

جامعة زيان عاشور - بالجنبة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

السلطين التنفيذية والتشريعية بين التعاون والتأثير المتبادل

على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016

- دراسة مقارنة -

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص : دولة ومؤسسات

* إشراف الدكتور :

* المحاد الطلبة :

- عمرو ماري

- نية نصر الدين

- بايزيد الطيب

* لجنة المناقشة :

رئيسا

1 الدخس سليمة

مقرا

2 عمرو ماري

مناقشا

3 جدارة محمد

السنة الجامعية : 2017/2016

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين الذي وفقنا في إتمام هذا
البحث المتواضع

وأعاننا فيه .

نتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى الأستاذة المشرفة
الفاضلة :

ماريا عمرواي

التي أشرفت على بحثنا هذا ولم تتوان لحظة عن نصحتنا
وإرشادنا،

والى الأستاذة العيداني سهام التي قدمت لنا يد العون
لإظهار هذا البحث على أحسن صورة .

كما ونتقدم بشكرنا وعظيم امتناننا إلى الهيئة
التدريسية في كلية الحقوق والعلوم السياسية

عامة وأساتذتي الأفاضل

لما كان لهم من دعم لنا في مشوارنا التعليمي

إهداء

إلى قدوتي الأولى... إلى من رفعت رأسي عالياً افتخاراً به

إلى من علمني الصبر والاجتهاد... إلى من وهب نفسه

لسعادتنا ...

والدي الحبيب

إلى رمز العطاء و الوفاء ، إلى من جعلت الجنة تحت

أقدامها إلى ينبوع العطف والحنان والحب ، إلى أشرف

مثال للتضحية

أمي الغالية

إلى من بروعتهم كانت أجمل ذكرياتي... إلى الأيد الحنينة

التي كانت عوناً في حياتي...

إلى من هم بجانبني في جميع لحظات مشواري... عائلتي

إهداء

إلى الوالدان الكريمان اللذان بفضلهم و بمساندتهم
الدائمة نمرا حياتي بالود وأنارا طريقي .

إلى عائلتي الكريمة .

إلى إخوتي وأصدقائي

إلى كل الذين عرفتهم من قريب أو بعيد

إلى كل من ساهم في مساعدي على إتمام هذا العمل
المتواضع .

مقدمة:

ان العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية علاقة تستحق الدراسة بشكل دقيق ومستمر دائما نظرا لما تكتسبه من طابع التشابك بينهما ونظرا للمتغيرات التي تؤثر عليها وخاصة في ضل التعديلات الدستورية التي تشهدها الساحة السياسية كل مرة ، الأكد ان التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 قد اثر على هذه العلاقة ، بتنظيمه لأحكام وسلطات تتصل اتصالا وثيقا بهذه العلاقة ، من جهة أخرى إن مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ ثابتا يؤثر كذلك على العلاقة بين السلطتين ، المبدأ الذي نادى به الفقيه " مونتسكيو " والذي لا يمنع من حدوث تعاون بين السلطتين ، أو حدوث تأثير لإحدى السلطتين على الأخرى والذي تستمد من طبيعة النظام الذي يترجمه الدستور ، وللسلطة في اللغة العربية معنيان :

معنى وظيفي ومعنى عضوي فالسلطة بمعناها الوظيفي تعني العمل الذي تقوم به هيئة معينة بينما يقصد بالسلطة بمعناها العضوي الهيئة التي تقوم بعمل معين ، فالسلطة التشريعية بمعناها العضوي هي المجلس النيابي وبمعناها الوظيفي ، القواعد القانونية العامة التي يضعها المجلس النيابي ، اما من الناحية الاصطلاحية فيقصد بالسلطة ائتمار الجماعة بأمر فئة منها وخضوعها لقراراتها ، اي وجود طبقة من الحكام وأخرى من المحكومين ، ومقتضى ذلك ان الجماعة تسير ولو بالقوة ، والقسر طبقا للقواعد التي يضعها الحكام لمصلحة الجماعة¹

وللسلطة التنفيذية مدلول ومعنى ، وينبغي أن لا يبدو مستغربا للوهلة الاولى ، ان قلنا يجب ان يكون واضحا في الذهن ان اصطلاح (المدلول التنفيذي) ليس من ابتكار بنات الفكر الفرنسي لان التاريخ شاهد على ان الفيلسوف الاغريقي أرسطو هو الذي تلفظ لأول مرة بهذا المعنى في العصور الغابرة ،وعلينا ان نشير هنا الى ان العقل البشري ما ينفك ان يقدم البراهين على صقل الابتكارات الفكرية ،ومصدقا لذلك استعمل العلاقة جون لوك في العصر الوسيط العبارة الاكثر

سحر محمد نجيب ،العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية ،دار الكتب القانونية ،مصر دار الشتات للنشر والبرمجيات

¹مصر، 2011،ص

درجة من ظهورها في عصر الفيلسوف اليوناني ، لكن الفضل يرجع الى الفيلسوف الفرنسي مونتيسكو ، لأنه منح للعبارة مدلولها الخاص .²

فالسطة التنفيذية هي السطة التي تقوم بتنفيذ الاعمال واصدار الاوامر لأعوانها .

فالسطة التشريعية في ضل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016 والممثلة في هيئتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة ومن حيث انشاء هذه الاخيرة فهي تعتمد على تجسيد النظام الديمقراطي كخيار اختاره المشرع الجزائري بتبنيه (الاقتراع) لاختيار أعضاء المجلس الشعبي الوطني و بعض أعضاء مجلس الأمة ومن حيث ممارسة صلاحيتها . والتي تتمثل في التشريع و الرقابة تعتبر سلطة هامة ، اما السطة التنفيذية والتي تتمثل في شخص رئيس الجمهورية و شخص الوزير الاول .

فمن حيث اختيار رئيس الجمهورية تبنى النظام الجزائري الخيار الديمقراطي في اختيار من يحكمه بالاقتراع و الوزير الأول الذي يعينه رئيس الجمهورية أظهر ثنائية في قيادة السطة التنفيذية وهذا ما انعكس على علاقاتها بالسلطات الاخرى وخاصة السطة التشريعية.

أهمية الموضوع : يكتسي هذا الموضوع أهمية بالغة فالتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو تعزيز لتجسيد الديمقراطية وتحقيق أكبر قدر من التوازن بين السلطتين وتحقيق أكبر قدر من الفاعلية لممارسة كل سلطة لمسؤوليتها الدستورية .

أما التأثير المتبادل بين السلطتين فأن ذلك يحقق الوظيفة التي انيطت بها كل سلطة على ضوء الدستور الذي ينظمها , اتجاه السطة الاخرى .

أسباب اختيار الموضوع:

1/ الأسباب الموضوعية : نظرا لما تلعبه هذه السلطات من دور في تكوين الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية ونظرا للتعديلات الدستورية الجديدة التي عرفت هذه السلطات على ضوء التعديل الدستوري 2016 دفعنا ذلك إلى العمل على القيام بهذه الدراسة .

عبدالله بوقفة،النظم الدستورية السطة التنفيذية بين التعسف والقيد-دراسة مقارنة -نظرية وتطبيقية (الدول والحكومات)،دار الهدى،عين

2/ الأسباب الشخصية : تكمن رغبتنا في دراسة هذا الموضوع لفهم عمل كل سلطة وعلاقتها بالأخرى والأدوات التي تحتاجها في تنظيم العلاقة بين السلطتين للوصول الى توازن بينهما والذي يؤدي الى الوصول الى نظام ديمقراطي يعمل على خدمة الصالح العام ومحاولة الوصول الى الفهم الصحيح لدور المؤسسات الدستورية ،وعلاقتها فيما بينها.

المنهج المتبع :

المنهج المقارن: المقارنة تتجلى في إبراز أوجه الاختلاف و أوجه الشبه بمقتضى ما تم من حراك طيلة الحياة السياسية التي عرفتها الجزائر و الدساتير التي أعقبت هذا الحراك و مختلف التعديلات التي طرأت عليها نجد أنفسنا أمام حتمية إعمال هذا المنهج للقيام بدراستنا لإبراز مختلف أوجه التشابه و الإختلاف بين علاقة التعاون وعلاقة التأثير المتبادل و على ضوء التعديل الدستوري الحالي و الدساتير السابقة التي عرفتها الجزائر.

المنهج التحليلي: لغرض فهم المعطيات و إبراز البيانات العلمية وجب علينا القيام بعمليات التحليل لمعرفة و إظهار الأفكار حول علاقة التعاون و التأثير المتبادل بين السلطتين التنفيذية و التشريعية.

المنهج التاريخي : نظرا للطبيعة التاريخية للدراسة و المتمثلة في البحث على مستوى الدساتير السابقة اعتمدنا على هذا المنهج

صعوبات البحث:

(1)- صعوبة الوصول إلى المراجع في هذا الميدان.

(2)- قلة المراجع نظرا للتعديل الدستوري الحديث.

(3) - ضيق المدة الزمنية التي قمنا بها في اعداد هذه الدراسة .

للتعرف على طبيعة علاقة التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والآليات التي تعمل على تحسين هذه الفكرة ومعرفة التأثير المتبادل بين هاتين السلطتين في التعديل الدستوري لسنة 2016 وكذلك الآليات التي تعمل على تجسيد هذه الفكرة أدى بنا الى طرح السؤال التالي:

الإشكالية :

ما مدى التعاون والتأثير المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على ضوء دستور 2016 ؟

وللإجابة على هذه الإشكالية قسمنا هذه الدراسة الى فصلين :

***الفصل الاول :** التعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية على ضوء دستور 2016

***الفصل الثاني :** التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية على ضوء دستور 2016.

الفصل الأول

الفصل الثاني

مقدمة

خاتمة

الفهرس

الفصل الاول :التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على ضوء دستور 2016

تمهيد :

ان دساتير جميع الدول تتطرق في تنظيم احكامها للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتختلف فكرة تنظيم الاحكام هذه من نظام حكم معين الى نظام اخر فالسلطة التشريعية تتمثل صلاحيتها في التشريع والتمثيل والرقابة وتربطها علاقة بالسلطة التنفيذية في ممارسة الرقابة لذلك فان النقطة المحورية هي أن الرقابة البرلمانية هي احدى الوسائل التصحيحية المجتمعية التي يقوم بها الممثلون عن الشعب حتى يتم تصحيح ما يقع من أخطاء عند تنفيذ السياسة العامة التي يضعها أعضاء السلطة التنفيذية، وما هؤلاء الوزراء الا أفراد لا يحاسبون بصفتهم الشخصية وانما بصفتهم المهنية، ولكن تفعيل هذه الوسائل الرقابية لا بد ان يكون على أساس دستوري قانوني حتى لا يترك الأمر بشكل مطلق يستخدمه الأعضاء كيفما يشاؤون¹

و السلطة التنفيذية عندما تقوم بممارسة صلاحياتها فإن بالمقابل لها امكانية حل البرلمان ولها تجاه السلطة التشريعية مجالات للتدخل، وفق اليات ليس الغرض منها الوقوف ضد السلطة الاخرى او الحد من سلطتها، هذا هو التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والمشرع الجزائري كغيره من التشريعات الاخرى تطرق لفكرة العلاقة بين السلطتين في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 .

ونظرا لما تشكله علاقة التعاون بين السلطتين من أهمية في الحياة السياسية وبعث الديمقراطية

فكان لزاما علينا اظهار هذه العلاقة ودراستها .

¹عدنان محسن الظاهر، أمين عام مجلس النواب اللبناني، التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ورقة بحثية، ص12

المبحث الاول: مشاركة السلطة التنفيذية في الوظائف التشريعية على ضوء

دستور 2016

بناء على دستور 2016 و الدساتير السابقة فإن السلطة التنفيذية في الجزائر تتجسد في شخص رئيس الجمهورية الذي يمثل القوة الظاهرة و الغالبة على رأسها من خلال الصلاحيات و السلطات التي يستمدّها من الدستور إضافة إليه نجد الوزير الأول و أعضاء الحكومة ضمن الممثلين لهذه السلطة و بصورة أقل درجة من خلال الصلاحيات و السلطات التي يمارسونها.

فإنظراً لمقتضيات استمرارية المصالح الخاصة بالمواطن و الدولة و حمايتها فقد منح التعديل الدستوري الجزائري 2016 دوراً تشريعياً للسلطة التنفيذية مما يفتح الباب للقول أنّ هذه السلطة تشارك و تساعد في أعمال السلطات التشريعية سواءً بالنسبة لمجال التشريع (القانون) أو بالنسبة إلى مجال التنظيم .

المطلب الأول: مشاركة السلطة التنفيذية لوظائف السلطة التشريعية عن طريق التشريع

من خلال هذه الدراسة ،سوف نحاول ابراز "النفوذ التشريعي للسلطة التنفيذية الذي استهدف اضعاف دور ومركز البرلمان عن طريق توظيف ادوات قانونية جديدة لمنافسة وتعويض القانون، من اجل تقليص تبعية الحكومة لممثلي الشعب¹

الفرع الأول : المبادرة بالتشريع:

للمبادرة بالتشريع عدة معاني وتعريف ولمعرفة معنى المبادرة بالتشريع نتطرق اليها كما يلي :

أولاً: **تعريف المبادرة بالتشريع:** تقوم المبادرة التشريعية على تقديم نص إل مجلس النواب للتباحث فيه، فيصبح قانوناً إذا أقرّه وفقاً للأصول المرعية لإقرار القوانين في الدستور إنها

التصور الأول لما سيصبح قانوناً² l'imagination premier de ce qui deviendra la loi

¹ راجي احسن ،النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية،دار الكتاب الحديث ، ط أ ، 2013، ص 6.

² عدنان محسن الظاهر ،المرجع السابق ،ص 2

ثانيا : حق المبادرة بالتشريع : نصت المادة (136 الفقرة 01) من التعديل الدستوري لسنة 2016 "لكل من الوزير الأول و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين"، هذا ما نص عليه المشرع الجزائري في تبيان من له الحق بالمبادرة بالقوانين .

الأصل أن حق الاقتراح يعود إلى مجلس النواب حسب نص) المادة (45 على أن) لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقترح وضع لائحة قانونية عدا ما يتعلق بالأمور المالية التي سيأتي بيانها على شرط أن يؤيده فيه عشرة من زملائه و إذا قبل المجلس هذا الاقتراح يودعه مجلس الوزراء لسن اللائحة القانونية و كل اقتراح يرفضه المجلس لا يجوز تقديمه نائبه في الاجتماع نفسه⁽¹⁾.

هذا ما نص عليه القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 .

يتضح من هذا النص أن القانون الأساسي حصر حق الاقتراح لمجلس النواب فمنح هذا الحق لكل عضو من أعضاء المجلس على شرط أن يؤيده عشرة من زملائه عدا ما يتعلق¹ بالأمور المالية ، و إذا قبل المجلس هذا الاقتراح فإنه يرفعه إلى مجلس الوزراء لسن اللائحة القانونية (يشكل فني (و كل اقتراح يرفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية إلى المجلس في ذات الاجتماع)⁽²⁾.

مقارنة بالتشريع المصري الذي أعطى هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية ولكل عضو من مجلس النواب والملاحظ أن تعديلات دستور 2012 أعطت مجلس الوزراء حق إقتراح القوانين وهذا أمر جيد ،فمجلس الوزراء محتك بالواقع ومشاكله ومن ثم هذا يعطي لمجلس الوزراء اقتراح القوانين لحل تلك المشاكل ،كما انه بموجب تعديلات دستور 2012 أصبح لمجلس الوزراء اختصاصات واسعة³.

و لكن المشرع الجزائري قد أعطى حق المبادرة في التشريع للوزير الأول رغم أنه من ممثلي السلطة التنفيذية كما أعطى كذلك حق المبادرة في تشريع القوانين لنواب المجلس الشعبي الوطني

(1) سحر محمد نجيب ، المرجع السابق ، ص 79

(2) سحر محمد نجيب ، نفس المرجع ، ص 79، 80

(3) حازم صلاح الدين عبدالله حسن، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور المصري، ورقة بحثية، العدد الثالث.

و أعضاء مجلس الأمة و لكن قيد حقهم في ممارسة هذه المبادرة بشروط و هي 20 نائبا أو 20 عضوا و حصرها في المجالات المحددة حسب نص المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، و حسب ما نصت المادة 20 من القانون العضوي 12-16 المؤرخ في 25 : أوت 2016، يحدد تنظيم المجل الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما ، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة" يودع الوزير الأول مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة. " ففقد نوع التشريع الذي يقترحه الوزير الاول .

و في الواقع العملي فإن المبادرة باقتراح القوانين من قبل البرلمانين تلعب دور ضعيفا في إنتاج القوانين و السبب في ذلك يعود إلى أسباب تقنية تعيق النواب عن أداء هذا الدور بالقدر الكافي من جهة و من جهة أخرى يعود الدور الأساسي الذي تلعبه عادة الحكومة في إعداد القوانين التي تتدرج في إطار تجسيد برنامج يكون أغلبية المجلس التشريعي قد اندمجت فيه بمجرد مصادقتها على برنامج عمل الحكومة¹

فدستور الجزائر لسنة 1996 تكلم عن المبادرة بالتشريع ،والقيود الواردة على هذه المبادرة ولذلك فانه:

تحدد المبادرة البرلمانية بقيدين

أ- لا يمكن أن تنصب إلا على موضوع من الموضوعات المحفوظة للبرلمان بموجب الدستور، وإذا لم يحترم هذا الشرط فإن الحكومة تستطيع أن تدفع بعدم القبول سواء بالنسبة للمبادرة أو بالنسبة للتعديل.

لا تقبل مبادرة النواب بالقوانين في مواد النفقات العمومية إذ تنص المادة (121) من الدستور على أنه «لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها» والهدف من هذا القيد الموجود في الكثير من الدول الديمقراطية هو الحفاظ على الميزانية باعتبارها الترجمة الرقمية

¹ http://ammarabbes.blogspot.com/2016/02/blog-post_6.html

لعمل الحكومة وتجنب إعادة النظر فيها عن طريق مبادرات فوضوية أو ديماغوجية أو سياسية. فبعض النفقات تكون أحيانا لأهداف شعبية برلمانية.¹

إن الإخلال بأحكام المادة (121) من الدستور يؤدي إلى عدم قبول الاقتراح ويقوم مكتب المجلس التشريعي برقابة المسألة وتقرير عدم القابلية، وإذا مر الاقتراح على هذا الحاجز فإن الحكومة تستطيع الدفع بعدم القابلية قبل المناقشة العامة، واللجنة التي تم إخطارها تقرر، وبالنسبة للتعديلات المقدمة في الجلسة فإن الفصل فيها يكون من قبل رئيس الجلسة. إن الدفع إذن بعدم القابلية يمكن إثارته في جميع مراحل الإجراءات.²

كما هو الشأن في التعديل الدستوري لسنة 2016 بناء على نص المادة: 139 منه

وجاء التعديل الدستوري لسنة 2016 نص في المادة: 136 منه "لكل من الوزير الاول والنواب واعضاء مجلس الامة حق المبادرة بالقوانين .

تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش ،اذا قدمها عشرون (20)نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الامة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 ادناه.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء 'بعد رأي مجلس الدولة ،ثم يودعه الوزير الاول، حسب الحالة ...".

مع العلم ان مشاريع القوانين تخضع لراي مجلس الدولة كرقابة قبلية اولية لهذه النصوص

ففيما يتعلق بمشاريع القوانين التي لها طابع بصرف أو إلغاء دخل للمصالح العامة فلا يدخل في حيز صلاحية البرلمانين النظر بهذه القضايا وانما يكون على السلطة التنفيذية القيام بإجراءات التي يستفاد منها تحقيق صرف أو زيادة الضرائب المفروضة على الشعب ،وقد عمل بهذا المبدأ في إنكلترا ومنذ عام 1713 وذلك عندما فرض النواب على أنفسهم تطبيق هذه القاعدة للتخلص من الضغوط التي يمكن أن تفرض عليهم من قبل الناخبين .³

¹ http://ammarabbes.blogspot.com/2016/02/blog-post_6.html

² نفس المرجع ، ammarabbes،

³ حسان محمد شفيق ألعاني ، الانظمة السياسية والدستورية المقارنة ،مطبعة جامعة بغداد، 1986 .

ثالثا: التصديق على التشريع:

يقصد بالتصديق تأكيد رئيس الدولة بان القانون استوفى شروطه المنصوص عليها في الدستور ،ورد هذا الحق في المادة62 ،ف1)بالقول(يجب ان ترفع جميع اللوائح القانونية الى احد المجلسين فان قبلها ترفع الى الثاني ولا تكون قانونا ما لم يوافق عليها المجلسان ويصدقها الملك).¹

و(ف2) (واذا رفعت لائحة الى احد المجلسين وطلب رئيس الوزراء او احد الوزراء المذاكرة عليها بجلسة مشتركة ووافق مجلس الاعيان على ذلك يجتمع مجلسان برئاسة رئيس مجلس الاعيان ويثبت فيها بأكثرية ثلثي المجلس المشترك ولا تكون قانونا الا بعد تصديق الملك و(ف3)يققر المجلسان اللوائح المرفوعة اليها من قبل الحكومة وبعد قبولها تعرض على الملك فأما ان يصدقها واما ان يعيدها مع بيان الاسباب الاعادة في برهة ثلاث اشهر الا اذا قرر احد المجلسين تعجيلها فيقتضي تصديقها او اعادتها خلال خمسة عشر يوما لإعادة النظر فيها مع بيان الاسباب الموجبة واذا لم تعد في المدة المعينة فأنها تعتبر مصدقة)و (المادة 26ف1)(الملك رأس الدولة الأعلى وهو الذي يصدق القوانين...) وهكذا يتضح أن الملك يصادق على اللوائح القانونية وهو حق منصوص عليه في الانظمة البرلمانية كافة²

يقوم رئيس الجمهورية في البلدين بإصدار القوانين ونشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية خلال الآجال المحددة دستوريا وبذلك التصرف يكون الرئيس قد تأكد فعلا من ان القانون الصادر قد جاء وفق روح الدستور والتشريع الساري المفعول وبذلك الاجرائيين يلزم الحكومة بتنفيذ القانون دون ذلك يعتبر الرئيس قد أخل بحكم دستوري ان لم يطلب قراءة ثانية³.

يصبح لرئيس الجمهورية في النظاميين الدستوريين دور تشريعي ورقابي على النص التشريعي⁴

الفرع الثاني : التشريع بأوامر: إن رئيس الجمهورية وبناء على المادة(142) من التعديل الدستوري لسنة 2016 أن يقوم بالتشريع بأوامر و لكن تم تقييد هذه العملية في مجالات محددة

¹،سحر محمد نجيب،المرجع السابق،ص82.

²،سحر محمد نجيب،نفس المرجع،ص83

³عبدالله بوقفة ،المرجع السابق ،ص55

⁴عبدالله بوقفة ،نفس المرجع ،ص255

وهي حالة مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وخلال العطل البرلمانية وذلك بعد رأي مجلس الدولة بالإضافة إلى حالة الاستثنائية حسب نص نفس المادة التي تحيلنا إلى المادة(107) التعديل الدستوري 2016 من خلال هذه الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية فإنّ السلطة التنفيذية تعمل على مشاركة السلطة التشريعية بالقيام بصلاحياتها مع العلم أن الحالات المحددة سالفًا تظهر صيغة التعاون فلم تمتد هذه العملية في الحالات العادية لنشاط الهيئة التشريعية إلاّ في الحالة الاستثنائية و التي تقتضيها ظروف خاصة , و عليه فالملاحظ أن التعاون بين الهيئتين في هذا الصايغ له أثر إيجابي من خلال نقطتين

أولاً: سد الفراغ و ربح للوقت في حالات مثل الشغور و عطلة البرلمان خدمة للمصلحة العامة. ومبدأ الاستمرارية .

ثانياً: منح الهيئة التنفيذية لصلاحيات التشريع لتدارك ما يمكن أن يتم إغفاله من طرف الهيئة التشريعية بالإضافة إلى أنّ الهيئة التنفيذية بحكم الممارسة العلمية و التطبيقية لصلاحيات ومهامها يمكن أن تعمل على المعالجة لبعض المسائل التقنية التي لا يمكن الهيئة التشريعية من معالجتها. وخاصةً في ظلّ ظروف معينة و خاصة.

غير أن الذي يمكن أن نلاحظه هو أنّ هذه السلطة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بشكل مطلق لم يتم تحديدها في مجالات محددة على عكس تلك التي خولها الدستور للهيئة التشريعية في مجالات محددة كما هو الحال في نص المادة 140 من التعديل الدستوري 2016، بالنسبة للأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية بموجب المادة 107 من الدستور. فلا توجد أية إشارة في الدستور على و جوب عرضها على البرلمان ليوافق عليها. فقد جاء ترتيب الفقرة المتعلقة بها في نص م 142 بعد الفقرة التي تشير لوجوب عرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها في شكل أوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ليوافق عليها البرلمان، و هذا يعني استبعاد عرض الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة الاستثنائية على موافقة البرلمان

فإننا نستنتج أنّ في مثل هذه الحالة ينفرد رئيس الجمهورية دون الرجوع للبرلمان بالتشريع حيث أنّه المخول الوحيد بذلك و الملاحظ ان الأوامر يتم التصويت عليها من طرف البرلمان بدون مناقشة هذا ما نصت عليه المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 28 غشت سنة

2016 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة

يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضه رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، و وفقاً لأحكام الفترتين الأولى، والثانية من المادة 142 من الدستور¹

• الأوامر المتعلقة بإصدار قانون المالية رقم 138، و مقارنة بالداستير السابقة فإن المشرع الجزائري، حسب الدستور 1963 فلم يعطي هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية .

إضافة إلى هذه السلطات و الاختصاصات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية فإن الحكومة من جانبها تسعى إلى توفير الأدوات التي تسهل عمل البرلمان من خلال النشريات، الإرسالات ، الوثائق ، الكتب ، الدوريات إلخ كما أنها تعمل أيضا على تسهيل مهمة الأعضاء أثناء عملهم الميداني...².

وتخضع الاوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية الى رقابة البرلمان ضمن عدة اشكال

1/- موافقة البرلمان على الاوامر المعروضة عليه:

وبالتالي تصبح هذه الاوامر مثلها مثل القوانين الرسمية الاخرى فلا يمكن الغاءها او تعديلها الا بأمر او قانون ،وهنا نشير بان المصادقة البرلمانية لا تمنح هذه الاوامر القوة التشريعية ابتداء من هذا التاريخ فتحسب ابتداء من يوم صدورها³

2/- رفض البرلمان الموافقة على الاوامر المعروضة عليه :

نصت المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 ان "...تعد لاغية الاوامر التي لا يوافق عليها البرلمان ..."،وكذلك حسب المادة 124 من دستور 1996 أما المادة 153 من دستور 1976 أبقّت على الغموض في مصير هذه الاوامر التي لم يوافق البرلمان عليها .

¹ مولود ديدان .القانون الدستوري و النظم السياسية على ضوء تعديل الدستوري الأخير،طبعة 2017 ،ص313

أ.دصولح بوجمعة ،مجلس الامة وأثره في تحقيق الديمقراطية (ممارسة،رقابة،تعاون) طبع المؤسسة الوطنية للاتصال والإشهار

²،روبية2010،ص58

³ . رابحي احسن ، المرجع السابق ، ص73

3/- صمت البرلمان بالرغم من عرض الاوامر -المتخذة- عليه في خلال الفترة المحددة في الدستور : ان الدستور الجزائري قد ترك الامر غامضا من ناحية تحديد طبيعة الاوامر التي اصدرها الرئيس والتي عرضت على البرلمان ولم يقم باي تعليق عليها بالصمت مما يفتح الجدل في التكييف القانوني لهذه الاوامر .

المطلب الثاني : مشاركة السلطة التنفيذية لوظائف السلطة التشريعية عن طريق التنظيم

بمقتضى المادة 143 من التعديل الدستوري 2016 "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول "

الفرع الاول :سلطة التنظيم: وهي السلطة التي تشمل المجال الذي يخرج عن إختصاص المشرع فيعود لرئيس الجمهورية و مجال تنفيذ القوانين الذي يعود للوزير الأول.

إذا كان دستور 1976 أسند السلطة التنظيمية كاملة بمفهوما الواسع إلى رئيس الجمهورية ، فإن دستور 1989 أسند سلطة التنظيم إلى كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول ، و بذلك تعاضم دور السلطة التنفيذية ، و تقلص دور السلطة التشريعية¹

فالملاحظ لاختصاصات رئيس الجمهورية في هذا المجال يمكن أن يستتج الأثر الذي إكتسبه من خلال فتح العنان لسلطة التنظيم و عدم تقيدها بالنسبة لدور السلطة التنفيذية و تحديد و تقييد سلطة التشريعية مما يؤثر سلبا على العلاقة بين السلطتين و تتجاوز بذلك من التعاون إلى سمو واحدة على الأخرى و نقصد بذلك سمو السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية و أصبحت هي الأصل العام و السلطة التشريعية هي الاستثناء.

غير أن هذا الاختصاص يسمح للحكومة بالقيام بأعمالها و مصالحها من خلال الاستفادة من طابع السرعة التي تتم بها .

في هذا الصياغ ،نرى ان جل الدساتير الجزائرية قد تبنت هذا المنهج- أي الفصل بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي - عن طريق تحديد المواد المحجوزة للقانون وترك

¹ د.مولود ديدان، المرجع السابق،ص310

البقية للتنظيم، ما عدا دستور 1963 الذي ترك لنا المجال مفتوحا من الجهتين التشريعية والتنظيمية

كما ان جل الدساتير الجزائرية اجمعت على التمييز بين "شكلي" هذه اللوائح أو التنظيمات-على النحو الذي تبنته الانظمة المقارنة- فأعتبره الاولى مستقلة ،اما الثانية فهي تطبيقية أو تنفيذية بالنسبة للتشريعات العامة .

بالنسبة للوائح المستقلة: فهي تلك التنظيمات التي ينفرد بها رئيس الجمهورية دون غيره ،بصورة يعالج فيها مواضيع مستقلة وخارجة عن مسألة تنظيم وتنفيذ القوانين ،كما ان تنفيذها يندرج خارج المجال المخصص للقانون

بالنسبة للوائح التنفيذية: فهي تلك التنظيمات التي تتوخى تنفيذ او تطبيق نص تشريعي، وهذه الصلاحية تعود الى رئيس الحكومة طبقا للدساتير الليبرالية الجزائرية التي تبنت ازدواجية السلطة التنفيذية.

على خلاف الدساتير الاشتراكية الجزائرية التي منحت هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية بسبب وحدة السلطة التنفيذية، وبذلك جعلته يحتكر الاختصاص التنظيمي والتنفيذي معا⁽¹⁾.

والامر الذي يمكن ان نشير اليه هو الهدف من توجيه سلطة التنظيم لرئيس الجمهورية التنظيم المستقل يعد بمثابة تشريع أصيل، تصدره السلطة التنفيذية دون حاجة الى اسناد تشريع قائم ،لكن "مفترق الطرق" بالنسبة للأنظمة المعاصرة يتعلق بتحديد الجهة المالكة لهذا الاختصاص التشريعي.

فالأنظمة الرئاسية غالبا ما تقرر لرئيس الجمهورية هذه السلطة حيث نجد-هذا الاخير- يمثل رئيس الدولة وصاحب السلطة التنفيذية ،والرئيس الاعلى للجهاز الاداري ،والقائد الاعلى للقوات المسلحة، وممثل الامة لكونه منتخبا عنها ،فهو بذلك يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة بدون أية منافسة.

(1).رابحي أحسن، المرجع السابق، ص118

وهذا الوضع يختلف عنه في الدستور الفرنسي لسنة 1958، حيث نلاحظ بان السلطة التنظيمية المستقلة تمثل عملا يتقاسمه كل من رئيس الجمهورية والوزير الاول اعتبارا بان توقيع اللوائح المستقلة هو من اختصاص الرئيس، بيد ان مناقشتها والمصادقة عليها تتم على مستوى مجلس الحكومة برئاسة الوزير الاول، مما يدل بان هذا الاخير يمارس اختصاصا مزدوجا، فهو يحتكر وظيفة التنظيم التنفيذي علاوة على مشاركة الرئيس في وظيفة التنظيم المستقل.

أما بالنسبة للنظام الجزائري فإنه يمثل الاستثناء بالنسبة لهذه القاعدة، اعتبارا ان جل الوثائق الاساسية قد منحت رئيس الجمهورية -وحده- اختصاص التشريع المستقل، لكن الفرق الوحيد بينهما يكمن في تحميل الرئيس كل "العبء التنظيمي" -خلال الحقبة الاشتراكية- دون اية مشاركة منافسة بسبب احادية السلطة التنفيذية، على خلاف الدساتير الليبرالية التي خففت "العبء" على كاهل الرئيس، عن طريق توزيع الاختصاص التنظيمي بينه وبين رئيس الحكومة⁽¹⁾

الفرع الثاني: الاسس القانونية للسلطة التنظيمية

لقد وجدت الدساتير المعاصرة صعوبة كبيرة في تحديد فصل نهائي للمجالين التشريعي والتنظيمي، فإلى جانب تقنية الفصل الدستوري، القاضية بتحديد نطاق القانون - عن طريق حصر المواضيع الداخلة ضمن اختصاص المشرع - وترك ما دون ذلك لرئيس الجمهورية يشرع فيه بمقتضى التنظيمات المستقلة.

فإنها قد تبنت وسائل أخرى لتعزيز هذا الفصل، ومثال ذلك النظام الفرنسي الذي اعتمد اسلوب الرقابة الدستورية علاوة على تبني تقنيتي الدفع بعدم القبول وفكرة النصوص ذات الطابع التشريعي .

لقد عبر الفقيه "كابيتان" capitant عن هذه المسألة بقوله اذا كانت المادة 34 قد نصت بطريقة حصرية المواد المكونة لمجال القانون، واذا كانت المادة 37 تنص على ما هو من اختصاص السلطة التنظيمية، فإنه لا ينتج عن هذين النصين التمييز الكامل والقطعي بين

(1) .رابحي أحسن، المرجع السابق، 124، 125.

المجالين كما بينته القراءة السطحية لهما، لهذا يجب تفسير هاتين القاعدتين على ضوء المادة 37فقرة 2والمادة 41 من الدستور¹

وفي هذا الاتجاه ايضا ذهب المؤسس الدستوري الجزائري، فبعد تبنيه بتقنية الفصل بين مجال التشريع ومجال التنظيم، عمد الى وسائل واجراءات تكميلية لتعزيز هذا الفصل فكان له ذلك بواسطة القانون العضوي المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة الذي لم يساهم الا بقليل في تكملة تقنية الفصل قبل ان يتولى تعميم اطار الرقابة الموضوعية بواسطة كل من المجلس الدستوري ومجلس الدولة لكن هذه المتابعة لم تكن للسيطرة على النشاط التنظيمي المستقل، بل- بالعكس - استهدفت حمايته من اعتداء السلطة التشريعية، في سبيل صيانة مركز رئيس الجمهورية عن طريق حماية اختصاصاته الدستورية وهكذا استفادت هذه التدابير من النظام القانوني المتميز، يدعو -من جهة- الى حماية نطاقها الوظيفي بواسطة الرقابة الدستورية، ومن جهة اخرى يقرر "اعفاء" جزء منها من الخضوع الى الرقابة القضائية .

اولا :الحماية الدستورية للمجال التنظيمي المستقل:

اذا كان المرسوم الرئاسي غير خاضع للقانون من حيث الجوهر، فذلك انه لايعني بانه معفى من احترام مبدأ الشرعية، لذلك يتعين عليه احترام قواعد أخرى غير تلك المقننة في شكل نصوص قانونية وحتى يطلق عليها المبادئ العامة للقانون قد تكون هذه الاخيرة اما مستوحاة من الدستور -وبالتالي تشكل مبادئ او قواعد دستورية- او مستوحاة من المبادئ القانونية العامة غير المقننة في الدستور ولكنها لا تتعارض مع روحه وجوهره².

بمقتضى دستوري 1989 و1996 ابتداء من تكريس مبدأ الفصل بين السلطات وكذا تبني التعددية الحزبية، أضحي من الضروري ترسيخ رقابة دستورية القوانين بمقتضى المجلس الدستوري، وقد أدرجت التنظيمات المستقلة ضمن اطار الرقابة الاختيارية المخولة للمجلس، فيتدخل اما برأي قبل ان تصبح واجبة التنفيذ او بقرار بعد ذلك³

¹رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 140 .

²د.رابحي أحسن، نفس المرجع، ص141.

³د.رابحي أحسن، المرجع نفسه، ص 142

ثانيا :خضوع السلطة التنظيمية للرقابة القضائية

تفسر اللوائح المستقلة على انها اعمال تشريعية وادارية ولذلك فانها تخضع لرقابة المجلس الدستوري نظرا لطابعها التشريعي ورقابة مجلس الدولة نظرا لطابعها الاداري وحسب المادة 143 من دستور 1996 فتخضع هذه الاعمال الى رقابة القضاء الاداري.

كل هذه الإجراءات والنصوص القانونية والتي يمكن أن نستتبط منها أن السلطة التنفيذية بناء على الصلاحيات الممنوحة لها تعاون وتساعد البرلمان في عملية التشريع .

فقيادة السلطة التنفيذية للتشريع أضحت حقيقة لا مناص من ذكرها وحتى في النظام الرئاسي وذلك تبعا للمسؤولية التي تتحملها السلطة التنفيذية في إدارة وحكم وتوجيه النظام السياسي بكامله فالرئيس لا ينفذ وانما يشترك مع مستشاريه في صياغة وتشريع القوانين المتعلقة بتطبيق المنهج السياسي الذي يتعلق بالمجتمع عموما ¹

المبحث الثاني: مشاركة السلطة التشريعية لوظائف السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري 2016 .

ان السلطة التشريعية و في القيام بمهامها قد تقوم ببعض الاعمال التي من شأنها مشاركة السلطة التنفيذية في القيام باختصاصاتها وذلك سواء من جانب مقتضيات العمل المشترك وفق مؤسسات الدولة الاخرى أو من جانب حتمية مشاركتها بناء على الدستور والقوانين بالقيام بالموافقة على اعمال السلطة التنفيذية .

المطلب الاول:موافقة السلطة التشريعية على وظائف السلطة التنفيذية

تتجلى اعمال السلطة التنفيذية في عدة مظاهر بارزة وتعتبر من صميم اختصاصاتها وأشار منتسكيو لها، وقد حددها الفيلسوف على التوالي فيما يلي:

أولاً:ممارسة الاختصاص الدولي (العلاقات الخارجية)

¹ حسان محمد شفيق العاني، المرجع السابق، ص 337

وبصورة تغييرية: اذا صح القول نجد في القيام بالحرب وعقد السلم وتعيين واعتماد السفراء مقياس اكثر تفصيلا للعلاقات الخارجية

ثانيا:ضمان الأمن (اختصاص الشرطة) وطبيعي ان يقال على السهر على استتاب الأمن وصيانة النظام العام للدولة ،لأن هذا هو اختصاص البوليس
ثالثا:التنبه الى الغزو (الاختصاص العسكري)¹

ومن خلال التعديل الدستوري الذي عرفته الجزائر فان مشاركة السلطة التشريعية لمختلف هذه الوظائف قد تعزز كثيرا وأظهر تعاوننا متعددا في مختلف المجالات التي نوردها فيما يلي:

الفرع الاول:حالة الطوارئ وحالة الحصار

حسب نص المادة105 من التعديل الدستوري"2016يقرر رئيس الجمهورية ،اذا دعت الضرورة الملحة ،حالة الطوارئ أو الحصار ،لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن ،واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني..."

وتتمثل هذه الشروط في فرض جملة من الاستشارات امام بعض المؤسسات الدستورية وان كانت هذه الاستشارات حسب نص المادة غير ملزمة دستوريا لرئيس الجمهورية الا ان لها ما يبررها سياسيا وواقعا.²

الفرع الثاني: الوظيفة الدبلوماسية.

حسب نص المادة 111من التعديل الدستوري" 2016 يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم. ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بها. ويعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليه صراحة..."

اما المادة 149 منه فإنها نصت على": يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ،ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة ،والمعاهدات المتعلقة

¹د.عبدالله بوقفة،المرجع السابق،ص17،18

²د.مولود ديدان،المرجع السابق،ص326

بقانون الاشخاص ،والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة ،والاتفاقيات الثنائية او المتعددة الاطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي ،بعد ان توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة"

على ضوء المادتين يمكن القول بأن الدستور خول السلطة التشريعية في المجال الدبلوماسي الذي يقوده رئيس الجمهورية منفردا دون مشاركة الوزير الاول سلطة الموافقة الصريحة قبل ان يصادق عليها رئيس الجمهورية.

ومن خلال ذلك يتضح لنا بجلاء ان رئيس الجمهورية اذا كان له ابرام المعاهدات من ذات الطبيعة السالفة الذكر المادة 91ف" 9يبرم المعاهدات الدولية وبصادق عليها " الا انه لايمكن له ان يصادق عليها الا بعد ان توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة. وذلك لمناقشتها دون ادخال تعديلات عليها ،والتصويت عليها بالقبول او الرفض أو التأجيل مع التعليل في الحالتين.

والجدير بالذكر انه يمكن للبرلمان فتح مناقشة حول السياسة الخارجية التي يعود اختصاص قيادتها لرئيس الجمهورية⁽¹⁾

وللإشارة فان دستوري 1989 الماد (86) ودستور 1996المادة (105)احدث قيدين على سلطة رئيس الجمهورية في الاعلان ويتعلق الامر باشتراط اعلان حالي الحصار والطوارئ لمدة معينة ،واشتراط موافقة البرلمان على استمرار الحالتين اذا ما انتهت المدة الاولى المحددة في الاعلان فبالنسبة لانتهاء ،نجد المادة من الدستور الحالي تعطي لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية المطلقة في حق تقرير انتهاء الحالة الاستثنائية المعلنة من طرفه ،وكذلك بالنسبة لحالي الحصار والطوارئ فانه وان نصت المادة 105 على موافقة البرلمان بغرفتيه على قرار تمديد الحالتين، فانه يبقى لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية الواسعة في هذا الشأن²

(1) د.مولود ديدان،المرجع السابق،ص362 .

2 د.مولود ديدان،نفس المرجع،ص326

الفرع الثالث : الحالة الاستثنائية

حسب نص المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية اذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك ان يصيب مؤسساتها الدستورية او استغلالها او سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء الا بعد استشارة مؤسسات دستورية"، أي التزام رئيس الجمهورية باستشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري .

ألزمت المادة 93 من الدستور رئيس الجمهورية بالاستشارة الرسمية لبعض الشخصيات والهيئات قبل تقرير الحالة الاستثنائية، ويتعلق الامر برئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الامة وكذا المجلس الدستوري .

لكن مانوه اثارته في مسألة الحال ان الاستشارة كأصل عام لا تلزم المستشار، لأنها من قبيل الآراء غير الملزمة من الناحية القانونية وهكذا يظهر بان رئيس الجمهورية مقيد من الناحية الاجرائية يطلب هذه الآراء، لكنه في المقابل غي ملزم دستوريا بمحتوى ومضمون هذه الاستشارة، وكذلك يدل بانه يملك سلطة تقديرية واسعة في تكييف الامور واتخاذ القرار الاخير بنفسه.¹

وحسب نص المادة 107ف4 من التعديل الدستوري "2016 ويجتمع البرلمان وجوبا"

ولم يتضمن نص المادة اي قيود على سلطات رئيس الجمهورية في هذه الحالة بخصوص مدة اعمالها او الاجراءات التي تتخذ في ظلها ومداهما ما عدا تقييده ببعض الاستشارات مع بعض المؤسسات الدستورية عند اعلانها والنص من جهة اخرى على ان قرار انتهاء هذه الحالة يتم بنفس اجراءات الاعلان، وعلى ضرورة اجتماع البرلمان وجوبا اثر اعلانها دون تحديد لدوره هنا بشكل واضح²

¹ د، احسن رابحي، المرجع السابق، ص 89

² مولود ديدان، المرجع السابق، ص 326

المطلب الثاني: مشاركة السلطة التشريعية في وظائف السلطة التنفيذية.

تتشارك السلطة التشريعية في بعض الاعمال والوظائف مع السلطة التنفيذية والتي يمكن ان نوردتها فيما يلي:

الفرع الاول: المشاركة في تعديل الدستور

يعد تمكين أعضاء البرلمان من حق المبادرة بتعديل الدستور، مكسبا ثمينا للممارسة التمثيل وللتجربة الديمقراطية.

حددت المادة 211 من دستور 1996 المعدل عام 2016 امكانية ثلاث ارباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان) المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة(المبادرة بتعديل الدستور، غير ان هذه المبادرة لن تكون منتجة لأثارها مباشرة، بل هي مقيدة بوجوب عرضها على رئيس الجمهورية الذي يملك وحده حق اللجوء للاستفتاء الشعبي، حيث نصت المادة¹ 211 يمكن ثلاث ارباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، ان يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي¹

وكذلك تضمن الدستور امكانية الموافقة النهائية على المشروع المقترح من طرف رئيس الجمهورية بعد موافقة غرفتي البرلمان ثلاث ارباع (3/4) أعضاء الغرفتين منه، دون اللجوء للاستفتاء الشعبي، "اذا ارتأى المجلس الدستوري ان مشروع اي تعديل دستوري لا يمس البتة بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الانسان والمواطن وحررياتهما، ولا يمس باي كيفية التوازنات الاساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه²".

ومن المبادئ المقررة أن حق إقتراح تعديل الدستور كأصل عام إما أن يتقرر للبرلمان وحده، وذلك في البلاد التي تعمل على تقوية السلطة التشريعية لتأكيد صفتها الديمقراطية، وإما أن يتقرر للسلطة التنفيذية وحدها، وذلك في البلاد التي تعمل على دعم مركز هذه السلطة وقد يتقرر

¹د، بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2016، ص184

²د، بوكرا ادريس، نفس المرجع، ص187

هذا الحق للبرلمان والسلطة التنفيذية معا وذلك في البلاد اللتي تأخذ مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وكذلك قد يتقرر هذا الحق للحكومة والبيئة التشريعية.¹

الفرع الثاني: اخطار المجلس الدستوري

فعلاوة على الجهات التي نص عليها دستور 1996 في صياغته الاولى، تضمنت الصياغة الجديدة لنص المادتين 187 و 188 منه اضافة جهات اخرى، هي:

-الوزير الاول

-خمسون (50) نائبا او ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة

-المحكمة العليا عن طريق الدفع بعدم الدستورية

-مجلس الدولة عن طريق الدفع بعدم الدستورية

ويتم اللجوء الى اخطار المجلس الدستوري عن طريق الدفع بعدم الدستورية حسب المادة 188 عندما يدعي احد الأطراف في المحاكمة أمام الجهة القضائية المذكورة أعلاه، اما الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه ومأل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور. وفي هذه الحالة اذا اعتبر المجلس الدستوري ان النص التشريعي موضوع النزاع غير دستوري²

ونظرا لمكانته ودوره كمؤسسة عليا في الدولة، نسج البرلمان مع الحكومة من منطلق ضرورة العمل سويا تأسيسا على الدستور ومجموع القوانين النازمة لهذه العلاقات. بالإضافة الى هذا، أفرزت الممارسة نوعا مميزا من العلاقات. وبهذا المنظور يمثل كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة الشريكان الأساسيان وكلاهما ينتميان الى مؤسسة واحدة هي البرلمان، وأنهما يعملان في إطار تعاوني يحكمه التنسيق والانسجام والتعاون، فهما هيتتان متكاملتان مع العمل الحكومي يبتعدان عن رجحان السلطات لاحد المجلسين او الطرف الشريك³.

¹ حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري (النظرية العامة)، الطبعة الأولى، 2009، ص211

² بوكرا ادريس، المرجع السابق، ص232، 233 د

³ صويلح بوجمعة، المرجع السابق ص57

خلاصة الفصل :

من منطلق العمل على ايجاد صيغة مثالية للوصول الى التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ،فان الفقه الدستوري يعمل على تنظيم أحكام الدستور كل مرة ،ولكن أنظمة الحكم والانظمة الايديولوجية تعمل على عرقلة الوصول إلى علاقة تعاون مثالية.

فالنظام الرئاسي يبحث على أن تميل كفة ميزان القوى الى صالح السلطة التنفيذية، وعليه فالقائمين على هذا النظام من صالحهم أن يتم التعاون لصالح السلطة التنفيذية وربما يكون له أثر سلبي تجاه السلطة التشريعية وتجاه عملية التشريع .

أما النظام البرلماني فيبحث على أن تميل كفة ميزان القوى لصالح السلطة التشريعية وعليه فأصحاب هذا النظام يرون أن السلطة التشريعية هي السلطة الأحق بأن تقوم بإعانة ومساعدة السلطات الأخرى بإعتبارها منتخبة من طرف الشعب وأن الشعب صاحب السيادة، والأکید فإن ذلك سيؤثر بشكل سلبي تجاه السلطات الأخرى وخاصة السلطة التنفيذية.

ومن خلال هذه الرؤى فإن العمل بشكل المعادلة التي تنص على أن السلطتين تعملان بشكل متوازن وبشكل متكامل وأن السلطة لا توقف السلطة ،سيكون له الأثر الايجابي على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

تمهيد :

تتميز العلاقة بين السلطتين بالتعاون والتوازن بالإضافة لعدم مسؤولية رئيس الدولة أمام البرلمان يملك كل جهاز وسائل للتأثير على الجهاز الآخر، فالبرلمان يملك وسائل مراقبة نشاط الحكومة عن طريق العزل بإعمال المسؤولية السياسية. كما تملك الحكومة وسيلة التأثير على البرلمان من خلال حق حل البرلمان.⁽¹⁾

وعليه فإن مبدأ الفصل بين السلطات بدأ يتلاشى نتيجة المفهوم الخطأ الذي أعطيا له وفضلا عن ذلك فإن التنظيم السياسي للدولة الحديثة، سواء أكانت قائمة على أساس الحزب الواحد أم تعدد الأحزاب نجد أن التنظيم السياسي لتلك الدول، لا يفصل فصلا واضحا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومع هذا فإن أحدا لم يقل بتركيز السلطة وبذلك يكون المقصود بالفصل بين السلطات الفصل العادي الذي ينسجم مع طبيعة الأشياء لأن القول بعكس ذلك يعني فناء الدولة⁽²⁾

كنا قد تناولنا في الفصل الأول التعاون بين السلطتين وسنتطرق في هذا الفصل إلى التأثير المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية كما يلي :

⁽¹⁾د. بوكرا ادريس، المرجع السابق، ص 458

⁽²⁾د. سحر محمد نجيب، المرجع السابق، ص 64

المبحث الأول: تأثير السلطة التنفيذية على أعمال السلطة التشريعية

تمتلك السلطة التنفيذية في ممارسة صلاحياتها تجاه السلطة التشريعية، وسائل دستورية تؤثرها على أعمال السلطة التنفيذية ونورده كما يلي

المطلب الأول: حل البرلمان

تعريف حل البرلمان: يعرف على انه حق وضع السلطات الجهاز الممثل للامة قبل انتهاء ولايته ولذلك فحق المجلس الشعبي الوطني في طرح مسؤولية الحكومة يقابله أعمال لاجراء الحل ضده، سواء بصورة تلقائية عن طريق تقنية الحل التلقائي، أو في صورة تقديرية لرئيس الجمهورية في اللجوء اليه من عدمه، عن طريق مكنة الحل الرئاسي، و هذا كله موجه للمجلس الشعبي الوطني وحده فقط ونظرا لحصانة مجلس الأمة من اعمال هذا الاجراء¹

لا تتوقف الجلسات و العمل التشريعي لمجلس الأمة في حالة حل المجلس الشعبي الوطني، و في ذات الوقت تصدر قرارات نهائية خلال تلك الفترة حتى في المسائل المقررة اشتراك المجلسين في مناقشتها أو اقرارها أو رفضها².

الا أنه في بعض التشريعات قد وضعت شروطا لحل البرلمان كما هو الشأن بالنسبة للدستور المصري لسنة 1976 وقد نصت المادة 136 من دستور 1971 على أنه "لا يجوز لرئيس الجمهورية اصدار قرار بحل مجلس الشعب الا عند الضرورة، و اذا حل المجلس الجديد لذات الأمر. ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لاجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يتجاوز ستين يوما من تاريخ صدور قرار الحل. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخابات"³

أما تعديلات الدستور 2012 فقد نصت الفقرة الأولى من المادة 137 على أنه "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب الا بقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق....."

¹ بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل الدستور 1996، مذكرة لنيل ماجستير، 2007/206 ص 90

² صويلح بوجمعة، مرجع سابق، ص 46 ص 147

³ حازم صلاح الدين عبدالله حسن، المرجع السابق، ص 8 .

الفرع الأول: الهدف من حل البرلمان

وأهم من هذا وذاك سنكتفي بملاحظة هامة أكثر اتصالاً بموضوعنا، وهي أن النظرة التقليدية تفسر سلطة الحل الرئاسي على أنها وسيلة دستورية تضع نهاية لعهد المجلس الأول وتفعّل إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، وحسب التقاليد لا تعتبر الغرفة الثانية موضع حل رئاسي أو وجوبي، وإن تضل محل تجديد على الدوام¹

وحسب نص المادة 147: من التعديل الدستوري 2016 فقد فأضاف المشرع استشارة المجلس الدستوري.

فهو التعبير العام عن خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو يشكل في نفس الوقت علاجاً لهذا الخلاف، وعليه يمكن لحق الحل أن يشكل سلاحاً للردع وتهديداً ضد البرلمان².

ومقارنة بالتشريعات العربية فإننا نجد في دولة العراق خول القانون الأساسي لسنة 1925 حق حل مجلس النواب وهو حق يبيح للسلطة التنفيذية تقصير مدة المجلس التشريعي وبالتالي إنهاءها قبل انتهاء مدة وكالة أعضائها. وقد نصت (المادة 26 ف2) على هذا الحق بالقول (الملك يصدر الأوامر بإجراء الانتخاب العام لمجلس النواب واجتماع مجلس الأمة ويفتح هذا المجلس ويعطله ويفظه ويحل مجلس ويحل مجلس النواب وفقاً لأحكام هذا القانون) وقد وردت الإشارة إلى هذا الحق في (المادة 39 ف1) والتي نصت على أن (يدعو الملك المجلس إلى عقد اجتماعه وإذا لم يدع المجلس في اليوم المعين فإنه يجتمع بحكم القانون. ويستمر اجتماعه حسبما ورد في المادة السابقة إلا إذا حلّه الملك قبل ختام المدة)

وورد هذا الحق أيضاً في (المادة 40 ف1) بالقول (إذا حل المجلس يبدأ بإجراء الانتخابات...)³ وفي الجزائر، يمنح دستور الجزائر لعام 1996 رئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 129 منه، رئيس الجمهورية، حق الحل المجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 129 منه، كما ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوباً طبقاً للمادة 82 من الدستور، في

¹ عبدالله بوقفة، المرجع السابق، ص 253

² بوكرا ادريس، المرجع السابق، ص 462

³ د سحر محمد نجيب، المرجع السابق، ص 95

حالة عدم حصول الحكومة من جديد على موافقة المجلس الشعب الوطني بعد تعيين وزير اول جديد اثر رفض المجلس الموافقة على مخطط عمله.

غير ان حق الحل ،ليس حقا مطلقا ،فهو مقيد بالقيود التي يضعها الدستور ،ذلك هو الحال في الجزائر التي ينص دستورها بموجب المادة 2/90 منه

على عدم جواز الحل في حالة حصول المانع لرئيس الجمهورية تفويض سلطته في اللجوء لحل البرلمان طبقا لنص المادة 2/87 من الدستور
الفرع الثاني: اجراءات حل البرلمان واثاره

اولا :اجراءات الحل

كما سبق الاشارة اليه لدى تناول سلطة رئيس الجمهورية في الحل الرئاسي ،انه لا توجد شروط موضوعية ،ولا قيود اجرائية على ممارسته له سوى اجراء شكلي وحيد يتمثل في القيام بالاستشارة الالزامية لعدة هيئات دستورية هي رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الحكومة كما جاء في نص المادة 129 السالفة الذكر ، وهو نفس الوضع في النظام الفرنسي¹

الملاحظ هنا بطبيعة الحال ان الزامية اللجوء تكمن في طلب الاستشارة من هذه الجهات ،دون ان تتعدى الى الاخذ بها، فالقرار الاول والاخير منعقد الى رئيس الجمهورية²

هذا ما تطرق اليه الدستور الجزائري 1996 اما بالنسبة للتعديل الدستوري 2016 فقد نص في المادة 147 والتي تنص "يمكن لرئيس الجمهورية ان يقرر حل المجلس الشعبي الوطني ،او اجراء انتخابات تشريعية قبل اوانها ،بعد استشارة رئيس مجلس الامة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري ،والوزير الاول ."

المطلب الثاني :تدخل السلطة التنفيذية في جدول اعمال البرلمان واجراءات المناقشة.

¹ .بوسالم دنيا ،المرجع السابق ،ص101

² .بوسالم دنيا، نفس المرجع ،ص101

من الاعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية والتي تؤثر في أعمال السلطة التشريعية نجد هناك التدخل في جدول الاعمال وإجراءات المناقشة داخل غرفة البرلمان وسنتطرق لهما وفق ما يلي :

الفرع الاول : تدخل السلطة التنفيذية في جدول اعمال البرلمان

ان التعديل الدستوري لسنة 2016 قد نص في المادة 135 منه "... يمكن ان يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية ،..."

حسب هذا النص فان لرئيس الجمهورية الحق في انعقاد المجلس الشعبي الوطني لدورة غير عادية او الرفض لانعقاد دورة برلمانية غير عادية فبحكم مدلول هذا السند الدستوري بان بوسع رئيس الجمهورية ان يرفع انعقاد البرلمان في الدورة غير العادية ومصداقا لذلك :رفض الرئيس "ديغول" انعقاد البرلمان في دورة غير عادية سنة 1960 ،وكذلك الرئيس ميتران عام 1983 كما ان بإمكان رئيس الجمهورية ان لا يدرج مسألة معينة ضمن جدول الاعمال ،ونشير في هذا الصدد الى ان الرئيس الفرنسي ميتران امتنع سنة 1993 على ادراج الغاء (FALLOUX) ضمن جدول أعمال الدورة غير العادية للبرلمان¹ .

ولقد احدث التعديل الاخير نظام دورتين واحدة عادية وأخرى غير عادية ،

اما المادة 04 (فقرة 04) من القانون العضوي رقم 16-12 "يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية ،جدول أعمال الدورة "

نصت المادة 5 (فقرة 2) من القانون العضوي رقم 16-12 "يحدد تاريخ اختتام الدورة العادية بالتنسيق بين مكثبي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة" .

فالملاحظ على هذه المواد ان السلطة التنفيذية هي من تقوم بتحديد جدول اعمال البرلمان ،فلا يحق للبرلمان ان يتجاوز في اجتماعه الذي تم استدعائه من اجل النقاط المحددة في جدول الاعمال الى نقاط أخرى كما للوزير الأول الحق في طلب اجتماع البرلمان لدورة غير عادية باستدعاء من رئيس الجمهورية .

¹.عبدالله بوقفة،المرجع السابق، ص 252

ونجد في العراق ان الاجتماع في دورة غير عادية تتم وفق اجراءات قد حددها القانون الاساسي العام هذا وقد منح القانون الاساسي الملك حق دعوة البرلمان الى دورة انعقاد غير عادية، فضلا عن المدة المعنية في المادة(38)، للبت في أمور معينة تبين في الدعوة وينفض هذا الاجتماع بإرادة ملكية .

وعليه يلاحظ ان القانون الاساسي لم يحدد ما المقصود بعبارة (البت في أمور معينة)، وكان الاجدر بالقانون الاساسي ان يحددها مثلا بحالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية كما فعل الدستور المصري لسنة 1923، هذا ولم ينص القانون الاساسي لسنة 1925 على حق الأغلبية في البرلمان للانعقاد، ويبدو لنا انه ليس هناك مبرر لحرمان الاغلبية المطلقة من أعضاء البرلمان من حق دعوة البرلمان الى الانعقاد في حين نص الدستور المصري لسنة 1923 على هذا الحق في المادة 40 منه¹

يبدو لنا ومقارنة بالتعديل الدستوري الجزائري 2016 أنه لم يحدد أيضا المدة التي ينص فيها المجلس منعقدا حيث انه تستكمل المدة بإتمام النقاط المدرجة في جدول أعمال المجلس، وعلى عكس القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 فان المشرع الجزائري قد منح البرلمان ويطلب من (3/2) ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني الحق في طلب انعقاده في دورة غير عادية

كما انه وبحسب نص المادة 135 فانه المشرع الجزائري لم يحدد النقاط التي تدرج في جدول الأعمال وطبيعتها حيث ان ذلك يوحي ان لرئيس الجمهورية الحرية في طرح هذه النقاط وتحديد اهميتها، كما انه وفي الدورات العادية يكون هناك دور للحكومة في تحديد أولويات جدول الاعمال ف:حسب المادة 15 من القانون ك16-12 والتي تنص " يجتمع مكتب الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة، بالتداول في بداية دورة البرلمان، لضبط جدول أعمال الدورة، تبعا لترتيب الاولوية الذي تحدده الحكومة.

وأحدث التعديل الاخير للدستور الجزائري نظام دورتين واحدة عادية وأخرى غير عادية

أما المادة 04 (فقرة 04) من القانون العضوي رقم:16-12 "يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية باستدعاء من رئيس الجمهورية

¹ .محمد سحر نجيب،المرجع السابق ، ص92

ونجد في العراق ان الاجتماع في دورة غير عادية تتم وفق اجراءات قد حددها القانون الاساسي العام .

الفرع الثاني : تدخل السلطة التنفيذية في اجراءات المناقشة

حسب نص المادة 138 من التعديل الدستوري 2016...تتصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الاول او على النص الذي صادق عليه مجلس الامة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 اعلاه تعرض الحكومة على احدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الاخرى وحسب نص المادة 137 من التعديل الدستوري " تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الاقليم والتقسيم الاقليمي مكتب مجلس الامة "

ان مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني تتصب حسب هذه الحالة على النص الذي يودعه الوزير الاول وفي المجالات المنصوص عليها في المادة 137 والتي حصرها يجب ان تودع مجلس الامة .

وأن الحكومة هي التي تقوم بعرض القانون الذي صادقة عليه الغرفة الاولى للمصادقة الى الغرفة الاخرى ،ونصت ايضا المادة 24 من القانون العضوي "يبلغ الى الحكومة رأيها لمكتب المجلس لشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ،حسب الحال ..."

أولا :الاستماع لممثل الحكومة

تخصص المرحلة الأولى لدراسة مفصلة لمشروع أو اقتراح القانون ،يشع فيها فور احالة النص على اللجنة من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الامة ،حسب الحالة ،وغالبا ما تستمد اللجنة أشغالها بالاستماع الى ممثل الحكومة .¹

نصت المادة 28 من القانون العضوي رقم :16-12 مع مراعاة احكام المادة 20أعلاه ،يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع او اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته "

¹ د مولود ديدان ،المرجع السابق ،ص353

ويسجل النص في جدول أعمال الجلسة المقررة من قبل المكتب بعد استشارة الحكومة ان تاريخ توزيع التقرير التمهيدي يفتح اجل ايداع التعديلات ،غير ان هذا الاجل لا ينطبق على التعديلات ،غير ان هذا الاجل لا ينطبق على التعديلات التي تقدمها الحكومة او اللجنة المختصة في الموضوع ¹ .

ولتوضيح دور الحكومة او السلطة التنفيذية أكثر في التدخل في أعمال السلطة التشريعية ، نرجع الى عرض في اجراءات المناقشة لقوانين المالية والتي تعتبر من بين القوانين المهمة والتي تستهدف الواقع المالي ، الاقتصادي والسياسي والاجتماعي.

ثانيا : المناقشة

01- التصويت مع مناقشة عامة :

يعتبر اجراء عادي للمناقشة ودراسة مشاريع القوانين أو اقتراح القوانين ويتم ذلك وفق مرحلتين مناقشة عامة او مناقشة مادة بمادة بالمشروع في المناقشة يتطلب الامر احترام ترتيب معين فيتم الاستماع الى ممثل الحكومة اذا كان النص يتعلق بمشروع قانون ثم يوسع المجال الى تدخلات ،أما اذا تعلق الامر باقتراح قانون أستمع الى مندوب اصحاب اقتراح وممثل الحكومة ومقرر اللجنة ثم المتدخلين النواب وتتصب المناقشة على النص بأكمله .

وعلى ضوء المناقشات يقرر المجلس الشعبي الوطني اما التصويت على النص بأكمله او التصويت مادة بمادة وينظر المجلس فيما بعد تعطي الكلمة الى ممثل الحكومة واللجنة المختصة يمكن للحكومة ادخال تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة بمادة الى جانب تدخل اصحاب الاقتراح ومكتب اللجنة لتقديم تعديلات الامر الذي يؤكد هيمنة وسيطرة الحكومة ونفوقها على غيرها من النواب ² .

02- التصويت مع المناقشة المحدودة :

¹ د.مولود ديدان ، المرجع السابق ،ص 354

² العيداني سهام ،تنفيذ الميزانية العامة للدولة والرقابة عليها في القانون الجزائري ،ص 09

استنادا الى نص المادة 17 من القانون العضوي ينحصر ويقتصر حق المناقشة لأصناف محددة تتمثل في كل من ممثلي الحكومة او اللجنة المختصة او أصحاب الاقتراح ويستهدف من وراء ذلك منع الاختلافات التي قد تطرأ من شأنها تعطيل وعرقلة العملية التشريعية باعتبارها ذات أهمية ولكن على الرغم من ذلك أن هذه الآلية لصالح الحكومة التي تستحوذ وتحتكر المبادرات التشريعية الى جانب تدخلها عن طريق حضور أشغال اللجان .

3/- التصويت بدون مناقشة:

يشكل هذا الاجراء الحقيقي على النواب ولا يطبق الا في حالة الأوامر وذلك ما نصت عليه المادة 38 من القانون العضوي رقم: 02/99 ويتضح من خلال هذه المادة ،أن التصويت بدون مناقشة تعد وسيلة والية لتدخل رئيس الجمهورية خاصة في المجال المالي الى جانب تخوف الحكومة من رفض المبادرة التشريعية في موضوع معين خاصة في حالة تمتعها بالأغلبية وكانت في نفس الوقت تلجأ الى طريق الأوامر¹

المبحث الثاني: تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية على ضوء دستور

2016.

يعمل البرلمان كمؤسسة دستورية ضمن الاحكام والأوامر التي يحددها الدستور في كل دولة فمن المهام التي يتفق عليها جميع الدول مراقبة البرلمان لعمل الحكومة وفي ممارسة هذه المراقبة تستعمل عدة صور كإلزامية موافقة البرلمان فعلى سبيل المثال في الولايات المتحدة الأمريكية مجلس الشيوخ في تعيين موظفي الحكومة الاتحادية في الولايات وتعيين السفراء والوزراء المفوضين وقضاة المحكمة العليا الاتحادية وغيرهم من الموظفين الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم².

أما بالنسبة للمشرع الجزائري في دستور 1996 فقد أشار لعلاقة تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بعدة اليات فعلى سبيل المثال قيام مسؤولية الحكومة تجاه البرلمان من خلال إجرائيين هما:

¹ العبداني سهام ،المرجع السابق ،ص10

² عدنان محسن الظاهر ،المرجع السابق ،ص14

1/- قيام الحكومة بتقديم برنامجها أمام البرلمان

2/- بيان السياسة العامة للحكومة

أو عن طريق آليات أخرى مثل الاستجواب، الاسئلة، لجان التحقيق، وان المشرع الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يتغير كثيرا عن سابقه رغم ان نظام الحكم في الجزائر يميل الى النظام الرئاسي الا ان الاليات التي تؤثر بها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ازلت الفصل المطلق بين السلطتين لتحيلنا الى نوع من التأثير بينهما .

المطلب الاول: تقديم برنامج الحكومة وبيان السياسة العامة لها .

أقام الدستور نوعا من التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وجعل بينهما قدرا من العلاقات المتبادلة تتمثل في تدخل كل منهما في شؤون الأخرى على نحو معين، ومقابل للدور الذي يمكن أن تلعبه السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية أعطى الدستور للبرلمان عددا من الأسلحة يستخدمها في مواجهة الحكومة.¹

ومن هذه الاسلحة التي يملكها البرلمان عرض الحكومة لبرنامجها، وتقديم السياسة العامة.

الفرع الاول: قيام الحكومة بتقديم برنامجها امام البرلمان

بناء على القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة، وعملهما، وكذا عملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة في المادة 47 والتي تنص " يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والاربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة.

ويفتح المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة."

للتطرق بوضوح الى هذا الموضوع سنناقشه بناء على :

اولا: عرض البرنامج الحكومي على البرلمان

نصت المادة 94 من التعديل الدستوري 2016 :

¹ مولود ديدان، المرجع السابق، ص 366

" 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 .

يقدم الوزير الاول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الامة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني .

يمكن مجلس الامة ان يصدر لائحة ..."

كما تنص المادة 79 من دستور 1996 على انه" يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء".

من خلال هذه المواد يتضح ان عملية العرض الزامية ، ويتفق التعديل الدستوري لسنة 2016 مع دستور 1996 من حيث عرض برنامج الحكومة امام البرلمان الا انه يقوم به الوزير الاول والذي يرجع في كل ما يخص برنامج الحكومة الى رئيس الجمهورية ويجب ان يتم عرض برنامج الحكومة خلال مدة محددة ب45 يوما ابتداء من تاريخ تعيين الحكومة حسب نص المادة 47 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 اوت 2016،يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة ،وعملهما ،وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة :

والسؤال الذي يمكن طرحه هو في حالة التغيير الجزئي للحكومة هل يتم تقديم برنامج الحكومة امام البرلمان

والاجابة عن هذا السؤال كان علينا الرجوع الى الحكومة السابقة التي شكلها عبد العزيز بلخادم سنة 2006 والتي لم تعرض برنامجها على البرلمان بناء على عدة اعتبارات اهمها عدم تغيير الطاقم الحكومي السابق وعدم تغيير البرنامج الحكومي السابق ايضا، الامر الذي ادى الى استياء الكتل البرلمانية والتي اعتبرت التصرف خرق واضح لدستور البلاد ،وطالبت بتطبيق المادة 80 من الدستور¹

¹ بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص40

كما انه وتطبقاً لأحكام المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ان الوزير الاول يلزم بتقديم برنامج الحكومة لمجلس الامة 'كما ان المادة 50 من القانون العضوي 16-12 واتي تنص "يقدم الوزير الاول الى مجلس الامة عرضاً حول مخطط عمل الحكومة خلال العشرة (10) ايام ،على الاكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه ،وفق احكام المادة 94 من الدستور الحالي للبلاد"

فالملاحظ ان الحكومة ملزمة بمدة 10 ايام لعرض البرنامج امام مجلس الامة من تاريخ موافقة المجلس الشعبي الوطني وان تحديد المدة له الاثر الايجابي لتنظيم العلاقة بين مجلس الامة و الحكومة فلو لم يتم تحديد المدة لكان هناك اشكالية في الفترة الزمنية لعرض المخطط .

ومن جهة اخرى فان البرلمان لممارسة مهامه الرقابية على اعمال السلطة التنفيذية فإنها تبتدأ بهذه العملية وهي التي تساهم في دراسة كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والامنية والثقافية... الخ. بناء على كيفية ضبطها في هذا البرنامج وفتح المجال للنواب للوصول الى تحقيق طموحات المجتمع برفع الانشغالات والتأثير على الحكومة من خلال ذلك البرنامج.

وفي مصر يقدم رئيس مجلس الوزراء بعد تأليف الوزارة ،وعند إفتتاح دور الإنعقاد العادي لمجلس الشعب ،برنامج الوزارة.

ويناقش المجلس بيان رئيس مجلس الوزراء عن برنامج الوزارة ويحال هذا البيان إلى لجنة خاصة لدراسته وإعداد تقرير عنه برياسة أحد وكيلي المجلس ،مع مراعاة تمثيل الهيئات البرلمانية لأحزاب المعارضة والمستقلين¹

أما في الكويت تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجها إلى مجلس الأمة ،وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج²

ثانيا : مناقشة البرلمان للبرنامج الحكومي .

بالرجوع الى الدستور نجده يعقب في المادة 80 السالفة الذكر تقديم رئيس الحكومة لبرنامج حكومته بإجراء مناقشة عامة حوله على مستوى المجلس ونفس الشيء حسب المادة 94 من

¹ عطاء الله الهيتي، المرجع السابق، ص 69-70

² عطاء الله الهيتي، نفس المرجع ، ص 68

التعديل الدستوري لسنة 2016 و تكتسي المناقشة أهمية بالغة لتأثيرها التمهيدي على مصير هذا البرنامج.

يتعين على المجلس القيام بإجراء مناقشة اذن ،وهو ليس مخير بشأنها، لان اهميتها ومن ثمة ضرورة القيام بها بصورة الزامية يرجع بالأساس الى ان النواب¹

وحسب نص المادة 47 من القانون العضوي 16-12 "... ويفتح المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة ..."

حيث ان المناقشة تتم في جلسة من المفترض ان النواب وبعد الاطلاع والدراسة لهذا البرنامج ان يقدموا تحفظاتهم او ملاحظاتهم او تدخلاتهم لكي تقوم الحكومة بالأخذ بهذه الملاحظات .

حسب نص المادة 80 "...ويمكن رئيس الحكومة ان يكيف برنامجه على ضوء هذه المناقشة..." حيث ان لرئيس الحكومة السلطة التقديرية في ابداء التكييف لبرنامج الحكومة ولكن يظهر من خلال الزامية تقديم البرنامج الى المناقشة ان الآراء التي يقدمها اغلبية النواب والتي لا تمس بالخطوط العريضة لبرنامج الحكومة سيتم تكييفها من قبل هذا الاخير وفي حالة عدم تكييفها سينشأ صراعا ، لان المشكل الذي سيطرح فيما بعد هو مشكل التصويت ولان السؤال المطروح ما الجدوى من عرض البرنامج الحكومي للمناقشة اذا كانت للحكومة السلطة التقديرية في تكييف هذا البرنامج ؟،

وهنا نلاحظ ان الهيئة التشريعية يمكن لها فرصة التأثير في تكييف هذا البرنامج الحكومي ،كما حدد القانون العضوي 99-02 الصادر في 08مارس 1999 ،ذلك وتجدر بالذكر ان التعديل الدستوري وحسب نص المادة 94 قد حدد تكييف برنامج الحكومة للوزير الاول الذي يستشير رئيس الجمهورية في ذلك ويسمي بمخطط الحكومة

ولم يحدد الدستور الجزائري لكيفيات التصويت على البرنامج الحكومي ،هل يتم التصويت بالأغلبية العادية ام هل يتم بالأغلبية المطلقة ولكن في نهاية المناقشة يتم اما التصويت بالموافقة او التصويت بعدم الموافقة².

¹ بوسالم دنيا ،المرجع السابق،ص41

² بوسالم دنيا، نفس المرجع ،ص 45

1/- التصويت بالموافقة على مخطط الحكومة

بناء على نص المادة: 50 من القانون العضوي 16-12 والتي تنص "يقدم الوزير الاول الى مجلس الامة عرضا حول مخطط عمل الحكومة خلال العشرة (10) ايام ،على الاكثر، التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 94 من الدستور يمكن مجلس الامة ان يصدر لائحة"¹.

في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة للوزير الاول فان النتيجة التي تلي ذلك مباشرة هي قيام الوزير الاول بعرض هذا البرنامج امام مجلس الامة، وإن عرض المخطط على مجلس الامة يستلزم ان يتم عرضه على المجلس الشعبي الوطني اولا .

إن مجلس الامة له ان يصدر لائحة "

2/- عدم التصويت بالموافقة (التصويت بالرفض)

نصت المادة 95 من التعديل الدستوري 2016 "يقدم الوزير الاول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة. يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا اولا حسب الكيفيات نفسها."

اذا في حالة رفض المصادقة على برنامج الحكومة يقوم الوزير الاول بتقديم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية حيث ان رئيس الجمهورية وتبعاً لهذه الاستقالة يقوم بتعيين وزيرا اولا بنفس الكيفيات التي عين بها الوزير الاول السابق ،هذا الاجراء خطير جدا وهذا هو السلاح الذي تملكه السلطة التشريعية التي يمكن أن تؤثر به على السلطة التنفيذية إذا ما قامت به.

وحسب المادة 96 من التعديل الدستوري 2016 "اذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا "

وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية الى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل اقصاه ثلاثة 03 أشهر."

القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 اوت 2016 ،يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .¹

من منطلق أن المجلس الشعبي الوطني يعبر عن سيادة الشعب بإعتباره منتخبا من طرفه فإن عدم حصول الحكومة من جديد لموافقته تعرضه للحل وجوبا فإن هذا الإجراء يتعارض مع وظيفة البرلمان والمتمثلة في الرقابة من جهة ومن جهة أخرى هو إجراء يفرض عليه الموافقة على برنامج الحكومة من جديد .

يعتقد بعض الفرنسيين أن الرئيس بإمكانه الحفاظ على حكومات ثابتة بتكوينه وزارات وسطية (centristes) ،تستند طورا إلى اليمين ،وطورا إلى اليسار ،بلعبة "الأغلبية المتناوية"، إذ أن تهديد حل البرلمان يمنع الجمعية الوطنية من قلبها .¹

الفرع الثاني: بيان السياسة العامة للحكومة

أولا: تعريف بيان السياسة العامة للحكومة

يراد ببيان السياسة العامة تقديم الحكومة سنويا عرضا عن مدى تنفيذ برنامجها الذي سبق للبرلمان وأن وافق عليه ،فهو بهذا عبارة عن وسيلة إبلاغ ،أي احاطة للبرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة الفارطة من البرنامج ،وما هو في طور التحقيق ،كما تبرز الحكومة من خلال الصعوبات التي اعترضتها والافاق المستقبلية التي تنوي القيام بها .²

رتب المؤسس الدستوري في النظامين الفرنسي والجزائري احكام مسالة حجب الثقة عن الحكومة في نظام قانوني ،يقول بطريقة ضمنية انه يفصح عن مبدأ مونتسكيو ،وبزعمه هذا ليس عصيا ذلك في اعتقادنا على التبرير ،اذ الواقع النظري هو ان النظام البرلماني سواء كان ذا طابع تقليدي او ذا رجحان حكومي او منحى رئاسي كان له في رأيي المؤسس الدستوري تصور شامل لمبدأ(السلطة توقف السلطة) هذا التصور العام يفصح عن صور متباينة ولا ريب في أنها هي التي تعنينا هنا بصفة خاصة في اخر المطاف .³

حيث انه بناء على نص المادة 98 من التعديل الدستوري 2016"يجب على الحكومة ان تقدم سنويا الى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة.

موريس دوفرجيه،المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الانظمة السياسية الكبرى،ترجمة د.جورج سعد.الطبعة الاولى 1992،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

² http://ammarabbes.blogspot.com/2014/11/blog-post_7.html

³ عبدالله بوقفة ،المرجع السابق ص402

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة .

يمكن ان تختتم هذه المناقشة بلائحة .

كما يمكن ان تترتب على هذه المناقشة ايداع ملتصق الرقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153 154 155 ادناه.

ثانيا : مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة

حسب نص المادة 51 من القانون العضوي 16-12" يجب على الحكومة ان تقدم كل سنة ، ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها الى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة طبقا لأحكام المادة 98 من الدستور .

يترتب على بيان السياسة العامة اجراء مناقشة تتناول عمل الحكومة .

يمكن ان تختتم هذه المناقشة بلائحة ¹

وحسب المادة 52 من القانون العضوي 16-12 " تقدم اقتراحات للوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال الاثني والسبعين (72) الساعة الموالية لانتهاؤ تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان ² .

إن الوزير الأول هو الشخص المعني الذي يقدم بيان السياسة العامة للحكومة حسب الدستور الحالي ، سابقا كان رئيس الحكومة هو المعني بتقديم هذا البيان ، حيث أن السيد أحمد أويحي وبصفته رئيسا للحكومة قدم بيان للسياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني سنة 2010 .

كما أن الوزير الاول ملزم بتقديم بيان السياسة العامة للحكومة كل سنة .

ان تقديم بيان السياسة العامة للحكومة يليه مباشرة مناقشة البرلمان لهذا البيان، بعد المناقشة يمكن أن تختتم بلائحة ، هذا الإجراء يتم وفق شروط نص عليها الدستور وهي:

¹ المادة 51 القانون العضوي 16-12 المؤرخ في : 08/03/2016 الناظم للعلاقات بين البرلمان والحكومة .

² المادة 52 القانون العضوي 16-12 .

- حيث أنه يتم تقديم اقتراح اللائحة خلال 72 ساعة بعد الإنتهاء من تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان.

- يجب أن يتم توقيع إقتراح اللائحة من طرف (20) نائبا.

- يجب أن يتم ايداع اقتراح اللائحة من طرف مندوب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني .

- لا يمكن للنائب أن يوقع أكثر من إقتراح لائحة.

- تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت في حالة تعددها .

كما أنه بناءا على النص 98 من الدستور الحالي للبلاد والتي تفيد بتقديم اللائحة لم تنص على الجدوى من هذا الإجراء خصوصا أن المشرع لم ينص على الاثر القانوني للحكومة من خلال إصدار هذا الإجراء .

المطلب الثاني : ملتمس الرقابة والتصويت بالثقة

ان اكبر خطر يهدد ويؤثر على الحكومة هو امكانية اسقاطها ،نتيجة عدم توافقها مع البرلمان أو عدم حصولها على الثقة اللازمة منه، ولذلك فإن ايداع ملتمس الرقابة والتصويت بالثقة اجرائين خطيرين في التأثير على الحكومة ،وسنشرح هذين الاجرائين :

الفرع الأول: ملتمس الرقابة

يختلف ملتمس الرقابة على باقي اللوائح التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، نظرا لخطورته فقد تم تقييده من طرف المشرع الجزائري حيث لا يمكن إيداع ملتمس الرقابة إلا بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة للحكومة، ويتبع بنقاش بالإضافة إلى تقييده بعدد من النواب، وأنه يجب أن يقدم من طرف العدد المحدد من النواب وذلك بتحديد نسبة السبع.

ونظرا لتרכيبة المجلس الشعبي الوطني بإعتبار ان أغلبية النواب من الحزب الحاكم فإن فرص التصويت لملتمس الرقابة صعبة التحقيق ،وكذلك عدم إمكانية إشراك نواب الكتل الأخرى نظرا للإختلاف وجهات النظر لكل كتلة والخلفية السياسية لها.

في الجزائر يتم ايداع ملتصم الرقابة بناء على نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تقول "...كما يمكن ان يترتب على هذه المناقشة ايداع ملتصم رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153 و 154 و 155 أدناه"

فبناء على المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص "...لدى مناقشة بيان السياسة العامة ،أن يصوت على ملتصم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

ولا يقبل هذا الملتصم الا اذا وقع (1/7) عدد النواب على الأقل .

والمادة 154 من التعديل الدستوري والتي تنص "تتم الموافقة على ملتصم الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (2/3) النواب .

ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ ايداع ملتصم الرقابة ¹

وعليه فإن الشروط العامة التي ألزمها المؤسس الدستوري لوقوع وتجسيد ملتصم الرقابة هي :

- ان يكون ايداع ملتصم الرقابة بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة ،ولا يكون بمناسبة مخطط عمل الحكومة.
- أن يتم عن طريق التصويت على مسؤولية الحكومة.
- ان يتم بتحقيق نصاب قانوني معين وهو توقيعه من طرف (1/7) من عدد نواب المجلس الشعبي الوطني
- لا يتم الموافقة على ملتصم الرقابة الا بعد موافقة (2/3) من عدد النواب
- لا يتم التصويت عليه الا بعد (03) أيام من تاريخ ايداعه .

¹ القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 اوت 2016 ،يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

وبالنظر لخطورة هذا الإجراء والنتائج التي قد تترتب عليه، فقد أحاطه المؤسس الدستوري بشروط وإجراءات مشددة تجعل من الصعب، إن لم نقل من المستبعد نجاحه، إلا في حالة إجماع النواب عليه.

لقد ربط المؤسس الدستوري اللجوء إلى ملتصم الرقابة ببيان السياسة العامة، وهذا معناه أن النواب لا يمكنهم ممارسة هذا الحق إلا مرة واحدة في السنة على الأكثر؛ وعلى الرغم من معقولية هذا الشرط، على اعتبار أنه يقلل من الأزمات السياسية، لمحافظته على الاستقرار الحكومي لمدة سنة على الأقل، إلا أنه كان بالإمكان الحد من استعمال هذا الإجراء بعدم السماح للنواب من توقيع أكثر من ملتصم رقابة واحد خلال الدورة التشريعية العادية الواحدة.¹

والمتعارف عليه اننا لم نشهد من قبل أنه قد تم ايداع ملتصم رقابة وتم اسقاط الحكومة ولكن يبدو ان المؤسس الدستوري الجزائري حاول ان ينص على هذا الإجراء ولكن لتفعيله يجب المرور على اجراءات صعبة. ومن جانب اخر هو للتأثير على نفوذ السلطة التنفيذية من بسط نفوذها والزامها بالخضوع للرقابة ولكن المؤسس الدستوري لم ينص في حالة لم تقم الحكومة ببيان السياسة العامة وهو ما لا يسمح بالمجلس الشعبي الوطني بالقيام باجراء ملتصم الرقابة .

ومقارنة بالتشريعات الأخرى فان هذه الشروط التي تنص على ملتصم الرقابة والتي يصعب أن تجتمع مرة واحدة لصعوبة النتائج المترتبة على ايداعه، فالمؤسس الدستوري المغربي أورد شروطا مشابهة لما هو الحال عندنا

ويمكن لمجلس النواب يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها وذلك بالموافقة على ملتصم الرقابة، ولا يقبل هذا الملتصم الا اذا وقع على الاقل ربع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا تصح الموافقة على ملتصم الرقابة من لدن مجلس النواب الا بتصويت الاغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع ملتصم الرقابة، وتؤدي الموافقة على محل ملتصم الرقابة إلى استقالة الحكومة إستقالة جماعية.

¹ http://ammarabbes.blogspot.com/2014/11/blog-post_7.html

وإذا وقعت موافقة مجلس النواب على ملتمس الرقابة فلا يقبل بعد ذلك تقديم أي ملتمس رقابة أمامه طيلة سنة.¹

وكذلك فقد نص القانون العضوي رقم 16-12 حسب المواد

المادة 58 والتي تنص "يجب ان يوقع ملتمس الرقابة ليكون مقبولا، (1/7) عند النواب، على الاقل وتلك طبقا لاحكام المادة 153 من الدستور"

وكذلك حسب المادة 59 التي تنص على "لا يمكن ان يوقع النائب الواحد اكثر من ملتمس رقابة واحد"

والمادة 60 من نفس القانون والتي تنص "يودع نص ملتمس الرقابة مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني .

ينشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ويعلق ويوزع على كافة النواب.

حيث لدى تفحص نصوص الدساتير السابقة في نظامنا السياسي يتبين أن آلية ملتمس الرقابة، الموجهة للحكومة كجهاز داخل السلطة التنفيذية لا وجود لها في دستوري 1976 و 1963 بل تناول دستور 1963 مسألة لائحة سحب الثقة من رئيس الجمهورية، كما ان التعديل الدستوري 03 نوفمبر 1988، نص فقط على امكانية اللجوء الى اصدار اللائحة فقط حول البيان.

لقد تم ادراج هذه الالية لأول مرة في دستور 1989، وتم تأكيدها في دستور 1996 بذات الشروط والاجراءات والاثار التي تنجر عن ممارستها، وكذلك بذات الاطار أيضا المتمثل في ربط استعمالها في مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة السنوي، وبالتالي امكانية تحريك هذه الالية لا يتاح للمجلس الا في موضع وحيد ومرة واحدة في السنة عكس النظام الفرنسي²

الفرع الثاني :التصويت بالثقة

¹ نعمان عطاءالله الهيتي، الرقابة على الحكومة، الطبعة الاولى، 2007، دار أرسلان للطباعة والنشر والتوزيع، ص 134.

² بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 41

موضوع التصويت بالثقة من إختصاص الوزير الأول خلافا لملتصم الرقابة المخصص أصلا لنواب المجلس الشعبي الوطني، وبنشأ هذا الحق للوزير الأول في حالة حدوث خلاف بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني حول موضوع معين أو نتيجة عدم موافقة المجلس على قانون معين إلا أن هذه لم تنص على شروط معينة لطرح موضوع التصويت بالثقة ولا بالأغلبية المطلوبة للموافقة على لائحة الثقة وإكتفت بالنص على أنه في حالة عدم الموافقة يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته بصفة تضامنية وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يقوم بحل المجلس الشعبي الوطني (المادة 147) قبل قبول إستقالة الوزير الأول.¹

مقارنة بالذساتير العربية التي تنص أكثريتها على مسألة التصويت بالثقة وكيفيات سحبها. كما نصت أغلب هذه الذساتير على صلاحية البرلمان سحب الثقة من الوزارة وإسقاطها، ونص بعضها على أن لرئيس البلاد الحق في تقديم طلب الى البرلمان بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء .

كما أن لمدد محدد من أعضاء البرلمان يختلف من بلد لآخر الحق في تقديم طلب بسحب الثقة من رئيس الوزراء، وغالبا ما تنص الذساتير أن يكون ذلك بعد الاستجواب² وفي مصر الوزراء مسؤولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسؤول عن أعمال وزارته.

ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد إستجواب، وبناء على إقتراح عشر أعضاء المجلس، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس.³

¹ مولود ديدان، المرجع السابق، ص 370

² نعمان عطاء الله الهيبي، نفس المرجع، ص 127

³ نعمان عطاء الله الهيبي، المرجع السابق، ص 132

ربما تختلف التسميات التي تنظم فكرة الثقة في الحكومة فهناك من يسميها التصويت بالثقة وذلك بطلب من الحكومة ،أو سحب الثقة اذا كان من طرف البرلمان.

اذا يمكن للوزير الأول وبمبادرة منه أن يعرض تصويتا بالثقة من قبل المجلس الشعبي الوطني على بيان السياسية العامة شريطة تسجيله في جدول أعمال المجلس وجوبا ، وهذا وفق لنص المادة 84 فقرة 5 التي تنص على مايلي:"لرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة."

وإذا كانت المسؤولية الوزارية تعتبر أكبر دليل على مدى العلاقة التي تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية ،فإن هذه المسؤولية غالبا لا تقرر إلا أمام المجلس المنتخب ،دون المجلس الاخر المعني اذا كان النظام السياسي يأخذ بنظام المجلسين النيابيين¹.

وهذا ما يلاحظ على المؤسس الدستوري الجزائري الذي لم ينص على دور مجلس الأمة في هذا الإجراء، فحسب نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص "...للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة .وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة...".

كذلك المواد :63،64،65،من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في:25 أوت 2016 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ،ومجلس الأمة ،وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

و يلاحظ أن التصويت بالثقة مثله مثل ملتصق الرقابة يتم أثناء تقديم الوزير الأول بيان السياسية السنوي أمام المجلس الشعبي الوطني فيمكن للوزير الأول بطلب منه التصويت بالثقة.

¹ نعمان أحمد الخطيب ، المرجع السابق، ص 385.

ويتم أدرج التصويت بالثقة ضمن جدول الأعمال وتتم مناقشته وفقا للمادة 63 من القانون 02/99 ويكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة وفقا للمادة 64 من نفس القانون وفي حالة رفض التصويت بالثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية.

وفي هذا الإطار يمكن إبداء بعض الملاحظات على مدى فعالية التصويت بالثقة في النظام الجزائري مقارنة بالتصويت على لائحة ملتصم الرقابة¹

إن التصويت بالثقة إجراء يقوم به الوزير الأول بمبادرة منه دون أي قيد وشرط بالنتيجة يمكن هناك معارضة لأعمال الحكومة داخل المجلس الشعبي الوطني إلا انه يتمتع عن التوجه لطلب التصويت بالثقة في حالة ما إذا لم تتمكن المعارضة البرلمانية من التوصل إلى تصويت أو اقتراح لائحة ملتصم الرقابة.

وحسب المادة 84 الفقرة السادسة من الدستور والمادة 64 من القانون العضوي واللذان تتصان على انه في حالة رفض التصويت بالثقة للحكومة وقبل استقالة الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية يمكن لهذه الأخيرة الجوء إلى أحكام المادة 129 من الدستور، والمتعلقة بحقه في حل المجلس الشعبي الوطني وهذا خلافا لملتصم الرقابة الذي لا ينص فيه الدستور ولا قانون 02/99 على إمكانية اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني وفقا للمادة 129 السالفة الذكر إذا صادق المجلس على اللائحة .

لذلك فان لائحة ملتصم الرقابة تعتبر اجراء خطير من صلاحيات المجلس الشعبي الوطني في مواجهة الحكومة ومقارنة بالتصويت بالثقة الذي يمكن أن يقوم فيه رئيس الجمهورية بإنقاذ الوزير الأول بحله للمجلس الشعبي الوطني .

كما يتم اجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة و الوزير الأول على ان تجري هذه الانتخابات في اجل أقصاه ثلاثة

¹ المادة 5/84 من الدستور 1996، المادة 62 من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في: 08/03/1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ومجلس الأمة وعملهما

اشهر. ،ومنه فان الوزير الأول باعتباره ممثل للحكومة يسعى للتصويت بالثقة من طرف المجلس الشعبي الوطني وهذا لدعم مركزه السياسي أما في مواجهة رئيس الجمهورية أو مواجهة التشكيلات السياسية المعارضة له، وتقويته داخل البرلمان أو عند عرض بيان السياسة العامة .

ان ممارسة اجراء حجب الثقة عن الحكومة وسيلة عليا تبقى بيد البرلمان لإسقاط الحكومة ،والنظم الرئاسية والديمقراطيات الغربية لاتأخذ بهذا المبدأ وليس له مكان في النظم الرئاسية في الديمقراطيات الغربية التي تقوم على أساس حكم جماعة الاغلبية مما يجعل هذا الإجراء فاقد المفعول لأن الحكومة ضامنة أصلاً أغلبية البرلمان¹

المطلب الثالث: الاستجواب والأسئلة ولجان التحقيق

نظر لثنائية الجهاز التشريعي فان كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يمارس الرقابة على الحكومة وأدوات الرقابة ووسائلها تتنوع فهناك أدوات رقابية يمارسها البرلمان دون إن تترتب عنها مسؤولية الحكومة مباشرة، فهذه الوسائل تعتبر أدوات ووسيلة إعلامية حول تصرفات الحكومة فالقيام بالمراقبة ينبغي توافر المعلومات ومن المعلوم أن للبرلمان وسائل عديدة ومن أهمها الاستجواب ،الأسئلة ،لجان التحقيق .

الفرع الأول: الاستجواب

يعتبر الاستجواب أداة من أدوات الرقابة البرلمانية على الحكومة وذلك وفق للمادة 133 من دستور 1996 "يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة"².

تنص معظم الدساتير العربية على إمكانية أعضاء البرلمان توجيه إستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل ضمن إختصاصاتهم .

1 حسان محمد شفيق أعاني، المرجع السابق، ص349-350

² المادة 133 من دستور 1996

والاستجواب هو مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في أمرها أو الغاية منه¹. الاستجواب أخطر من السؤال فهو ليس طلب معرفة أو تناول رأي آخر وصول الى حقيقة بقدر ما هو محاسبة أو استيضاح يتضمن في طياته إتهاما للوزارة أو أحد الوزراء، قد يؤدي إلى طرح الثقة بالوزير أو الوزارة .

وبالرغم من أن بعض الدساتير قد أوردت النص على الإستجواب مقترنا بالسؤال . إلا أنها في الغالب تخصصه بالضمانات التي يجب أن يحاط إستعماله بها حتى لا تسرف البرلمانات في الإلتجاء اليه .²

وومنه فان الاستجواب أسئلة حول موضوع أو وضع معين من قبل عضو وبعض الأعضاء تقابله ردود من جهة الوزير وطبيعة الاستجواب انه لا يحصر المناقشة بين من قدم الاستجواب والوزير بل انه يتضمن إمكانية إثارة مناقشة عامة يتدخل فيها كل من يراقب أعضاء المجلس وقد تنتهي إلى طرح الثقة بالوزارة كلها أو الوزير معينة.

وعليه فان الاستجواب اخطر من السؤال، فالاستجواب هو إجراء من إجراءات تقتضي حقيقة أو حقائق معينة تتعلق بأوضاع معينة في احد الأجهزة التنفيذية يجري على أساس تبادل الأسئلة من مقدم الاستجواب وتقابله إجابة الوزير الأول على الأسئلة.

و اجابة الوزير أو الوزير الأول على الأسئلة وتتم إجراءات الاستجواب بتبليغ موضوعه إلى الحكومة عن طريق رئيس المجلس، وينبغي إن يتم النظر فيه خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إيداعه .

حيث يقوم مندوب أصحاب الاستجواب في الجلسة المنعقد لذلك عرضا حول الموضوع الذي يطرح فيه إيضاحات واستفسارات وتساؤلات حول عمل الحكومة في ميدان معين.

¹ نعمان عطاء الله الهيبي، المرجع السابق، ص 101

² نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 383

وبناء على نص المادة 151 من التعديل الدستوري 2016 والتي تنص "يمكن أعضاء البرلمان إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة .ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.

يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة " ، ويتم تبليغ نص الاستجواب من قبل ثلاثين نائبا أو ثلاثين عضو من مجلس الأمة على الأقل بعد توقيعه وحسب الحالة يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الأمة بتبليغه إلى الوزير الأول خلال الثماني وأربعة ساعة الموالية من تاريخ الإيداع.

بناء على نص المادة 67 من القانون العضوي 16-12.¹

حيث أنه بالتشاور مع الحكومة يحدد مكتب المجلس الوطني أو مكتب مجلس الأمة الجلسة التي يعرض فيها الاستجواب على أن تعقد هذه الجلسة خلال الخمسة عشر يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع نص الاستجواب. وأثناء الجلسة المخصصة لهذا الغرض يقوم ممثل النواب أو الأعضاء الذي بادر بنص الاستجواب بعرضه، على أن تقوم الحكومة بالإجابة عن ذلك ومنه فشرط الاستجواب تتمثل في:

- أن يكون الاستجواب حول قضية واحدة من قضايا الساعة.
- أن يتوقع طلب الاستجواب 30 نائبا من مجلس الشعبي الوطني او 30 عضوا من مجلس الأمة.
- أن يودع لدى مكتب المجلس الوطني أو مكتب مجلس الأمة وبالتشاور مع الحكومة .
- الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب تكون خلال 15 يوما على الأكثر من تاريخ ايداعه.
- أما عن إجراءات مناقشة الاستجواب فهي على النحو الآتي بناء على نص المادة 68 من القانون العضوي 16-12. :

المادة 16: القانون العضوي 16-12، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ومجلس الأمة¹ وعملهما

- يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يبين فيه موضوع الاستجواب خلال الجلسة المخصصة لهذا الغرض.

- يقوم ممثل الحكومة بالرد على ما ورد في الاستجواب في نفس الجلسة.

والاستجواب ليس علاقة بين عضو البرلمان والوزير وإنما يجوز لكافة أعضاء المجلس الاشتراك فيه .بل يجوز اذا ما استرد المستوجب استجوابه ان يستمر المجلس وقد يؤدي الاستجواب في النهاية إلى طرح الثقة بالوزير أو الوزارة¹

وفي مصر لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء ونوابهم ،لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم .

وتجرى المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه، الا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة .²

وفي الأخير ومن خلال ما سبق نستنتج إن الاستجواب مجرد طلب معرفة بيانات وتظهر خطورة الاستجواب انه في حالة عدم اقتناع النواب ،أو معلومات في مسألة معينة برد الحكومة قد يؤدي ذلك إلى إنشاء لجنة برلمانية يتم فيها الاستماع إلى أعضاء الحكومة حيث ما نص فيها الاستماع إلى أعضاء الحكومة حسب ما نصت عليه المادة 133 فقرة 2 من دستور 1996 .

والملاحظة إن تبليغ تعزيز اللجنة البرلمانية إلى الحكومة قد يؤدي إلى المسؤولية السياسية ويمكن إن ينجم عنه إسقاط للحكومة.

ان الواقع العملي لم يتم القيام باستجواب ومواصلة الخلاف للحكومة وصولا الى اسقاطها.

أن الاجراءات التي يتطلبها الاستجواب وخاصة اشتراط (30) عضوا او (30) نائبا هو إجراء صعب التحقيق ،كما أنه في حالة ما إذا تم تقديم الاستجواب وتمت الاجابة او لم تتم حسب الحالة

¹ عطاء الله الهيتي ،المرجع السابق ،ص 384.

² عطاء الله الهيتي ،المرجع السابق ، ص 105.

ماهي النتيجة المباشرة لذلك وماهو الوضع القانوني لتأثير هذا الاجراء على الحكومة او الوزارة المعنية .

الفرع الثاني :الأسئلة

أول سؤال سجل تاريخيا يعود وقته في 09 شباط -1721 حينما سأل الكومت كوبيير عضو مجلس اللوردات رئيس الوزراء الكومت سندرلاند .أما في مجلس العموم فإن أول سؤال مسجل تاريخيا إلى عام 1783. ولكن لم تستقر إجراءات السؤال قانونيا إلا بعد عام 1888 حينما نظم أمره في قانون خاص .¹

يقصد بالسؤال الاستفسار والاستيضاح الذي يطلبه أي عضو من أعضاء البرلمان من الوزير بشأن مسألة معينة

والسؤال علاقة ثنائية بين عضو البرلمان والوزير لا يتدخل فيها أي عضو آخر من أعضاء البرلمان. لذا فهو حق شخصي لعضو البرلمان الذي يجوز له أن يتنازل عنه أو أن يحيله إلى استجواب إذا لم يقتنع بإجابة الوزير على السؤال .²

على الرغم أنه لا الدستور ولا القانون العضوي رقم:02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان أشار الى ذلك.³

حيث أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد نص على ذلك.

نصت المادة 152 من الدستور :

"يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة .

ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما .

¹ حسان محمد شفيق العاني، المرجع السابق، ص 341

² نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 383

³ صويلح بوجمعة، المرجع السابق، ص 87.

يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتداول ،جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة".

إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة ،شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة .¹

وعملا بنص المادة 134 من الدستور 1996 التي تنص على ما يلي: "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ويكون الجواب عن السؤال الكتابي خلال اجل ثلاثون يوما ويتم الإجابة عن "الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس .²

إن الإختلاف بين السؤال الكتابي والسؤال الشفوي إختلاف جوهري ،راجع إلى إختلاف دور كل من منهما، فالسؤال الكتابي يهدف أساسا إلى الحصول على توضيحات أو معلومات حول مسألة معينة بالذات ،تتعلق عموما بتنفيذ او تطبيق نص قانوني أو تنظيمي معين ،أو لفت الإنتباه إلى وجود مشكل يحتاج إلى تدخلها ،وهذا حسبما بينت تجربة البرلمان الغربية مما يدل على ضيق مجال السؤال الكتابي أو الطبيعة الثانوية لموضوعاته ، إضافة الى أثره المحدود جدا على الرأي العام ذلك أن الجواب عن السؤال يوجه إلى عضو البرلمان صاحب السؤال فقط ورغم النشر في الجريدة الرسمية (للمجلس) فإن الإطلاع عليه يبقى محدودا جدا سواء بالنسبة للمواطنين أو حتى لأعضاء البرلمان الآخرين أنفسهم³.

أما السؤال الشفوي فهو بالأساس ذو بعد سياسي ،وله أثر قد يكون حاسما على مستوى الرأي العام ومن ثم على المسؤولية السياسية للحكومة ،حسب الأنظمة ،إضافة إلى مجاله غير محدود بموضوعات معينة مبدئيا

¹ مولود ديدان ،المرجع السابق ،ص372.

² المادة 134 من دستور 1996

³ مولود ديدان ،نفس المرجع ،ص 372

فدستور 1976 إستبعد نهائيا السؤال الشفوي بمختلف أشكاله ،وفي هذا دلالة كبيرة على الطبيعة السياسية للسؤال الشفوي وعلاقته بمسؤولية الحكومة السياسية التي لم تكن مسؤولة أمام المجلس الشعبي الوطني ،علما أن الدستور أخذ بالسؤال الكتابي والاستجواب وإنشاء لجان التحقيق والاستماع الى الوزراء.¹

ومع ذلك فإن السؤال الكتابي والسؤال الشفوي يشتركان في كونهما من صميم الأنظمة البرلمانية الصرفة خاصة إنجلترا ،وقد نشأ عرفيا من حيث أسسهما القانوني .

في مرحلة لاحقة نصت عليهما بعض الدساتير ،منها خصوصا الدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة 48 ف2 وكان ذلك لأول مرة .

وبالرجوع للنظام الجزائري ،فإن الخاصيات البرلمانية تكاد تكون منعدمة فيه ،مما يجعل السؤال عديم الأثر.²

وتتم اجراءات طرح السؤال طبقا لأحكام القانون العضوي 16-12 وطبقا لأحكام الدستور ولا سيما المادة 152 منه .

حيث يمكن لأي عضو من البرلمان توجيه إما سؤال شفوي أو سؤال كتابي إلى عضو الحكومة

فالسؤال الشفوي :

-يتم بإيداع نص السؤال من قبل العضو صاحب السؤال لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو لدى مكتب مجلس الأمة حسب الحالة.

- يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة ويتم تحديد كفيات طرح السؤال الشفوي حسب النظام الداخلي لكل غرفة

¹ مولود ديدان ،المرجع السابق ،ص372

² مولود ديدان ، نفس المرجع ،ص373

- تتم الاجابة من طرف عضو الحكومة الذي تم توجيه السؤال الشفوي إليه، في أجل لا يتعدى "30" يوما من تاريخ التبليغ .
- كما أنه لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن يعقد بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة.
- يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان والحكومة .
- كما أنه لكل عضو من البرلمان سحب سؤاله الشفوي وتحويله إلى كتابي قبل الجلسة المخصصة لهذا الغرض .وتبلغ الحكومة بذلك .
- لا يمكن عضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة .
- ومقارنة بالتشريعات الأخرى نجدها مشابهة لما هو الحال عندنا .
- في الكويت لكل عضو أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لا يستضاح الأمور الداخلة في إختصاصهم بما في ذلك الاستفهام عن امر يجهله العضو والتحقق من حصوله واقعة وصل علمها إليه.
- ولا يجوز أن يوجه السؤال إلا من عضو واحد ويكون توجيهه إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى وزير واحد.¹
- ويجب أن يكون السؤال موقعا من مقدمه .ومكتوبا بوضوح وإيجاز قدر المستطاع ولن يقتصر على الأمور التي يراد الاستفهام عنها بدون تعليق عليها وإلا يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو اضرار بالمصلحة العليا للبلاد فإذا لم تتوفر في السؤال هذه الشروط جاز لمكتب المجلس استبعاده بناء على إحالة من الرئيس ،فإن لم يقتنع العضو

¹ نعمان عطاءالله الهيتي ،المرجع السابق ،ص84

بوجهة نظر المكتب عرض الأمر على المجلس للبت فيه دون مناقشة أو ذلك قبل اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في المادة 123 من هذه اللائحة.¹

الفرع الثالث: لجان التحقيق

تعد لجان التحقيق البرلمانية من بين الآليات الفعالة للرقابة البرلمانية تجاه الحكومة عملاً بإحكام المادة 161 من الدستور يمكن للبرلمان بغرفتيه أن يبسط رقابته على عمل الحكومة عن طريق تشكيل لجان تحقيق في القضايا المتعلقة بالمصلحة العامة.

وعن لجان التحقيق يتصف عملها بأهمية كبرى، وهي لجان مؤقتة نوعية خاصة يؤلفها في حالات محددة... وهي غالباً ما تتألف بناءً على إقتراح عدد من النواب وبقرار من المجلس أو بإقتراح من إحدى لجانه وقد تكون مشتركة ما بين المجلسين ومن الخطوات الهامة في سياق الممارسة تعاملت لجنة تحقيق في قضية "البازو" ومجالات أخرى في رخص التجارة الخارجية واستحقاقات انتخابية.²

قد لا يرى البرلمان أن يستقي المعلومات من الوزراء، بل يقوم هو بنفسه بالإطلاع على أمر معين والاتصال بالأطراف المعنية وذلك ليتسنى معرفة الحقيقة وتقدير الأمور بدقة .

ولكن البرلمان في هذه الحالة لايقوم بهذا العمل بكامل أعضائه بل يعهد بذلك الى بعض لجانه سواء منها الدائمة أو المؤقتة التي تشكل خصيصاً لذلك .

ويحصل التحقيق في أغلب الأحيان لفحص الطعون المقدمة بشأن صحة نيابة أحد أعضائه، أو للوقوف على عيوب وإنحرافات بعض الأجهزة العامة.³

يحق للبرلمان في أغلب الدساتير العربية أن يؤلف لجان التحقيق أو أن ينتدب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في إختصاصه .

¹ نعمان عطاءالله الهيتي، المرجع السابق، ص 85

² صويلح بوجمعة، المرجع السابق، ص 93

³ نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 384.

ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منها.¹

ففي الجزائر وبناء على المادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي نصت على: "يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار إختصاصاتها أن تنشأ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة .

لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي ."

وبناء على المادة 77 من القانون العضوي 16-12 فإن كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة له صلاحية إنشاء لجان تحقيق في أي وقت وفي قضايا ذات المصلحة العامة.²

- ويتم إنشاء لجنة التحقيق بإقتراح لائحة يتم إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني

ومكتب مجلس الأمة ،وبوقعه على الأقل (20) نائبا أو (20) عضوا من مجلس الأمة.

- يجب أن تحدد بدقة في إقتراح اللائحة الوقائع التي يستوجب التي تستوجب التحقيق أو التحري.

- يتم التصويت على إقتراح اللائحة بعد الإستماع إلى مندوب أصحاب اقتراح اللائحة ورأي اللجنة المختصة بالموضوع .

- يتم تعيين أعضاء لجان التحقيق من بين نواب المجلس الشعبي الوطني أو من بين أعضاء

مجلس الأمة حسب الشروط التي يحددها النظام الداخلي في تشكيل اللجان الدائمة لكل منهما .

- يتم تبليغ وزير العدل بموضوع اقتراح اللائحة للتأكد على أنها ليست محل إجراء قضائي .

- تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا .

- لايعين في لجنة التحقيق النواب وأعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة .

¹ نعمان عطالله الهيتي ،المرجع السابق،ص115.

القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

- تنتهي مهمة لجنة التحقيق بتقرير يسلم حسب الحالة لمجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني ويبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، ويوزع على النواب أو الأعضاء حسب الحالة .

تخول للجنة التحقيق الإطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها .

ومقارنة بالتشريعات الأخرى وخاصة العربية منها :

كمصر لمجلس الشعب أن يكلف لجنة خاصة أو لجنة من لجانہ بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة أو أي جهاز تنفيذي أو اداري أو أي مشروع من المشروعات العامة وذلك من أجل تقصي الحقائق، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع الادارية أو الاقتصادية أو المالية أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة.¹

وفي النظام الفرنسي راعى الدستور الفرنسي إمكانية قيام لجان التحقيق وذلك لتسهيل عمل الجمعية الوطنية . وهذه اللجان مؤقتة في عملها لحين إنتهاء ما أنيط بها من وظائف .

فهناك نوعان إذا من اللجان :

قسم التحقيق في قضية تعرض للجنة المؤقتة وتقديم خلاصة بها إلى الجمعية وقسم آخر من اللجان للمراقبة الادارية أو المالية أو التكتيكية للمصالح العامة .²

خلاصة الفصل :

بالرغم من تطور الفقه الدستوري في دراسة تنظيم العلاقة بين السلطات في الدولة ، للوصول الى تمتع كل سلطة بصلاحيات تخصصها وتكون مستقلة في ممارستها عن باقي السلطات الاخرى

¹ نعمان عطاء الله الهيبي ، المرجع السابق ،ص 121 .

² حسان محمد شفيق ألعاني ، المرجع السابق ،ص 346

الا ان ضرورة استمرار نظام الحكم في الدولة يفرض وجود علاقة بين السلطات تستمد من طبيعة هذا النظام ، فالتعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر حاول اعطاء لكل سلطة لصلاحياتها وحاول اظهار الاستقلالية لكل سلطة وذلك ما يتجلى في ادراج الاحكام المنظمة لكل سلطة في كل باب

ولكن نجد ان هناك اختصاصات للسلطة التنفيذية تؤثر في السلطة التشريعية ،ونجد العكس كذلك فأحيانا تسمو السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية وأحيانا أخرى عكس ذلك .

الصفحة	قائمة المحتويات
I.....	إهداء.....
II.....	شكر وتقدير.....
III.....	الفهرس.....
أ / ج.....	المقدمة العامة.....
.....	الفصل الأول : التعاون بين السلطين التنفيذية و التشريعية على ضوء دستور 2016.....
7.....	المبحث الأول: مشاركة السلطة التنفيذية في الوظائف التشريعية على ضوء دستور 2016.....
7.....	المطلب الأول : مشاركة السلطة التنفيذية لوظائف السلطة التشريعية عن طريق التشريع.....
7.....	الفرع الاول: المبادرة بالتشريع.....
.....	الفرع الثاني: التشريع
11.....	بأوامر.....
.....	المطلب الثاني : مشاركة السلطة التنفيذية لوظائف السلطة التشريعية عن طريق التنظيم.....
14.....	14.....
14.....	الفرع الاول: سلطة التنظيم.....
16.....	الفرع الثاني :الاسس القانونية للسلطة التنظيمية.....
.....	المبحث الثاني: مشاركة السلطة التشريعية لوظائف السلطة التنفيذية على ضوء دستور 2016.....
18.....	18.....
18.....	المطلب الأول: موافقة السلطة التشريعية على وظائف السلطة التنفيذية.....
19.....	الفرع الاول:حالة الطوارئ.....
19.....	الفرع الثاني:الوظيفة الدبلوماسية.....
.....	الفرع الثالث: الحالة
21.....	الاستثنائية.....
.....	المطلب الثاني: مشاركة السلطة التشريعية في وظائف السلطات التنفيذية.....
22.....	22.....
22.....	الفرع الاول: المشاركة في تعديل الدستور.....
22.....	الفرع الثاني: اخطار المجلس الدستوري.....
24.....	24..... خلاصة الفصل
.....	الفصل الثاني: التأثير المتبادل بين السلطين التشريعية و التنفيذية على ضوء دستور 2016.....

26.....	المبحث الأول: تأثير السلطة التنفيذية على أعمال السلطة التشريعية على ضوء دستور 2016
26.....	المطلب الاول :حل البرلمان
27.....	الفرع الاول :الهدف من حل البرلمان
28.....	الفرع الثاني :اجراءات حل البرلمان واثاره
28.....	المطلب الثاني :تدخل السلطة التنفيذية في جدول اعمال البرلمان واجراءات المناقشة
29.....	الفرع الاول :تدخل السلطة التنفيذية في جدول اعمال البرلمان
31.....	الفرع الثاني :دور السلطة التنفيذية في اجراءات والمناقشة
33.....	المبحث الثاني: تأثير السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية على ضوء دستور 2016
34.....	المطلب الاول :مناقشة برنامج الحكومة وبيان السياسة العامة لها
34.....	الفرع الاول : مناقشة برنامج الحكومة امام البرلمان
39.....	الفرع الثاني: بيان السياسة العامة للحكومة
41.....	المطلب الثاني : ملتمس الرقابة و التصويت بالثقة
41.....	الفرع الاول :ملتمس الرقابة
44.....	الفرع الثاني: التصويت بالثقة
45.....	المطلب الثالث :الاستجواب والاسئلة ولجان التحقيق
48.....	الفرع الاول :الاستجواب
	الفرع الثاني :
52.....	الأسئلة
56.....	الفرع الثاني :لجان التحقيق
59.....	خلاصة الفصل
60.....	خاتمة
62.....	قائمة المراجع

خاتمة

رغم أن المؤسس الدستوري الجزائري حاول أن ينظم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وأن يعمل على إنشاء التوازن بين هاتين السلطتين.

إلا أنه لم يصل إلى الهدف المشهود، فالبرلمان رغم أنه يمثل الهيئة التشريعية في البلاد فنجد في بعض الأحيان يملك من الأدوات والآليات ما تمكنه من مواجهة السلطات الأخرى، ولكن في الواقع العملي لا يستطيع هذا الأخير القيام بهذه الآليات لعدة اعتبارات.

وبالنسبة للسلطة التنفيذية فإنها تبقى السلطة القوية في مواجهة السلطات الأخرى سواء من خلال التعاون بينها وبين هاته الأخيرة فهي تملك كل الصلاحيات في التدخل في أعمال السلطات الأخرى ولو أنه يمثل الجانب السلبي لمبدأ الفصل بين السلطات.

كما أنها تؤثر وبقوة تجاه السلطة التشريعية، من خلال حجم السلطات التي تتمتع بها وتؤثر فيها ما يسمح لها بأن تتعاطم وتتغول في مواجهة هذه الأخيرة، وبذلك فإن المؤسس الدستوري وبناء على الدساتير السابقة كان حريصا على أن تبقى السلطة التنفيذية تحتفظ بالنفوذ.

ولعل أهم النتائج التي يمكن أن نستنتجها هي أن :

- السلطة التنفيذية تساعد وتكمل السلطة التشريعية في بناء نظام دستوري يكون الأساس فيه الأساس فيه أن السلطة تكمل الأخرى وليس لمبدأ السلطة توقف السلطة، وهي تقدم لها الامكانيات لمساعدتها لقيامها بمهامها وتنظيم مؤسساتها.

- أن السلطة التنفيذية إن قامت بالتشريع فيما بين دورتي البرلمان عن طريق الأوامر الرئاسية أو عن طريق التنظيم "هو ليس تعد على السلطة التشريعية والتي تختص بالتشريع لأن الأمر يتعلق بحالة المدة وهي مدة ليست كبيرة ومحدودة كما أن الأوامر تخضع لموافقة السلطة التشريعية عليها لاحقا".

- السلطة التشريعية: بقيامها الموافقة في تمديد حالة الطوارئ أو في العمل الدبلوماسي وفي تعديل الدستور ليس تعد على السلطة التنفيذية وإنما يمثل تعاون يتم ترسيما للديمقراطية وبمشاركة هذه السلطة في جميع الميادين السياسية، حيث أنها ممثلة للشعب.

- أن من خلال التأثير لكل سلطة أخرى فإن الأخذ بحل البرلمان كسلطة قوية في بدأ السلطة التنفيذية تقابله استقالة الحكومة وسقوطها بناء على ملتمس الرقابة كسلطة قوية في بدأ السلطة التشريعية.

- وأن السلطة التنفيذية في تدخلها في عمليات التشريع واجراءات المناقشة، وجدول أعمال البرلمان فإن للسلطة التشريعية في المقابل إمكانية القيام بعدة ادوات كالاستجواب، الأسئلة، لجان التحقيق...إلخ