أحزاب .

هذا التطور الدستوري المتنوع أفرز تشابكا على مستوى دراستنا انتقالا من مرحلة غيرت بأحادية حزبية الى انفتاح على التعددية الحزبية ومن دساتير البرامج (1963-1976) الى دساتير وصفت بدساتير قوانين (1989-1996) ، ناهيك على مغايرة في بنية المؤسسات الدستورية ، ثنائية السلطة التنفيذية والتشريعية وازدواجية قضائية... الخ.

كما أن تركيز السلطات وتجميعها في قبضة واحدة يؤدي الى الاستبداد والمساس بحقوق الأفراد ، فالنفس البشرية تنجح بطبيعتها الى الاستبداد اذا ما استأثرت بالسلطة ، فعلى حسب رأي المفكر الانجليزي جوستون لوبان " أن السلطة نشوة تعبت بالرووس " .

لذلك فتركيز السلطة يؤدي الى الاستبداد وتوزيعها على هيئات مختلفة يحول دون الاستبداد "فالسلطة توقف السلطة" كما ذكرنا سابقا عن طريق ما تملكه كل سلطة ازاء الأخرى من وسائل تحد من السلطة الأخرى .

ولذلك كانت أيضا الرقابة المتبادلة من ناحية اشراف البرلمان على أعمال الحكومة ومن ناحية أخرى تدخل الحكومة في الأعمال البرلمانية من الوسائل المتبادلة بين السلطتين لمنع استبداد الأخرى.

وحسبما يستدل عليه في التطور الدستوري أن مهمة تصريف شؤون الدولة واتخاذ القرارات السيادية فيها لم يعد كما كان في ظل الملكيات المطلقة حكرا على رئيس الدولة فقد انتهى التطور في اتجاه الديمقراطية الى تأكيد مبدأ السيادة الشعبية مما ترتب عليه في نهاية المطاف تأكيد مبدأ المشاركة بين السلطة التنفيذية وممثلي الشعب في البرلمان في سلطة الحكم وبشكل لا يسمح لأيهما بالانفراد بهذه السلطة بل تتوزع بينهما مما يجعل ارادة كل منهما لازمة للأخرى ، ذلك أن سيادة البرلمان المطلقة تعتبر تهديدا للضمانات الدستورية التي يتمتع بها الأفراد والمؤسسات واعطاء الادارة سلطات تقريرية لا حدود لها يؤدي حتما الى التعسف في استعمال السلطات .

لهذا كان لا بد من الفصل بين السلطات الذي لا يمكن أن يكون فصلا مطلقا كما ذكرت سابقا ، بل فصلا متداخلا ممزوجا بروح التعاون الذي يجعل من كل سلطة رقيبا على أعمال السلطة الأخرى.

والجزائر شأنها شأن العديد من الدول حديثة الاستقلال لم تعرف مبدأ الفصل بين السلطات كون نظامها السياسي اعتمد في بدايته على مبدأ وحدة السلطة ، ولكن نتيجة لظروف عاشتها الجزائر بعد أحداث اكتوبر 1988 التي جاءت كرد فعل جماهيري على الأوضاع المزرية القاسية واحتكار الحزب الواحد للسلطة أدت الى فقدان الثقة في النظام والمطالبة بالتغيير .

وفي هذه المرحلة الصعبة التي مرت بها مؤسسات الدولة جاء دستور 23 فيفري 1989 ليعلن عن بداية ميلاد جديد للنظام الجزائري ، حيث كرس نهاية الحزب الواحد ، وقرار التعددية السياسية، والتخلي عن الفلسفة الاشتراكية ، وتبني مبدأ الفصل بين السلطات كاحدى الركائز الأساسية لتنظيم السلطات في الدولة ، دون التصريح بهذا المبدأ في اي نص دستوري أو قانوني وانما يفهم ذلك ضمنيا من خلال تفحص طريقة اعادة تنظيم السلطات ، وتوزيع الاختصاصات والصلاحيات فيما بينها .

كما لم يصرح المؤسس الدستوري أي نظام تم الأخذ به ، هل النظام البرلماني أم النظام الرئاسي ، غير أنه في الظاهر قد اعتمد على النظام البرلماني كاعتماده الثنائية في السلطة التنفيذية واقامة تعاون وتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، كما أخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي الذي يقوم على تقوية مركز رئيس الجمهورية ومنحه سلطات وصلاحيات واسعة لا تقيد بها اي سلطة ، ولاتقرر بشأنها أي مسؤولية ، مما ادى الى القول أن النظام الجزائري هو نظام من نوع خاص .

كما تم الأخذ بالازدواجية البرلمانية لأول مرة في دستور 1996 وذلك من أجل اكمال المسار الديمقراطي الوطني ، فالى جانب الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني)، تم استحداث غرفة ثانية هي مجلس الأمة وهذا دليل على اعطاء البرلمان أهمية بالغة ، حيث أصبح هذا الأخير يضطلع بوظيفتي التشريع والرقابة ، على اعتبار أن الرقابة الفاعلة هي الأداة التي تؤكد ثقل سلطة البرلمان في النظام السياسي ، وتكون ممارستها وفق آليات دستورية وقانونية مختلفة والتي يستقي من خلالها البرلمان المعلومات التي تمكنه من الاطلاع على مختلف مظاهر الحياة السياسية ، واتخاذ القرارات بشأن اعمال الحكومة سواء بتزكية عملها ، أو زعزعة مكانتها وقرار مسؤوليتها السياسية .

تطبيقا لهذا المبدأ يمارس البرلمان الوظيفة التشريعية بموجب أحكام الدستور بصفة استقلالية دون أن تشاركه جهة أخرى .

اضافة الى وظيفة مراقبة الحكومة ذلك أن المراقبة هي الأداة التي تؤكد مدى سلطة البرلمان في النظام السياسي ، اذ لا يكفي تولي مهمة التشريع عن طريق سن النصوص القانونية التي تلتزم الحكومة دستوريا بتنفيذها انما يجب لفعالية التشريع أن يسند للبرلمان سلطة مراقبة مدى تنفيذ الحكومة للتشريع والتقيد به باعتباره الأداة القانونية لتنفيذ برنامج الحكومة الموافق عليه من طرف البرلمان.

وبالرجوع الى تنظيم السلطات نجد أن الجزائر عرفت عدة دساتير كان آخرها دستور 1996 الذي كرس مبدأ الازدواجية على مستوى السلطة التشريعية والتنفيذية ، الا أن ما يلاحظ أن تنظيم المراجعة الدستورية تحت تأثير المؤسسة الحاكمة (رئيس الجمهورية)، ونتيجة لذلك مست أساسا ضمان تفوق المؤسسة التنفيذية بخصوص العلاقة الموجودة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في اطار اعتماد مبدأ الثنائية .

وعلى هذا الأساس نحاول ابراز مكانة السلطة التشريعية على أساس التعديلات الجزئية الواردة على دستور 1989 والمتمثلة في تعديل 1996 و 2016، ومحاولة الوقوف على تجارب الأنظمة الدستورية المقارنة .

وعليه نعالج من خلا هذه الدراسة الى مايلي :

أهمية الدراسة :

لم يحظى موضوع السلطة التشريعية في الجزائر بقدر كاف من الدراسة والتحليل بصفة عامة و السلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري 2016 باعتباره حديث، لذلك ارتأيت أن التطرق اليه تكمن أهمية هذه الدراسة في الواقع الذي تحتله المؤسسة التشريعية داخل البناء المؤسساتي للدولة الجزائرية ، وكذلك لطبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والتعرف على مدى تأثير كل مؤسسة على الأخرى من خلال الممارسات الفعلية لاختصاصاتهما الدستورية وما مدى اتساع تلك الاختصاصات او وظيفتها.

كذلك أنه موضوع ذو أهمية بالغة لأنه يحدد طبيعة النظام داخل الدولة ومدى التزام هذه الأخيرة وتبنيها لمبادئ الديمقراطية المعاصرة .

اضافة الى معرفة التطورات التي عرفتھا التجربة الدستورية الجزائرية من خلال اعادة تنظيم السلطة التشريعية في المجال التشريعي المحدد لها وذلك برد الاعتبار لمجلس الأمة والذي خصص له مجموعة من المجالات التي يشرع فيها ، ومنه تدعيم السلطة التشريعية في المجال التشريعي والرقابي ، مع المراعاة المحافظة على تحقيق وتدعيم الاستقلالية بين السلطات بما يحقق التوازن والتعاون بينهما .

كما تظهر أهمية هذا الموضوع من خلال ابراز مدى فعالية السلطة التشريعية .

أسباب اختيار الموضوع :

ان مكانة البرلمان أصبحت ظاهرة تستوجب الدراسة للكشف عن الأسباب الحقيقية لتراجع دورها ويرجع السبب أيضا الى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وعدم تمكن هذه الأخيرة من القيام بدورها التشريعي وكذا الرقابي ، وبالتالي عدم تمكنها من محاسبة الحكومة ، واتخاذ أي اجراء قد يمس بها أو يخضعها للمسؤولية .

ويرجع السبب في اختيار الموضوع الى الاهتمام الشخصي بالدراسات البرلمانية يشكل عام ، اضافة الى الجدل الذي يثار حول مكانة البرلمان في النظام الجزائري ، والذي يتمحور حول فعالية وجدوى هذه المؤسسة .

وكذلك باعتباره الركيزة الأساسية ضمن مؤسسات الدولة ، ومحاولة تسليط الضوء على السلطة التشريعية في الجزائر ومعرفة دورها في ترقية النظام السياسي .

بالإضافة الى الأهمية التي يمثلها هذا الموضوع على المستوى العلمي والعملي ، ومحاولة التعمق في دراسة السلطة التشريعية آملة ولو بالقليل في تزويد المكتبة الجزائرية وكل من يرغب في الاطلاع على مثل هذه المواضيع .

اهداف الدراسة :

ان دراسة مكانة السلطة التشريعية تعني دراسة العلاقة بين فاعلين رئيسيين ومدى هيمنة كل مؤسسة تنفيذية على مؤسسة تشريعية .

وأكثر من ذلك نحاول الكشف قدر المستطاع عن الأسباب الحقيقية التي تحول دون قيام برلمان فعال يمارس صلاحياته باستقلالية في اطار من التعاون والتكامل لا التبعية .

اشكالية الدراسة :

في اطار التعديل الدستوري والذي احدث تغيير على مستوى السلطة التشريعية في المجال التشريعي والرقابي قمت بطرح الاشكال التالي :

فيما تتمثل مكانة السلطة التشريعية على ضوء التعديل الدستوري 2016؟

والذي تنفرع عنه مجموعة من الاشكاليات الفرعية :

ماهو واقع الأداء البرلماني في الجزائر ؟

وهل استطاع البرلمان الجزائري تحقيق أهم الأهداف التي توصلت اليها البرلمانات الحديثة ؟

مناهج الدراسة :

من خلال دراستنا هذه تم الاعتماد على المنهج التحليلي وذلك من خلال جمع البيانات العلمية المتعلقة بالوحدة المدروسة والتعمق في دراسة المواد الواردة في العديل الدستوري 2016

كما تم الاعتماد على المنهج المقارن وذلك من خلال محاولة القيام بدراسة مقارنة بين الجزائر وبعض الدول .

صعوبات الدراسة :

من اهم الصعوبات التي واجهتنا هي صعوبة الوصول الى المعلومة وذلك باعتبار أن التعديل الدستوري 2016 هو دستور حديث، وبالتالي عدم وجود المراجع التي يمكن أن تفيدنا في هذا الموضوع .

خطة البحث :

ولدراسة موضوعنا ارتأينا ان نتناوله في فصلين ، الفصل الأول يتناول الوظيفة التشريعية للبرلمان والذي يحتوي على مبحثين الأول متعلق بتنظيم المجلسين والثاني يحتوي على المجال المفترض للبرلمان ،بالاضافة الى الفصل الثاني والذي تناولنا فيه الوظيفة الرقابية للبرلمان والذي بدوره ينقسم الى مبحثين تناولنا في المبحث الأول الأدوات الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة والمبحث الثاني يتناول الأدوات الرقابية غير المرتبة لمسؤولية الحكومة .

الفصل الأول:

الهيئة التشريعية البرلمان

الفصل الأول: الوظيفة التشريعية للبرلمان

لقد أحاطت السلطة التشريعية مختلف الأنظمة السياسية المؤسسة التشريعية بعناية خاصة، وذلك، باعتباره من أهم الوظائف التشريعية في الدولة فهي الإطار المعبر عن الإرادة الشعبية، حيث يعتبر اكتساب البرلمان لوظيفة التشريع وليد تطورات تاريخية مكنته من ان يصبح مشرع باسم ولحساب الشعب الذي يكون قد فوض البرلمان بهذه الوظيفة بهدف الدفاع عن مصالحه .

هذا البرلمان الذي قد يتكون من غرفة أو غرفتين حسب طبيعة النظام المتبع والذي أصبح لا يملك سلطة مطلقة في مجال التشريع وإنشاء القواعد القانونية نظرا لما تتطلبه الحياة المعاصرة من سرعة وغزارة في التشريع و وهو ما لا توفره البرلمانات نظرا لطبيعة عملها ؛ وكذا حصرا لمجالات التي يشرع فيها البرلمان بسبب التقليد الأعمى للتجربة الدستورية الفرنسية .

لا يتمثل الإشكال في التحديد النظري لمجال التشريع بقدر ما يتمثل في الدور التشريعي للبرلمان حيث يكتسي هذا الموضوع أهمية كبيرة لان عدم محدودية مجال التشريع من الناحية التطبيقية لا يعني بالضرورة أن الدور الأساسي في العملية التشريعية ممنوح للبرلمان ، يثور التساؤل حول الدور الذي يلعبه البرلمان في العملية التشريعية لكون الوظيفة التشريعية وظيفة مركبة تشاركه فيها الحكومة ورئيس الجمهورية.

ولذلك ارتأينا أن نتطرق إلى تنظيم المجلسين في المبحث الأول والى المجال التشريعي الممنوح للبرلمان في المبحث الثاني.

المبحث الأول: تنظيم المجلسين

يعتبر البرلمان وفقا للمبدأ الديمقراطي عضو التشريع الأصيل وقد اختلفت الأنظمة السياسية بشأن تكوينه، فالبعض تأخذ بنظام المجلس الواحد والبعض الآخر يأخذ بنظام المجلسين ولا يرجع ذلك إلى أسس نظرية وإنما إلى تقاليد كل دولة وسوابقها الدستورية، وباعتبار أن البرلمان الجزائري متكون من غرفتين وجب علينا التطرق إلى تنظيميهما أي تنظيم المجلس الشعبي الوطني في المطلب الأول وتنظيم مجلس الأمة في المطلب الثاني .

المطلب الأول: تنظيم المجلس الشعبي الوطني

تتمثل السلطة التشريعية في الجزائر في البرلمان، وهو بدوره مكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وسنتكلم عن الغرفة الأولى و هاته الغرفة هي احد غرفتي البرلمان¹، ينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام المباشر و السري لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد.²

وعدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني مرتبط بالكثافة السكانية ، هذا ولا يمكن تمديد المدة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية³.

العضوية في المجلس الشعبي الوطني :

طبقا لما نص عليه قانون الانتخابات فانه هناك مجموعة من الشروط الواجب توافرها في أعضاء المجلس الشعبي الوطني هي:

- 1- يجب على المترشح للنيابة في المجلس الشعبي الوطني أن يكون بالغا من العمر 25 سنة يوم الاقتراع سواء كان رجلا أو امرأة .
- 2- أن يكون المترشح ذو جنسية جزائرية .

¹ د.بوحميده عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 09-2008، ص111.

² قانون 16-01 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14 ، الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016، المواد 118-119، ص23.

³ ا.د.عبد الرحمان إسماعيل الصالحي، المؤسسات التشريعية في الوطن العربي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2008، ص58.

3- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية .

4- ألا يكون قد سبق الحكم عليه نهائيا بسبب ارتكابه أفعال وصفها القانون بجناية أو جنحة مهما كانت طبيعتها ن سياسية أو اقتصادية، أو من جرائم القانون العام.

5- ألا يكون من الذين كان سلوكهم أثناء الثورة التحرير الوطني ضد المصلحة الوطنية.

6- أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفاؤه منها.

و لقد حدد المؤسس الدستوري المدة النيابية للمجلس الشعبي الوطني بخمس سنوات على أن تنظم خلال الثلاثة أشهر الأخيرة منها الانتخابات التشريعية .

انتهاء العضوية في المجلس الشعبي الوطني :

تتقضي عضوية النائب في المجلس الشعبي الوطني في الحالات التالية :

أ/الوفاة:

تنتهي العضوية في البرلمان بموت العضو ، ومن يوم وفاته يستحلف عضو البرلمان المتوفى بالمرشح المرتب مباشرة بعد المنتخب المتوفى في القائمة لمواصلة الفترة المتبقية في العهدة البرلمانية

ب/الاستقالة:

وهي حالة التخلي عن العهدة أو الصفة البرلمانية اراديا من طرف النائب ، فالاستقالة تكون بموجب طلب يوجه الى رئيس المجلس الشعبي الوطني ،والذي يحظر بدوره المجلس في اقرب جلسة له ليثبت شغور المقعد¹.

ج/ممارسة وظيفة تتنافى مع العضوية في البرلمان :

¹ شريط وليد ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ابو بكر بلقايد ، تلمسان ، 2011-2012،ص174.

إن النائب في البرلمان يفقد صفته البرلمانية في حالة قبوله لمنصب حكومي ، أو انتخابه كعضو بالمجلس الدستوري ن أو ممارسة نشاط تجاري ، أو مهنة حرة شخصيا أو باسمه ، أو مهنة القضاء أو صفة أو منصب لدى دولة أجنبية ، أو رئاسة أندية رياضية أو اتحادات مهنية ، فإنه يفقد عضويته وستخلف بالمرشح المرتب مباشرة بعد المنتخب في قائمته

د/سقوط المهمة البرلمانية:

تسري حالة سقوط المهمة البرلمانية إذا كان النائب لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو فقدها إذا ما تم انتخابه وثبت عضويته، ولكن بعد مدة ظهر أنه لا يتوفر على شرط أو أكثر من الشروط المطلوبة لانتخابه أو فقدها فيما بعد.

وتجدر الإشارة أن سقوط المهمة ليس تلقائيا بمجرد ظهور تخلف الشرط ، وإنما بعد أن يقرر ذلك المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه والأغلبية المطلوبة هي الأغلبية البسيطة ، على أن تتم إجراءات إسقاط الصفة النيابية بناء على طلب من مكتب المجلس الشعبي الوطني يوجه إلى لجنة الشؤون القانونية والإدارية.

ه/الإقصاء :

إن النائب في المجلس الشعبي الوطني مسؤول أمام زملائه ولهم الحق في تجريدته من مهمته النيابية في حالة اقترافه فعلا يخل بشرف المهنة ،على أن يقرر هذا الإقصاء بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني والأغلبية المشترطة هي الأغلبية البسيطة.

و/الحل:

في هذه الحالة تنقضي المهمة البرلمانية قبل استنفاد مدتها القانونية، وهذا بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فقط لأن الحل لا يصيب الغرفة الثانية لمجلس الأمة.

وللإشارة فقد يتم تعليق العهدة الانتخابية، ويجمد البرلمان في حالة الحرب ويوقف العمل بالدستور مدة الحرب، ويتولى رئيس الجمهورية جميع الصلاحيات وفي هذه الحالة نميز بين:

1/إذا انتهت المدة البرلمانية 5 سنوات بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ،و6سنوات بالنسبة لمجلس الأمة فهنا يحل البرلمان بقوة القانون¹ .

2/إذا انتهت الحرب قبل لانتهاء المدة البرلمانية، هنا يستأنف العمل بالدستور وتستكمل كل غرفة مدة العهدة البرلمانية.

وبالنسبة لأعضاء مجلس الأمة فإنها تنقص بالنسبة لنصف أعضائه كل ثلاث سنوات بعد استكمالهم مدة العضوية كاملة² .

حقوق النائب وواجباته :

النائب البرلماني يتمتع بحقوق في مقابل قيامه بواجباته ويمكن أن نورد حقوقه وواجباته على النحو التالي :

حقوق النائب ويمكن إجمالها في :

1/الحصانة البرلمانية : إن الحصانة البرلمانية معترف بها لنواب المجلس الشعبي الوطني مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية فلا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا ، ولا يمكن ان ترفع عليهم دعوى مدنية أو جزائية أو يسلط عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء ، أو ما تلفظوا به من كلام

وبهذا فالبرلماني يملك كامل الحرية خاصة في الأعمال المرتبطة بوظيفته ،ومن خلال ذلك فالمؤسس الدستوري كرس حصانة موضوعية -عدم المسؤولية-، كما كرس أيضا حصانة اجرائية فيما يتعلق بالأعمال المنفصلة عن الوظيفة البرلمانية ، حيث لا يجوز الشروع في متابعة عضو البرلمان بسبب جريمة أو جنحة الا بتنازل صريح منه ، من المجلس الشعبي الوطني الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه ،كما يمكن للمكتب أن يطلب إيقاف المتابعة وإطلاق سراح النائب في حالة التلبس بجنحة أو جنائية

و على العموم لا يمكن متابعته إلا بعد تنازل صريح منه أي النائب أو بإذن من المجلس الشعبي الوطني

¹ شريط وليد ،المرجع السابق،ص 184.

² شريط وليد ، المرجع السابق ، ص175-176.

2/التعويضات البرلمانية: يتقاضى العضو البرلماني أثناء عهده تعويضات شهرية خاضعة للاقتطاعات القانونية على أن تحسب على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعمول بها في الوظيفة العمومية ، والخاصة بسلك الإطارات السامية للدولة .

واجبات النائب:

يلتزم النائب بعدة واجبات مقررة دستوريا وقانونا ، ومن بينها مراعاة أثناء تأدية مهامه المصلحة العامة والوطنية ، حضور الجلسات العامة للمجلس ، وأشغال اللجان التي هو فيها ، مع المحافظة على سرية مداولاتها ، والمشاركة في التصويت والمصادقة على القوانين وجميع المهام المسندة إليه ¹.

و للمجلس الشعبي الوطني أجهزة دائمة وهيئات تنسيقية حددت تنظيمها واختصاصاتها المواد 130-134 من التعديل الدستوري 2016 والمادة 15 من القانون العضوي 16-12 التي تنص: "يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانهاما الدائمة في إطار نظامهما الداخلي ."

كما نص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ولذلك سوف نتطرق إلى الأجهزة الدائمة ثم إلى الأجهزة التنسيقية والاستشارية .

الفرع الأول: الأجهزة الدائمة

أولا: رئيس المجلس الشعبي الوطني

ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية عن طريق الاقتراع السري وفي حالة تعدد المترشحين، يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للنواب .

وفي حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة يلجا إلى إجراء دور ثاني يتم فيه التنافس بين الأول والثاني المتحصلين على أكبر عدد من الأصوات ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية النسبية وفي حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزا المترشح الأكبر سنا ، وفي حالة المترشح الوحيد يكون الانتخاب برفع اليد ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات .

¹ شريط وليد ، المرجع السابق ، ص177.

وإذا حصل إن شغور المنصب بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو عجزه أو التنافي ينتخب آخر مكانه بنفس الطرق المذكورة أعلاه في أجل أقصاه خمسة عشر يوما اعتبارا من تاريخ الشغور¹.

صلاحياته:

يمكننا ترتيب تلك الصلاحيات كالآتي :

صلاحيات تسييرية، تنفيذية، إدارية ومالية

فهو الذي يراس جلسات المجلس ويدير مناقشاته ومداولاته، ويراس المكتب وهيئة الرؤساء وهيئة التنسيق.

ويسهر على تطبيق النظام الداخلي وضمان احترامه، ويوزع المهام بين أعضاء المكتب. ويعين الأمين العام والموظفين في المصالح الإدارية والمالية للمجلس بعد استشارة مكتب المجلس ويضبط تنظيمها وكيفية سيرها بموجب قرارات.

وفي الجانب المالي ، يتولى إعداد مشروع ميزانية المجلس ويعرضه على المكتب ، وهو الأمر بالصرف.

صلاحيات تمثيلية :

يمثل المجلس الشعبي الوطني داخل الوطن وخارجه وأمام القضاء .ويوقع توصيات التعاون البرلماني الدولي ،وهو الذي يخطر المجلس الدستوري عند الاقتضاء².

ثانيا: مكتب المجلس الشعبي الوطني

¹ د.بوحميده عطاء الله، المرجع السابق، ص114.

² المادة 11-12 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد46، الصادرة 30 يوليو 2000.

يتكون المجلس الشعبي الوطني من رئيس وتسعة نواب للرئيس ينتخبون لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد .

يتفق ممثلوا المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس أو باقتراح من المجموعات البرلمانية على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي ثم تعرض القائمة على المجلس للمصادقة عليها .

إلا انه في حالة عدم الاتفاق أو المصادقة للشروط المنصوص عليها سابقا يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية طبقا لمعيار تتفق عليها المجموعات الراغبة في المشاركة في المكتب، وتعرض القائمة من جديد على المجلس للمصادقة عليها، وفي حالة عدم الاتفاق وفق الشروط السابقة ،فانه يتم انتخاب نواب الرئيس بطريقة الاقتراع المتعدد الأسماء والسري في دور واحد . وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سنا، مع الإشارة انه في حالة شغور منصب احد النواب يتم استخلافه بنفس الإجراءات السابق¹.

صلاحياته :

فيما يخص مهام مكتب المجلس فقد حددها النظام الداخلي للمجلس:

- 1-تنظيم سير جلسات المجلس.
- 2-ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها باستشارة الحكومة .
- 3-تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي بموجب تعليمات عامة .
- 4-مناقشة أو دراسة مشروع ميزانية المجلس والمصادقة عليه وإحالاته على لجنة المالية والميزانية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني.
- 5-السهر على توفير الإمكانيات البشرية والمادية والتعليمية لحسن سير أشغال اللجان .
- 6-تقديم حصيلة سنوية وتوزيعها على النواب.

¹.د. بوحميده عطاء الله،المرجع السابق،ص114.

7-متابعة النشاط التشريعي والبرلماني للمجلس واقتراح وسائل تطويره¹.

ثالثا: اللجان الدائمة

نجد انه تم النص على هاته اللجان من خلال النظام الداخلي وهي عددها 12 لجنة وهي:

1-لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات .

2-لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية.

3-لجنة الدفاع الوطني.

4-لجنة المالية والميزانية .

5-لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية و الصناعة والتجارة.

6-لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية.

7-لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة .

8-لجنة الثقافة و الاتصال والسياحة.

9-لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية و العمل والتكوين المهني.

10-لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية

11-لجنة النقل و المواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية.

12-لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعوي .

أما عن اختصاصاتها فبحسب عنوانها وتسميتها².

ويتراوح أعضاء هذه اللجنة التي تشكل في بداية الفترة التشريعية من 20الى 30عضو على

الأكثر كقاعدة عامة باستثناء لجنة المالية والميزانية فتتكون من 30الى 50عضو على الأكثر .

¹ شريط وليد، المرجع السابق، ص182-183.

² المواد19-48من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

حددت العضوية فيها لمدة سنة قابلة للتجديد الكلي او الجزئي ويمكن لكل نائب أن يكون عضوا في إحداها وليس في أكثر منها .

وتوزع المجموعات البرلمانية أعضاؤها على اللجان الدائمة بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها ، ويعين المكتب النواب غير المنتمين لمجموعة برلمانية بناء على طلبهم ورغبتهم ، كما يتفق في اجتماع مع رؤساء المجموعات البرلمانية ، ويدعوه الرئيس ، على توزيع مهام مكاتب اللجان من رئيس ونائب الرئيس ، ومقرر¹.

تستدعى هذه اللجان اثناء الدورة من قبل رؤسائها وفيما بين الدورات من رئيس المجلس الشعبي الوطني وحسب جدول أعمالها .

ولا يمكنها أن تجتمع آن انعقاد المجلس الشعبي الوطني الا عند الضرورة وبموافقة مكتب المجلس .ويسيرها رئيسها وفي حالة المانع ينوبه نائبه وتصح المناقشات فيها مهما كان عدد النواب الحاضرين و لا يصح التصويت إلا بحضور أغلبية الأعضاء وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية في اجل ست ساعات ، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين كما انه يمكن للرئيس ونوابه أن يحضر أشغال أية لجنة دون التصويت .

ويمكن أن تستعين بأشخاص ذوي خبرة وان تستدعي مندوبا عن أصحاب اقتراح القانون أو التعديل للاستماع إليه.

ويمكنها كذلك ان تطلب من مكتب المجلس عرض مشروع او اقراح قانون محال عليها على لجنة دائمة أخرى لتبدي رأيها فيه².

الفرع الثاني: الأجهزة الاستشارية التنسيقية

مكن المشرع في المادة 10 من القانون العضوي كل غرفة بان تنشئ هيئات استشارية تنسيقية واستشارية أو رقابية¹ واحال الى النظام الداخلي تحديدها وهي كالتالي:

¹ عطاء الله حميدة ،المرجع السابق ،ص117.

² المواد 43-44من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

أ-هيئة الرؤساء :

تتكون من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس ،وتجتمع بدعوى من رئيس المجلس الذي يحدد جدول أعمالها ويوزعه على أعضاءها 48 ساعة قبل الاجتماع إلا في الحالات الطارئة وتتمثل اختصاصاتها في :

-إعداد مشروع جدول أعمال دورة المجلس وتنظيم أشغاله.

-تحضير دورة المجلس وتقويمها.

-تنظيم سير أشغال اللجان والتنسيق بين أعمالها.

-اعداد مشروع الجدول الزمني لجلسات المجلس.

ب-هيئة التنسيق:

تجتمع بدعوى رئيس او بطلب من مجموعتين برلمانيتين أو أكثر و تتكون من أعضاء المكتب ،رؤساء المجموعات البرلمانية ،تستشار في الآتي :

1-جدول الأعمال

2-تنظيم أشغال المجلس الشعبي الوطني وحسن سيرها

3-توفير الوسائل المتعلقة بسير المجموعات البرلمانية وضماتها

ج-المجموعات البرلمانية:

يرأسها رئيس في حالة المانع ينوبه عضو من مكتب المجموعة في هيئات المجلس أو في الجلسات العادية تتكون من 10 عشرة نواب على الأقل ، ولا يمكن لنائب أن ينضم إلى أكثر من مجموعة ويمكنه أن لا يكون عضوا في أحداها ولا يمكن لأي حزب أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة ولا تشكل المجموعات على أساس مصلحي فئوي أو محلي .

¹ المادة 10 من القانون العضوي 16-12 المتضمن العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد50، الصادرة في 28 أوت 2016.

تؤسس هذه المجموعات بعد استلام مكتب المجلس الشعبي الوطني ملفها الذي يشمل: تسمية المجموعة، قائمة الأعضاء، اسم الرئيس وأعضاء المكتب. وتنتشر هذه الوثائق في الجريدة الرسمية للمناقشات وتحدد لها أجنحة في قاعة الجلسات للفترة النيابية¹.

وبدراستنا للسلطة التشريعية في فرنسا نجد ان البرلمان الفرنسي يتكون ايضا من غرفتين وهما الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ،² حيث تعتبر الجمعية الوطنية المجلس المقابل للمجلس الشعبي الوطني بالنسبة للبرلمان الجزائري .

تتكون الجمعية الوطنية، في الجمهورية الخامسة، من 577 نائبا ينتخبون بالاقتراع العام المباشر لمدة 5 سنوات، وتنتهي ولايتها بعد الاستحقاق القانوني، أو بحلها من قبل رئيس الجمهورية.

ويبين الدستور وقانون الانتخاب شروط الترشح للنيابة وينتخب مع النائب نائبا احتياطيا له .

مهمته القيام بمهام الأصل في حال قبول هذا الأخير منصبا وزاريا ، أو غيابه في مهمة لا تزيد على 6 أشهر أو في حالة الوفاة ، ومن التعديلات التي أدخلتها الجمهورية الخامسة على النيابة إضافة لانتخاب نائبا احتياطيا لكل نائب أصيل عدم امكانه الجمع بين النيابة والوظائف الوزارية.

أعمال الجمعية الوطنية :

كانت الجمعية الوطنية ، حتى عام 1955 تعقد جلساتها في دورتين عاديتين تبدأ الأولى في 2 أكتوبر لمدة 80 يوما ، والثانية في 2 أبريل لمدة 90 يوما ، ولكن بعد التاريخ المذكور ، وبناء على اقتراح من رئيس الجمعية الوطنية ، لمنع التغيب وتحسين الأداء في أقر عهد شيراك نظام الدورة الواحدة المتواصلة تبدأ من اليوم الأول لشهر أكتوبر ولغاية اليوم الأخير من شهر جوان، كما يمكن لها أن تنعقد في دورة استثنائية بناء على طلب أعضائها أو بطلب من الوزير الأول، وتجتمع بقوة القانون دون استدعاء لسماع رسالة من رئيس الجمهورية .

¹ د بو حميدة عطاء الله، المرجع السابق، ص 118-119.

² المادة 24 من الدستور الفرنسي 1958 المعدل في 2008.

تنظم الجمعية الوطنية أعمالها تحت إدارة رئيسها الذي تنتخبه بنفسها ويساعده مكتب تنتخب الجمعية أعضائه

اللجان البرلمانية:

لجان دائمة وعددها 6 لجان

لجان متخصصة

مؤتمر الرؤساء يرأسه الجمعية العامة ويتألف من رؤساء الكتل ورؤساء اللجان وأعضاء المكتب وممثلي الحكومة ويحدد برنامج العمل وينظم المداول¹

غير أننا وبالحديث عن النظام المصري فنجد انه من خلال دستور 1923 وما ينطوي عليه من تحديث للسلطات وتوزيع لها وقيام البرلمان ذي الغرفتين.

ولقد تناحرت الأحزاب عن قيام ثورة يوليو 1952 الامر الذي أدى إلى الأحزاب السياسية وصدور دستور مؤقت للبلاد في 1956 والذي حدد أداء السلطة التشريعية في برلمان منتخب بغرفة واحدة .

وتعديلاته في 1980 والذي جاء في إطار تشكيل برلمان جديد عرف بمجلس الشعب².

حيث أنه طبقا للمادة 01 من القانون المتعلق بمجلس النواب المصري:

يتشكل أول مجلس للنواب عملا بالدستور الصادر في الثامن عشر من يناير 2014 من 540 عضو ينتخبون بالاقتراع العام السري والمباشر ويجوز لرئيس الجمهورية تعيين ما لا يزيد على 5 بالمئة من الأعضاء وفقا للضوابط المنصوص عليها في هذا القانون

وطبقا للمادة 7 فان مدة العضوية لمجلس النواب خمسة سنوات ميلادية تبدأ من أول اجتماع له ويجرى انتخاب مجلس جديد خلال ستين يوما السابقة على انتهاء مدة المجلس القائم³

¹ http://www.assemblee-nationale.cv/Index.asp، تاريخ الاطلاع 2016-4-12.

² د. عبد الرحمان اسماعيل الصالحي، المرجع السابق، ص95

³ المادة 1 من القانون رقم 46 المتضمن قرار رئيس جمهورية مصر العربية باصدار قانون مجلس النواب ، الحريدة الرسمية ، العدد 23 الصادرة في 5 يونيو 2014.

المطلب الثاني: مجلس الأمة

إن إحداث مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان إلى جانب المجلس الشعبي الوطني يعد ايذانا صريحا جسده التعديل الدستوري في 28 نوفمبر 1996¹.

وبالتالي تبنى المؤسس الدستوري الجزائري سنة 1996 نظام الثنائية أو ما يسمى بالنظام البيكاميرالي ، وذلك لأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية وبهذا دعم البناء المؤسساتي بمجلس -غرفة ثانية -لأجل تكريس السيادة الشعبية وتحسين الأداء البرلماني .

وتجدر الإشارة أن تبنى نظام الثنائية البرلمانية لم يكن وليد الصدفة ، بل كان نتيجة خلفيات أخذت شكل مبررات منها السياسية والقانونية ، هذا من جهة ومن جهة أخرى فان نظام الغرفتين أصبح مساحة جديدة للتعبير والحوار على المستوى السياسي ، من اجل تحسين التمثيل الوطني للشعب والأقاليم وبالإضافة إلى كونه أحسن طريقة لضمان استقرار واستمرارية الدولة والانتقال الهادئ للسلطة في حالة الشغور².

وفي إطار الحديث عن تكوين المجلس فانه نجد انه في الجزائر تم الجمع بين أسلوبين الانتخاب والتعيين في تكوين مجلس الأمة. حيث ينتخب 3/2 اعضاء ه عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين اعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية ويعين رئيس الجمهورية 3/1 الآخر من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية ،الثقافية ،المهنية الاقتصادية والاجتماعية .يساوي عددهم على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني ،مهمته محددة بستة سنوات ، وتجدد تشكيلته بالنصف كل ثلاث سنوات

لا يمكن تمديد الفترة إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية³.

إن وجود غرفة ثانية في الجهاز التشريعي يستجيب لمجموعة من الحقائق المرتبطة بكل الدولة أو بالترتيب الاجتماعي والسياسي للدولة وبالتوافق التاريخي بين مجموعة من المصالح.

¹ المادة 98"يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة "

² وليد شريط ، المرجع السابق،ص163-164.

³ المواد 118-119من التعديل الدستوري 2016.

ويبدو لي غير ذلك لان التجربة بينت أن نصوصا قانونية عدة صدرت عن المجلس الشعبي الوطني كسلطة تشريعية وحيدة وكانت مقبولة ومتكاملة ذلك أن النص يكون معدا سلفا من السلطة التنفيذية ثم إنشاء مجلس الأمة وإعطاءه نفس مهمة المجلس الشعبي الوطني في دراسة ومناقشة للنصوص القانونية فيه تطويل لعملية إعداد النصوص القانونية مما يعقد دور السلطة في سن القوانين وفتح المجال للسلطة التنظيمية وربما لاعتدال مجال التنظيم على مجال القانون وحتى من الجانب الاقتصادي والاجتماعي فلا ضرورة من وجودها ،ويبقى التفسير الوحيد لهل هو العامل السياسي¹.

غير أن إتباع هذه الطريقة يطرح مجموعة من التساؤلات حول مدى الجدوى من الدمج بين اسليبي الانتخاب والتعيين ؟فان كان اختيار ثلثي أعضاء مجلس الأمة بطريق الانتخاب غير المباشر يساهم في إضفاء الطابع الديمقراطي للمجلس بالاختيار الحر للأعضاء، إلا أن طريقة الانتخاب غير المباشر تضعف من التمتع بصفة كاملة بالوصف الديمقراطي .

كما أن تعيين رئيس الجمهورية القائد الأول للسلطة التنفيذية لثالث الأعضاء مباشرة ودون تدخل من السلطة التشريعية، ولو كان من باب الاستشارة يدع الاستفسار قائما بشأن أن كان هذا الوضع يقلل من حرية مجلس الأمة².

العضوية في مجلس الأمة :

نجد أن الشروط الواجب توافرها لعضوية مجلس الأمة لا تختلف عن الشروط الواجب توافرها في عضوية المجلس الشعبي الوطني ، لكن بالرغم من هذا هناك بعض الاختلاف الذي يجب أن نشير إليه والمتمثل في :

يجب على المترشح لعضوية مجلس الأمة أن يكون بالغاً لسن 35 سنة ، وما يلاحظ هنا التباعد الواضح بين السن الواجب توافره في عضوية المجلس الشعبي الوطني والسن في عضوية مجلس الأمة وهو فرق لا يستهان به ولعل العلة في ذلك أن المؤسس الدستوري يسعى لوجود

¹ .د.عطاء الله حيدة ، المرجع السابق،ص120.

² عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ،أطروحة لنيل دكتوراه العلوم القانونية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2009-2010، ص96.

أعضاء بمجلس الأمة يفترض فيهم نوعا من الحكمة والتصبر والدراية بأمر الأمة ، وهذا لن يتأتى الا بوجود أعضاء متقدمين في السن عن نواب المجلس الشعبي الوطني.

كما يجب أن يكون العضو المعين لمجلس الأمة (الثلاث الرئاسي) من بين الكفاءات والشخصيات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.

مدة العضوية : حددت مدة مهمته النيابية بستة سنوات على أن تجدد تشكيلته بالنصف كل ثلاث سنوات مع الإشارة أن تجديد النصف عقب السنة الثالثة من مدة العضوية الأولى يكون عن طريق القرعة باستثناء رئيس مجلس الأمة الذي يمارس عهده لمدة العضوية كاملة 6 سنوات ، على أن ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي للمجلس

وللملاحظة فان التجديد النصفى يشمل المنتخبين والمعيّنين والجدير بالذكر ، أن الغرض من المفارقة بين مدة العضوية على مستوى كلا المجلسين هو تجنب حالة الشغور للمؤسسة التشريعية¹.

انتهاء العضوية في مجلس الأمة :

تنتهي العضوية في مجلس الأمة بإحدى الطرق التالية :

أ/الوفاة:

بالنسبة لمجلس الامة فان العضو المنتخب المتوفى يستخلف بعضو آخر بعد اجراء انتخابات جزئية لاستخلافه²، اما العضو المعين فلم يتم التنصيب على اجراءات استخلافه ، الا أنه قياسا على احكام استخلاف المنتخبين فانه في هذه الحالة يتم استخلافه بناءا عن طريق اصدار رئيس الجمهورية مرسوما رئاسيا يعين بموجبه عضو آخر.

ب/الاستقالة:

¹ شريط وليد ، المرجع السابق ،ص173.

² المادة 132 من القانون المتعلق بالانتخابات .

وتكون بموجب طلب يوجه الى رئيس مجلس الأمة والذي يحظر المجلس في أقرب جلسة له ليثبت شغور المقعد.

ج/ممارسة وظيفة تتنافى مع العضوية في مجلس الأمة :

وفي هذه الحالة فان عضو مجلس الأمة يفقد صفته البرلمانية في حالة قبوله لمنصب حكومي ، أو انتخابه كعضو بالمجلس الدستوري، أو ممارسة نشاط تجاري ، أو مهنة حلرة شخصيا أو باسمه ، أو مهنة القضاء ، أو وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية ، أو رئاسة أندية رياضية أو اتحادات مهنية وبالتالي يفقد عضويته.

د/سقوط المهمة البرلمانية:

تسري حالة سقوط المهمة اذا كان عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو فقدها إذا ما تم انتخابه وثبت عضويته ،وسقوط المهمة لا يكون تلقائيا بمجرد تخلف الشرط و إنما بعد أن يقرر مجلس الأمة ذلك بأغلبية أعضائه على أن تتم إجراءات إسقاط الصفة النيابية من العضو بناء على طلب من مكتب المجلس يوجه إلى لجنة حقوق الإنسان .

ه/الإقصاء :

إن عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه ولهم الحق في تجريده من مهمته النيابية في حالة اقترافه فعلا يخل بشرف المهنة ،على أن يقرر هذا الإقصاء بأغلبية أعضاء مجلس الأمة والأغلبية المشتركة هي الأغلبية البسيطة¹.

أما بالنسبة للحقوق والواجبات فهي نفسها الحقوق والواجبات السالف ذكرها.

¹ شريط وليد ، المرجع السابق ، ص175-176.

ولمجلس الأمة أجهزة دائمة وهيئات تنسيقية استشارية أو رقابية .

الفرع الأول: الأجهزة الدائمة

وتتمثل هذه الأجهزة في:

أولاً: رئيس مجلس الأمة يعد رئيس مجلس الأمة، الشخصية الأولى في مجلس الأمة ، والشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية ، ويتجلى ذلك من خلال توليه لرئاسة الدولة بالنيابة اذا استحال على رئيس الجمهورية ان يمارس مهامه .

ويتم انتخاب رئيس مجلس الأمة بالاقتراع السري في حالة تعدد المترشحين ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة، وفي حالة عدم حضور أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة يجرى دور ثاني في اجل اقصاه (24) اربع وعشرين ساعة يتم فيها التنافس بين المترشحين الأول والثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية النسبية .

اما في حالة تعادل الأصوات بين المترشحين الأول والثاني يعد فائزا المترشح الأكبر سنا ، بينما في حالة وجود مترشح واحد يكون الانتخاب بالاقتراع السري او برفع اليد ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الاصوات .

وعند شغور منصب رئاسة مجلس الأمة بسبب الاستقالة او التنافي أو الوفاة أو أي مانع آخر، يتم انتخاب رئيس مجلس الامة بنفس الطرق المحددة سابقا في اجل اقصاه خمسة عشر يوما من تاريخ إعلان الشغور، ويشرف على عملية الانتخاب اكبر نواب الرئيس بمساعة اصغر عضوين في مجلس الأمة شرط انم لا يكون مترشحين، و الإخطار بحالة الشغور يكون من طرف هيئة التنسيق ويتم إثباته بموجب لائحة يصادق عليها 4/3 اعضاء مجلس الأمة¹.

اختصاصاته :

يضطلع رئيس مجلس الأمة بمجموعة من الصلاحيات هي :

¹ .المواد08الى58من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر في 28 نوفمبر 2000.

- ضمان الأمن والنظام العام داخل مقر مجلس الامة ، والسهر على احترام النظام الداخلي .
- رئاسة جلسات المجلس، واجتماعات مكتب المجلس وهيئة الرؤساء وكذا اجتماعات هيئة التنسيق.
- تمثيل مجلس الامة امام المؤسسات الوطنية والدولية.
- اعداد مشروع ميزانية مجلس الامة وعرضها على مكتب المجلس للمناقشة وهو ايضا الأمر بالصرف.
- التعيين في المنصب الادارية والتقنية للمجلس.
- توفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة لعمل اعضاء المجلس.
- يتولى مهمة اخطار الدستوري عند الاقتضاء.
- حالة استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مرض خطير.
- حالة استقالة رئيس الجمهورية اووفاته¹.

ثانيا: المكتب

يتكون المكتب من رئيس المجلس و5 نواب ينتخبون لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد.

صلاحياته:

يقوم المكتب تحت سلطة رئيس مجلس الامة بما يأتي :

بالنسبة للجلسات واللجان:

-ضبط جدول اعمالها ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة.

-تحديد انماط الاقتراع.

¹ وليد شريط ، المزج السابق ، ص182-183.

-تسوية تنازع الاختصاص القائم بين اللجان.

بالنسبة للمصالح الادارية والمالية :

المصادقة على الهيكل التنظيمي لها و كفايات مراقبته ودراسة مشروع الميزانية¹.

ثالثا: اللجان الدائمة

يتولى النظام الداخلي لكل غرفة من البرلمان تحديد عدد لجانه ومهامها حيث يشكل مجلس الامة من بين أعضائه تسعة لجان دائمة وهي :

1-لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان.

2-لجنة الدفاع الوطني.

3-لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج.

4-لجنة الفلاحة والتنمية الريفية.

5-لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.

6-لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية.

7-لجنة التجهيز والتنمية المحلية.

8-لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية و العمل والتضامن الوطني.

9-لجنة الثقافة و الإعلام والشبيبة والسياحة

وتخص كل لجنة بدراسة المسائل المتعلقة بها وذلك بحسب تسميتها ، وتتكون لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية من 15الى 19عضو على الأكثر، وتضم بقية اللجان من 10الى 15 عضو على الاكثر.

¹ د.بوحميذة عطاء الله ، المرجع السابق ،ص123-124.

وغالبا ما يرجع هذا التفاوت في عدد أعضاء اللجان الى حجم الأعمال الموكلة الى بعض اللجان اكبر مقارنة بمهام اللجان الأخرى ، فلجنة الشؤون القانونية والادارية وحقوق الإنسان تعد الاستشارة الدائمة لباقي اللجان ¹.

وتوزع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضاءها من هذه المجموعات، أما الأعضاء غير المنتمين فيتولى ذلك مكتب المجلس بناء على رغبتهم وطلبهم.

يسير أعمال كل لجنة دائمة مكتب يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقر ، توزع عليهم المهام بعد اتفاق رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيس مجلس الامة ، او بطلب من المجموعة البرلمانية

ولقد استخدم المشرع في تحديد اختصاص اللجان الدائمة طريقتين هما :

الطريقة الأولى: تقوم على أساس تحديد اختصاصات اللجنة الدائمة بكيفية محددة ومختصرة كما هو الحال بالنسبة للجنة الدفاع الوطني ، التي تختص بالمسائل المتعلقة بالدفاع الوطني

الطريقة الثانية: من خلالها حظيت اللجان الدائمة بمجال اختصاص واسع وغير دقيق كلجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان ولجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية ، ولجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني ².

الفرع الثاني : اللجان التنسيقية والاستشارية

تتمثل هاته الهيئات فيما يلي :

أ-هيئة الرؤساء :

تتكون من الرئيس ونائب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة ، وتجتمع كل 15 يوم خلال الدورات وبدعوى من الرئيس ، تمارس اختصاصاتها تحت سلطة رئيس مجلس الامة من خلال إعداد

¹ د. بوحميذة عطاء الله ، المرجع السابق ،125.

² وليد شريط ، المرجع السابق ،ص182-183.

جدول دورات المجلس وتقييمها ، وتنظيم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها، تنظيم اشغال المجلس

ب-هيئة التنسيق :

تتكون من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة، ورؤساء اللجان الدائمة، ورؤساء المجموعات البرلمانية وتجتمع بدعوى من رئيس المجلس كل شهر على الأقل خلال الدورات عند الاقتضاء أو بطلب من مجموعة برلمانية عند الضرورة ، وتستشار في الآتي :

-جدول أعمال الجلسات.

-تنظيم أشغال المجلس وحسن أدائها.

-توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية.

ج-المجموعات البرلمانية:

يمكن تكوين مجموعات برلمانية من عشرة 10 أعضاء على الأقل، و لا يمكن لعضو أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة ،و يمكن للعضو إلا يكون عضوا في أحدها، ولا يمكن لأي حزب أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة .وتؤسس بعد استلام مكتب مجلس الأمة ملفها (التسمية ، قائمة الأعضاء ،اسم الرئيس وأعضاء المكتب¹).

وبالنظر إلى مجلس الشيوخ في فرنسا نجد أنه يتكون من 343 عضو ويطلق على العضو مسمى سيناتور يتم انتخابهم لفترة مدتها 6 سنوات من قبل هيئة من الناخبين تتألف من نواب و مستشارين وممثلي المجالس البلدية في كافة المحافظات الفرنسية وكذلك من أعضاء المجلس الأعلى للجالية الفرنسية المقيمة في الخارج على أن يتم تجديد ثلث أعضاء المجلس وانتخاب رئيس جديد للمجلس كل ثلاث سنوات ولا يمكن للعامة المشاركة في انتخاب أعضاء المجلس².

المبحث الثاني:المجال التشريعي للبرلمان

¹ المواد 46الى 52من النظام الداخلي لمجلس الامة لسنة2000.
² Www .senat .fr،تاريخ الاطلاع 2016-4-12.

يعتبر اعداد القوانين وسنها اختصاص جوهرى للبرلمان ، والذي جعل منه السلطة الاولى في الدولة والمتفوقة مبدئيا على جميع السلطات ، ذلك ان القانون في الدول الديمقراطية يعلو كل سلطة ، ومنه خلافا للمبدأ الديمقراطي ورغم تفيض الشعب صاحب السيادة وظيفة التشريع لممثليه في البرلمان لم يعد بإمكان هذا الاخير التدخل في اي مادة للتشريع بصددها وهذا ما سنتطرق اليه في المطلب الأول المجال المفترض للتشريع و الى المبادرة بالتشريع في ظل التعديل الدستوري 2016 في المطلب الثاني .

المطلب الاول :المجال المفترض للبرلمان.

لا خلاف عموما في ان التشريعات الجيدة هي التي تكون معبرة عن واقع وحقيقة المجتمع من كافة النواحي وليست منفصلة عنه ، آخذة بعين الاعتبار كل تطلعاته وطموحاته في اطار قيمه ومثله وعناصر هويته مع ضرورة ن تكون المنظومة القانونية في الدولة متناسقة ومنسجمة بعيدة عن التضارب والتناقض والغموض ¹.

نجد ان التعديل الدستوري اقر انه يحق لكل من الوزير الاول والنواب واعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين ومنه نستنتج ان المبادرة بالقوانين هي حق دستوري لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية ².

والتساؤل يطرح هنا هو هل ان هذه المبادرة مطلقة ام مقيدة ؟

1- اقتراح القوانين:

سلطة التشريع مبرر وجود البرلمان ، ومنها استمد تسمية "السلطة التشريعية" وكل الدساتير تقر له بهذه السلطة بغض النظر عن تطبيق هذا الحكم في الواقع أو كونه ، كما هو الحال في غالبية الأنظمة غير الديمقراطية ، مجرد أحكام دستورية لا تجسدها في الممارسة في الدستور الجزائري الحالي ،حيث نص الدستور الحالي على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من

¹ الأستاذ لمين شريط ، شروط صناعة التشريع ،مجلة الوسيط تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد2008،ص5،نص16.

² د.عبد الله بوقفة ،الوجيز في القانون الدستوري (الدستور الجزائري)،دار الهدى، عين مليلة ، الجزائر ؛طبعة الرابعة مزيدة ومنقحة ،ص 84.

غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه".

ومجال التشريع يقصد به مجموعة والمواضيع التي يشرع فيها البرلمان أي ينظمها بموجب نصوص تسمى قوانين ويختلف المجال اتساعا وضيقا من نظام لآخر داخل النظام الواحد من دستور لآخر في حالة تعدد الدساتير كما هو الشأن في الجزائر¹.

والمجال في الدستور الحالي حدد الجزء الأكبر منه في المادة 140 التي وضعت قائمة تتألف من 29 مجالا تدخل في مجال التشريع لم تحدد هذا المجال بصورة حصرية كما هو واضح في فقرتها: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور ، وكذلك في المجالات الآتية السمة الهامة الأخرى لمجال التشريع في النظام الخالي انقسامه الى مجالين فرعيين نتيجة ظهور فئة القوانين العضوية، هناك اذا مجال القوانين العضوية أضيق بكثير من مجال القوانين العادية ، فهو ينظم مواضيع محددة حصرا في الدستور وأهمها المجالات الواردة ذكرها في المادة 141 والتي جاءت في عبارتها: "اضافة الى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور ، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية " والتي ورد ذكرها بالمادة 141² .

ومن المتفق عليه ان ظاهرة الاتجاه نحو تقييد سلطة البرلمان ظاهرة عامة في النظم الحديثة سواء بواسطة الدستور او بواسطة التفسيرات الواسعة لنصوصه والتي تكون غالبا في صالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية³.

حيث لا تقتصر ممارسة الوظيفة التشريعية على البرلمان وحده اذ تشاركه فيها الى جانب هذا الاخير كلا من الحكومة ورئيس الجمهورية.

ويعود هذا الحصر الى مجموعة من الضوابط والقيود وهي :

أ- الحصر الشكلي والموضوعي للمعيار التشريعي :

¹ محمد الخامس بن ناصر ،محمد التجاني حاج سعيد ،التعديل الدستوري في الجزائر وأثره على مكانة السلطة التشريعية 1996-2008، مذكرة لنيل شهادة الليسانس في العلوم السياسية ،جامعة ورقلة ، الجزائر 2012-2013، ص 55-56.

² المواد 140-141 من التعديل الدستوري 2016.

³ د.السعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، الطبعة الثانية، 1993، ص 362.

لا يمكن وفقا للمفهوم التقليدي للقانون اقامة ميدان محدد للقانون ، بل يستطيع البرلمان التشريع في اي مادة ، وخلاف ذلك يشكل اعتداء على السيادة الوطنية وتقييدا لها ، غير انه مع التطور الحاصل والذي عرفته الدولة الحديثة ظهر عجز البرلمانات عن مواجهة المتطلبات المستجدة من كم وكيف ، مما ادى الى هجر المعيار الشكلي ليعتنق المعيار الموضوعي ، وعلى ذلك فان القانون هو ذلك العمل الذي صوت عليه البرلمان في المجالات المحددة له ، و وفقا للإجراءات الدستورية، ولقد ظهر لأول مرة تقييد مجال القانون في ظل الجمهورية الفرنسية من خلال دستور 1958.

بالاضافة الا انها تضع قيودا موضوعي لازما مقتضاه عدم قبول اي اقتراح قانون ينتج عنه تخفيض في الموارد العمومية او زيادة في النفقات العمومية ما لم يتبع بتدابير تحقق الزيادة في الارادات او توفير مبالغ مالية تساوي على الاقل المبالغ المقترح انفاقها .

ان منع البرلمان واستبعاد المقترحات البرلمانية من المبادرة في المجال المالي معناه حصر هذا الاختصاص للحكومة فقط فهي وحدها التي تقدم مشروع قانون المالية.

فاختصاص البرلمان في المجال المالي يبقى محصورا بشأن أحكامه وتدابيره ثم التصويت عليه، مادام نص المادة 121 السالفة الذكر جعلت الاقتراح في المجال المالي مستحيلا، هذا ما يحتم على النواب اثبات عدم تضمن اقتراحاتهم تخفيضا للموارد العمومية أو زيادات للنفقات العمومية وان حصل فعليهم البحث وايجاد التدابير والاجراءات اللازمة لاستدراك الموقف.

هذه المادة التي يجمع الباحثون على أنها تجسيد نهائيا للمبادرة البرلمانية ، حيث يستحيل تقريبا وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية ، خاصة اذا تعلق الأمر بالدولة وتسييرها ، لذا فان النواب لا يستطيعون المبادرة الا في الحدود التي تريدها الحكومة.

وعليه فالمبادرة التشريعية تكاد تكون من اختصاص السلطة التنفيذية ، حيث أن المساواة بين السلطة التنفيذية والبرلمان في مجال اقتراح القوانين التي تقرها عادة الدساتير تبقى في نظر البعض نظرية الى حد بعيد¹.

¹ .حسين بوالطين ، الأليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه ، بدون نوع المذكرة ، كلية الحقوق جامعة قسنطينة 1، الجزائر ، 2013-2014، ص43-44.

وهذا الشرط يقلل وبشكل كبير جدا من حظوظ البرلمان في ممارسته سيادته في المجال المالي خاصة وانه لا يوجد ادنى شك فب ان تنفيذ اي قانون يحتاج لاعتماد مالي ويبدو صعبا ان يقدم النواب اقتراح قانون يوافق شرط المادة 139 وكما كتب الأستاذ شاندرناغور ان هذا الشرط يعد بحق "مقصلة" لعدم فيها اقتراحات القوانين¹.

ب-تأثير عامل النواب على المبادرة بالقوانين :

في زمن التخصص يصعب التكهن بنتائج مرضية في اي مجال ممن يفتقرون للتكوين الدقيق المؤسس على قواعد مضبوطة .

ويعد عامل التكوين الذي يكسب القدرة على معالجة وتنظيم كل المسائل بشكل سليم أمرا مهما جدا في الميدان التشريعي لان مهمة وضع قواعد قانونية مناسبة لادارة وتنظيم كل الشؤون في الدولة مسألة دقيقة جدا تحتاج الى مختصين أكثر منها الى رجال يجوزون ثقة ناخبي دائرتهم الانتخابية فقط².

2-مشروع القانون:

تجدد الإشارة بداية ان كل القوانين التي صدرت حتى الآن قدمت بداية في شكل مشروع قانون لاقتراح ولا ترد على مشاريع القوانين قيود كثيرة³.

ورغم أن السلطة التشريعية في الجزائر لم تمثل في يوم من الأيام تلك السلطة الضاربة التي تستطيع تهديد الكيان السياسي والدستوري للدولة ، بل وبالعكس من ذلك تماما فلقد كان شبيها بالشخص المأمور ، فقد أضافت المادة 123 من دستور 1996 نظام القوانين العضوية وذلك لأول مرة في النظام الجزائري باعتبارها وسيلة للحد من الصلاحيات التشريعية للبرلمان، نظرا لم تتطلبه هذه القوانين من اجراءات معقدة وذلك ابتداء من النصاب القانوني المطلوب لقرارها ، ومرورا

¹ عقيلة خرياشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، دار الحزونية القبة القديمة ، الجزائر ، بدون طبعة وسنة الطبع ، ص 29.

² عقيلة خرياشي ، المرجع نفسه ، ص 31.

³ د. عطاء الله حميدة ، المرجع السابق ، ص 131.

بضرورة خضوعها للرقابة الوجودية للمجلس الدستوري ، مع حصر سلطة الاخطار على رئيس السلطة التنفيذية .

إضافة إلى المواضيع الواردة في المادتين 140-141 ، يمكن للبرلمان التشريع كذلك بقوانين عضوية وعدية في المجالات التي يحددها الدستور ، غير ان هذا لا يعد اتساعا لمجال القانون كونها هي ايضا واردة على سبيل الحصر ، وكل ما في الامر انه منصوص عليها في مواد متفرقة من الدستور¹.

من الملاحظ ان تقييد سلطة البرلمان ظاهرة عرفتھا الدساتير الحديثة اقتداء بمبدأ عقلنة العمل البرلماني وتأثرة بالدستور الفرنسي 1958 وقد تجلّى ذلك بوضوح في مجال تحديد وحصر المواضيع التي يتدخل فيها البرلمان.

حيث تعد الجمعية العامة القوانين وتناقشها وتصوت عليها ، اي انها تمارس السلطة التشريعية ، فاختصاصاتها ممنوحة لها صراحة من الدستور .

وتمارس اختصاصات في المواد المالية ، وتصوت على ميزانية الدولة والقوانين المالية ، والقوانين المتعلقة بتصديق المعاهدات ، و اعلان الحرب².

من هنا نستنتج أن سلطة البرلمان مقيدة في مجال التشريع

تكون بالتالي الاجابة عن السؤال السابق سلبية لان الدستور الجزائري 2016 هو الاخر يقر بإمكانية استبعاد البرلمان تماما من ممارسة السلطة التشريعية حتى وان كان ذلك استثنائيا.

ومن خلال تحليل جوانب التعديلات الدستورية والتي تنصب على توسيع دور السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية حيث يتمتع رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري بالعديد من الصلاحيات التي جعلت منه محور النظام السياسي عبر الدساتير الجزائرية ويتضح ذلك من خلال النقاط التالية :

امكانية حل المجلس الشعبي الوطني في حالتين هما :

¹ وليد شريط ، المرجع السابق ،ص125-126.

² <http://www.assemblee-nationale.cv/index.asp> ، تاريخ الاطلاع 18-4-2016.

1/الحل الوجوبي: تجسد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة الثانية.

2/الحل الاختياري: عندما يقرر رئيس الجمهورية حل البرلمان لإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها لعد استشارة رئيسي الغرفتين والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري ، وهو ما يؤكد رجحان كفة رئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

حق التشريع بأوامر في الحالات الآتية :

-حالة شغور البرلمان.

-حالة ما بين دورتي البرلمان.

-الحالات الاستثنائية.

حيث يعتبر التشريع بأوامر الوسيلة القانونية الوحيدة التي يمكن بواسطتها ان يساهم رئيس الجمهورية صنع القانون ، ويعرض النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

المنتبع لواقع البرلمان في الجزائر يدرك انه من الصعب رفض تلك الأوامر ، من جهة أنها تكون دخلت حيز التنفيذ قبل عرضها على البرلمان ، ومن جهة ثانية لم يحدث عبر التجارب البرلمانية في 1997، 2002، 2007 ان رفض المجلس الشعبي الوطني أمرا واحدا من الأوامر التشريعية¹.

لذلك كان يجب على محررو الدستور الفرنسي و محررو الدستور الجزائري أن يستعملوا جملة على سبيل المثال الصيغة التالية "يمارس البرلمان جزءا من الوظيفة التشريعية" التي تعد الأقرب للتعبير عن حقيقة وظيفة مركبة لا يحتل فيها البرلمان الا مركزا محدودا في مواجهة الحكومة ورئيس الجمهورية ، حتى و ان لم يكن هناك تحديد لمجال التشريع ،عكس ما يوحي به الدستور الجزائري.

¹.حسين بو الطين ، المرجع السابق،ص53-54.

كما نجد أن الدستور المصري هو الآخر أقر مجالات محددة لمجلس النواب حيث يتولى مجلس النواب سلطة التشريع وقرار السياسة العامة للدولة ، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والموازنة العامة للدولة ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك كله على النحو المبين في الدستور¹.

المجال الواسع للبرلمان :

ان القراءة النظرية المجردة للمادة 122المقابلة للمادة 140تفيد بان سلطة التشريع المخولة للبرلمان تتحدد بالقائمة المحددة في هذه المادة تشمل 29موضوعا ، وبعض الموضوعات الاخرى المشار اليها في قوانين عضوية في المادة 141 وما يخرج عن هذه القائمة فهو من اختصاص السلطة التنفيذية.

ان اختصاص البرلمان هو اختصاص نوعي ،اذ ينصب على نوع معين من المواضيع المحددة في الدستور دون غيرها وهو اختصاص استثنائي والسلطة التنفيذية هي التي يبقى مجالها مفتوحا وغير محدد فهو يشمل كل المجالات التي لم تنص عليها المادتان 140-141 من الدستور لقد عبرت على ذلك المادة 125من التعديل.

ان مجال التشريع معرّف بشكل واسع في الدستور من خلال قائمة المواضيع الطويلة المنصوص عليها صراحة لمجال القانون ،وان اختصاص التنظيم هو المتبقي من هذه القائمة ، ويكاد لا يتجاوز مجال المراسيم في فرنسا مثلا 1هذا من جهة.

ومن جهة أخرى ، فان تدخل المشرع في المجال التنظيمي المحفوظ للسلطة التنفيذية ل يشكل خرقا للدستور ، اذ تعود للحكومة المبادرة بالدفاع عن اختصاصاتها في مجال السلطة التنظيمية ضد التعدي الذي قد يقوم به البرلمان وان انعدام اي رد فعل من قبلها يعني قبولها تدخل البرلمان .

ويترتب على هذا التفسير ان مجال القانون ليس ضيقا خاصة في الحالة التي لا تعترض الحكومة على تدخل البرلمان في المجال التنظيمي وبالتالي ليس هنا مجال ممنوع على المشرع وليس هنا مجال محفوظ للسلطة التنظيمية .

¹ المادة 101 من الدستور المصري الصادر في 2014.

والقانون لا يعرف ماديا ، ولكنه يعرف عضويا وشكليا ، فالقانون هو العمل المعد من قبل البرلمان وعموما فان الرقابة على توزيع الاختصاص بين مجال التشريع ومجال اللائحة من اختصاص المجلس الدستوري¹ حيث يعتبر البرلمان الجهة المختصة بوضع التشريع ، وهذا الاختصاص يؤول بموجب الدستور و للتأكيد ما ذكرناه من ان مجال التشريع غير محدد بما ورد في المادة 140 والمادة 143 التي تقضي بان يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية ، يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الجمهورية.

فلو كان المجال التشريع محدد على سبيل الحصري المادة 140 لاتقى المؤسس الدستوري بالقول يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المجالات غير المحددة في المادة 140.

وما يزيد من اهمية المجال الذي تختص به السلطة التشريعية ضمن المادتين 140-141 اذ استعمل المصطلحات المطلقة وصيغة الجمع في بعض المواضيع الهامة مما يعد قييدا على السلطة التنفيذية .

وإذا كنا ارتائنا الى مجال التشريع غير محدد في المادة 140 من التعديل وهي نفسها المادة 122 من دستور 1996 حيث نلاحظ التعديل الواضح في الفقرة السادسة والتي تم فيها حذف القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وكذا عملية المصادقة على المخطط الوطني فان ذلك لا يعني انه مجال مطلق غير مقيد وذلك انه لا يجوز للمشرع ان يتدخل في غير ما حدد له².

المطلب الثاني: المبادرة بالتشريع في ظل التعديل الدستوري

المقرر دستورا وقانونا ان المبادرة بالتشريع قد يكون من طرف الحكومة عن طريق تقديم مشاريع القوانين الى البرلمان بغرفتيه وطبقا لتسلسل الاجرائي .

وقد تكون المبادرة بالتشريع برلمانيا من طرف 20 نائبا او 20 عضوا من مجلس الامة (اقتراح قانون) ويودعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني او مكتب مجلس الامة الذي يقوم بدوره بتبليغ كل من الحكومة والمجلس الشعبي الوطني او مجلس الامة حسب الحالة مشروع قانون:

¹ .الاستاذ الدكتور مسعود شيهوب ،المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان ،مجلة الوسيط تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان ، العدد العاشر 2013،ص95-96.

² .المادة 140 من التعديل الدستوري 2016.

- البرلمان لا ينفرد بالمبادرة بالقانون بل تشاركه الحكومة¹ وبدرجة معتبرة ،اذ يعود حق المبادرة بالقوانين لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة.

- ان ممارسة الحكومة لحق المبادرة بالقانون من خلال رئيس الحكومة لا تصطدم باي قيود موضوعية مهمة تحد منها باستثناء تلك القيود الشكلية التي يمكنها تجاوزها ، وتتولى الحكومة من خلال دوائرها الوزارية المختصة بإعداد مشروع تمهيدي للقانون المراد تقديمه للبرلمان ليعرض بعدها على المجلس الوزراء ، وقبل عرضه على مجلس الوزراء يتم اخذ رأي مجلس الدولة².

وبهذا تكون إجراءات المبادرة بتقديم مشروع قانون كما يلي :

وهو الأمر الذي جاءت به المادة 136 من التعديل الاخير بنصها على اعطاء حق المبادرة بالتشريع لكل من الوزير الأول او عشرين نائبا او عشرين عضوا من مجلس الأمة .

وقد يكون مشروع القانون بمبادرة من الحكومة ممثلة في رئيسها (الوزير الاول)، او من قبل وزارة او اكثر حيث يتم اعداد النص على هذا المستوى وذلك لما يتعلق الامر بموضوع معين يهم قطاعا ما بوزارة معينة ويتم فيها طلب رأي مجلس الدولة حسب الفقرة 2المادة 136 ولو هذا مراعاة للجوانب الموضوعية والقانونية لهذا المشروع ولهذا يكون المشروع قابلا للاستمرار (اي الذهاب الي المرحلة الموالية) ويتم عرض هذا النص على المجلس الوزراء وهذا طبقا للفقراء (2)من المادة 136حيث يتم في هذا المجلس شرح اي عرض وتبادل بعض الاراء حول النص

في هذا المجلس المنعقد تحت الرئاسة رئيس الجمهورية وعادة ما تحضى هذه النصوص بالتوافق او القبول بصفة عامة الا انها تحوز على اهمية خاصة و أولية من طرف رأسي السلطة التنفيذية .

ويودع هذا النص لدى المكتب حسب حالة (فقرة3) طبا في هذه المرحلة من خلال مكتب المجلس المعني يتم تمريره الى اللجان المختصة لدراسته .

¹ عقيلة حرياشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، المرجع السابق ،ص25.

المادة 136من التعديل الدستوري 2016.

وفي الأخير يتم تسجيل النص في جدول الاعمال والذي جرت عليه العادة في القانون البرلماني الجزائري أنه يتم مناقشة هذا المشروع في المجلس حسب الحالة مقترنا مع التقرير التمهيدي لتلك اللجنة كما يتم التصويت عليه بتعديل او بدون تعديل ويكون القبول بالأغلبية العادية اذا كان مشروع قانون عادي بالأغلبية المطلقة في حالة القوانين العضوية¹.

ولقد جاء هذا التعديل بمجموعة من التعديلات أهمها :

إحداث دورة عادية للبرلمان أو منح مجلس الامة حق المبادرة بالتشريع في مجالات محددة بالإضافة الى تحديد كفاءات تسوية الخلاف بين الغرفتين وتحديد آجال اجتماع للجنة متساوية الاعضاء².

حيث أنه ووفقا لنص المادة 136 فقد جاء التعديل الدستوري بحق المبادرة بالتشريع من طرف 20 عضوا من مجلس الامة بعد ما كان يحق للنواب المجلس الشعبي الوطني فقط طبقا لنص المادة 98 من دستور 1996 المبادرة باقتراح قانون دون أن يكون لأعضاء مجلس الامة نفس الحق .

وبما ان هذه الحقيقة تؤكد أن نظام البيكاميرالية الذي أراه المؤسس الدستوري لعام 1996 غير متساوي ،أو كما اعتبره مارسيل سوس نظام بيكاميرالية غير متعادل نتيجة الفشل في تحقيق التوازن الداخلي للبرلمان إذ أن إحدى الغرفتين تحتكر العمل البرلماني وعادة ما تكون الغرفة الأولى المتأتية بطريق الانتخاب المباشر³.

2- اقتراح القانون:

في اقتراح القانون يودع النص من طرف 20 نائبا او 20 عضوا من مجلس الامة لدى المجلس حسب الحالة فيما يتعلق من عدد النواب او اعضاء مجلس الامة فانه يبدو مرتفعا نوعا ما نظرا لحالة ضعيفة والمهلهلة بمبادرة في التشريع فلو كان الامر مقتصر على نائب واحد او عضو مجلس الامة واحد ربما لزادت مبادرة بالتشريع من طرف النواب ولو اعتبر الامر

³ عقيلة حرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص25.

² مجلة مجلس الامة، العدد69، 2016، ص12-13.

³ عقيلة حرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، نفس المرجع، ص 28.

فعالية لبرلمان في مواجهة هيمنة السلطة التنفيذية خاصة وان العديد من النظم تاخذ بهذه الصورة .

ثم يمر الاختراع الي دراسة النص من قبل المجلس رغم صدور النص او المبادرة بالتشريع من قبل المجلس الشعبي الوطني او مجلس الامة الا انه لابد ان يمر بالدراسة من قبل مكتب المجلس وهذا لامور تنظيمية وممهدة لتدخل السلطة التنفيذية .

ثم تبدي الحكومة رايها وينجم عن الراي اما الرفض او القبول ففي حالة القبول يمر النص الي الاحالة على اللجنة المختصة للدراسة .

يسجل النص في جدول الأعمال ويقصد بهذا ادراج اقتراح القانون هذا في جلسات البرلمان العامة للمناقشة وبذلك لا يمكن تجاوزه أو إهماله من ثم مرور النص الى المناقشة حسب الحالة لاحد المجلسين في الغالب العامة يكون لمجلس الشعبي الوطني في هذه المرحلة تتم المناقشة ولكن وفق جدول معين لاختيار عدد المتدخلين ومدد تدخلاتهم وهذا بغرض التنظيم ثم صياغة تقرير تمهيدي للجنة .

النسخة الأخيرة للتقرير التمهيدي هي التي تذهب الي تصويت على النص التشريعي وهنا حسب القوانين اذا كانت تقتضي تعديلات او لا ومنه مرحلة المصادقة على النص باغلبية عادية للنص العادي واغلبية المطلقة على القوانين العضوية في كلتا الحالتين يتم اتباع النص المصوت عليه المسار التالي:

1-يحال النص على المجلس الثاني حسب الحالة.

2-تتبع نفس الإجراءات من قبل المجلس الشعبي الوطني فيما يتعلق بالعمل للجنة المختصة والجلسة العامة للمجلس.

3-في حالة اتفاق المجلسين يصوت مجلس الامة على النص بالاغلبية المطلقة لمشاريع القوانين العضوية الاغلبية العادية بالنسبة لمشاريع القوانين العادية¹ .

¹ المادة 136 من التعديل الدستوري 2016.

ان عملية التشريع في النظم البيكاميرالية قد يحدث ان ينتابها خلاف ما بين المجلسين وهو أمر مستبعد في النظم أحادية المجلس وبعد تبني المؤسس الدستوري الجزائري لنظام المجلسين منذ دستور 1996 أصبح واردا أن يحدث خلاف بين الغرفتين ف جاء دستور 1996 بآليات لحل الخلاف ، والذي يفترض أن تكون عملية تسوية الخلاف برلمانية بحتة غلى اعتبار أن سن القوانين هو اختصاص أصلي للبرلمان ، لكن المؤسس الدستوري لا يمنح هذا الحق للغرفتين بل يمنحه للسلطة التنفيذية الممثلة في الحكومة.

حيث نصت المادة 120 في فقرتها الرابعة من دستور 1996:

" وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين ، تجتمع ، بطلب من الوزير الاول ، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلا الغرفتين "

وبعد أن يتم استدعاء اللجنة من طرف الوزير الأول تبدأ اجراءات حل الخلاف وتتولى اللجنة المتساوية الأعضاء بدراسة الأحكام محل الخلاف التي أحييت عليها.

ان اجتماع اللجنة بمقر المجلس الشعبي الوطني يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة وأن تستمع لكل عضو من أعضاء البرلمان ، أو أي شخص ترى أن الاستماع اليه مفيدا لأشغالها.

لكن يجب أن يرسل رئيس اللجنة طلب الاستماع لعضو البرلمان الى رئيس الغرفة التي ينتمي اليها العضو المعني.

كأنه بذلك أراد المشرع أن يمكن الحكومة من أن تشارك في عمل اللجنة بأكثر من وزير ، هذا الحضور الوزاري له تأثير على ارادة اللجنة.

وتتمثل مهمة اللجنة في اقتراح نص حول الأحكام محل الخلاف ، وهي الأحكام التي تقدم اللجنة المختصة على مستوى مجلس الأمة " توصيات وملاحظات " مصانة في شكل مواد والمتعلقة بحكم أو الأحكام محلّ الخلاف التي تمثل رأي مجلس الأمة الذي يشكل نواة الاقتراح الذي قد تتبناه اللجنة المتساوية الأعضاء.

وبعد انتهاء اللجنة المتساوية الأعضاء من اعداد تقريرها يقدم رئيس اللجنة بتسليمه الى رئيس الغرفة التي انعقدت اللجنة بمقرها والذي يسلمه بدوره الى الوزير الأول ، هذا الاخير يبلغ لرئيسي الغرفتين رغبة الحكومة في عرض نص اللجنة المتساوية الأعضاء للمصادقة عليه.

وفي هذه الحالة فان الحكومة عليها أن تعرض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على المجلس الشعبي الوطني ثم يحال مجلس الأمة¹.

الا أنه أثبتت مسألة هامة تطرقت لها الفقرة 5 من المادة 120 والفقرة الثانية من المادة 95 من القانون العضوي 99-02 ، هي مسألة التعديلات حيث تنص الفقرة 5 من المادة 120 على أنه : "تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ، ولا يمكن ادخال أي تعديل عليه الا بموافقة الحكومة " .

وتضيف المادة 95 الفقرة الثانية : "تبت كل غرفة في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله " .

يفهم من نص المادتين أن كلا الغرفتين لهما الحق في ادخال تعديلات على اقتراح هذا النص يشترط موافقة الحكومة على تلك التعديلات.

وعليه فالأمر في نهاية المطاف يعود بيد الحكومة فهي التي توافق أو ترفض ادخال تعديلات على اقتراح النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء الى الغرفتين².

كما أنه نصت الفقرة السادسة أنه في حالة استمرار الخلاف تسحب الحكومة النص³.

هذا بالنسبة لآلية حل الخلاف في دستور 1996 ، لكن التعديل الدستوري 2016 جاء ببعض التعديلات فيما يخص آلية حل الخلاف وسوف نحاول معرفة أهم ما جاء من التعديلات .

¹ الغربي ايمان ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، 2010-2011 ، ص 45-49.

² الغربي ايمان ، نفس المرجع ، ص 49.

³ المادة 120 من دستور 1996 ، الجريدة الرسمية ، رقم 76 ، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

حيث نص في الفقرة الاولى منه على أنه مع مراعاة المادة 137 فقرة 1 ، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ،على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.

ونصت المادة 137 فقرة 1 على أنه تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الاقليم والتقسيم الاقليمي على مستوى مجلس الأمة وباستثناء هذه الحالات فان كل مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

هنا نرى وجود عيب في الصياغة لأن مشاريع القوانين تودع من طرف الحكومة وهذا يعتبر اقتراح قانون أو فتح الباب على مصرعيه للسلطة التنفيذية من خلال التعدي على اختصاص مجلس الأمة.

تنصب مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه.

كما نصت الفقرة الثالثة على أنه تعرض الحكومة على احدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى هنا جاءت الفقرة تتماشى مع اعطاء الحق لمجلس الأمة في المبادرة بالتشريع في المجالات المخولة له.

وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه.

وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية وهذا عملا بالاصل الذي كان موجودا في المادة 120 من دستور 1996 .

وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين في أجل أقصاه 15 يوما ،لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف ، وتتهي اللجنة نقاشاتها في أجل 15 يوما.

هذه الفقرة جاء بها التعديل الدستوري 2016 مكملا لبعض النقائص التي كانت موجودة قبل التعديل والذي كان يكتفه الكثير من الغموض والفراغ الداعي الى اعطاء تأويلات عدة لاحتمال الذهاب الى حالة أخرى وهي استمرار حالة الخلاف ولكن مبكرا خاصة في ظل عدم تحديد المدة قبل التعديل أو المهلة المعطاة للغرفتين للخروج بنص محل اتفاق من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء، ففي ظل عدم تحديد الأجل القانوني لحل الخلاف قد يتمادى أحد المجلسين في خلافه مع المجلس الآخر وهو ما يفسح الطريق امام تدخل السلطة التنفيذية في سحب النص ف جاء التعديل الدستوري 2016 بهذا الأجل وقد قسم الى مرحلتين وتتعلق الأولى بمهلة 15 يوما و هي للسلطة التنفيذية المتمثلة في الوزير الأول كي يدعو اللجنة المتساوية الأعضاء للاجتماع اما المهلة الثانية وهذا الأجل الخاص باللجنة المتساوية الأعضاء حيث يجب ان لا تتجاوز 15 يوما وهذا الأمر يرفع اللبس الذي كان يخيم على مهلة حل الخلاف مابين المجلسين في حالة عدم استمراره.

ثم تعرض الحكومة النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن ادخال أي تعديلات عليه الا بعد موافقة الحكومة.

غير أنه في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين ، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا .وفي هذه الحالة يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو ، اذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه.

في هذه الحالة لا يمكن تصور نص محل الاتفاق مادامنا في حالة استمرار الخلاف ، كما انه أن الفصل يعود الى المجلس الشعبي الوطني باعتباره مجلسا منتخبا معبرا عن ارادة الشعب.

ويسحب النص اذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة.

ومعنى هذا انه اذا ارادت الحكومة فانها تسحب النص وهذا يعتبر تدخلا في عمل السلطة التشريعية.

وفيما يتعلق بقانون المالية فإن البرلمان مجبر حسب الفقرة التاسعة في هذه المادة بمدة مقدرة وهي مدة 75 يوم¹، وهو الأمر المنطقي والمتعارف عليه في جل دول العالم كي لا تبقى قطاعات الدولة أو مؤسساتها متوقف تسييرها على صدور قانون.

وفي الأخير يمكن القول أن دستور 1996 لم يعطي حولا لحالات استمرار الخلاف، كما ان المدة الزمنية كانت مفتوحة أي لاتوجد قيود ولا مدة زمنية ولا أجل

لكن التعديل الدستوري 2016 في المادة 138 جاء ببعض الحلول ولكن محصلة تلك الحلول مماثلة لسابقتها حتى ولو كان قد جاء بتحديد المدة الزمنية التي يستغرقها الخلاف والمتمثلة في أجل 15 يوما من اقراح نص متعلق بالأحكام محل الخلاف وانهاء النقاش في أجل 15 يوما أخرى.

أما فيما يخص آلية حل الخلاف ما بين المجلسين في فرنسا:

ينص الدستور الفرنسي على أن أي مشروع أ اقتراح قانون تتم دراسته في المجلسين اتباعا وذلك بغية المصادقة على نص متطابق، وفي حالة وجود خلاف بين المجلسين وبعد قراءتين في كل مجلس أو قراءة واحدة في حالة الاستعجال فإنه يمكن للوزير الأول استدعاء لجنة متساوية الأعضاء تسند لها مهمة اقتراح نصوص حول الأحكام التي بقيت محل خلاف.

اللجنة المتساوية الأعضاء كبديل لنظام الذهاب والاياب غير المنتهي في فرنسا : حيث تم انشاء اللجنة المتساوية الأعضاء في فرنسا بوجب أحكام دستور 1958 اذ انه طبقا لأحكام هذا الدستور فإن المؤسس الدستوري اشترط أن يتم التصويت على مشروع أو اقتراح قانون بنص متطابق، كما أنه لم يرد أن يتم استعمال نفس التقنية المستعملة في ظل الجمهورية الثالثة، والتي كانت تسمح بوأد النص وذلك بالسماح بنظام الذهاب والاياب الى مالا نهاية، وهو السبب الذي أدى بالمؤسس الدستوري الى النص على استحداث آلية اللجنة المتساوية الأعضاء لوضع حد للذهاب والاياب².

¹ المادة 138من التعديل الدستوري 2016.

² سالمى عبد السلام، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة للحصول على دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، تلمسان، 2009-2010، ص12-18.

حل الخلاف ما بين المجلسين في النظام المصري: في حالة ما إذا رفض مجلسي الشعب والشورى اقتراح اللجنة المشتركة فإن الدستور ينص على المسائل محل الخلاف تعرض على المجلسي في اجتماع مشترك يرأسه رئيس مجلس الشعب الذي يحدده وتحضره أغلبية اعضاء كل من المجلسين على الأقل ، وذا لم تصل اللجنة الى اتفاق على نص موحد كان للمجلسين أن يوافقا في اجتماعهما المشترك على النص الذي وافق عليه أي منهما ،ومع مراعاة ما يتطلبه الدستور من أغلبية خاصة يصدر القرار في الاجتماع المشترك بأغلبية الحاضرين ، وفي جميع الأحوال يكون التصويت دون مناقشة.

ما تجدر الإشارة اليه في هذا الصدد أن المجلسين في اجتماعهما المشترك يدرسان فقط المسائل محل الخلاف التي تم عرضها على اللجنة المشتركة وذلك من منطلق أنه لا يمكن المرور الى الاجتماع المشترك بين مجلسي البرلمان بدون احالة المسائل محل الخلاف الى اجتماع اللجنة المشتركة ، حيث أن هذا الاجتماع يأتي وجوبا بعد فشل اللجنة المشتركة في اداء مهامها ،وبالتالي فانه من النطقي أن يدرس اجتماع المجلسين المسائل التي درستها اللجنة ولا يتم التطرق الى المسائل التي لم تتناولها ¹.

احداث آلية لحل الخلاف بين مجلسي البرلمان المصري في التعديل 2007:

طبقا للتعديل الدستوري المصري لسنة 2007 فان مجلس الشورى المصري تحول من مجلس استشاري الى مجلس يجب أخذ موافقته على بعض مشروعات القوانين ، حيث نصت المادة 194 منه على أنه:"تجب موافقة المجلس على مايلي : الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة او أكثر من مواد الدستور ، مشروعات القوانين المكملة للدستور ، معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة ".

نصت نفس المادة منه على أنه:"إذا قام خلاف بين مجلسي الشعب والشورى بالنسبة لهذه المواد ، احال رئيس مجلس الشعب الامر الى لجنة مشتركة تشكل من رئيسي مجلس الشعب

¹ سالمى عبد السلام ، المرجع السابق، ص 233-234.

والشورى وعضوية سبعة أعضاء من كل مجلس تختارهم اللجنة العامة وذلك لاقتراح نص للأحكام محل الخلاف¹.

¹ سالمى عبد السلام ، نفس المرجع ، ص22.

الفصل الثاني:

الوظيفة الرقابية للبرلمان

الفصل الثاني :الوظيفة الرقابية للبرلمان :

باعتبار أن البرلمان يتميز بوظيفتين أساسيتين هما التشريع والرقابة وجب علينا أن نتطرق إلى الوظيفة الثانية وهي الرقابة وباستقراء الدستور نجد اعتمد وسائل رقابة متغايرة ، ولدينا من القرائن القانونية ما يشير إلى أن المؤسس الدستوري سعى إلى توليد رقابة برلمانية أو بالأحرى استوردها من النظم الدستورية الغربية ، مفادها إضفاء صبغة الشرعية على الممارسة للسلطة التنفيذية .

وباعتبار أن الرقابة البرلمانية في تعريفها هي "مراقبة العمل السياسي والإداري للسلطة التنفيذية وهي بذلك حق البرلمان في محاسبة السلطة التنفيذية بناء على الاحكام الدستورية التي تمنحه سلطة عامة في رقابة نشاط الحكومة "، وبصورة ادق و أوضح عرفها الأستاذ الدكتور عمار عوابدي بأنها الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستورا على اعمال السلطة التنفيذية حكومة و إدارة عامة بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور والمنظم بموجب قوانين اساسية عضوية ،وفي حدود الشروط والاجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول ، وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحرقات الانسان والمواطن من كافة اسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والاداري .

فنجد أن الرقابة البرلمانية تمثل معيار أداء للكشف عن مدى التعاون بين الحكومة والبرلمان ،وهي رقابة سياسية لأنها موكلة لهيئة سياسية وهي " البرلمان " .

وعلى هذا ارتينا أن نتطرق إلى الوسائل الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة في المبحث الأول والى الوسائل غير المرتبة لمسؤولية الحكومة في المبحث الثاني .

المبحث الأول :الأدوات الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة .

الرقابة البرلمانية تدخل في نطاق تنظيم العلاقات الدستورية بين الحكومة والبرلمان وتحديدًا في إطار التعاون الوظيفي بينهما ، وهي تقوم على أسس وضوابط مقررة دستوريا ، قد يترتب عليها انعقاد المسؤولية السياسية للحكومة ، هاته المسؤولية امام المجلس الشعبي الوطني التي قد تتجم في حالتين هما : الأولى عند تقديم الحكومة لبرنامجها أمامه وهذا ما نتطرق له في المطلب الأول والثانية لدى مناقشة بيان السياسة العامة في المطلب الثاني .

المطلب الأول :مناقشة مخطط عمل الحكومة .

يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة فيما يلي :

بعد ان يضبط الوزير الاول برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء ،يقدم ذلك الى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة .

كما يقدم رئيس الحكومة عرضا حول برنامجه لمجلس الامة الذي يمكنه ان يصدر لائحة ،ان برنامج الحكومة له من الاهمية ، لانه يشمل في الواقع الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي او الاجتماعي او الثقافي وما تنوي تلك القطاعات الوصول اليه من الاهداف خلال فترة زمنية معينة ،ومن ثمة فان اي برنامج لا بد ان يحتوي على مايلي :

-تصور استراتيجي ،برنامج شمولي،مرتكزات،قدرات انجاز المشاريع حسب القطاعات ،مصادر تمويل داخلية وخارجية ،آليات تنظيمية وقانونية ،أهداف اقتصادية ،أهداف اجتماعية ،أهداف ثقافية ،سبل التعاون الداخلي والخارجي مع الدول و مؤسسات التمويل الدولية¹ .

ومنه نجد ان الوزير الاول هو الذي ينسق عمل الحكومة .

وتعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء² .

من خلال هذه المادة يتضح لان عملية العرض الزامية مما يعكس بصورة اوضح على طبيعة البرنامج ، لذلك ينبغي التطرق لتوضيح اهمية مجلس الوزراء.

¹ محفوظ لعشب،التجربة الدستورية في الجزائر ،المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ،الجزائر ،بدون طبعة ،200 ،ص86-87
² المادة 93من التعديل الدستوري 2016.

اهمية مجلس الوزراء :

يعتبر مجلس الوزراء اهمية حكومية سامية في الدولة يحظرها جميع الوزراء والوزير الاول تحت رئاسة رئيس الجمهورية ، ويكتسي هذا المجلس اهمية بالغة ، وذلك بالنظر الى الصلاحيات التي يضطلع بها منها مايلي :

-تحديد السياسة العامة

-اتخاذ القرارات الهامة التي تلزم الحكومة دراسة والموافقة على مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي (مشروع قانون ،مشروع أمر)او ذات طابع تنظيمي .

ونظرا لاهمية الصلاحيات التي يشرف عليها المجلس ومركز رئيس الجمهورية داخله ،هذا هو السبب الذي من أجله على ما يبدو الزم المؤسس الدستوري عرض عدة اعمال عليه منها عرض البرنامج الحكومي ¹.

الزامية العرض في مجلس الوزراء :

ان اجراء عرض البرنامج الحكومي في مجلس الوزراء الزامي من حلال النص الدستوري ،وشرط دستوري يتعين على الحكومة القيام به قبل تقديم هذا البرنامج امام المجلس الشعبي الوطني ، ويبدو الهدف من وراء هذا الاجراء هو تمكين رئيس الجمهورية من بسط رقابته السابقة على البرنامج الحكومي للتأكد من مدى انسجامه مع برنامجه الرئاسي ،ومدى تجسيده للسياسة العامة للدولة.

ان عدم احترام الوزير الاول لهذا الاجراء يعتبر مخالفة دستورية تفتح المجال امام رئيس الجمهورية لاطار المجلس الدستوري للنظر في مطابقة هذا الاجراء للدستور ، كما يعتبر حجة قوية لانهاء مهامه ذا ارتأى ذلك ².

¹. بوسالم دنيا ،الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996،مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار ، عنابة ، الجزائر ،2006-2007،ص21.

². بوسالم دنيا ، نفس المرجع ، ص21-22.

الزامية عرض البرنامج الحكومي :

حسب نص المادة 94:"يقدم الوزير الاول مخطط عمل الحكومة الى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة .

ويمكن الوزير الاول ان يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة ، بالتشاور مع رئيس الجمهورية .

الواضح انه من خلال نص المادة 94فقرة 1 و2 ان مناقشة مخطط عمل الحكومة تكون في جلسة يتم خلالها مناقشة عامة لمخطط عمل الحكومة وتتبع هذه المناقشة امكانية تكييفه على ضوءها قبل التصويت عليها ، وللاشارة قبل تقديم الوزير الاول مخطط عمله امام المجلس الشعبي الوطني يتم عرضه في مجلس الوزراء ، حسب ما نصت عليه المادة 93 في فقرتها الثالثة¹ وهذا من اجل اعطاء بصمات واضحة المعلم حول هذا المخطط ، اعتبارا انه جاء من اجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية .

وللاشارة ان مناقشة مخطط عمل الحكومة يخضع لمجموعة من الاجراءات المحددة في القانون العضوي 16-12، فبالرجوع الى الدستور ، حيث انه لم يحدد آجالا يلتزم فيها الوزير الاول بتقديم مخطط عمله الى المجلس الشعبي الوطني لكن القانون العضوي 16-12 نص على انه يعرض الوزير الاول مخطط عمله على المجلس الشعبي الوطني خلال 45يوما الموالية لتعيين الحكومة . منحت هذه المهلة اساسا لتمكين الوزير الاول واعضاء الحكومة من تحضير التوجيهات الكبرى لسياسة الحكومة ، واجراء المشاورات الكبرى الازمة مع جميع الاطراف .

وبالرجوع الى القانون العضوي نص انه لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة بمخطط العمل الحكومي الا بعد سبعة ايام من تبليغ مخطط العمل الى النواب .

ان تبليغ النواب بمخطط العمل الحكومي يثير بعض المسائل المتعلقة بكيفية التبليغ واجال المناقشة.

¹ المادة 94 من التعديل الدستوري 2016:"يقدم الوزير الاول مخطط عمل الحكومة الى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة
ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا ، على ضوء هذه المناقشة ، بالتشاور مع رئيس الجمهورية "

فبالنسبة لكيفية التبليغ ، لم يحدد القانون العضوي 16-12 طريقة معينة لتبليغ النواب بمخطط عمل الحكومة ففي حالة ما اذا كان النائب بعيدا عن مقر المجلس الشعبي الوطني ولم يتمكن من حضور اشغال المجلس الا في يوم مناقشة مخطط العمل الحكومي ،فانه بطبيعة الحال لم يتمكن من تسجيل تدخله او ابداء موقفه حول ذلك المخطط.

ان المسألة الاخرى ، فتتعلق بأجال المناقشة فقد منح القانون العضوي أجل سبعة أيام للمناقشة من تاريخ تبليغ النواب به ، ان الأجل يبدو قصيرا بالنظر لأهمية مخطط عمل الحكومة المقدم للمجلس الشعبي الوطني ،وبالتالي يكون غير كافيا اتجاه النواب من التفكير والاطلاع الكافي على مخطط العمل وتقديم الملاحظات الجدية حوله .

واثر المناقشة التي تلي عرض لمخطط عمل الحكومة ، يعرض للتصويت حيث تنص المادة 49من القانون العضوي 16-12 "يتم التصويت على مخطط العمل بعد تكييفه ان اقتضى الامر 10ايام على الاكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة¹ .

ان المدة الممنوحة للنواب للتصويت على مخطط العمل تعدّ كافية فهي تواصل العمل وتقوم بتنفيذه ، وهذه الموافقة مفروغ منها في النظام الجزائري لأنه من غير المعقول أن يرفض المجلس الشعبي الوطني هذا المخطط الذي جاء كأساس لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية والذي تحكمه الاغلبية البرلمانية ويكون أعضاء الحكومة هم أنفسهم الاغلبية البرلمانية فلا رأي للمعارضة² .

ومنه في حالة حصول الحكومة على الموافقة البرلمانية فانها تباشر مهامها بعد ذلك ،وفي هذه الحالة لم يشترط اي من أشكال التصويت ،ولا أي نوع من أنواع الاغلبية وهنا يقع عبء تنفيذ المخطط الحكومي على عاتق كل من الحكومة والبرلمان³ .

أما في حالة رفض مخطط الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني فانه يقدم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية ،وهذا ما نصت عليه المادة 95 من التعديل الدستوري 2016 وطالما أن الحكومة قد فقدت ثقة البرلمان فلا تقسيم للمسؤولية بأن تستقيل بعض الوزارات و البعض الآخر يبقى وانما الاستقالة هنا تكون جماعية .

¹ المواد 47-48-49 من القانون 16-12 المتضمن العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،العدد 50الصادرة في 28أوت 2016.

² .الغربي ايمان ،المرجع السابق،ص138.

³ عقيلة خرباشي ،العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ،المرجع السابق،ص125.

وبالتالي رفض الأغلبية من النواب البرنامج الحكومي فتقوم تلقائيا بقوة القانون مسؤولية الحكومة ويقدم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية وما على هذه الأخير سوى قبولها ،ويعين وزير أول من جديد والذي يقع على عاتقه اعداد مخطط عمله ويقدمه الى المجلس الشعبي الوطني بنفس الاجراءات السابقة لكن في حالة رفض أعضاء المجلس الشعبي الوطني وعدم موافقته على مخطط عمل الحكومة الجديد ،مرة ثانية ينحل وجوبا وبقوة القانون¹.

تقديم عرض حول مخطط عمل الوزير الأول لمجلس الأمة :

حيث أنه تطبيقا لنص المادة 94فقرة 4:"يقدم الوزير الاول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة .

ان العرض الذي يتقدم به الوزير الأول امام مجلس الأمة لن يتم الا بعد حصول برنامج الحكومة على موافقة نواب المجلس الشعبي الوطني .

والغرض من تقديم عرض عن مخطط عمل الوزير الأول الى مجلس الامة هو الاعلام والاطلاع على هذا المخطط .

فقط بهدف تكوين رؤية ومعيار رقابي لممارسة صلاحيات ووسائل الرقابة المقررة دستوريا لمجلس الأمة ، ففي كل الأحوال فمجلس الأمة لا يستطيع أن يقرر مسؤولية الحكومة ،فرقابته هي دائما رقابة معلومات فقط ، اضافة الى أن هذا العرض يعد بمثابة القراءة الثانية المعتمدة في منهجية العمل البرلماني ، وعليه فأقصى ما يتيح عن هذا الغرض هو امكانية المجلس من اصدار اللائحة فيما يخص شروط واجراءات ايداع هذه اللائحة نصت عليها المادة 72من النظام الداخلي لمجلس الأمة والتي حددت شروط قبول اللائحة بان تكون موقعة من طرف 20 عضوا من مجلس الامة ،كما يجب أنه تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض².

¹ .حسين بوالطين ، المرجع السابق، ص87.

² .حسين بوالطين ، نفس المرجع ، ص88.

اما بالنسبة لفرنسا لم ينص الدستور الفرنسي لسنة 1958 على آلية تشبه المناقشة العامة ، وانما اللوائح الداخلية أتاحت ذلك عندما تتقدم الحكومة لأحد المجلسين باعلان أو بيان حكومي توضح سياستها العامة أو معالجة أمر ما ، وكذلك ما يجري بين اعضاء الجمعية والحكومة من نقاش¹.

المطلب الثاني :بيان السياسة العامة

يعد البيان وسيلة ابلاغ أي احاطة البرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة الماضية من البرنامج وما هو في طور الانجاز ويتم خلاله ابراز الصعوبات التي واجهتها الحكومة والأهداف المسطرة التي تنوي تحقيقها في الأمدين القريب والبعيد .

ان مناقشة البيان من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني تمكنهم من الاطلاع أكثر على محتواه ،كما يتم ابلاغ موقفهم من سياسة الحكومة الممارسة وبالتالي يمارس المجلس الشعبي الوطني وسلطة الرقابة بطريقة فعالة على نشاط الحكومة ، فالحكومة تقدم سنويا ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها بيانا عن السياسة العامة².

وبالرجوع الى أحكام الدستور و القانون العضوي نجد ان تقديم بيان عن السياسة العامة نصت عليه كل من المادة 84من دستور 1996 والمادة 98من التعديل الدستوري 2016 ذلك أنه لم يكن اختلاف كبير الا في هذه المادة والتي جاءت بأنه : "يجب على الحكومة أن تقدم سنويا الى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة "وهنا اختلاف بين المادتين حيث ان المشرع الجزائري قد أشار الى الزامية الحكومة بأن تقدم بيانا عن السياسة العامة ولقد حدد الدستور والقانون العضوي مجموعة الشروط والاجراءات الواجب اتباعها عند تقديم بيان السياسة العامة ورتبت مجموعة من الآثار على ذلك .

اولا : شروط تقديم البيان

يمكن اجمالها في شرطين أساسيين هما :

¹د.فرحان نزال أحمد المسعيد ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني ،دار وائل للنشر ، الأردن ،الطبعة الأولى ،2011،ص179.

² بن بغيلة ليلي ،آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري ،كلية الحقوق جامعة الحاج لخضر ، باتنة ،الجزائر ،2003-2004،ص53.

1-تقديم البيان سنويا :نصت عليه المادة 98في فقرتها الاولى ويقصد بهذا الشرط أنه لايجوز تقديم البيان الا بعد مضي سنة كاملة من تاريخ المصادقة على برنامج الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني وذلك حسب نص المادة 51 من القانون العضوي 16-12فالحكومة التي لم تته سنة كاملة من ولايتها غير ملزمة بتقديم بيان السياسة العامة وقد أكدت ذلك الممارسة الدستورية في بلادنا ومنها حكومة قاصدي مباح التي دامت تسعة أشهر وأربعة أيام ومنه لم تقدم بيانا عن السياسة العامة وحكومة أحمد بن بيتور والتي دامت ثمانية أشهر وثلاثة أيام¹.

2-تقديم البيان السنوي من طرف الوزير الأول :

طبقا لنصوص المواد 98من الدستور والمادة 50من القانون العضوي واللذان تخصصان الوزير الأول عند الاشارة الى مخططة المقدم الى البرلمان ، وعليه وان جاء نص الدستور والقانون العضوي بأن تقدم الحكومة عرضا سنويا عن السياسة العامة للبرلمان فانه من الناحية السياسية يلزم الوزير الأول شخصيا بتقديم البيان السنوي نتيجة لأهمية هذا الأخير².

ثانيا :آثار تقديم بيان السياسة العامة

حسب نص المادة 98 من التعديل الدستوري 2016 يمكن أ تختتم هذه المناقشة بلائحة كما يمكن أيترتب على هذه المناقشة ايداع ملتصق الرقابة وللوزير الاول ان من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة .

1/اللائحة :

نصت عليها المادة 98 في فقرتها 3:"يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة " واقتراح لائحة أو عدة لوائح بشأن بيان السياسة العامة المقدمة من طرف الحكومة هو احق مخول دستوريا للنواب يمكنهم خلاله من ابداء رأيهم ومراقبة نشاط الحكومة دوريا ، غير أن اقتراح اللائحة يخضع لمجموعة من الشروط محددة في القانون العضوي :

¹ .حسين بوالطين ، المرجع السابق،ص89.

² المادة 51:" يجب على الحكومة أن تقدم كل سنة ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها " .

1- عدد النواب المطلوب لاقتراح اللائحة عددهم 20 نائبا على الأقل ، ولا يجوز للنائب الواحد أن يوقع على أكثر من لائحة .

2- أجل تقديم اقتراحات اللوائح التي ببيان السياسة العامة وحسب القانون العضوي فان اقتراحات اللوائح يجب أن تقدم خلال 72 ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان.

3- التصويت على اقتراحات اللوائح الني تتعلق ببيان السياسة العامة للحكومة يكون التدخل من قبل :

-الحكومة بناءا على طلبها .

-مندوب أصحاب اقتراح اللائحة .

-نائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة .

نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة¹.

والملاحظ حول هذه الشروط والاجراءات التي تضبط اصدار اللائحة والتي يمكن اصدارها عقب مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة ،أنها شروط تحد من مبادرات النواب ،أضف الى ذلك موافقة المجلس بالأغلبية على احدى الأصوات يلغي اللوائح الأخرى مما يجهض مبادرات النواب الأخرى².

2/ملتمس الرقابة :

تعتبر لائحة ملتمس الرقابة أو ما يعرف في بعض الدساتير بلائحة اللوم وسيلة ضغط ثانية يستعملها البرلمان ضد الحكومة ويجبرها على الاستقالة اذا توافر النصاب المطلوب دستوريا

ولائحة ملتمس الرقابة مرتبطة ببيان السياسة العامة وكرّس هذا الاجراء في المادة 98 السابق ذكرها ،ولائحة ملتمس الرقابة يكمن هدف اتخاذه كاجراء ضدّ الحكومة بأكملها باعتبار أن الوزراء ليسوا مسؤولين فرديا بل هم متضامنين³

¹ المواد 52-53-54-56من القانون العضوي المتعلق بالعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان.

² حسين بوالطين ، المرجع السابق،ص91-92.

³ الغربي ايمان ، المرجع السابق،ص154.

والحقيقة أن اللجوء الى لائحة ملتمس الرقابة من قبل النواب ليس بالأمر الهين، وذلك أن هذا الاجراء محاط بمجموعة من الشروط والقيود جعلت اللجوء اليه شبه مستحيل وتتمثل في :

أ-النصاب القانوني اللازم للتوقيع على ملتمس الرقابة :

ذلك أن نسبة 7/1 النواب المشروطة للموافقة على ملتمس الرقابة صعبة التحقيق نوعا ما بخلاف المشرع الفرنسي الذي اشترط نسبة 10/1 نواب الجمعية الوطنية فقط.

ويضيف القانون العضوي شروطا أخرى تتمثل في :

-عدم امكانية توقيع النائب الواحد على أكثر من ملتمس رقابة واحد.

-ايداع النص من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني .

-نشر ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، وتعليقه وتوزيعه على كافة النواب.

-وأثناء جلسة المناقشة التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلق ببيان السياسة العامة لا يتدخل، الا كل من الحكومة بناءا على طلبها، مندوب أصحاب ملتمس الرقابة، نائب يرغب في التدخل ضد الملتمس، ونائب يرغب في التدخل لتأييده .

ب-المدة اللازمة للتصويت على ملتمس الرقابة :

لا يتم التصويت على ملتمس الرقابة، الا بعد ثلاثة أيام من تاريخ الايداع وتعد مدة ثلاثة أيام مهلة كافية تمكن مساندي الحكومة من اجراء اتصالات لاقناع مقترحي الملتمس بالتراجع عن موقفهم، وكذا تهدئة الأعصاب ومنه زوال دواعي اثاره ملتمس الرقابة.

وبهذا قد تتحول المدة اللازمة للتصويت على ملتمس الرقابة لبؤرة ضغط، وفرصة سانحة لتدعيم موقف الحكومة وربما هذا هو الدافع الذي جعل المؤسس الفرنسي يخفض المدة الى 48 ساعة¹

ج-نصاب الموافقة على ملتمس الرقابة :

¹. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السليق، ص130.

الى جانب الشروط السالفة الذكر، فان الموافقة على ملتصم الرقابة تستوجب 3/2 نواب المجلس الشعبي الوطني¹.

وتعد هذه النسبة قيذا حقيقيا على قبول هذه اللائحة، خاصة ان الحكومة من الناحية السياسية تتبثق عن الاغلبية البرلمانية ولا يمكن ان نتصور من الناحية العملية ان هذه الاغلبية تصوت ضد الحكومة التي تنتمي اليها .

وبالتالي فان اللجوء لملتصم الرقابة في حالة وجود الاغلبية برلمانية مساندة للحكومة لا يكون بهدف اسقاط الحكومة لان هذا سيكون غير ممكن.

و من جهة اخرى يبقى المجلس الوطني متحفزا كثيرا في تحريك ملتصم الرقابة ، ومنه اثاره المسؤولية السياسية للحكومة طالما ان هذه الاخيرة ماهي الا اداة للتسيير والتنفيذ بيد رئيس الجمهورية .

ومنه فان كل مساس بالحكومة يعد بطريقة غير مباشرة مساسا برئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في امكانية حل المجلس الشعبي الوطني ، هذا التي تعد رقابته عن طريق ملتصم الرقابة رقابة بعدية لانها تمارس بعد التنفيذ الفعلي لبرنامج الحكومة ، وان كان في جزء منه فقط وهي رقابة منطقية وطبيعية على اعتبار ان المجلس الشعبي الوطني كان قد منح الترخيص بتنفيذ برنامج الحكومة ، ومنه يكون بمقدوره فحص صحته ، ودقة تنفيذها من خلال بيان السياسة العامة ، واتخاذ كافة الاجراءات اللازمة حالة تجاوز الاتفاق².

مايمكن ملاحظته حول هاذه الشروط و الاجراءات المنصوص عليها هو مبالغة فيها حيث اصبحت قيودا تثقل كاهلة النواب وتحول دون رقابة البرلمان على أعمال الحكومة فعلى سبيل المثال ربط المؤسس الدستوري امكانية ايداع ملتصم الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة ، مما يجعل الحكومة في مأمن طول السنة عن أي اجراء فيزيحها عن السلطة ، كما أن ضرورة توقيع ملتصم الرقابة قبل ايداعها من طرف 7/1 النواب المجلس الشعبي الوطني تعتبر نسبة مرتفعة ونصابا قانونيا يصعب تحقيقه في ظل التعددية الحزبية ، كذلك فيما يخص مسألة

¹ المادة 154 من التعديل الدستوري 2016: "تمت الموافقة على ملتصم الرقابة بتصويت أغلبية (3/2) النواب"

² الغربي ايمان ، المرجع السابق، ص158.

الموافقة على ملتصق الرقابة من طرف النواب المجلس الشعبي الوطني والتي لا تكون الا بتوافق أغلبية 3/2 نواب المجلس فهي أغلبية مشددة جدا يصعب تحقيقها ، نظرا للتعددية الحزبية واختلاف التشكيلات السياسية في المجلس .

كما أن ربط مسألة اللجوء الى آلية ملتصق الرقابة بكل الشروط والاجراءات المبالغ فيها ، يفرغ هذه الآلية من فعاليتها الرقابية¹.

3/التصويت بالثقة :

ان منح المجلس الشعبي الوطني حق مراقبة الحكومة عن طريق ملتصق الرقابة والذي يعتبر آلية فعالة بيد المجلس يمكنه من خلالها تحيية الحكومة من السلطة بمجرد تصويت ثلثي النواب على اللائحة في مقابل ذلك يكون للحكومة اجراء آخر خوله له اياها الدستور ذلك لحماية مركزها واستمرارها في السلطة وتدعيم موقفها في وجه المعارضة ،يتمثل هذا الاجراء في مسألة طرح الثقة امام المجلس ، فبنص المادة 98 من التعديل لدستوري 2016المقابلة لنص المادة 84من دستور 1996 نجد أن المشرع الدستوري منح للوزير الأول خيار المحافظة على بقاء حكومته عن طريق تقديمه لطلب الثقة بدلا من أن يواجه بملتصق رقابة خاصة اذا كانت الأغلبية البرلمانية الى جانبه وعلى هذا وجب التطرق الى الاجراءات المتبعة لذلك .

حيث يتم ادراج طلب الثقة في جدول اعمال المجلس وذلك بناء على طلب الوزير الأول ، مع أن تحديد المدة التي يتم خلالها التصويت غير محددة وانما ترك المشرع أمر ذلك الى الاتفاق بين الحكومة ورئيس المجلس وهذا على غرار المشرع الفرنسي ، حيث نجد أنه في نص المادة 49 من الدستور : "يمكن للوزير الأول بعد تداول في مجلس الوزراء أن يطرح الثقة بالحكومة².

أمام الجمعية الوطنية من اجل التصويت على نص ، في هذه الحالة يعتبر النص مقبولا الا اذا قدم اقتراح بتوجيه اللوم يوضع خلال 24 ساعة التالية ويصوت عليه ضمن الشروط المنصوص

¹ .حسين بوالطين ، المرجع السابق،ص94.

² .بن بغيلة ليلي ، المرجع السابق،ص60.

عليها في الفقرة السابقة حيث نجد ان المشرع الفرنسي فك اللبس الذي وقع فيه المشرع الجزائري من خلال تحديده النطاق الذي يجب لئیس الوزراء بناءا عليه طلب التصويت بالثقة حيث أن هذا الاخير يتم حله أين يدمج طلب الثقة ومسألة توجيه اللوم خلال المدة المحددة .

لذلك يعتبر طلب الثقة اجراء غير مباشر اذ لم يحدد المشرع الجزائري المدة الزمنية التي يجب خلالها اتمام هذا الاجراء ومنه تأتي مناقشته ، حيث تعتبر المناقشة الهدف الذي تسعى الحكومة اليه ، فان حظيت بالثقة يكون للنواب التدخل و المناقشة ، فيكون للنائب المساند للحكومة أن يتدخل في المناقشة ، ويقابله نائب معارض لها ويسعى كل منهما الى تقديم الدعم من أجل الوصول الى التأييد أو الرفض .

وبعد الانتهاء من المناقشة تأتي مرحلة التصويت¹، ويتم التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة لنواب المجلس الشعبي الوطني .

الأكثر من ذلك أن عملية التصويت تكون علنية وهذا يسبب احراجا للنواب الذين يريدون التصويت بالرفض ، كما كرس المشرع نسبة الاغلبية البسيطة في التصويت على طلب الثقة ، وهذه النسبة يسهل توفرها وتنال الحكومة مبتغاها ، فالنسبة البسيطة تسمح بمنح الثقة بسهولة للحكومة².

أما في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته وهذا طبقا لنص المادة 98 فقرة 5.

كما ربط المؤسس الدستوري حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة والتصويت عليها بالرفض بالزام الوزير الأول تقديم استقالته الى رئيس الجمهورية حسب نص المادة 98 فقرة 6 ، في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية قبل قبول الاستقالة الى احكام المادة 147 ادناه والتي تنص على : "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني ، أو اجراء انتخابات تشريعية قبل اوانها ، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس المجلس الدستوري ، والوزير الأول .

وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل اقصاه 3 أشهر³ .

¹ بن بغيلة ليلى ، المرجع السابق ، ص63.

² حسين بوالطين ، المرجع السابق ، ص69.

³ المادة 98 و 147 من التعديل الدستوري 2016.

المبحث الثاني : الأدوات الرقابية غير المرتبة لمسؤولية الحكومة

تملك السلطة التشريعية وسائل متعددة لممارسة وظيفتها الرقابية على عمل السلطة التنفيذية ، وإن الهدف من استخدام هذه الوسائل هو مجرد الحصول على المعلومات والتي ربما تسمح لهم باللجوء الى اقتراح نصوص تشريعية لسد النقائص والفراغات المسجلة ، والانطلاق من أن الأساس من الرقابة هو الحوار والاستعلام ، كذلك تقوم هذه الرقابة على أساس بحث البرلمان عن مدى تطابق أنشطة وأعمال الحكومة مع مخطط العمل الذي وافق عليه هذا الأخير .

لقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري مجموعة من الوسائل لمراقبة السلطة التنفيذية لكن دون أن تثير هذه الوسائل المسؤولية السياسية للحكومة وذلك أنها تفتقر للطابع الردعي ولن يستطيع البرلمان الاتكال عليها لإشغال المسؤولية السياسية للحكومة لهذا سوف نتطرق إليها وهي الاسئلة في المطلب الاول ، والاستجابات في المطلب الثاني ، ولجان التحقيق البرلمانية في المطلب الثالث.

المطلب الأول :الأسئلة البرلمانية

يعد السؤال احدى الآليات الرقابية المنظمة دستوريا ، وهو وسيلة اعلامية ورقابية للنواب حول تصرفات الحكومة ، وهو على حد تعريف الفقيه بيردو "التصرف الذي بموجبه يطلب النائب توضيحات حول نقطة معينة " .

كما يعرف على أنه : "استفسار أحد أعضاء البرلمان عن مسألة معينة من الوزير المختص وقد يكون هدفه لفت نظر الوزير الى مسألة معينة " .

أيضا يعرف على أنه : "استفهام عضو البرلمان عن امر يجهله أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل اليه أو استعلامه عن نية الحكومة في امر من الأمور وهو استيضاح لا ينطوي على اتهام " .

وبناء عليه فالسؤال هو تقصي عضو البرلمان من وزير مختص او من الوزير الأول عن حقيقة أمر معين ن خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل لاحظه خلال ادائه لمهامه النيابية ¹ .

¹ .بن بغيلة ليلي ، المرجع السابق،ص19.

ويدلنا التاريخ الدستوري على نظام الاسئلة كألية للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية يرجع في جذوره الى التاريخ البريطاني ، حيث تعتبر بريطانيا مهد نظام الاسئلة ثم انتقل منها الى فرنسا ، حيث نشأ السؤال البرلماني فيها سنة 1791 وجاء دستور الجمهورية الخامسة كاول دستور فرنسي ينص على السؤال البرلماني في المادة 48 منه ، حيث رأى الفقيه الدستوري (بورديو) أن ادراج المشرع الفرنسي لهذا النص في دستور 1958 جاء ليعطي قيمة رقابية للسؤال البرلماني وظهر السؤال البرلماني في جمهورية مصر العربية عند تشكيل الجمعية التشريعية سنة 1913. ويذكر أن أول تعريف وضع للسؤال البرلماني في تاريخ الحياة النيابية المصرية بموجب المرسوم بقانون رقم 88 لسنة 1931 الخاص بالنظام الداخلي للبرلمان في ظل دستور 1930¹. أما في الجزائر فقد تم النص على ألية السؤال منذ أول دستور 1963 منه على السؤال الكتابي وكذا الشفوي².

والسؤال لا يتضمن معنى النقد أو الاتهام للمسؤول وانم يتضمن معنى الاستفسار عن أمر معين يجهله العضو ، أو للتحقق من حصول واقعة غير معلومة أو تبيان قصد الحكومة في شأن من الشؤون العامة³.

إذ يقصد به حصول السائل من المسؤول على ايضاحات معينة بشأن كمسألة من المسائل تدخل في اختصاص المسؤول⁴.

ولقد تم النص على الالية الرقابية المتمثلة في الأسئلة الرقابية في الدساتير الجزائرية وكذا في التعديل الدستوري 2016 ، وكذا في القانون العضوي 16-12 المتعلق الوظيفية بين الحكومة والبرلمان.

¹ د.فرحان نزال احميد المساعيد ، المرجع السابق،ص110

² عقيلة خرباشي ،العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق ،ص137.

³ ا.د.ابراهيم عبد العزيز شيحا ، تحليل النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية بدون طبعة، 2003،ص301.

⁴ د.محمد رفعت عبد الوهاب ،حسين عثمان محمد عثمان ،النظم السياسية والقانون الدستوري ،دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية بدون طبعة،1999،ص410.

ومن هذا يتبين أن المشرع الجزائري أعطى للبرلمان امكانية توجيه أسئلة مباشرة للحكومة في قصة ما ، حيث نص في المادة 152 من التعديل الدستوري منه : "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أيّ سؤال شفوي أو كتابيّ الى أي عضو في الحكومة " .

وبالتالي فهو احدى أليات الاتصال بين الحكومة والبرلمان ، وعن طريقه يتسنى للبرلمان التعرف على العديد من القضايا العامة والتدقيق فيها .

والأسئلة نوعان حسب نص المادة 152 من التعديل الدستوري 2016 ، حيث مكنت نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة من توجيه أيّ عضو في الحكومة .

وبالتالي فان الأسئلة هي نوعان الاسئلة الشفوية والاسئلة الكتابية.

فالسؤال الشفوي يقوم على حقيقة وجود شخصين ، الأول يسمى السائل وهو البرلماني والثاني يسمى المجيب وهو الوزير المختص ، فالسؤال الشفوي ما هو الا حق دستوري يسمح لكل عضو من أعضاء البرلمان بأن يطلب من الحكومة ايضاحات حول مسألة معينة وفي فرنسا ، السؤال الشفوي لم يكن منصوصا عليه في الدستور وانما كان تنظيميا أو عرفيا الى غاية أن تم النص عليه في دستور 1958 .

أما الأسئلة المكتوبة هي الأداة البرلمانية المستخدمة والأكثر شيوعا وهي تسمح للبرلمانيين بطلب توضيحات وطلب معلومات من مختلف أعضاء الحكومة¹.

فالأسئلة المكتوبة يقصد بها طلب معلومات موجهة من قبل البرلماني كتابيا الى عضو من أعضاء الحكومة ، الذي يستوجب عليه أن يرد خلال مهلة محددة ويكون الرد كتابيا ، هذه الأسئلة تعد مصدرا ثميننا للمعلومات .

كما نجد أن عرضت التجربة الدستورية الجزائرية نظام الاسئلة الكتابية في جميع دساتيرها المتتالية ، ويكمن الاختلاف بين الأسئلة الشفوية والكتابية الى اختلاف دور كل منهما .

فالسؤال الكتابي في الغالب يتعلق بتنفيذ أو بتطبيق نص قانوني أو تنظيمي معين أو الحل الذي أعطته الادارة أو تعطيه لمشكل معين أو لفت نظر الحكومة الى مشكل يحتاج لتدخلها ، مما يدل

¹ حسين بو الطين ، المرجع السابق، ص65.

على ضيق مجال السؤال الكتابي ، اضافة الى أثره المحدود على الرأي العام ، ذلك أنه يقتضي نشره في النشرة الداخلية لمداوات المجلس ، مما يعني عدم اطلاع الرأي العام عليه أو حتى البرلمانين أنفسهم .

أما بالنسبة للسؤال الشفوي ، فهو ذو بعد سياسي له تأثير على الرأي العام كونه مجال غير مقيد ومن ثم يكون له أثر في اقامة المسؤولية السياسية للحكومة ، ذلك أنه يكشف الكثير من الخبايا ، والتي ترتكبها الحكومة أثناء تنفيذها لبرنامجها أمام الرأي العام¹.

اولا: اهمية الاسئلة

تبرز اهمية الاسئلة من خلال النص عليها دستوريا في دساتير الدول التي تاخذ به ، وتوضح اجراءاتها في الانظمة الداخلية للبرلمانات ، وتعتبر حلقة هامة بيت البرلمان والحكومات تؤدي الى استجواب الحكومة في الدول التي تسمح بتحويل السؤال الى استجواب ، وبالتالي امكانية طرح الثقة بها .

فلاسئلة أهمية خاصة ، لانها وسيلة لكشف المخالفات والتجاوزات في الجهاز الاداري الحكومي وللعضو البرلماني أن يبرز مهاراته البرلمانية من خلال طرح الاسئلة الدقيقة والحساسة كخبير في الامور البرلمانية².

أولاً: شروط واجراءات طرح السؤال

نصت عليها المواد 134 من التعديل الدستوري 2016 و كذا أحكام المواد من القانون العضوي حيث يودع نص السؤال الكتابي من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة على أن يتم تدوين هذه الأسئلة سجل خاص وقت ايداعها .

والمدة المقررة للاجابة عن الاسئلة بالنسبة للأسئلة المكتوبة و:ذا الأسئلة الشفوية هي مدة 30 يوما بعدما كانت مدة الاجابة عن الاسئلة الشفوية غير محددة في دستور 1996 .

¹ .حسين بو الطين ، المرجع السليق ، ص65-66.

² .د.فرحان نزال احميد المساعيد، المرجع السابق ، ص117-118.

امكانية فتح مناقشة على اثر السؤال حسب نص المادة 134 فقرة 5 اذا رأت احدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر اجراء مناقشة ، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة .

كما يجب ان تقتصر هذه المناقشة عناصر السؤال السؤال الشفوي او الكتابي المطروح على عضو الحكومة .

وقد اشترط القانون العضوي توقيع 20 عضو على طلب يودع لدى مكتب مجلس الأمة سواء تعلق الأمر بالاجابة عن الأسئلة الكتابية او الشفوية .

تنتشر الأسئلة الكتابية والأسئلة الشفوية والاجوبة في الجريدة الرسمية حيث نصت المادة 152 على وجوب نشر الأسئلة الاسئلة الكتابية والشفوية والاجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر وجلسات البرلمان¹.

ثانيا :انعدام الجزاء القانوني المترتب عن السؤال

بالرغم من الدور الهام الذي تلعبه الية الأسئلة في الرقابة البرلمانية على الحكومة ، الا أن هذه الالية تحد من فعاليتها جملة من الظروف منها ما يتعلق بالألية في حد ذاتها ، ومنها ما يتعلق باجراءاتها وشروطها وآثارها ، ومنها ما يتعلق بالظروف العامة التي تحيط بعضو البرلمان².

حيث ان الممارسة العملية لم تبرهن على فعالية ألية السؤال ، اذ لاتزال مجرد وسيلة اعلامية لاترقى بعد الى درجة التأثير في توجهات الحكومة واحاطتها برقابة جدية وهذا للأسباب التالية :

1-لا يوجد ما يلزم الحكومة بضرورة الاجابة على الأسئلة الموجهة لأعضائها ، اذ تكشف الأرقام أن الحكومة لم تجب على حوالي 130 سؤالا وجهها نواب المجلس الشعبي الوطني منها 73 سؤالا شفوي و 57 كتابي خلال العهدة التشريعية الرابعة الممتدة من 1997حتى 2002.

2-كثيرا ما تتميز الجلسات المخصصة لمناقشة الاسئلة الشفوية بغياب الوزراء المعنيين بالرد والاكتفاء بتوكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان بذلك ، والذي غالبا مايقدم اجابات عامة لا تحمل الجديد الأمر الذي يخلق الكثير من الاستياء لدى أعضاء البرلمان ، ويؤثر سلبا على

¹ المواد 76الى 86من القانون العضوي المتعلق بالعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان .
² حسين بو الطين ، المرجع السابق ، ص70.

مستوى ومردود الاسئلة ، وهذا ما حصل في جلسة 18ديسمبر 2002 التي بدلا من الاجابة فيها على تسع أسئلة أختزل العدد الى خمس ، وتقلص عدد الوزراء المعنيين الى ثلاثة.

بالاضافة الى معاناة أعضاءالبرلمان من عدم اكتراث بعض الوزراء لطلبات الاستقبال التي يقدمها البرلمانين من أجل الحصول على المعلومات الدقيقة والأولية والتي على ضوئها يمكن توجيه الاستفسارات وكحل لظاهرة تغيب أعضاء الحكومة عن الجلسات المخصصة للاجابة على التساؤلات الموجهة لهم نشير الى ما لجأت له فرنسا ، اذ أدخلت بداية من 23أكتوبر 1969وأمام الجمعية الوطنية نوعا جديدا من السؤال الشفوي ، وهو "السؤال الحال" أو السؤال المستعجل ، كما عرف في انجلترا أو السؤال قصير المدة ، كما عرف في مصر.

وميزة هذا النوع أنه دون اتباع اجراءات مسبقة أي انه يقوم على العفوية ،اذ تفتح للحوار كل يوم أربعاء جلسة للحوار والنقاش المباشر على شاشة التلفزيون يكون فيها للنواب حق طرح كل استفساراتهم على أعضاء الحكومة الحاضرين الذين يفترض فيهم الاحاطة بكل المسائل المتعلقة بقطاعاتهم ، ولا مناص لهم خلال هذه الجلسات من الاجابة بصفة فورية .

ويبقى نجاح هذه الالية مرتبطا بدرجة الوعي ، تحمل المسؤولية لدى أعضاء الحكومة في حضور الجلسات تلقائيا طالما أنه لا يوجد نص يجبرهم على ذلك.

4-الامكانية التي منحها المادة 134 من الدستور 1996 المقابلة لنص المادة 152 من التعديل الدستوري 2016 بفتح مناقشة حول الاسئلة المطروحة ، لما يكون جواب عضو الحكومة غير مقنع تصطدم بالنصاب اللازم توافره لتقديم طلب فتح المناقشة ، اذ أن عدد 30عضوا خاصة بالنسبة لمجلس الامة يبدو صعبا نوعا ما بالنسبة للفئة المنتخبة ، لأنه يستبعد أن يقف الثلث الرئاسي ضد الحكومة ورغم أن السؤال لا ينطوي على عنصر الجزاء ، الا أنه يبقى يشكل وسيلة اعلامية مهمة باستفيد منها أعضاء البرلمان ، والحكومة تضع دائما في حساباتها أن البرلمان يمكنه أن يطلب منها في أي وقت استفسارا حول موضوع ما يكتنفه غموض أو شك¹.

المطلب الثاني : الاستجواب

الى جانب ألية السؤال منح البرلمان الحق في استجواب الحكومة ومساءلتها

¹ .عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ,المرجع السابق، ص141.

ووالاستجواب هو الية دستورية للرقابة البرلمانية بموجبها يستطيع أعضاء البرلمان تقديم طلب استيضاح الى الحكومة حول احدى قضايا الساعة التي تهم البلاد ، وهو أخطر من السؤال ، اذ لا يقتصر على مجرد استفسار حول مسألة معينة ، بل يتعداه الى درجة محاسبة الحكومة على تصرفاتها ، فهو يتضمن توجيه اتهام أو نقد لأعمال الحكومة¹.

وهو وسيلة رقابية من الممكن أن تؤدي الى الادانة في ضوء ما ينتج عنه من آثار

ولا يعد الاستجواب حكما صادرا بالادانة موجهة الى الحكومة ، كما أنه من أخطر الحقوق الممنوحة للعضو البرلماني في مواجهة الحكومة ، فاذا كان السؤال يحمل في طياته استيضاحا واستفهاما وطلبا للمعلومات من الحكومة ، فان الاستجواب يتضمن اتهام الحكومة أو أحد أعضاءها وتجريح سياسيته².

وعلى العكس من السؤال الذي نشأ في إنجلترا ، فان الاستجواب نشأ في فرنسا مع دستور الثورة الفرنسية لسنة 1791 واختفى منطويا في ظل دستور السنة الثالثة لان الوزراء لم يسمحوا لهم بالدخول الى المجالس التشريعية والاستجواب يتطلب تلازم الوزراء لجلسات البرلمان ، وصدر رسميا في 1852 وعلى الرغم من أن التشريعات الدستورية لم تصرح بأي شئ عنه ، فانه أصبح قاعدة عرفية في فرنسا وان دستور الجمهورية الخامسة 1958 قد ألغاه ، واستعاض عنه باجراء آخر شبيه يسمى "توجيه اللوم" .

أما في جمهورية مصر العربية فان الاستجواب نشأ في ظل النصوص الدستورية التي تنظمه منذ دستور 1923³.

ونجد أن الدساتير الجزائرية كلها تطرقت الى هذا النوع من الرقابة باستثناء دستور 1963 حيث استبعد آلية الرقابة هذه ، ونجد أنه تم النص على الاستجواب في التعديل الدستوري من خلال المادة 151: "يمكن أعضاء الحكومة استجواب الحكومة في احدى قضايا الساعة.

ويكون الجواب خلال اجل أقصاه 30 يوما".

¹ عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص145.

² محمد الباهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، اسكندرية بدون طبعة، 2002، ص125.

³ د.فرحان نزال احميد المساعيد، المرجع السابق، ص153-154-155-156-157-158.

اولا :أهمية الاستجواب :

تتجلى أهمية الاستجواب البرلماني بالنقاط التالية :

- 1- حق كفه المشرع بالنص عليه في الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات ، ويعد من الحقوق الأساسية لعضو البرلمان في الانظمة البرلمانية ، علما بأن بعض الأنظمة مثل فرنسا في دستور 1958 لم تنص عليه ، وانما لجأت الى أسلوب شبيهه وبمسمى مغاير كما اسلفت سابقا.
- 2- يحقق الاستجواب رقابة اكيده لأعضاء البرلمان في مواجهة الحكومة لأنه يحمل في طياته معنى الاتهام الى الحكومة ومحاسبتها على تصرف قامت به بما يتصل بالمسائل العامة .
- 3- واخيرا فان أهمية الاستجواب تبرز في كون موضوعاته غير محددة وتشمل جميع اعمال الحكومة المتعلقة بالشؤون العامة¹ .

اولا:شروط الاستجواب :

طبقا لاحكام المواد من القانون العضوي 16-12 تبين لنا أن هناك مجموعة من الشروط يجب مراعاتها عند اللجوء الى الاستجواب وهي :

- 1- أن يكون الاستجواب مكتوبا ، وهذا الشرط اجمعت عليه معظم التشريعات كما أكده المشرع الجزائري وان لم يشترطه صراحة ولكن يمكن استنتاجه ضمنا من خلال النص على أن يوقعه 30 عضوا او 30نائبا في دستور 1996²، وكذا التعديل الدستوري الاخير 2016.
- 2- أن يكون الاستجواب متعلقا باحدى قضايا الساعة ، لكن لم يوضح المقصود بقضايا الساعة ، فهذا اللفظ يحتمل أن يدخل تحته أي موضوع ، ومصطلح قضايا الساعة يشير في بعض الأنظمة الى آلية رقابية اخرى تستدعي فتح مناقشة عامة .
- 3- ان يتم التوقيع على نص الاستجواب من طرف 30نائبلا من المجلس الشعبي الوطني أو 30عضوا من مجلس الأمة حسب الحالة .

¹ .د.فرحان نزال احميد المساعيد، المرجع السابق،ص162-163.

² .بن بغيلة ليلي ، المرجع السابق ،ص32.

ومعنى هذا الشرط أن الحد الأدنى لمباشرة اجراءات الاستجواب من طرف كل غرفة هو 30 نائبا أو 30 عضوا ، وهذا الحد المبالغ فيه نوعا ما بالنظر الى الحد القانوني اللازم للمبادرة بالقانون ، وكذا اصدار اللائحة وانشاء لجان التحقيق وهو 20 نائبا او عضوا ، فلماذا ينفرد الاستجواب بحد أدنى يفترق عما هو مألوف في الاليات الرقابية الاخرى ؟

ومن جهة أخرى يبدو غير مقبول أن يتساوى الحد الأدنى المطلوب بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني مع الحد الأدنى المطلوب لمجلس الأمة خاصة وأن عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي نصف عدد نواب المجلس الشعبي الوطني ، لذا كلن من الأولى ان يؤخذ هذا الفارق بعين الاعتبار لان هذا الحد يشكل عائقا باعتبار أن الفئة المنتخبة تجد صعوبة في تحصيل هذا الحد من بينها على اعتبار أن انضمام الأعضاء المعينين لها يعد امرا صعبا جدا¹.

4- أن يبلغ نص الاستجواب الى الوزير الاول من طرف رئيس المجلس حسب الحالة في غضون 48 ساعة من تاريخ ايداعه .

5- ولقبول الاستجوابات لا بد من توافر مجموعة من الشروط العامة تحددها النظم الداخلية للبرلمانات تتمثل في عدم مخالفة موضوع الاستجواب لنص الدستور ، وهذا الامر بديهي ما دام حق الاستجواب دستوريا فلا يجوز أن يتعارض مع نص قانوني أو دستوري آخر ، كما يجب أن لايمس بالمصلحة العامة وأن لايتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة أو تمس بالأشخاص ، حيث لا يمكن أن يكون وسيلة لتصفية حسابات أو يكون للنيل من كرامة وزير أو المساس بسمعته².

ثانيا : اجراءات الاستجواب :

يتم تحريك آلية الاستجواب وفق مرحلتين اساسيتين ، حيث يتم ابلاغ نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة او مكتب المجلس الشعبي الوطني بحسب الحالة ، ويوزع على أعضاء الغرفة المعنية ، كما يلزم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بتبليغ نص

¹ عقيلة خرياشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، المرجع السابق،ص146.

² حسين بوالطين ، المرجع السابق،ص73.

الاستجواب الى الوزير الأول 48 ساعة اعتبارا من وقت ايداعه رسميا ، وهو زمن قياسي مقارنة ببقية الاجراءات المنصوص عليها دستوريا .

بعدها يقوم المجلس المعني بالاستجواب وبالتشاور مع الحكومة بتحديد الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الاستجواب والتي حددتها المادة.....من القانون العضوي 16-12 بخمسة عشر يوما على الاكثر الموالية لتاريخ ايداع الاستجواب ، بمعنى آخر يتوجب على الحكومة عقد هذه الجلسة في اقل من أسبوعين على أكثر تقدير وخلال الجلسة المخصصة للاستجواب .

يقدم صاحب الاستجواب عرضا يتناول موضوع الاستجواب وتلتزم الحكومة بالاجابة على الاستجواب الموجه لها ¹.

ثالثا:الاثار المحدودة الناجمة عن الاستجواب :

على الرغم من حصول التوسع في ظل التعديلات المتلاحقة ، الا ان الاتجاه العام يبدوا ميالا الى تراجع استخدام اسلوب الاستجواب مقارنة باستخدام الاسئلة ، فالاستجواب في هدفه يرمي الى محاسبة وزير أو الحكومة على عمل منتقد داخل في أعمال وزارته ².

كما ان النصوص القانونية لم تشر الى اي أثر حالة تقديم الحكومة لاجابة غير مقنعة عن الاستجواب الموجه لها ،فلا يمكن حتى فتح مناقشة حول الموضوع ، ويقتصر دور الحكومة على الرد على تدخلات بعض النواب دون الأخرى المنصبة على الاستجواب ، والاجابة قد يشوبها الكثير من الاقتضاب ونقص الدقة فتأتي عامة وسطحية .

ومنه فان الاستجواب في نظر المؤسس الدستوري الجزائري مجرد طلي معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة لأكثر ولا أقل في حين في بعض التشريعات منها المصري تمثل المسؤولية السياسية الأثر الدستوري للاستجواب .

أما بالنسبة للجزائر فالاستجواب لا يؤدي لا للمسؤولية الفردية ولا الجماعية ، كما يبقى غير ذي فعالية نتيجة استناد الحكومة الى اغلبية برلمانية تحول دون ظهور أي معارضة لها الا برضاها

¹ المواد 66-67-68من القانون العضوي المتعلق بالعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان .

² حسين بو الطين ، المرجع السابق، ص74.

وبالتالي حتى وان تم ربط المسؤولية السياسية للحكومة بنجاح الاستجواب ، فان الأغلبية المعضدة للحكومة يصعب ان تسمح باتخاذ قرار بعكس ارادة الحكومة¹.

المطلب الثالث : لجان التحقيق البرلمانية

يمكن للبرلمان وفي اطار ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ،وبالاضافة الى أليتي السؤال والاستجواب القيام بالتحقيق وهو يعد وسيلة رقابية متعددة الأطراف يتميز عن السؤال والاستجواب في أنه سلسلة من الأسئلة والمناقشات ، وليس مجرد سؤال واجابة عليه تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء البرلمان للكشف عما وقع في نطاق الجهاز الحكومي من مخالفات أو تجاوزات.

ويعكس التحقيق رغبة في أن يتوصل بنفسه الى المعلومات اللازمة حول مسألة معينة قصد تلافي الاخطاء،أو اصلاح الضرر،وحتى تحريك المسؤولية السياسية.

وهو وسيلة رقابية متعددة الاطراف ،غير مقصورة كالسؤال على طرفيه ولا فردية كالطلب كالاستجواب ودائما تتجاوز ذلك الى البرلمان،ككل من ناحية،و الجهاز الحكومي الذي تنقص الحقائق عن شأن يتعلق به يتحرى عما وقع في نطاقه من مخالفات أو تجاوزات من ناحية أخرى تعكس بذلك رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه الى تلك الحقائق باجراء تحقيق يتبقى من خلاله ما يريد من المعلومات اللازمة كي يقرر ما يشاء في شأن يدخل في نطاق الاختصاص الحكومي²

من وسائل الرقابة الفعالة لجان التحقيق البرلمانية التي تشكلها السلطة التشريعية في المواجهة السلطة التنفيذية،وتبرز أهمية اللجان عندما يكون شك في اجابات الحكومة أو أحد أعضائها على الاسئلة والاستجابات.

ويكون التحقيق البرلماني على أنه:"وسيلة الرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عن لجنة منه لتنظيمهم (بنفسها) ما قد يهم البرلمان من حقائق ف موضوع يدخل في اختصاصه،ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات الذي تخولها النصوص ،وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه الى البرلمان صاحب القرار النهائي".

¹بن بغيلة ليلي ، المرجع السابق، ص38.
²د.محمد باهى أبو يونس،المرجع السابق، ص125.

لقد أقر المؤسس الدستوري لكل معرفة من البرلمان حقها في القرار بالتحقيق، إلا أنه دعى على ضرورة تشكيل بتحقيق خاصة لهذا الغرض ،و رغم هذا شرط بهدف لضمان تفرغ هذه اللجنة المهمة المنوط بها ، إلا أنه يشكل معوقا لمهام البرلمان في ممارسة الرقابة على نطاق واسع ، خاصة من طرف لجنة الدائمة التي تتم ابعادها عن ممارسة التحقيق ، و ان تم اللجوء للجان التحقيق فقد قرص عليها قيودا تبقى حاضرا اتمام نجاح الرقابة البرلمانية بطرق التحقيق .

الن ممارسة التحقيق في انتظار التحقيق لا يقتص النسبة التحقيق تشكيل لجنة تحقيق خاصة بذلك بل للبرلمان الخيار بان يعهد بالتحقيق الى احدى لجانة ان يكلف به لجنة خاصة، واسناد التحقيق ال احدى لجان البرلمان يعد وسيلة اكثر مصداقية بجمع تخصصها و اطلاعها عن قرب وبصفته دائمة تختلف الاعمال الحكومية.

وفي هذا الاطار يمكن للجان الدائمة الاستماع لان عضو من الحكومة ، هذه المهمة الاستطلاعية للجان الدائمة تقترب كثيرا، من عمل لجان التحقيق ، و بيناء عليه تمارس اللجان الدائمة الرقابة على العمل الحكومي عن طريق منافسة القانون محل الدراسة فيقوم أعضاء اللجنة بتوجيه أسئلة مباشر وزير المعني من خلالها الاستفسار حول بعض المسائل التي لها علاقة بمشروع القانون ، وعلى الوزير المختص الاجابة على الانشغالات المطروحة عليه والغاية عن ذلك معرفة ما يجري في القطاع¹.

لكن مهمة اللجان الدائمة في المتابعة النشاطات الحكومة بصفة دائمة ولعدة سنوات تصطدم بتأثير الحكومة الكبير في عملها.

وعلى هذا الاساس ، فان دور اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان لن يتعدى محاولة اعلام البرلمان بالمعلومات ، والحقائق بصفة مدروسة ومنتظمة بواسطة التقارير التشريعية الرسمية المنشغلة في التقارير التمهيدية ، والتقارير التكميلية عن النصوص محل الدراسة.

و بالرغم من وجود لجان التحقيق البرلمانية الا ان هناك قيود تحد من فعاليتها .

¹ .الغربي ايمان ، المرجع السابق ،ص209-210.

-ان الرقابة التي يمارسها البرلمان هي أقل نجاعة وفعالية لانه وان كان التعديل الدستوري قد خول اعضاء البرلمان حق انشاء لجان التحقيق في اي وقت ،الا أن القانون العضوي 16-12 قد قلص من هذا الحق بفعل الشروط الصارمة قد ضمتها أحكام المواد 77-87¹.

-ويمكن للبرلمان ،وفي اطار اختصاصاته في حالة ما لم يقتنع بالبيانات و التوضيحات التي تقدمها له السلطة التنفيذية في عن طريق أجهزتها وأراد الوقوف على الحقيقة بنفسه اذا ما دخله ريب أو شك أو لم يطمئن لسبب من الاسباب أن ينشئ لجان تحقيق كوسيلة للكشف عن الانحرافات في القطاعات والادارات ،ولكن ضمن مجموعة من الشروط.

ويلتزم انشاء لجنة بتحقيق النصوص على لائحة تفرغ لدى مكتب الغرفة المعنية شرط أن يوقعها من نائب أو 20 عضوا حسب الحالة.

غير ان انشاء لجنة التحقيق في غرفة لاستمع الغرفة الاخرى من انشاء لجنة تحقيق اخرى حول نفس الموضوع شرط أن تعلم الغرفة التي انشأت لجنة التحقيق أو لا الغرفة الاخرى بذلك.

ولا يمكن انشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت الى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية،اذا تعلق الامر بنفس الأسباب ، ونفس الموضوع والاطراف ، ومعنى هذا أن حق البرلمان في انشاء لجان التحقيق مقيد بعدم فتح تحقيق قضائي ، وفي هذا مساس بسلطات البرلمان خاصة وأن الفرق بين التحقيق البرلماني والقضائي كبير، حيث أن لجان التحقيق البرلمانية تقوم بتحقيقات سياسية ، ولا تعاقب أحدا عكس التحقيق القضائي الذي لا يمكن أن يقتصر على نتائج سياسية فقط.

ناهيك عن حالة الشك التي تدور حول امكانية تأثير الحكومة من حلال الوزير العدل على الجهات المأمورة بتحريك الدعوى العمومية².

وتضيف المادة من القانون العضوي 16-12 أن البرلمانيين الذين وقعوا على لائحة انشاء لجنة التحقيق ليس لهم الحق أن يكونوا أعضاء فيها

¹ القانون العضوي 77الى 87من القانون العضوي المتعلق بالعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان .

² عقيلة خراشي ،العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق،ص153-154.

وحسب المادة من القانون العضوي 16-12 ، فإنه يمكن للجنة التحقيق أن تستمع الى أي شخص ، وأن تعين أي مكان ، وأن تطلع على أية معلومات ، أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني ، والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني ، وأمن الدولة الداخلي والخارجي ¹ .

وهنا نقف برهة لنتساءل عن المقصود بالاستراتيجية؟ وإذا تم استبعاد مجال الدفاع الوطني فهذا معقول ، أما المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي ، فيشكل اخراجها من مجال تدخل لجان التحقيق تقليصا لسلطات البرلمان في رقابة الحكومة ، كما نتساءل عن المسؤول عن تقدير هذه المسألة ؟

ولابأس أن نعتمد ما أشار له أحد أعضاء مجلس الأمة بمناسبة مناقشة مشروع القانون العضوي في أن أعضاء لجنة التحقيق عقلاء مثل أعضاء الحكومة تماما يمكنهم تقدير المسائل الاستراتيجية ، والوثائق التي يمكن الاطلاع عليها وتصويرها دون المساس بمصالح البلاد ، ويمكن أن توكل لهم سلطة تقدير مدى خطورة الوثيقة ومنع تسريبها ونشرها حفاظا على مصالح البلاد ² .

ولاشك أن مفهوم الوقت يحظى بمكانة رئيسية بخصوص قيام لجنة التحقيق بالعمل البرلماني في مواجهة الحكومة ³ .

حيث تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا ، اذ تنتهي مهمتها بايداع تقريرها ، أو على الأكثر بانقضاء مدة ستة أشهر مع امكانية تمديد هذا الاجل لمرة واحدة ، ولمدة ستة أشهر على الأكثر ، مع عدم امكانية اعادة تشكيل لجنة التحقيق لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل 12 شهرا من تاريخ انتهاء مهمتها .

وتلتزم لجنة التحقيق باعداد تقرير يسلم الى رئيس الغرفة المعنية ، كما يبلغ الى كل من رئيس الجمهورية والوزير الاول ، ويوزع على نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة حسب ما يقتضيه الوضع ، ونشر التقرير كله أو جزء نمناه يقرر من قبل المجلس الشعبي الوطني

¹ المادة 185: "تحول لجنة التحقيق الإطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي".

² .مقران آيت العربي ، تدخل نشر في الجريدة الرسمية لمداوات مجلس الأمة ، العدد7، السنة الأولى ، 1 مارس 1999، ص15.

³ .العربي ايمان، المرجع السابق، ص214.

أو مجلس الأمة بناء على اقتراح مكتب الغرفة المعنية ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة .

وأخذ رأي الحكومة في نشر تقرير لجنة التحقيق ، وان كان كما عبر السيد محمد كشود أول وزير للعلاقات مع البرلمان أنه اجراء ضروري لأن الحكومة شريك مهم للبرلمان ، لذا يجب عدم اخفاء أمور مثل هذه عنها ، الا أنه ومن جهة أخرى يقيد البرلمان ويجعله قاصرا خاضعا لوصاية الحكومة والأمر سيكون هينا لما يكون التقرير مؤيدا للحكومة أما في الحالة العكسية أي لما يكون ضدها ، فمؤكد أنها سترفض التقرير ان لم ترفض التحقيق اصلا ، وهذا الوضع بالأكيد سيؤثر على عمل البرلمان .

ولتجاوز هذه العقبة وكما اشار الى ذلك أحد النواب ، فانه من الأجدر أن تمنح السلطة التقديرية للجان التحقيق في الأخذ برأي الحكومة .

لكن يبدو هذا الحل بعيد المنال ، اذ لا يمكن غض الطرف عن رأي الحكومة الذي بالتأكيد يشكل سندا قويا يعتمده البرلمان للبت في مسألة نشر التقرير أم لا ولهذا الغرض يمكن فتح مناقشة مغلقة واقعيا امكانية نشر تقرير لجنة التحقيق تبدو صعبة ان لم تكن مستحيلة ، وهذا ما لمسناه من خلال اللجان التي تم استحداثها في الفترة التشريعية السابقة¹.

ثانيا :عدم فعالية لجان التحقيق البرلمانية

من هنا فان آلية التحقيق لا تشكل آلية للرقابة التشريعية بالمعنى الدقيق على اعمال السلطة التنفيذية ، اذ انها آلية استعلامية يستطيع النائب من خلالها كشف وتوضيح الغموض عليه من نشاط الحكومة وان كان النواب بإمكانهم استخدام ما توصل اليه لجان التحقيق واستغلال التقرير في استجواب الحكومة ذلك ان الاستجواب كألية رقابية ينتهي بانشاء لجان التحقيق في حال عدم اقتناع النائب برد الحكومة ، وان كانت هذه الاليات استعلامية بالدرجة الأولى بالنسبة للنواب خاصة في حالة عدم نشر التقرير .

¹ عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان, المرجع السابق ،ص156.

ولكن في حالة اقتراح مكتب المجلس نشر التقرير فان لهذا النشر أثر اعلامي على الحكومة وخاصة في حالة المعارضة الشديدة للحزب والتي تعمل على كشف الأساليب التي تستخدمها الحكومة والتي تكون دائما لغير صالحها غير أنه وبالرجوع الى نصوص اللائحة.

كما منح البرلمان السلطة المطلقة من حيث الانشاء لبيادر بناء على هذه السلطة بتأسيس لجان للتحقيق متى كانت المسألة ذات مصلحة عامة ، وعلى قدر من الأهمية ومع ذلك لم يعط المشرع هذه الآلية الفاعلية المقررة لها ، بل على العكس من ذلك فقد نص على الموافقة المسبقة للمجلس لإنشاء هذه اللجان ليكون هدف المشرع في جوهره الحد من المعارضة متى لم تتوفر على النصاب القانوني المطلوب لإنشائها وان كان القانون لا يتطلب إقرار اللائحة بأغلبية متشددة ولكن اجراءات تشكيلها واشترط الموافقة المسبقة للمجلس يقلل من مردوديتها ، اضافة الى كل هذا هناك بعض المجالات الممنوعة على المجلس التدخل فيها كما هو الحال بالنسبة لمجال الدفاع عن الحدود فقط ، وهذا يقتضي مراقبة نشاط هذا القطاع .

ان هذه القيود التي فرضها المشرع جراء التصويت بإنشاء لجنة تحقيق ورغم التطور لهذه الآلية خاصة ما تعلق بعامل المدة وأيضا عدم تشكيل لجان التحقيق حول موضوع معروض على القضاء وخاصة ما تعلق منها باختصاص اللجنة ، يؤكد على أن المشرع قد تدارك الكثير من الأمور التي سهى عنها ، ومع ذلك فان كل هذا لم يعط هذه الآلية صفة الرقابة الفاعلة بل أبقى عليها كاجراء سياسي موجه لاجراج الحكومة واستيضاح الأمور الدائرة في اختصاصها من جهة ، ومن جهة اخرى فان لجوء البرلمان للمطالبة بإنشاء لجان التحقيق وخاصة في الملفات المثارة امام الرأي العام ، يساهم في تثبيت وضعيته¹.

¹ بن بغيلة ليلي ، المرجع السابق، ص45-46.

الخطبة الخامسة

الفصل الأول: أسس نظم

المراجعة.....الخاتمة:

إن السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ، منذ الاستقلال إلى اليوم لم تستطع تأدية وظائفها بحرية واستقلالية عامة عن السلطة التنفيذية خاصة ، ذلك أنه لم تكن البيئة والوضعية محفزة لوجود سلطة تشريعية متوازنة مع السلطة التنفيذية التي كانت ومازالت محتكرة في يد الرئيس لوحده ولم يتغير الوضع حتى في ظل التعددية وتبنى مبدأ الفصل بين السلطات فقد أوكلت السلطة التشريعية حسب دستور 1996 والتعديلات الواردة عليه مهام متنوعة إلا أنها تبدو سلطة ضعيفة مقارنة بالسلطة التنفيذية من عدة زوايا وذلك أنها تؤدي وظيفتين رئيسيتين هما إضفاء الصبغة الديمقراطية للنظام السياسي وإضفاء الشرعية على القرارات التي يتخذها النظام ، بالإضافة إلى أن البرلمان يعمل كهيئة استشارية أكثر منها تشريعية ، فيعتبر فشلا في الصعود إلى موقع مهم في السلطة التشريعية وهذا ما بين أن العملية السياسية التي يدار داخل السلطة التنفيذية ، ومن ثم فإن ضعف السلطة التشريعية نابع ومرتبطة بضعف الأحزاب السياسية وهو ما يعيق التحول الديمقراطي في الجزائر .

حتى في إطار حدوث آخر تعديلات دستورية لسنة 2016 لم تستطع هذه المؤسسة العمل في إطار المؤسسات والقوانين ، فالنظام السياسي الجزائري تميز منذ نشأته بهيمنة السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية ، حيث أنه بالرغم من إعطاء حق المبادرة باقتراح القوانين من طرف مجلس الأمة إلا أن المشرع الجزائري حصر هذه المبادرة من طرف أعضاء مجلس الأمة في ثلاث مجالات فقط والمتمثلة في : التقسيم الإقليمي ، التهيئة الإقليمية ، والتنظيم الإقليمي .

فلقد حاول المؤسس الدستوري إعادة التوازن داخل المؤسسة التشريعية وذلك بإعطاء مجلس الأمة حق المبادرة باقتراح ، غير أن هذا التوازن لم يتحقق هذا من جهة .

ومن جهة أخرى نجد أن المشرع الجزائري قيد سلطة البرلمان في مجال التشريع في ميادين معينة وهذا التقيد تدخل صارخ لأهم سلطاته التي وجد من أجلها البرلمان .

لهذا يمكن القول أن العلاقة القائمة بين السلطات هي علاقة يغيب فيها مبدأ سيادة القانون التوازن بين السلطات القائم على مبدأ التعاون .

كما نجد أن البرلمان يعاني في المجال الرقابي من ضعف ظاهر جدا والأسباب في ذلك تتنوع بين الداخلية التي تتعلق بالبرلمان بحد ذاته والخارجية المتصلة بالإطار العام الذي وضعت النصوص القانونية لممارسة النشاط الرقابي .

كما أن التغييرات الحكومية المتسارعة التي تفتقر لنصوص قانونية تقيدها تضع البرلمان في حالة من الارتباك تصعب عليه تتبع مسار نشاطات الحكومة ، بداية بعرض البرنامج الذي أضحي إجراء شكلي روتيني لا أثر له ، وبيان السياسة العامة الذي صار مناسبة يستحيل بلوغها .

ومنه عدم فعالية الرقابة البرلمانية الممارسة على الحكومة رغم كثرة الوسائل وتنوعها ، لان حقيقة الأمر لا توجد وسيلة من هذه الوسائل إلا وأحيطت بسياج من القيود مما يجعل نسبة اللجوء إليها ضعيفة جدا ومنعدمة أحيانا .

ومنه ورغم توسيع المشرع الجزائري مجال الرقابة البرلمانية على الحكومة إلا أن استمرار ضعف الرقابة واضح .

إن محاولة تقوية وتفعيل الأداء التشريعي والرقابي من طرف السلطة الحاكمة غير مجدية فهي نسبية في تحقيق نتائجها وما أثبت ذلك هو الممارسة فلم يستطع النواب تفعيل المسؤولية السياسية للحكومة .

إن البرلمان في السنوات الأخيرة التي عرفها النظام السياسي الجزائري مازال يعاني من الضعف والقصور في أداء مهامه وهو ما أثر سلبا على قدرته الفعلية وما جعله تابعا للحكومة في أغلب الأحيان .

إن حالة البرلمان التي هو عليها في النظام السياسي الجزائري ليست ملائمة بالنسبة إلى المكان التي يحتلها فب صياغة العملية السياسية .

وعليه أصبح من الضروري القيام بتغيير الوضعية التي هو عليها حتى يصبح ذو سيادة مستقلة لأداء أدواره وذلك من خلال :

- 1-الرفع من العمل على تحسين الأداء النيابي في الجزائر عن طريق تقوية المؤسسة التشريعية والرفع من فعاليتها .
- 2-العمل على تنظيم العلاقة الموجودة بين الحكومة والبرلمان وذلك بإعطاء النواب مجالاً لإبداء الرأي وحرية التعبير بكل جدية .
- 3-توسيع المجالات التي يشرع فيها البرلمان .
- 4-دعم شفافية الأعمال البرلمانية من خلال انفتاح البرلمان على الجمهور والمواطنين وتقوية الإعلام البرلماني الذي أصبح اليوم من ضروريات العمل المعاصر .
- 5-إعادة الصلاحيات البرلمان في المجالين التشريعي والرقابي وتطبيقها بالشكل السليم و على النحو الذي يحقق نوعاً من التوازن في العلاقة بين الحكومة والبرلمان ، ويضمن استقرار الدولة ويرسخ مبادئ الديمقراطية ولو بصورة نسبية ، ولا يمكن تصور وجود رقابة سياسية دون أحزاب حقيقية لا أحزاب مصطنعة .
- 6-وجوب تدعيم الرقابة السياسية بقوة تدعمها غير قوة القانون ، تتمثل في قوة الرأي العام ، فإذا لم تكن البرلمانات منبثقة فعلاً من الشعب ، كيف يمكن لها أن توفر التضامن الشعبي معها في ممارسة دورها الرقابي ، وفي المقابل كيف يمكن لها أن تطلب من مجالس حصلت الأكتريية فيها على نسبة مرتفعة من الأصوات أن تمارس الرقابة السياسية على من صنعوها وسهلوا لها تلك الانتخابات .

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع :

أولاً: قائمة المصادر :

أ- التشريع الأساسي:

- 1- الدستور الجزائري لسنة 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.
- 2- قانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 14 ، الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.
- 3- الدستور الفرنسي 1958 المعدل في 2008.
- 4- الدستور المصري الصادر في 2014.

ب- القوانين :

- 1- القانون 12-16 المتضمن العلاقة الوظيفية بين الحكومة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 50، الصادرة في 28 أوت 2016.
- 2- القانون 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 50، الصادرة في 28 أوت 2016.
- 3- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 46، الصادرة في 30 يوليو 2000.
- 4- النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الصادر في 28 نوفمبر 2000.
- 5- القانون 46 ، الجريدة الرسمية ، العدد 23 المتضمن قرار رئيس جمهورية مصر العربية باصدار قانون مجلس النواب ، الصادر في 5 يونيو 2014.

ثانياً : قائمة المراجع

أ- الكتب :

- 1- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، تحليل النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2003 .
- 2- د. السعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، الطبعة الثانية ، 1993.

- 3-د.بوحميذة عطاء الله ،النصوص القانونية من الاعداد الى التنفيذ ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الساحة المركزية ،بن عكنون ، الجزائر ، 09-2008.
- 4-د.عبد الرحمان اسماعيل الصالحي ،المؤسسات التشريعية في الوطن العربي ، منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية ،بدون مكان النشر، بدون طبعة ، 2008.
- 5-عبد الله بوقفة ، الوجيزفي القانون الدستوري (الدستور الجزائري)، دار الهدى ،عين مليلة ، الجزائر ، طبعة رابعة مزيده ومنقحة ،بدون سنة الطبع.
- 6-عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ،دار الحلزونية ، القبة القديمة ، الجزائر ،بدون طبعة وسنة الطبع .
- 7-د. فرحان نزال أحمد المساعد ،الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الاردني ،دار وائل للنشر ، الأردن ، الطبعة الأولى ،2011.
- 8- محفوظ لعشب ، التجربة الدستورية في الجزائر ، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ، الجزائر ،بدون طبعة وسنة الطبع .
- 9-د.محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، بدون طبعة ،2002.
- 10-د. محمد رفعت عبد الوهاب ، حسين عثمان محمد عثمان ،النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، بدون طبعة ن1999.

ب- الرسائل الجامعية :

1/رسائل الدكتوراه :

- 1-سالمي عبد السلام ، أليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة ،رسالة للحصول على دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، تلمسان ،2009-2010.
- 2-شريط وليد ،السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ،2011-2012.
- 3-عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم القانونية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ،2009-2010.

2/رسائل الماجستير :

1-الغربي ايمان ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ،بن عكنون ، 2010-2011.

2-بن بغيلة ليلى ، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري ، كلية الحقوق ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2003-2004.

3-بوسالم دنيا ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة باجي مختار ، عنابة ،2006-2007.

3/رسائل ليسانس :

محمد الخامس بن ناصر ، محمد التجاني حاج سعيد ، التعديل الدستوري في الجزائر وأثره على مكانة السلطة التشريعية 1996-2008،مذكرة لنيل شهادة ليسانس في العلوم السياسية ، جامعة ورقلة ،2012-201.

ج-المجلات :

1-مقران أيت العربي ،تدخل نشر في الجريدة الرسمية لمداورات مجلس الأمة ، العدد7، السنة الأولى ، 1 مارس 1999.

2-الأستاذ لمين شريط ، شروط صناعة التشريع ، مجلة الوسيط تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان ، العدد5، 2008.

3-الأستاذ الدكتور مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان ، مجلة الوسيط تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان -، العدد16 ، 2013.

4-مجلة مجلس الأمة ، العدد69، 2016.

ثالثا : المواقع الالكترونية :

<http://WWW.ASSEMBLEE-NATIONALECV/INDEX.ASP>

W.W.W.SENAT.FR

الفهرس:

مقدمة.....	(01)
الفصل الأول: الوظيفة التشريعية للبرلمان.....	(08)
المبحث الأول: تنظيم المجلسين	(09)
المطلب الأول: تنظيم المجلس الشعبي الوطني.....	(09)
المطلب الثاني: تنظيم مجلس الأمة.....	(21)
المبحث الثاني: المجال التشريعي للبرلمان.....	(30)
المطلب الأول: المجال المفترض للبرلمان.....	(30)
المطلب الثاني: المبادرة بالتشريع في ظل التعديل الدستوري.....	(38)
الفصل الثاني: الوظيفة الرقابية للبرلمان.....	(48)
المبحث الأول: الأدوات الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة	(49)
المطلب الأول: مناقشة مخطط عمل الحكومة	(49)
المطلب الثاني: بيان السياسة العامة.....	(54)
المبحث الثاني: الأدوات الرقابية غير المرتبة لمسؤولية الحكومة.....	(62)
المطلب الأول: الأسئلة البرلمانية	(62)
المطلب الثاني: الإستجواب.....	(68)
المطلب الثالث: لجان التحقيق البرلمانية.....	(72)
الخاتمة.....	(79)
قائمة المصادر والمراجع.....	(82)
الفهرس.....	(85)