الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة البليدة 2

كلية الحقوق والعلوم السياسية

عنوان الأطروحة

دور مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري

أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

تخصص الدولة والمؤسسات

إعـداد الطـالب

عمرانـي أحمـد

إشـراف الدكتـور

شريـط ولـيد

السنة الجامعية 2019 – 2020

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة البليدة 2

كلية الحقوق والعلوم السياسية

عنوان الأطروحة

دور مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري

أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

تخصص الدولة والمؤسسات

إعـداد الطـالب

عـمرانـي أحمـد

لجنة المناقشة

جمال بن سالم	أستاذ محاضر أ	جامعة البليدة 02	رئيســـا
شريط وليد	أستاذ	جامعة البليدة 02	مشرفا ومقررا
هاني صوادقية	أستاذ محاضر أ	جامعة البليدة 02	عضوما مناقشا
بن لخضر محمد	أستاذ محاضر أ	جامعة البيض	عضوما مناقشا
جلاب محمد	أستاذ محاضر أ	المدرسة الوطنية العليا للري	عضوما مناقشا
والي عبد اللطيف	أستاذ محاضر أ	جامعة المسيلة	عضوما مناقشا

السنة الجامعية 2019 – 2020

قال الله تعالى :

﴿ يَرْفَعِ ٱللَّهُ ٱلَّذِينَ ءَامَنُوا۟ مِنكُمْ وَٱلَّذِينَ أُوتُوا۟
ٱلْعِلْمَ دَرَجَٰتٍ ۚ وَٱللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ ﴿١١﴾ ﴾

سورة المجادلة

شكر وتقدير

بعد شكر الله عز وجل، أتقدم بشكري الخالص و تقديري العظيم إلى الأستاذ الفاضل والمشرف على هذا العمل، أستاذ **شريط وليد**، على ما قدمه لي من توجيهات وإرشادات مستضيئة وعلى رحابة الصدر وروح التواضع والتعاون الذي أبداه لي ، كما أسدي شكري الخاص إلى ***أساتذتي بجامعة البليدة 2 ومن خلالهم إلى أعضاء اللجنة المحترمة لقبولهم دراسة ومناقشة هذا العمل المتواضع وإلى كل أصدقائي بالدراسة وأخص بالذكر الدكتور علي بدراني، وإلى كل من آزروني و تحملوا معي جزءا من عناء هذا العمل المتواضع و الذي آمل أن يكون لبنة رصينة مباركة في بناء نظام حكم جزائر المليون و نصف المليون شهيد وليس ذلك على الله ببعيد.***

الطالب: أحمد عمراني

الإهداء

إلى روح والدي العزيزين ومن أدين لهما بحياتي وكل إنجازاتي العلمية والعملية.

إلى أفراد أسرتي الأعزاء كل بإسمه بداية بالزوجة الكريمة وأولادي الأحباء سناء، وعبد الرحمن، ياسمين، ومريم

وإلى كل إخوتي وأخواتي الأحباء...

إلى كل الأهل والأصداق والأحباب كل بإسمه

إلى كل من تسره مسراتي ويفرح لنجاحاتي...

أهدي هذا العمل المتواضع .

الطالب: أحمد عمراني

ملخص الدراسة:

يعد مجلس الأمة مؤسسة دستورية والغرفة الثانية في البرلمان الجزائري تم استحداثه بموجب دستور 1996، ليجسد الثنائية البرلمانية ويحقق مبادئها من حيث التركيبة والاختصاص، وقد أخصه المؤسس الدستوري بصلاحيات لممارسة عمله البرلماني لكن ليس على قدم المساواة مع الغرفة الأولى.

ومن خلال هذه الدراسة سنحاول إبراز الدور التشريعي والرقابي لمجلس الأمة بعد التعديل الدستوري 2016، الذي حاول توسيع وضبط مجال عمله، إلا أن مسألة ممارسته لسلطته الكاملة في مجالي التشريع والرقابة لازالت تواجهها عدة عقبات من بينها محدودية سلطته في التشريع، ونقص أو عدم فعالية آلياته الرقابية على أعمال الحكومة والتي لا تعكس دوره الحقيقي في ترقية العمل البرلماني.

الكلمات المفتاحية:

الثنائية البرلمانية، مجلس الأمة، الغرفة الثانية، التشريع، الرقابة البرلمانية، المسؤولية السياسية.

قائمة بأهم المختصرات:

المختصرات باللغة العربية:

- ج: جزء
- ج.ر: الجريدة الرسمية
- ص: الصفحة
- ط: طبعة

La liste des abréviations:

- **A.J.D.A : Actualité juridique, droit administratif**
- **Ed : édition**
- **L.G.D.J : Librairie générale de droit et de jurisprudence**
- **N° : Numéro**
- **Op cit : Ouvrage précédent cite**
- **OPU : Office des publications universitaires**
- **OPF : Office des publications Française**
- **T : Tome**

قائمة المحتويات

الموضوع	
الآية القرآنية	
الشكر والعرفان	
الإهداء	
الملخص باللغة العربية	
قائمة المختصرات	
قائمة المحتويات	
مقدمـــــة	16
الباب الأول: الدور التشريعي لمجلس الأمة	**26**
الفصل الأول: الإطار العام للعضوية في مجلس الأمة.	**29**
المبحث الأول: الإطار الدستوري والقانوني للعضوية في مجلس الأمة	30
المطلب الأول: التركيبة العضوية لمجلس الأمة	30
الفرع الأول: طريقة اختيار أعضاء مجلس الأمة	31
أولا: الجمع بين الانتخاب والتعيين لتكوين أعضاء مجلس الأمة	31
ثانيا: الأعضاء المنتخبون في مجلس الأمة	32
ثالثا: الأعضاء المعينون بمجلس الأمة	42
الفرع الثاني: شروط وإجراءات تجديد واستخلاف أعضاء مجلس الأمة	45
أولا: الشروط المتعلقة بالعضوية بمجلس الأمة	45
ثانيا: المدة النيابية وإجراءات تجديد واستخلاف أعضاء مجلس الأمة	50
المطلب الثاني: إجراءات اكتساب العضوية بالمجلس والمهام والعلاقات المتعلقة بها	53
الفرع الأول: إجراءات إكتساب العضوية	54
أولا: إجراءات افتتاح الفترة التشريعية	54

ثانيا: إثبات العضوية وانتخاب رئيس مجلس الأمة	56
الفرع الثاني: مهام وعلاقات عضو مجلس الأمة	59
أولا: مهام عضو مجلس الأمة	59
ثانيا: علاقات عضو مجلس الأمة	62
المبحث الثاني: الآليات القانونية لتنظيم وتسيير العمل بمجلس الأمة	70
المطلب الأول: آليات القانونية لتنظيم عمل المجلس الأمة	71
الفرع الأول: أجهزة مجلس الأمة كآلية لتجسيد العضوية	72
أولا: رئيس المجلس	72
ثانيا: مكتب المجلس	79
ثالثا: اللجان الدائمة بمجلس الأمة	82
الفرع الثاني: هيئات مجلس الأمة	92
أولا: هيئة الرؤساء	92
ثانيا: هيئة التنسيق	94
ثالثا: هيئة المراقب البرلماني	95
الفرع الثالث: المجموعات البرلمانية	95
أولا: تشكيل المجموعة البرلمانية	96
ثانيا: ضوابط وإجراءات قانونية لإنشاء مجموعة برلمانية:	97
المطلب الثاني: الآليات القانونية لتسيير عمل المجلس الأمة	98
الفرع الأول: دورات المجلس الأمة	99
أولا: الدورات العادية	99
ثانيا: الدورات غير العادية	101
ثالثا: الاجتماعات الأخرى للبرلمان	104

الفرع الثاني: جلسات مجلس الأمة	105
أولا: أصل العلنية في جلساته	106
ثانيا: الاستثناء جلساته المغلقة	107
ثالثا: إجراءات تنظيم سير الجلسات بمجلس الأمة	108
الفصل الثاني: دور مجلس الأمة في صناعة القانون	**112**
المبحث الأول: مدى سلطة مجلس الأمة في إعداد القانون	113
المطلب الأول: التنظيم الدستوري لاختصاص مجلس الأمة في التشريع	113
الفرع الأول: حصر المجال التشريعي المخصص لمجلس الأمة	113
أولا: اختصاص البرلمان في التشريع بموجب قوانين عادية	115
ثانيا: اختصاص البرلمان في التشريع بموجب قوانين عضوية	118
الفرع الثاني: دور مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع	128
أولا: تقييد سلطة مجلس الأمة في اقتراح القوانين	128
ثانيا: محدودية دور مجلس الأمة في المبادرة بتعديل الدستور	137
المطلب الثاني: مدى تدخل السلطة التنفيذية في إعداد القانون	143
الفرع الأول: التدخل القوي لرئيس الجمهورية بالتشريع بالأوامر	144
أولا: آلية التشريع بالأوامر في ظل الدساتير الجزائرية	145
ثانيا: حالات التشريع بالأوامر	147
الفرع الثاني: هيمنة الحكومة على المبادرة التشريعية	156
أولا: احتكار الحكومة في المبادرة بالتشريع	156
ثانيا: الإجراءات التحضيرية لمشاريع القوانين قبل عرضها على البرلمان	159
المبحث الثاني: دور مجلس الأمة في إقرار القانون	168
المطلب الأول: الإجراء التشريعي بمجلس الأمة لإقرار القانون	168
الفرع الأول: ضبط جدول الأعمال وإجراءات إيداع ودراسة النص بمجلس الأمة	169
أولا: ضبط جدول أعمال مجلس الأمة كآلية لبداية نشاطه البرلماني	169

ثانيا: إجراءات الإيداع النص القانوني أمام البرلمان	175
ثالثا: دراسة النص القانوني على مستوى اللجان المختصة	178
الفرع الثاني: إجراءات المناقشة والتصويت والمصادقة على القوانين بمجلس الأمة	182
أولا: إجراءات المناقشة وتقديم التعديلات بمجلس الأمة	182
ثانيا: إجراءات التصويت والمصادقة بمجلس الأمة	185
ثالثا: الإجراءات المصادقة على النص بمجلس الأمة	187
الفرع الثالث: حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان حول نص القانون	189
أولا: كيفية تشكيل واجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء	189
ثانيا: الإجراءات المتبعة لحل الخلاف بين المجلسين	191
المطلب الثاني: الإجراءات اللاحقة على المصادقة على القوانين	193
الفرع الأول: النص القانوني بين خضوعه للرقابة الدستورية وحق الاعتراض	194
أولا: الرقابة على دستورية القوانين بين الإلزام الدستوري وكأداة للاعتراض على القوانين	194
ثانيا: آلية طلب المداولة الثانية	200
الفرع الثاني: إجراءات نفاذ القانون	208
أولا: إصدار القوانين	208
ثانيا: نشر القوانين اختصاص محجوز لرئيس الجمهورية	212
الباب الثاني: الدور الرقابي لمجلس الأمة على أعمال الحكومة	**217**
الفصل الثالث: الدور الرقابي لمجلس الأمة من خلال وسائل المرتبة للمسؤولية	**220**
المبحث الأول: الرقابة السابقة على البرنامج الحكومي بين المسؤولية أمام الغرفة السفلى وانتفائها أمام الغرفة العليا	223
المطلب الأول: إلزامية تقديم برنامج الحكومة أمام الغرفة السفلى مع إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة	224

الفرع الأول: عرض مخطط عمل الحكومة للمناقشة أمام المجلس الشعبي الوطني	225
أولا: برنامج الحكومة والجهة المكلفة بإعداده	226
ثانيا: إجراءات عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني	231
الفرع الثاني: حالة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة والآثار المترتبة عليها	236
أولا: عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة	236
ثانيا: الآثار المترتبة على عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة	237
المطلب الثاني: الموافقة التلقائية لمخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة	241
الفرع الأول: اكتفاء الوزير الأول بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة	242
أولا: المدة القانونية لتقديم عرض برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة	243
ثانيا: مدى دستورية مناقشة مجلس الأمة لبرنامج عمل الحكومة	243
ثالثا: أهمية مناقشة مجلس الأمة لبرنامج عمل الحكومة	245
الفرع الثاني: إمكانية مجلس الأمة لإصدار لائحة	246
أولا: مفهوم اللائحة	247
ثانيا: أحكام إصدار اللائحة بمجلس الأمة	249
ثالثا: القيمة القانونية والسياسية للائحة	251
المبحث الثاني: مدى مساهمة مجلس الأمة في توجيه السياسة العامة والخارجية	254
المطلب الأول: عرض بيان السياسة العامة أمام البرلمان بين الإلزام والاختيار	256
الفرع الأول: مدى إلزامية تقديم بيان السياسة العامة أمام الغرفة السفلى	256
أولا: الآثار المترتبة عن مناقشة بيان السياسة العامة	258
ثانيا: إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني	265
الفرع الثاني: إمكانية تقديم بيان السياسية العامة أمام مجلس الأمة	266

أولا: ارتباط بيان السياسة العامة بالسلطة التقديرية للحكومة	267
ثانيا: الأثر المترتب على تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة	268
المطلب الثاني: مدى المساهمة مجلس الأمة في توجيه السياسة الخارجية	270
الفرع الأول: رقابة مجلس الأمة على السياسية الخارجية	271
أولا: مفهوم السياسة الخارجية	271
ثانيا: سلطة مجلس الأمة في توجيه السياسة الخارجية	274
الفرع الثاني: دور الدبلوماسية البرلمانية في التأثير على السياسة الخارجية	284
أولا: مفهوم الدبلوماسية البرلمانية	285
ثانيا: العوامل المساعدة للأخذ بالدبلوماسية البرلمانية وحدود ممارستها	286
ثالثا: النشاط الدبلوماسي لمجلس الأمة وانعكاسه على السياسة الخارجية	289
الفصل الرابع: الدور الرقابي لمجلس الأمة من خلال الوسائل غير المرتبة للمسؤولية	**299**
المبحث الأول: رقابة مجلس الأمة من خلال آلية جمع المعلومات	300
المطلب الأول: السؤال كأداة رئيسية للرقابة البرلمانية في مجلس الأمة	300
الفرع الأول: مفهوم السؤال البرلماني	302
أولا : تعريف السؤال وخصائصه	302
ثانيا: أنواع السؤال البرلماني	306
الفرع الثاني: الشروط والإجراءات المقررة قانونا لاستعمال آلية السؤال بمجلس الأمة	311
أولا: الشروط الشكلية والموضوعية المتعلقة بالسؤال البرلماني	311
ثانيا: الإجراءات القانونية المتعلقة بالسؤال البرلماني.	313
الفرع الثالث: الأثر المترتب على السؤال ومدى فعاليته	315
أولا: الجزاء القانوني المترتب على السؤال البرلماني	316

ثانيا: تقييم آلية السؤال على ضوء ممارسة مجلس الأمة	317
المطلب الثاني: الاستجواب آلية رقابية غير مفعلة عمليا بمجلس الأمة	318
الفرع الأول: مفهوم الاستجواب البرلماني	320
أولا: تعريف الاستجواب البرلماني	320
ثانيا: شروط تقديم الإستجواب	323
الفرع الثاني: الإجراءات المتعلقة بالاستجواب ومدى ممارسته بمجلس الأمة	328
أولا: الإجراءات المتعلقة بالاستجواب على مستوى مجلس الأمة	328
ثانيا: تقييم مدى ممارسة مجلس الأمة للاستجواب	330
المطلب الثالث: التحقيق البرلماني آلية غير مفعلة بمجلس الأمة	331
الفرع الأول: مفهوم التحقيق البرلماني	333
أولا: تعريف وخصائص التحقيق البرلماني	334
ثانيا: الشروط القانونية لإنشاء لجنة التحقيق بمجلس الأمة	337
الفرع الثاني: إجراءات عمل لجنة التحقيق البرلماني ومدى فعاليتها بمجلس الأمة:	343
أولا: إجراءات إنشاء وتكوين لجنة التحقيق البرلماني وفق النظام الداخلي لمجلس الأمة	344
ثانيا: أثر لجنة التحقيق وانعدام فعاليتها بمجلس الأمة	349
المبحث الثاني: مدى فعالية رقابة مجلس الأمة في المجال المالي	351
المطلب الأول: قانون المالية بين الهيمنة التنفيذية في الإعداد وقصور الرقابة البرلمانية السابقة عليه	352
الفرع الأول: هيمنة الحكومة في إعداد الميزانية العامة للدولة	353
أولا: الميزانية العامة وعلاقتها بقانون المالية	355
ثانيا: انفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية	364
الفرع الثاني: ضعف الرقابة السابقة لمجلس الأمة في إقرار الميزانية	369

أولا: محدودية سلطة البرلمان في مناقشة وتعديل قانون المالية	370
ثانيا: قانون المالية يتجاوز الترخيص البرلماني	376
المطلب الثاني: ضعف دور مجلس الأمة في رقابة المرافقة واللاحقة على الميزانية	380
الفرع الأول: عدم تقيد الحكومة بتنفيذ قانون المالية	381
أولا: إمكانية اللجوء إلى قانون المالي التكميلي	382
ثانيا: إمكانية تحويل الإعتمادات المالية	384
ثالثا: إمكانية إلغاء الاعتمادات المالية	386
الفرع الثاني: انعدام الرقابة البعدية لمجلس الأمة على قانون المالية	387
أولا: عدم تقديم الحكومة بعرض عن استعمال الاعتمادات المالية	388
ثانيا: تقاعس الحكومة في تقديم قانون تسوية الميزانية	389
خاتمة	394
قائمة المراجع	402
Abstract	427

مقدمة:

تعمد معظم الدول في إدارتها للشؤون العامة إلى توزيع وظائفها على ثلاث سلطات وهي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية[1]، وفق مبدأ التكامل والتعاون لتحقيق أهداف الدولة ومصالحها العليا، غير أن السلطة التشريعية تحضى وتسمو بمكانة مرموقة بين هيئات الدولة، كونها هيئة منتخبة من طرف الشعب، هذا الأخير الذي يعد مصدر كل سلطة وأساس وجودها، والبرلمان هو الإطار الوحيد الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته العامة ويراقب من خلاله عمل السلطات العمومية[2]، فهذه المكانة والسلطة تؤهله في ممارسة مهامها نيابة عن المواطنين، والمتمثلة أساسا في وظيفتين رئيسيتين، فهو من جهة مؤسّسة تشريعية تضع وتصنع القوانين التّي تحكم الدولة بأسرها انطلاقا من حقه في إقتراح القوانين إلى غاية المصادقة عليها ودخوله حيز التنفيذ، ومن جهة أخرى مؤسّسة رقابية تتابع نشاط الحكومة بداية من المصادقة على مخطط عمل الحكومة إلى حد الإطاحة بها أو مسايرتها وإلزامها بتطبيق برنامج عملها وتنفيذ القوانين وفق آليات محددة دستوريا تراقبها وتكبح هيمنتها.

وتتعد صور وتنظيمات الهيئات النيابية من حيث تكوينها وكيفية عملها، بتعدد مذاهب الدساتير التي أنشأتها ونظمت كيفية تكوينها وحددت مالها من اختصاصات وصلاحيات دستورية[3]، وبينت حدود علاقتها بالسلطات الدستورية الأخرى، وبذلك فالسلطة التشريعية لا تظهر في شكل واحد في النماذج السياسية القائمة في العالم، فهناك من تأخذ بنظام المجلس الواحد (Monocaméralisme)، وأخرى تبنت نظام تعدد المجالس التشريعية، وهناك أنظمة سياسية أخذت بنظام المجلسين أو

1-Jean Paul Jacqué, Droit constitutionnel et institutions politique,4e Ed, Dalloz, paris, P46.

2- أنظر المادة 7 والمادة 15 من القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتعلق بتعديل دستور 1996،ج.ر العدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

3- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، د. ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص15.

الغرفتين(Bicaméralisme)[1]، وتبني هذا النظام الأخير لا يرجع إلى أسس نظرية وإنما إلى ظروف الدول وسوابقها الدستورية[2]، ومن بينهم الجزائر موضوع دراستنا وما مرت به من ظروف عصيبة.

إن المقصود بنظام المجلسين أو الثنائية البرلمانية أن تتكون الهيئة التشريعية من غرفتين تمارسان السلطة التشريعية، وذلك يتم توزيع الاختصاص التشريعي بينهما أو بالتعاون في ما بينهما، وتحقق تطبيق لمبدأ الفصل بين السلطات داخل البرلمان، وحين يتم اعتماد نظام الثنائية البرلمانية في أي دولة فإنه من المفروض اللجوء إلى المغايرة بين المجلسين سواء من حيث التكوين أو من حيث الاختصاص، وبغير هذا التمايز تنتفي العلة من وجود الثنائية البرلمانية ويصبح كل مجلس صورة مكررة للمجلس الآخر، وفي الغالب تكون الغرفة الثانية أقل إكتمالا للشرعية الديمقراطية[3]، بسبب طريقة تشكيلتها مقارنة بالغرفة الأولى التي تكون منتخبة من عموم الشعب.

ومن خلال تتبع مسار تشكيل البرلمان الجزائري عبر الدساتير التي عرفتها الدولة الجزائرية على خلاف الدستور 1996، نجد أن السلطة التشريعية أسندت إلى مجلس واحد يدعى المجلس الوطني في دستور 1963، والمجلس الشعبي الوطني في دستوري 1976 و1989.

إلا أن التراكمات السلبية للأوضاع خلال بداية التسعينيات، وما عرفته الجزائر من ظروف غير عادية كشفت عن محدودية النصوص الدستورية في حل أزمة الفراغ الدستوري الذي نتج عن استقالة رئيس الجمهورية وحل المجلس الشعبي الوطني آنذاك[4]، مما أدخل الدولة في حالة اللإستقرار أمنياً واقتصاديا،

1- مسعود شيهوب، (نظام الغرفتين البرلماني)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر2002، ص9.

2- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي (دراسة مقارنة)، ط.6، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص98 .

3-« Une chambre est dite seconde parce qu'elle exprime moins intégralement que l'autre la légitimité démocratique », Voire Benjamin Morel, le sénat et sa légitimité -L'institution interprète de son rôle constitutionnel, Dalloz, Paris, 2018, P65.

4- شهد النظام الدستوري الجزائري في سنة 1992 فراغ دستوري ،عقب تقديم رئيس الجمهورية آنذاك السيد شاذلي بن جديد استقالته في 11جانفي 1992 في بث تلفزيوني مجتمعا بأعضاء المجلس الدستوري ، والذي أعلن أنه قد حل المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 4جانفي من نفس السنة ، وبالرجوع إلى المادة 84 دستور1989 ،التي نصت في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بالاستقالة يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني رئاسة الدولة إلى غاية انتخاب رئيس جمهورية جديد، ولكن مادام أن رئيس قام بحل المجلس الشعبي، أدى بالنتيجة إلى اقتران شغور منصب رئاسة

واجتماعيا، فالدولة كانت شبه غائبة والاقتصاد كان معطلا والمجتمع كان ممزقا، والإرهاب يحكم ليلا[1]، فبدت الحاجة للبحث عن حلول للأزمة عن طريق بناء مؤسساتي وقانوني يصحح الاختلالات الناتجة عن التحول الذي عرفه المجتمع في تلك الفترة.

وتحقيقا لهذا المسعى جاء دستور 28 نوفمبر 1996[2]، بمجموعة من التغييرات القانونية والمؤسساتية العميقة في إطار تدعيم الديمقراطية التعددية واستكمال مسار بناء دولة القانون، ولعل من أهمها تلك التي طالت السلطة التشريعية، سواء في تشكيلتها أو في اختصاصاتها، وتخلي النظام الدستوري الجزائري عن نظام المجلس الواحد، المعتمد منذ الاستقلال إلى عام 1996، أين اتجهت الدولة الجزائرية لنظام المجلسين أو كما تسميه بعض الأنظمة بنظام الغرفتين، أو البيكاميرالية.

وتم ميلاد مجلس الأمة كغرفة ثانية في تاريخ البرلمان الجزائري في الرابع من شهر جانفي 1998، بموجب المادة 98 من دستور 1996 والتي نصت على أنه" يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، وبهذه القفزة النوعية التي استحدثها المؤسس الدستوري وغيرت من ملامح النظام السياسي الجزائري عموما، وأرست بظلالها على السلطة التشريعية خصوصا من حيث تكوينها واختصاصاتها، فقد أصبح البرلمان الجزائري يضم غرفتين، تسمى الأولى بالغرفة السفلى أو المجلس الشعبي الوطني، يتكون هذا

الجمهورية بالاستقالة مع شغور البرلمان بالحل، ولذلك أعلن الرئيس المستقيل أن رئيس المجلس الدستوري هو من يتولى رئاسة الدولة بالنيابة ، طبقا للدستور الذي نظم حالة الشغور المزدوج في الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 84، لكن الواقع أن هذه الفقرة نصت على اقتران حالة الوفاة بحل المجلس ، من دون اقتران الاستقالة بالحل وهو ما جعل المجلس الدستوري يصرح في 12 جانفي1992 أن الدستور لا ينص على اقتران شغور المجلس بالحل بشغور رئاسة الجمهورية بالاستقالة ، وبالتالي فإن رئيس المجلس الدستوري لن يقوم بسد الشغور الرئاسي ، وعلى إثر ذلك اجتمع المجلس الأعلى للأمن في نفس اليوم وأعلن أنه اتخذ قرار بالإجماع إيقاف المسار الانتخابي والبقاء في اجتماع مفتوح إلى غاية انتهاء أزمة الفراغ الدستوري، أكثر تفصيل راجع في ذلك: صالح بالحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ص157 ما بعدها؛ سعيد بوشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 1992/2/11 وحل المجلس الشعبي الوطني ، مجلة الإدارة ،1993، ص 11؛ يوسف جحيش، (التطور المؤسساتي للنظام السياسي الجزائري دراسة السلطتين التنفيذية والتشريعية)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الخامس، مارس 2015 ، ص 236-237.

1- كلمة للسيد عبد القادر بن صالح بمناسبة افتتاح فعاليات الاحتفال بالذكرى العشرون لتأسيس مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد الخاص، فيفري 2018، ص11.

2- أنظر الدستور 28 نوفمبر 1996، الصادر في ج.ر، العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

الأخير من 462 نائبا، ينتخبون عن طريق الاقتراع العام والمباشر والسري لمدة خمسة(5) سنوات، يتوزعون على 48 دائرة انتخابية داخل الوطن، وثمانية(8) نواب يمثلون الجالية الجزائرية بالخارج، ومقياس التمثيل المعتمد في المجلس الشعبي الوطني هو مقعد واحد لكل 80 ألف نسمة يضاف إليها مقعد واحد لكل شريحة متبقية يزيد عددها عن 40 ألف نسمة، ولا يمكن أن يقل عدد المقاعد عن أربعة(4) في الولايات التي لم تبلغ كثافتها السكانية 350 ألف نسمة.

أما الغرفة الثانية أو العليا بالبرلمان الجزائري وتسمى بمجلس الأمة هذه التسمية التي لها خصوصيتها الجزائرية[1]، وبعدها التمثيلي لفكرة سيادة الأمة والتي أتت على خلاف ما هو معتمد في العديد من الدول التي غالبا ما تستعمل مصطلح "Sénat"، كتعبير عن الغرفة الثانية[2]، فيضم 144 عضوا، ينتخب ثلثي(3/2) أعضائه أي 96 عضوا عن طريق الاقتراع غير المباشر من بين أعضاء المجالس الشعبية المحلية – البلدية والولائية–، فيما يعين الثلث(3/1) أي 48عضو المتبقي من قبل رئيس الجمهورية وفق الشروط المحددة دستوريا، وتدوم عهدة مجلس الأمة ستة (06) سنوات تجدد تشكيلته بالنصف كل ثلاثة سنوات.

وبهذه التشكيلة لغرفتي البرلمان جسد الدستور الجزائري أهم قاعدة تقوم عليها الثنائية البرلمانية والمتمثلة في المغايرة في تكوين المجلسين بأن يكون أحد المجلسين منتخبا مباشرا من قبل الشعب ولمدة غير طويلة حتى يمثل سيادة الشعب التي تقوم على فكرة أن السيادة مجزئة وأن الشعب هو مجموع الأجزاء المختلفة للسيادة والتي يشكل كل جزء منها حصة كل فرد على انفراد وهي تؤول إلى تمثيل مجزأ

1– هذه الخصوصية لتسمية مجلس الأمة أكد عليها المرحوم بشير بومعزة– رئيس مجلس الأمة سابق– إثر تداول مختلف الصحف الناطقة بالفرنسية لمصطلح " Sénat" عند الحديث عن مجلس الأمة الجزائري بالقول " أريد أن أرفع الالتباس الذي وقعت فيه الجرائد التي قرأنا فيها بعض التعليقات الخاصة بمجلس الأمة، أنا أرفض تماما عبارة مجلس الشيوخ، كما أن مجلسنا لا يسمى " Sénat"، والترجمة الحرفية لكلمة " Sénat" تعني مجلس الشيوخ ، أما مجلس الأمة يدخل ضمن نظرة جديدة في بناء الديمقراطية والتي منبعها عبقرية الشعب الجزائري". **أنظر** ج.ر لمداولات مجلس الأمة، السنة الأولى، العدد الأول، الصادرة في 05 ديسمبر 1998، ص 14.

2– سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص11.

أيضا، ويتعين على كل مواطن أن يشارك في اختيار نوابه لتعبير عن حصته في السيادة[1]، وهذه الأخيرة هي ملك للجماعة ويجب تمثيلها تمثيلا صحيحا حتى يتمكن من مراقبة نوابها والحكم على أعمالهم، وهذا التمثيل ميز المجلس الأدنى أي المجلس الشعبي الوطني.

أما المجلس الأعلى فأعتمد في تشكيلته على المزج بين الأعضاء المنتخبين والمعينين ومدة العضوية أطول من سابقه ممثلا بذلك فكرة سيادة الأمة التي تقوم على أن السيادة ككل لا تتجزأ وإنما هي للأمة وحدها باعتبارها وحدة لها كيانها المستقل عن الأفراد المكونين لها[2]، ولا تقتصر على جيل معين أو فترة زمنية معينة، وتهدف نظرية سيادة الأمة للحد من سيطرة الأغلبية البرلمانية الناتجة عن نظرية سيادة الشعب، فهذه الأخيرة تعبر عن إرادة الأغلبية الممثلة في هيئة الناخبين، فإن نظرية سيادة الأمة تعبر الإرادة العامة للأمة وعلى هذا الأساس جمع المؤسس الدستوري الجزائري بين النظريتين تحقيقا لفكرة السيادة ملك للشعب وحده، يمارسها عن طريق ممثليه، والذي يقع عليهم واجب تجسيد تطلعات وأمال أفراد المجتمع على اختلاف مستوياتهم وفي جميع مجالات الحياة، وذلك من خلال ترجمة تلك التطلعات إلى جملة من الاقتراحات القانونية تعبر فعلا عن واقع المجتمع، ولا يتأتى ذلك إلا إذا تم دعم ممثلي الشعب والمعبرين عن إرادته باختصاصات دستورية وقانونية واسعة تمكنهم من أداء دورهم وبلوغ الهدف المنشود من تمثيلهم وإرساء دولة القانون.

مما لا شك فيه أن تجربة مجلس الأمة كغرفة ثانية هي تجربة فتية وحديثة العهد إذا ما قورنت مع التجارب الدول الأخرى المتبنية للثنائية البرلمانية والضاربة في جذور التاريخ والراسخة في العديد من بلدان العالم، والتي حققت مبادئ الديمقراطية التشاركية القائمة على المشاركة السياسية الواسعة عبر قنوات

1- موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2009، ص59.

- Voir Aussi: André Hauriou, jean Giquel et Patrice Gélard, Droit Constitutionnel et institutions Politiques,7e édition, paris, 1980, P310.

2- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، د.ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص86.

المؤسسات وعلى أساس من التنافس البناء حيث تهدف عملية المشاركة أصلا إلى تعزيز دور المنتخب في صنع السياسات العامة والقرارات السياسية أو على الأقل التأثير فيها.

تكمن أهمية مجلس الأمة كمؤسسة سياسية من خلال الهدف الذي أدى إلى إنشائها والمكانة التي ميزها بها المؤسس الدستوري في النظام الدستوري، ولا يتضح ذلك إلى بالكشف عن الدور الذي يلعبه مجلس الأمة من خلال الآليات الممنوحة له دستوريا وقانونيا وفي مساهمته في صناعة القانون باعتبارها المهمة الأساسية لمجلس الأمة وكونه شريك للمجلس الشعبي الوطني وعليه الرفع من جودة العمل التشريعي على اعتبار أن النص القانوني الذي يمر على مجلسين أحسن بكثير من النص الذي يمر على مجلس واحد، خاصة إذا علمنا أن المجلس الثاني يمكن أن يضم كفاءات على قدر كبير من الخبرة والتجربة في مجالات مختلفة أذا تم حسن اختيارهم، بالإضافة إلى دوره الرقابي الذي لا يقل أهمية عن سابقه في توظيف مختلف وسائل الرقابة المحددة دستوريا في التوجيه والتصويب وترشيد أداء الحكومة والكشف أيضا عن التجاوزات والحد منها.

ومن هنا تتبلور أهمية البحث في موضوع دور مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري من خلال تحديد خصوصية الأداء البرلماني الذي أراده المؤسس الدستوري لمجلس الأمة، والمتمثل أساسا في العمل التشريعي من تنظيم لأعضاء المجلس وما تتطلبه العضوية والمهام المنوطة بهم وكيفية تنظيمه وإجراءات عمله والوقوف على كل المراحل التي يمر بها القانون من الإعداد إلى النفاذ، والعمل الرقابي وما خصص له من وسائل رقابية والكشف عن مدى نجاعتها أو محدوديتها وكذا مدى استعمالها وتأثيرها.

تكمن أسباب اختيارنا للموضوع ابتداء لما للغرف الثانية من أهمية ودور كبير في مختلف النظم التي تأخذ بالثنائية البرلمانية خاصة العريقة منها، ومدى انعكاس تطبيقها في التجربة الجزائرية والوقوف على دور الحقيقي الذي يلعبه مجلس الأمة في السلطة التشريعية، ومدى نجاعة الآليات الممنوحة له دستوريا وقانونا في تأدية دوره التشريعي والرقابي وضمان استمراريته واستقلاليته وتأدية الواجب التمثيلي الذي أنشأ من أجله.

بعد تبني المؤسس الدستوري لنظام الثنائية البرلمانية في دستور 1996، نتيجة للظروف والأسباب التي شهدتها الجزائر، وصعوبة العمل التي مر بها مجلس الأمة لحداثة تجربته وقصور النصوص المنظمة لعمله الدستوري كشريك فعال للمجلس الشعبي الوطني من جهة بالإضافة إلى الانتقادات التي وجهت حول ضرورة وجوده من طرف القانونيين والسياسيين، رغم كل ذلك مجلس الأمة أثبت وجوده سياسيا وعزز مكانته الدستورية رغم محدودية دوره كهيئة تشريعية.

ومن بين أهم الأسباب التي كانت وراء اختيارنا موضوع هذا البحث المتعلق بدور مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري يكمن مردها إلى:

– بعد مرور أكثر من عقدين من الزمن على نشاء مجلس الأمة وجب الوقوف على دوره ومدى قدرته وفعاليته في حماية بقائه من جهة ومدى ضمان استمرارية استقرار مؤسسات الدولة من جهة أخرى وحماية النظام الدستوري من الفراغات والأزمات.

– الوقوف أيضا على نشاطه البرلماني في مجال التشريع والرقابة باعتباره شريك للمجلس الشعبي الوطني ومدى مساهمته في صناعة القانون وحمايته له من خلال الآليات القانونية المخصصة لرقابة أعمال الحكومة ومدى نجاعتها.

– نخلص إلى الاطلاع من خلال الدراسة على مدى مساهمة مجلس الأمة في دعم شريكه المجلس الشعبي الوطني في جودة صناعة القانون ومدى مساهمته أيضا في الرقابة المحكمة على أعمال السلطة التنفيذية والحد من هيمنتها.

أما بخصوص تحديد دراسة دور مجلس الأمة في النظام الدستوري دون النظام السياسي فيرد إلى كون هذا الأخير يضم النظام الدستوري ويشمل جوانب أخرى لها علاقة بالتنظيم السياسي كالنظام الاقتصادي والثقافي والإيديولوجي والإعلامي والحزبي والعسكري ...إلخ[1]، وحتى يتم تحديد هذه الدراسة وحصر عناصرها تم دراستها في النظام الدستوري الجزائري كما تم تقييد نطاق الدراسة بتسليط الضوء

1– عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري، د ط، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص09.

على الدورين الأساسيين الذين يلعبهما أي مجلس في البرلمان والمتمثل أساسا في الدور التشريعي والدور الرقابي.

وسبق القول أن مجلس الأمة الجزائري من خلال تجربته في ظل عقدين من الزمن استطاع أن يحافظ على وجوده رغم وجود من ينتقده، وأن تكشف الممارسة العملية في الواقع جملة من النقائص رغم وجود ايجابيات قد حققها من خلال نشاطه البرلماني، ومن خلال ما قد حققه وقناعة المؤسس الدستوري الجزائري ببقائه فقد شملت الإصلاحات الدستورية الأخيرة التي أتى بها التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي مس السلطة التشريعية عموما ومجلس الأمة على وجه الخصوص أن يوسع من صلاحياته ليتحرر من بعض القيود التي تكبل قوة أدائه وتعزز شرعية وجوده وبقائه.

ومن منطلق هذه الإصلاحات الدستورية التي مست مجلس الأمة على وجه الخصوص تتضح الإشكالية التي يطرحها الموضوع والمتمثلة في:

" **ما مدى فعالية دور مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري كهيئة دستورية في مجالي التشريع والرقابة؟**

ولمعالجة هذه الإشكالية وجب علينا الوقوف أمام عدة تساؤلات لعل من أهمها:

- كيف تتم العضوية بمجلس الأمة لأداء العمل البرلماني وما متطلباتها؟
- ما المجالات المخصصة لمجلس الأمة لاقتراح القوانين؟
- كيف تتم مساهمة مجلس الأمة في صناعة القانون من إعداده إلى إقراره؟
- ما الآليات القانونية الممنوحة دستوريا لمجلس الأمة والتي يتم من خلالها مراقبة عمل الحكومة؟

للإجابة على هذه الإشكالية وللوصول إلى نتائج وتحليل قانوني سليم وممنهج يستلزم علينا الاعتماد في هذه دراسة على المنهج الوصفي التحليلي باعتباره المنهج المعتمد في تحليل النصوص القانونية، والتاريخي في بعض جوانب البحث والمنهج المقارن كلما استدعت الدراسة ذلك، فالمنهج

التاريخي يظهر من خلال التطور التشريعي لمجلس الأمة، والمنهج المقارن يستخدم من أجل التأصيل والتفصيل بمقارنة بعض الأنظمة والقوانين المتعلقة بموضوع الدراسة.

انطلاقا من الإشكالية المطروحة أعلاه تدفعنا الدراسة إلى الكشف عن الدور الحقيقي الذي يلعبه مجلس الأمة في مجالي التشريع والرقابة باعتبارهما الوظيفتين الأساسيتين اللتين ينفرد بها أي برلمان في العالم، سواء كان مشكل من مجلس أو مجلسين، ومن أجل الإحاطة بجوانب موضوع الدراسة سوف نقسم البحث إلى بابين متضمنين ما يأتي:

الباب الأول: سنعالج فيه دراسة الدور التشريعي لمجلس الأمة وما يتطلبه من التعرض إلى الإطار العام للعضوية بمجلس الأمة لأداء العمل التشريعي في الفصل الأول، بينما يتمحور الفصل الثاني حول دور مجلس الأمة في صناعة القانون انطلاقا من مرحلة الإعداد وصولا إلى مرحلة نفاذ القانون.

الباب الثاني: سنكشف من خلاله عن الدور الرقابي لمجلس الأمة على أعمال الحكومة، نخصص الفصل الأول منه لمدى فعالية دور مجلس الأمة من خلال وسائل الرقابة المرتبة للمسؤولية، أما الفصل الثاني فيتعلق بمدى دور مجلس الأمة من خلال وسائل الرقابة غير المرتبة للمسؤولية.

الباب الأول:

الدور التشريعي لمجلس الأمة

الباب الأول:

الدور التشريعي لمجلس الأمة

يرتبط بناء المؤسسات بصفة عامة بالهدف الذي أنشأت لأجله والمطلوب تحقيقه أو إنجازه، فالمؤسسات الدستورية في الدولة بصفة خاصة لا تتضح قيمتها وأهميتها إلا من خلال الوظيفة المسندة إليها، وكذا الدور الذي يقوم به أعضائها وفق ما يرسمه النص الدستوري ومجموعة النصوص القانونية المكملة له، وبهذا تعد الوظيفة التشريعية من أهم الاختصاصات المسندة للسلطة التشريعية وتتمثل هذه الوظيفة في سن للقوانين واقتراحها وإقرارها، سواء من قبل أعضاء البرلمان[1] أصحاب السيادة والاختصاص أو بإقتراح من الحكومة لمشروعات القوانين وموافقة البرلمان عليها وإرسالها لرئيس الدولة للتصديق عليها وإصدارها[2]، وعلى إعتبار الاختصاص التشريعي أهم وظيفة للبرلمان والذي يعد بمثابة الاختصاص التقليدي لجميع برلمانات العالم سواء كانت تتألف من غرفة أو غرفتين فإن ممارسة هذه الوظيفة تناط إلى هيئات نيابية قد تتعدد صورها من حيث تكوينها وكيفية عملها بتعدد مذاهب الدساتير التي أنشأتها وحددت كيفية تكوينها ونظمت اختصاصاتها الدستورية وبينت حدود علاقاتها بالسلطات الأخرى[3].

ومع تبني المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 28 نوفمبر 1996 الثنائية البرلمانية فقد اعترف لمجلس الأمة بطابع المؤسسة السياسية البرلمانية جنبا إلى جنب مع نظيره وشريكه المجلس الشعبي الوطني، وتولد عن هذا الإعتراف تشكيل برلمان يتكون من غرفتين تناط لهما مهمتي التشريع والرقابة، كما هو معهود به في كل برلمانات العالم، وهو ما أقره الدستور الجزائري بموجب ما تضمنته كل من

1- يطلق مصطلح البرلمان **من الناحية العضوية:** على المؤسسة السياسية المكونة من مجلس أو عدة مجالس يتألف من مجلس أو عدة مجالس يتألف كل منها من عدد مرتفع نسبيا من الأعضاء، وتتمتع بسلطة المناقشة وأخذ القرار، كما يتم اعتماد مصطلح البرلمان للدلالة على السلطة التشريعية، **أما من الناحية الوظيفية:** فالبرلمان يمثل مؤسسة تمثيلية ومكان للمداولة والنقاش وأخذ القرار وهو مجلس سياسي منظم، **أكثر تفصيل أنظر:** صبرية السخيري زروق، وظائف البرلمان في المغرب والأردن والكويت (دراسة مقارنة)، ط1، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2013، ص10.

2- عبد العظيم عبد السلام،الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط،د.ط، دار النهضة العربية،1996، ص43.

3- غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية –دراسة مقارنة–، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة،2017، ص 223.

المادة 98 التي نصت على أن " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، وكذا نص المادة 99 من نفس الدستور على أن " يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 80 و84 و133 و134 من الدستور...".

وعلى اعتبار أن السلطة التشريعية الإطار الأساسي والمناسب للتعبير عن الإرادة الشعبية، هذه الأخيرة التي أكسبت البرلمان في مختلف الأنظمة السياسية صفة المشرع باسم الشعب، ومكنت أعضائه من ممارسة وظيفة التشريع وسن القوانين لكن وفق ضوابط تحددها الوثيقة الأسمى في الدولة والمتمثلة في الدستور، فقد أخص المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري مجلس الأمة بجملة من المواد تحدد من جهة **الإطار العام للعضوية بمجلس الأمة (الفصل الأول)**، وتحدد من جهة أخرى **العمل التشريعي[1] لمجلس الأمة ودوره في صناعة القانون إلى جانب كل من نظيره مجلس الشعبي الوطني والسلطة التنفيذية (الفصل الثاني)**.

1- هناك فرق جوهري بين الوظيفة التشريعية والعمل التشريعي ويكمن ذلك في أن الوظيفة التشريعية La fonction législative هي الوظيفة التي تمارس من قبل أعضاء الهيئة أي البرلمان، أما العمل التشريعي فيتمثل في القانون Laloi.
- **أنظر**: لوناسي جيجقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، ص3.

الفصل الأول

الإطار العام للعضوية في مجلس الأمة

الفصل الأول:

الإطار العام للعضوية في مجلس الأمة

لقد عرف نظام الغرفتين أو البيكاميرالية انتشارا واسعاً بين دول العالم ليشمل الجزائر التي قامت بإنشاء غرفة ثانية تدعى بمجلس الأمة، هذه الأخيرة عرفت نقاشات وانتقادات واسعة حول الجدوى من وجودها، وما إذا كان إنشاؤها مجرد اقتداء ببرلمانات العالم أم أنها تهدف لتحقيق أهداف خاصة بسياسية الدولة الجزائرية[1]، لكن مع الممارسة العملية والفعلية لمجلس الأمة لأكثر من عقدين من الزمن استطاع من جهة مجلس الأمة أن يثبت وجوده ويكسب ثقة وميول السلطة السياسية في الإبقاء عليه رغم التعديلات المتعاقبة التي عرفها دستور 1996[2] والانتقادات الموجهة للتخلي عنه، ومن جهة أخرى حافظ المؤسس الدستوري على طابع المغايرة في تشكيل وتنظيم العضوية بمجلس الأمة مقارنة مع نظيره المجلس الشعبي الوطني **(المبحث الأول)**، وخصه بآليات قانونية لتنظيم وتسيير شؤونه الداخلية لأداء عمله التشريعي بكل استقلالية ، إلا أن هذه الأخيرة تعد نسبية كلما تعلق الأمر بالعمل البرلماني سواء في مجال التشريع أو الرقابة، الذي تحكمه روابط مشتركة مع غيره من المؤسسات الدستورية **(المبحث الثاني)**.

1- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، د.ط، دار الهدى ، الجزائر ، 2009، ص09.

2- ورد على دستور 1996 تعديلات بموجب:

- القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أفريل لسنة 2002 والمتضمن التعديل الدستور، ج.ر العدد25 الصادرة بتاريخ 14 أفريل 2002.

- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر لسنة 2008 والمتضمن تعديل الدستور، ج.ر العدد63 الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس لسنة 2016 والمتضمن تعديل الدستور، ج.ر، العدد 14 الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

المبحث الأول:
الإطار الدستوري والقانوني للعضوية في مجلس الأمة

يمثل مجلس الأمة الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري منذ تنصيبه في الرابع من يناير 1998 أين دخلت بموجبه الجزائر مصاف الدول المتبنية للثنائية البرلمانية وأصبح يمثل دعامة أساسية للبناء المؤسساتي ولتوسيع الديمقراطية التشاركية وتحسين أداء العمل التشريعي، حيث جسد المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ المغايرة في طريقة تشكيلة أعضائه وتجديدها واستخلافهم **(المطلب الأول)**، لكن رغم فوز أو اختيار عضو مجلس الأمة إلا أنه لا يكتسب العضوية والصفة القانونية لممارسة عهدته البرلمانية إلا بعد استكمال إجراءات اكتساب العضوية بالمجلس وتعيين رئيسا للمجلس بكل استقلالية وحياد ليتولى بعدها عضو مجلس الأمة ممارسة مهامه الدستورية والقانونية وما يتولد عنها من إجراءات اكتساب العضوية بالمجلس والعلاقات المتعلقة بها **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: التركيبة العضوية لمجلس الأمة

لقد اعتمد المؤسس الدستوري في التركيبة البشرية لمجلس الأمة على المبدأ الأساسي الذي ترتكز عليها الثنائية البرلمانية، من حيث المغايرة في تشكيل غرفتي البرلمان، فلا يكون أي منهما صورة مطابقة مكررة للآخر، وإلا انتفت الحكمة من نظام الثنائية البرلمانية، وأصبح وجود المجلس الآخر عبثيا لفقدان علة وجوده، إذ أن القاعدة الأصولية تفيد بان لكل معلول علة ولابد لكل سبب من مسبب فإذا تطابقا المجلسان شكلا ومضمونا انتفت علة هذا الازدواج وفقد فائدته ووجدانه.[1]

وتأسيسا لذلك تتميز طريقة اختيار أعضاء مجلس الأمة عن اختيار نواب المجلس الشعبي الوطني من حيث أسلوب المعتمد في تكونه **(الفرع الأول)**، والذي يتطلب شروط وإجراءات خاصة بالعضوية وهذا ما سنتعرض له في **(الفرع الثاني)**.

---

1 – غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مرجع سابق، ص119.

الفرع الأول: طريقة اختيار أعضاء مجلس الأمة

لقد بين المؤسس الدستوري من خلال ما تضمنته المادة 120[1] والمادة 118 من الدستور التشكيلة البشرية لمجلس الأمة والتي تجمع بين المزج بين أسلوبي الانتخاب والتعيين **(أولا)**، بتغليب الأعضاء المنتخبون الذين يمثلون ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة، والذين يتم انتخابهم من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية لتدعيم وضمان التمثيل الشعبي بالمجلس **(ثانيا)**، لينفرد رئيس الجمهورية بتعيين الثلث المتبقي من أعضاء مجلس الأمة **(ثالثا)**.

أولا: الجمع بين الانتخاب والتعيين لتكوين أعضاء مجلس الأمة

يعد الجمع بين الانتخاب والتعيين الأسلوب المعتمد لكثير من الدول في تشكيل الغرف الثانية ومنها ايطاليا وايرلندا والشيلي والجزائر وغيرها التي تأخذ بالثنائية البرلمانية[2]، رغم أن التعيين في اغلب النماذج يخص الغرفة العليا من البرلمان ويعد طريقة غير ديمقراطية في اختيار أعضاء البرلمان[3].

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري فقد اعتمد في طريقة اختياره لأعضاء مجلس الأمة على الجمع بين أسلوبي الانتخاب والتعيين معا، حيث أن أغلبية أعضاءه منتخبين ومقدرة بثلثي (3/2) أعضاء المجلس ككل، وتكون بأسلوب الانتخاب غير المباشر والسري من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، أما في فيما يتعلق بالثلث (3/1) المتبقي فيتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية بهدف سد نقائص الانتخابات المباشرة وغير المباشرة وإشراك الكفاءات العلمية في الحياة السياسية لخدمة البلاد أو بعض

1- تنص المادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن "تحدد كيفية انتخاب النواب وكيفيات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب ، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب ، وحالات التنافي، ونظام التعويضات البرلمانية ، بموجب قانون عضوي".

2- الأمين الشريط،(واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها)، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول،2002، ص29.

3- أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان –دراسة مقارنة–،المركز العربي للنشر والتوزيع، ط1، القاهرة، 2017، ص 74.

الشرائح الاجتماعية والمهنية التي لا تحظى بتمثيل كاف عن طريق الانتخاب[1]، وهذا ما تضمنته أحكام المادة 118 من القانون 16-01[2] المتعلق بتعديل دستور 1996 والتي نصت أن" **ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري**".

وينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر لأعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية."

والملاحظ أن جديد ما تضمنته الفقرة الثانية من المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أتت على عكس سابقتها المادة 101 من دستور 1996، حيث أن المؤسس الدستوري فيما يخص توزيع المقاعد بشأن انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة، قد حدد عدد المقاعد المطلوب شغلها بمقعدين لكل ولاية، بغض النظر عن الكثافة السكانية لكل ولاية منتهجا في ذلك بمبدأ التساوي في التمثيل بين الولايات، وهو نفس المبدأ الذي يأخذ به النظام الدستوري الأميركي في تشكيل مجلس شيوخه المكون من شيخين اثنين لكل ولاية والبالغ عددها بخمسون ولاية[3].

ثانيا: الأعضاء المنتخبون في مجلس الأمة يمثل أعضاء مجلس الأمة المنتخبون الأغلبية مقارنة بالأعضاء المعينون من قبل رئيس الجمهورية، فهم يمثلون ثلثي (3/2) أعضاء المجلس أي ما يعادل

1- الأمين الشريط، (واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها)، مرجع سابق، ص 29.

2- القانون رقم 16-01 المتعلق بتعديل دستور 1996، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر العدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016، وتجدر الإشارة هنا أن مشروع التعديل الدستوري جاء إثر مبادرة من رئيس الجمهورية، السيد عبد العزيز بوتفليقة، دون عرضه على الاستفتاء الشعبي، استنادا الأحكام المادة 176 من الدستور، وهذا بعد أخذ رأي المجلس الدستوري – رأي رقم 16/01 /ر.ت.د/ م.د/ المؤرخ في 28 يناير 2016 الصادر في ج.ر العدد 06 في 03 فبراير 2016، ومصادقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا بتاريخ 03 فبراير 2016، حيث تم استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16-46 المؤرخ في 30يناير 2016، الصادر في ج.ر العدد 06 المؤرخة في 03 فبراير 2016.

3 – فاطمة الزهراء رمضاني، دراسة حول جديد التعديلات الدستورية في الجزائر 2016، د. ط، دار النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2017، ص119.

ستة وتسعون (96) عضوا، ويتم وصولهم إلى مجلس الأمة عن طريق أسلوب الانتخاب غير المباشر حيث يتم انتخابهم من قبل أشخاص هم بصفتهم أيضا منتخبين بدورهم، أو كما يصطلح على تسميتهم بالناخبين من الدرجة الثانية مقابل الناخبين الأصليين من الدرجة الأولى الذين هم المواطنون المتمتعون بحق الانتخاب[1].

والملاحظ أن أسلوب الانتخاب غير المباشر يعمل به المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 24 الفقرة الثالثة من دستور 1958 في انتخاب أعضاء مجلس شيوخه[2]، لكن السؤال المطروح هل فعلا الأعضاء المنتخبون عن طريق الانتخاب غير المباشر يعبرون عن الإرادة العامة للشعب؟ وأن عملية انتخابهم تكون وفق ضوابط تحكمها الشفافية والنزاهة دون اعتبارات أخرى، حتى نصل في الأخير إلى هيئة منتخبة تمثل الشعب تمثيلا حقيقيا، الجواب عن هذا التساؤل ظل في حقيقة الأمر محل جدلا كبير بين رجال القانون والسياسيين[3]، لكن في الواقع بلوغ هذا الهدف الأسمى من وجود أعضاء البرلمان يحتاج إلى قمة النضج السياسي والقانوني والشعور بالمسؤولية لدى الهيئة الناخبة حتى يعطي أكثر ثقة لعضو المجلس بنفسه لدفاع عن مصالح الأمة وانشغالات الجماعات المحلية الذين وضعوا فيه الثقة، هذا ما سوف يتضح من خلال معرفة كيفية اختيار أعضاء مجلس الأمة المنتخبين وإجراءات سير العملية الانتخابية الخاصة بهم.

1- صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ط2، ديون المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص243.

2- L'Article 24 /03 de la Constitution du 04 Octobre 1958 : « Le Sénat, dont le nombre des membres ne peut excéder trois cent quarante-huit est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République ».

3- يذهب الدكتور عبد الله بوقفة في مسألة استعارة أو الأخذ المؤسس الدستوري الجزائري بمبدأ نظام الانتخاب غير مباشر من الدستور الفرنسي ، رغم انه نظام انتخابي أكثر اعتمادا بخصوص تشكيل المجلس الأعلى ، إذا كانت الهيئة التشريعية تتكون من غرفتين، إلي القول: أن نظام الانتخاب غير مباشر يضفي على المنتخب المحلي صبغة السمو السياسي والقانوني على حساب الهيئة الناخبة ، وهذا ما يتناقض مع مبدأ الدستوري القائل "الشعب صاحب السيادة ومصدر كل سلطة"، بالمعنى هذا أن ممارسة السلطة الانتخابية يجب أن تتأتى عن طريق الانتخاب الشامل : دون ذلك يبلغ الأمر إلى درجة يدق فيها الفرق بين المواطنين على أوضح صوره من حيث التصويت والترشح، أكثر تفصيل أنظر : عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة – الجزائر السياسية : المؤسسات والأنظمة–دراسة مقارنة–، دار الهدى، الجزائر، 2013، ص 130.

1-كيفية اختيار الأعضاء المنتخبين: يتم انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة، حسب ما حددته الفقرة الثانية من المادة 118 من الدستور ونظمه أيضا المرسوم التنفيذي 12-412 [1]، عن طريق الاقتراع غير المباشر [2] والسري[3]، من طرف هيئة ناخبة محصورة على أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية، حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد[4] على مستوى كل ولاية[5]بوصفها الدائرة الانتخابية.

والملاحظ أن اعتماد أسلوب الاقتراع غير المباشر في انتخاب أعضاء مجلس الأمة، ينسجم إلى حد بعيد مع نظام التعيين الذي يتم تقريبا بنفس الصورة ، مع مغايرة في العدد فقط ، ففي الانتخاب يتم

1- المرسوم التنفيذي رقم 12-412، المؤرخ في 09 ديسمبر 2012، المتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين وسيره، الصادر في ج.ر العدد 67 المؤرخة في 12ديسمبر2012، الذي ألغى بموجب المادة 24 منه أحكام المرسوم التنفيذي رقم 97- 423 المؤرخ في11نوفمبر سنة 1997.

2 – يكون الاقتراع غير المباشر عندما لا يقوم الناخب باختيار ممثليه بصورة مباشرة ولكن بواسطة هيئة منتخبة، وتطبق هذه الطريقة في الأنظمة التي تأخذ بنظام الغرفتين في البرلمان عند انتخاب أعضاء الغرفة العليا (مجلس الشيوخ)،وفي الانتخابات الرئاسية، أنظر أكثر تفصيل بوكرا إدريس ، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2016، ص333.

3 – يقصد بالاقتراع السري عندما يعبر الناخب عن إرادته في اختيار من يمثله بعيدا عن هيئة الناخبين بالاستعمال المعازل مثلا ، بحيث يضمن هذا الشكل من الاقتراع حماية الناخب من احتمال تعرضه لكل أشكال الضغط أو التهديد التي قد يتعرض لها بسبب موقفه ، ويعمل بهذه الطريقة بمناسبة الانتخابات المحلية أو الوطنية أو الرئاسية، أنظر بوكرا إدريس، مرجع نفسه، ص 334 .

4 – حسب ما نص عليه المادة 108 من قانون الانتخابات 16-10 المؤرخ في25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات ،الصادر في ج ر رقم 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.

5 – يعد الاقتراع متعدد الأسماء، -اقتراعا فرديا- وهو من بين الأنماط القليلة التي تسمح للناخب أن يختار منتخبه ولكن شريطة أن يكون المزج (Le panachage) مسموحا به،فانه من اليسير استنتاج الرغبة في خلق رابطة مباشرة بين الناخب والمنتخب ، وهو استنتاج خاطئ لأنه لا يستقيم إلا في حالة الاقتراع العام المباشر،على عكس مجلس الأمة الجزائري الذي ينتخب عن طريق الاقتراع غير مباشر ، وعليه البحث في علة اختيار المشرع لهذا الأسلوب الفردي في التصويت في اعتبارات أخرى ، قد تكون رغبته في الترفع بهذه الهيئة عن سيطرة الأحزاب على السباق في العضوية فيه ، وما قد يصطحب ذلك من مناورات سياسوية قد تضر بشكل كبير بالتمثيل في المجلس الذي يبدو أنه مبني على أساس فردي يرجح فيه الوزن السياسي للمترشح، أنظر:عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في الجزائر، ط1، دار الألمعية، الجزائر، 2011، ص129.

الاختيار من قبل عدد من المنتخبين المحليين ، بينما في التعيين يكون الاختيار من طرف منتخب واحد فقط هو رئيس الجمهورية ، الذي يتم انتخابه من قبل الشعب فيصبح إجراء التعيين الذي يتولاه الرئيس من قبيل الانتخاب غير المباشر، لأن الرئيس يقوم بهذا التصرف نيابة عن الأمة، مثلما يقوم الممثلين المحليين بالانتخاب أيضا نيابة عن الأمة[1].

ويمكن القول أن اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري على أسلوب الاقتراع غير مباشر في اختيار تركيبة الجزء الأكبر من أعضاء مجلس الأمة له ما يؤسسه، رغم ما لاقى هذا النمط الانتخابي من انتقادات كبيرة التي وجهت له لكونه لا يضمن قرينة التمثيل الحقيقي للأمة، على اعتبار أن الانتخاب يتم على درجتين وفي ذلك إقرار بسمو المنتخبين المحليين عن صاحب السيادة[2]، غير أن هذه الانتقادات قد لاقت ردود مؤسسة تبين عدم موضوعيتها، وذلك أن اعتماد المؤسس الدستوري لهذا الأسلوب الانتخابي مستمد من الأهداف المرجوة من الغرفة الثانية، والتي ترتكز على دعائم وأسس الأخذ بالثنائية البرلمانية ويمكن إجمالها في:

- المغايرة في التكوين والتشكيل وإلا ما الفائدة من وجود غرفة ثانية طالما ستكون تركيبتها وتشكيلتها وفق نفس نمط تشكيلة الغرفة الأولى[3].
- تمثيل الجماعات الإقليمية وضمان تمثيل أكثر دقة واستجابة لمختلف الانشغالات التي يطرحها المواطنون في مختلف مناطق الدولة[4].
- ترقية العمل التشريعي، من خلال مساهمة أعضاء الغرفة الثانية الذين يتميزون بالكفاءة والخبرة والاطلاع على متطلبات المواطنين، وذلك بتفادي التسرع والأخطاء التي قد يقع فيها نواب الغرفة الأولى وضمان جودة صياغة النصوص القانونية.

---

1 – سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر ، د.ط، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص34؛ **وأيضا:** عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، د.ط، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 140.

2 – عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 138.

3 – سعاد عمير، مرجع سابق، ص35 .

4– عقيلة خرباشي،مركزمجلس الأمة فيالنظام الدستوريالجزائري،أطروحة دكتوراه علوم،جامعة باتنة،2010،ص48.

- بالإضافة إلى أن الغرف المنتخبة مباشرة تخضع للتجديد السريع والتقلبات السياسية والظرفية، فمن المفيد تأسيس غرفة ثانية أكثر استقرارا وأكثر تخصصا للتأمل والتفكير والدفاع عن القيم الدائمة والمصالح العميقة للأمة بعيدا عن تقلبات الظروف السياسية والانتخابية[1].

2- سير العمليات الانتخابية لأعضاء المنتخبين بمجلس الأمة: يمر عضو مجلس الأمة المنتخب بمجموعة من المراحل الأساسية، التي تمكنه في الأخير بالفوز بالعضوية بالمجلس، وقد نظم هذه المراحل القانون الانتخابات 16-10 والمتمثلة في:

أ- مرحلة استدعاء الهيئة الناخبة: تعتبر مرحلة الاستدعاء الهيئة الناخبة أول مرحلة في العملية انتخاب أو تجيد ثلثي أعضاء مجلس الأمة، والتي نص عليها قانون الانتخاب 16-10 في المادة 109 "تستدعى الهيئة الانتخابية بمرسوم رئاسي خمسة وأربعون (45) يوما، قبل تاريخ الاقتراع"[2].

والملاحظ أن المشرع الجزائري من خلال قانون الانتخابات 16-10، قد مدد من الفترة القانونية لاستدعاء الهيئة الناخبة بدلا ما كان العمل عليه في القانون الانتخابات السابق 12-01[3] والمحددة بثلاثون (30) يوما قبل تاريخ الاقتراع، وعليه فقد رجع المشرع الجزائري إلى الأخذ بمدة خمسة وأربعون يوم، كما كان ينص عليها الأمر رقم 97-07 المتعلق بالانتخابات.

ب- مرحلة التصريح بالترشح للعضوية بمجلس الأمة: طبقا لنص كل من المادة 112 من القانون العضوي 16-10 والمادة 5 من المرسوم التنفيذي 12-412، يتم التصريح بالترشح عن طريق تقديم رسالة يعلن فيها المترشح نية تكوين ملف الترشح، وبعد ذلك يودع المترشح على مستوى الولاية نسختين (2) من استمارة التصريح التي تسلمها له الإدارة (المصالح المختصة بالولاية)، والتي يملؤها ويوقع عليها

1- مسعود شيهوب، (نظام الغرفتين البرلماني- النشأة والتطور-)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 1، نشريه لمجلس الأمة، الجزائر، مارس 2002، ص 16.

2- صدر المرسوم الرئاسي رقم 18-286 المؤرخ في 13 نوفمبر سنة 2018، المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية لتجديد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين.

3- المادة 106 من القانون 12-01، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، الصادر في ج.ر العدد 01 المؤرخة في 14 يناير 2012، (الملغى).

قانونا هذا بالنسبة للمترشحين الأحرار أما بالنسبة المترشحين تحت رعاية حزب سياسي يجب أن يرفق تصريحهم بالترشح بشهادة تزكية يوقعها المسؤول الأول عن هذا الحزب، بالإضافة إلى وجوب إرفاق التصريح بمستخرج من عقد الميلاد.

حيث يتم تسجيل التصريحات بالترشح في سجل خاص يفتح من قبل الإدارة يدون فيه ما يلي[1]:

- الاسم واللقب، وعند الاقتضاء الكنية والعنوان وصفة المترشح.
- تاريخ الإيداع وساعته.
- الملاحظات حول تشكيل الملف.
- يسلم للمصرح وصل يبين تاريخ وساعة الإيداع.

كما يجب أن يودع التصريح بالترشح في أجل أقصاه عشرون (20) يوما، قبل تاريخ الاقتراع[2]، ولا يمكن تغيير الترشح أو سحبه بعد إيداعه إلا في حالة الوفاة أو مانع شرعي[3].

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري أوكل مهمة الفصل في صحة الترشيحات أعضاء مجلس الأمة المنتخبين ،إلى اللجنة الانتخابية الولائية[4] ، المشكلة من ثلاث قضاة (3) من بينهم رئيس برتبة مستشار وأعضاء إضافيين يعينهم كلهم وزير العدل ،كما يمكن للجنة الانتخابية الولائية أن ترفض بقرار معلل أي ترشح لم تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في القانون العضوي للانتخابات، ويجب أن يبلغ قرار الرفض إلى المترشح في أجل يومين (2) كاملين، ابتداء من تاريخ إيداع التصريح بالترشح ، ويكون القرار قابل للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال ثلاثة أيام كاملة ابتداء من تاريخ تبليغ الرفض ، كما تفصل المحكمة في الطعن بحكم خلال خمسة أيام كاملة ابتداء من تاريخ تسجيل الطعن

1- المادة 113 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات.

2- المادة 114 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات.

3- المادة 115 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات.

4- المادة 154من قانون العضوي 16-10 التي تنص على" تتشكل اللجنة الانتخابية الولائية من ثلاث قضاة (3) من بينهم رئيس برتبة مستشار وأعضاء إضافيين يعينهم كلهم وزير العدل، حافظ الأختام، تجتمع اللجنة الانتخابية الولائية بمقر المجلس القضائي".

،ويبلغ الحكم المتخذ فورا إلى الأطراف المعنية وإلى الوالي قصد تنفيذه ، ويكون هذا الحكم غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن[1].

ج-مرحلة إعداد القوائم الانتخابية: أوكل المشرع الجزائري من خلال نص المادة 119 من القانون العضوي 16-**10** والمادة 12من المرسوم التنفيذي 12-412، إعداد قائمة الناخبين المكونين للهيئة الناخبة لأعضاء مجلس الأمة المنتخبين، إلى والي الولاية، وذلك حسب ترتيبهم الأبجدي في شكل قائمة التوقيع، التي تتضمن أسماء وألقاب الناخبين والمجلس الذي ينتمون إليه، حيث يتم توزيع الهيئة الناخبة على أساس أربعمائة (400) ناخب على الأكثر، لكل مكتب تصويت مع وضع قائمة التوقيع بأربعة (4) أيام قبل تاريخ افتتاح الاقتراع تحت تصرف المترشحين والهيئة الناخبة، وفي يوم الاقتراع توضع نسخة من قائمة التوقيع المصادق عليها من قبل الوالي بمكتب التصويت.

د-مرحلة التصويت (الاقتراع): تجري إجراءات سير الاقتراع المتعلق بانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، وفق ما تضمنته المادة 122[2] من قانون الانتخابات، وحدد كيفياته أيضا مواد المرسوم التنفيذي 12-412، التي يمكن إيجازها كالآتي:

د1- مقر الاقتراع: يتم الاقتراع بمقر كل الولاية، أين يتم فتح مكاتب للتصويت بكل ولاية المحدد عددها قبل عشرون(20) يوما من تاريخ الاقتراع من قبل وزير الداخلية والذي يبلغ بدوره وزير العدل من أجل تحضير تشكيلة كل مكتب، المتكون أساسا من رئيس ونائب الرئيس ومساعدين اثنين وأربعة أعضاء إضافيين كلهم قضاة يعينهم وزير العدل حافظ الأختام، ويزود مكتب التصويت بأمانة يديرها أمين ضبط يعينه وزير العدل[3]، وفي حالة تغيب أعضاء مكتب التصويت أو كاتب الضبط يتم استخلافهم حسب الأشكال نفسها[4].

1- المادة 7 من المرسوم التنفيذي 12-412.

2- تنص المادة 122 من القانون العضوي للانتخابات على أنه" يجري التصويت ضمن نفس الأشكال المنصوص عليها في المواد 34 و36 و40 و42 و43 و44 و45 و46 و168 و169من هذا القانون العضوي".

3- المادة 117 و118 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات.

4- المادة 9 من المرسوم التنفيذي 12-412، مرجع سابق.

د2-مدة الاقتراع: يدوم الاقتراع يوما واحد يفتح على الساعة الثامنة(8) صباحا ويختم في نفس اليوم على الساعة الخامسة(5) مساءا، غير أنه يمكن التصريح باختتام الاقتراع قبل الساعة المحددة سلفا، إذا ثبت تأدية الحق الانتخابي من طرف كل الناخبين المسجلين في القائمة، كما يمكن للوالي بعد أخذ ترخيص من وزير الداخلية أن يصدر قرار بتقديم أو تأخير توقيت افتتاح الاقتراع واختتامه[1].

د3- كيفية الاقتراع: توضع يوم الاقتراع تحت تصرف كل ناخب أوراق التصويت المعدة في شكل قائمة اسمية، ويجب أن تتضمن ورقة التصويت (الدائرة الانتخابية المعنية، تاريخ الانتخاب، ألقاب وأسماء المترشحين باللغة العربية وبالأحرف اللاتينية، مع تحديد في ورقة التصويت تسمية الحزب بالنسبة للمترشحين المتقدمين تحت رعاية حزب سياسي) ،يحدد وزير الداخلية والجماعات المحلية بقرار شكل ورقة التصويت ومميزاتها التقنية الأخرى[2].

يكون التصويت شخصي وسري ويجرى بأظرفة غير شفافة وغير مدمغة وعلى نموذج واحد، تقدمها الإدارة للناخبين يوم الاقتراع لدى مكتب التصويت وبعدها تباشر عملية الاقتراع، كما يمنع في هذا يوم دخول أي شخص يحمل سلاحا ظاهرا أو مخفيا إلى مكاتب التصويت باستثناء أعوان القوة العمومية المسخرين قانونا لإنجاح هذه العملية وحفظ الأمن والنظام العام[3].

هـ-مرحلة الفرز: تبدأ مرحلة الفرز بمجرد اختتام الاقتراع مباشرة حيث يوقع جميع أعضاء مكتب التصويت على قائمة التوقيع، ويتم فتح الأظرفة المتضمنة أوراق التصويت وحساب الأصوات[4]، كما تعد هذه مرحلة حاسمة وفي غاية الأهمية والخطورة، لذلك ضبطها المشرع بقواعد دقيقة لضمان نزاهة العملية الانتخابية[5].

1- المادة 117 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات.

2- المادة 120 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، والمادة 13 من المرسوم التنفيذي 12-412.

3- ما نصت عليه المواد من 34 إلى 40 من قانون الانتخابات 16-10.

4- تنص المادة 124 من القانون 16-10،" بمجرد اختتام الاقتراع، يوقع جميع أعضاء مكتب التصويت على قائمة التوقيع"، وتنص أيضا المادة 125 من نفس القانون على أن "يتم فورا، بعد اختتام الاقتراع، فرز الأصوات".

5- سعاد عمير، مرجع سابق، ص43.

وعليه يجري فرز الأصوات علنا وإلزاما بمكتب التصويت، ويقوم بهذه العملية أعضاء من الهيئة الناخبة باستثناء المترشحين أو ممثليهم ،بتعيين من أعضاء مكتب التصويت وتحت رقابتهم[1]،كما يجوز لأعضاء مكتب التصويت أن يشاركوا في الفرز، لتدون بعد ذلك نتائج الفرز في محاضر تحرر في ثلاثة (3) نسخ ويكتب بحبر لا يمحى مع تدوين الاحتجاجات إن وجدت[2] ، ويصرح رئيس مكتب التصويت علنا عن النتائج بمجرد تحرير محضر الفرز ، ويتولى تعليقها في مكتب التصويت ويسلم نسخة من محضر الفرز مصادقا على مطابقتها للأصل إلى الممثل المؤهل قانونا لكل

مترشح، مقابل وصل استلام، مع وجوب إرسال نسخة من المحضر فورا إلى المجلس الدستوري[3].

و-مرحلة إعلان النتائج: يتولى المجلس الدستوري إعلان النتائج خلال اثنين وسبعين (72) ساعة التي تلي الاقتراع معلنا منتخبا المترشح المتحصل على أكثر عدد من الأصوات، وفقا لعدد المقاعد المطلوب شغلها، وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن منتخبا المترشح الأكبر سنا[4].

ز-الطعن في نتائج الاقتراع والفصل فيها: يفصل المجلس الدستوري في الطعون المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية، وكذا الانتخابات التشريعية وعمليات الاستفتاء وهذا حسب المادة 182 من التعديل الدستوري 2016 بأنه" يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور، كما يسهر على صحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية ويعلن نتائجها".

يتضح من خلال نص المادة أعلاه أن المجلس الدستوري يظهر بمثابة قاضي انتخاب بالنسبة للانتخابات الرئاسية والتشريعية، ولممارسة هذه الوظيفة تدخل المشرع الانتخابي من خلال ما تضمنته المادتين 130 و131 من القانون العضوي 16-10 وكذا المادتين 22 و 23 من المرسوم التنفيذي 12-412 ، لكل مترشح للعضوية في مجلس الأمة حق الاحتجاج على النتائج الاقتراع ، وذلك بتقديم طعن لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري في الأربع والعشرين (24) ساعة التي تلي إعلان النتائج ، أين يبث

1- المادة 19 من المرسوم التنفيذي 12- 421، مرجع سابق.

2- المادة 127 من القانون العضوي 16-10 والمادة 21 من المرسوم التنفيذي 12-412، مرجع سابق.

3- المادة 20 من المرسوم التنفيذي 12-412، مرجع سابق.

4- المادة 128 والمادة 129 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات.

المجلس الدستوري في الطعون في أجل ثلاثة (3) أيام كاملة ، وإذا اعتبر المجلس الدستوري أن الطعن مؤسس يمكنه بموجب قرار معلل، إما أن يلغي الانتخاب المحتج عليه، وإما أن يعدل محضر النتائج المحرر، ويعلن نهائيا الفائز الشرعي.

وبمناسبة الحديث عن الطعن في نتائج الاقتراع، تم إيداع طعن بالمجلس الدستوري المتعلق بالتجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة المنتخبين في سنة 2016، وذلك بالاعتراض على صحة عملية التصويت، من طرف المترشح نقاز جديد من ولاية النعامة وكان موضوع الطعن استنساخ أوراق التصويت وبعد تحقق المجلس الدستوري من ذلك ثبت وجود ورقة واحدة مستنسخة وتم إلغائها،لكنها لم تغير من نتائج الاقتراع وتم إعلان الناجح عمارة محمد عن حزب جبهة التحرير الوطني[1].

وفي نفس السياق تم إيداع طعن أمام المجلس الدستوري في نتائج انتخابات التجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة لسنة 2019 من ولاية ورقلة[2]، موضوعه إجراء تغيرات على أوراق التصويت (استعمال علامة قابلة للمسح)، وبعد تداول مجلس الدستوري في جلساته المنعقدة بتاريخ 2 و3 و4 يناير 2019، تم إعادة صياغة محضر فرز الأصوات الخاص بهذه الولاية، وأعلن المجلس الدستوري عن فوز المترشح جديع عبد القادر منتخب قانونا في مجلس الأمة عن حزب FLN بدلا من المترشح بالحسورف سليم مترشح حر الذي أودع الطعن ضده.

وتجدر الإشارة أنه في حالة إلغاء الانتخاب من طرف المجلس الدستوري، ينظم اقتراع من جديد في أجل ثمانية (8) أيام، ابتداء من تاريخ تبليغ قرار المجلس الدستوري إلى وزير الداخلية[3].

وفي هذا الصدد تم إلغاء نتائج اقتراع التجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة، والذي جرى في 2018/12/29 بتلمسان، بموجب قرار من المجلس الدستوري[4]، وذلك لعدم تدوين نتائج الاقتراع بسبب

1- قرار المجلس الدستوري رقم 06 / ق ا /م د /16 المؤرخ في 05 يناير 2016

2- قرار المجلس الدستوري رقم 01 /ق. م د / 19 المؤرخ في 4 يناير 2019

3- المادة 131 الفقرة الأخيرة من القانون لعضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات.

4- أنظر القرار مجلس الدستوري رقم 03 / ق.م د / 18 المؤرخ في 31 ديسمبر 2018، ج.ر العدد1، الصادرة بتاريخ 6 جانفي 2019.

أعمال عنف واقتحام مكتبي التصويت رقم 1 و2 وعدم إتمام عملية الفرز وتحرير المحاضر، مما أدى إلى إعادة تنظيم انتخابات التجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة من جديد بهذه الولاية.

ثالثا: الأعضاء المعينون بمجلس الأمة خول المؤسس الدستوري منذ اعتماد الثنائية البرلمانية في دستور 1996، إلى رئيس الجمهورية حق المساهمة في تشكيل ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة، عن طريق التعيين المباشر من خلال نص المادة 101في فقرتها الثانية، وأبقى على هذا الأسلوب أيضا في تعديل الدستوري لسنة 2016.

رغم مجافاة المؤسس الدستوري بهذا الأسلوب للطابع الديمقراطي الذي لم يطل السلطة التشريعية المنظمة في مختلف الدساتير المتعاقبة من 1963 إلى1996[1]، وهذا ما يدفعنا إلى التساؤل حول سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء مجلس الأمة، ومدى تأثير أسلوب التعيين على استقلالية الأعضاء وأثره على استقلالية المجلس ككل؟.

1- سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة: أعطى المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة واسعة في تعيين ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة ، وبدون تدخل أي جهة دستورية أخرى في المشاركة أو الرقابة على كيفية اختيار أو تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، وذلك طبقا لنص المادة 118 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري 2016 بالقول " ... ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية" ويستشف من هذه الفقرة أن المؤسس الدستوري ألزم رئيس الجمهورية بوجوب تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية بدون تحديد مجالات التخصص على عكس ما كانت تنص عليه المادة 101 في فقرتها الثالثة من دستور 1996، أين نصت على وجوب أن تكون الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية[2].

1- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص ص 134، 135.

2- الفقرة الثالثة من المادة 101 من دستور 1996.

والملاحظ أن التباين بين نصي المادتين الدستوريتين، فيما يتعلق بعدم تحديد إحداهما مجالات تخصص الكفاءات والشخصيات الوطنية، يرجع سواء إلى سهوا في استكمال نص المادة أو توسيع سلطه رئيس الجمهورية في التعيين بدون تحديد المجالات تخصص المعينين، ومنه يمكن القول أنه من الصعب تحديد نوعية الشخصيات الوطنية، التي يمكن أن يقع اقتراح رئيس الجمهورية عليها، فنطاق حريته واسعة في مجال اختيارهم دون التزامه تبرير ذلك الاختيار[1].

2- مدى استقلالية أعضاء مجلس الأمة المعينين وتأثيرها على مجلس الأمة : تقاس استقلالية عضو البرلمان بكيفية إسناد السلطة له، فإذا كان النائب بالمجلس الشعبي الوطني ينتخب مباشرة عن طريق الاقتراع العام والمباشر، فلا شك أنه يستمد شرعيته مباشرة من الشعب الذي وضع فيه الثقة لتمثيله، وعلى اعتبار أن مهمة النائب وطنية، يمكن القول أن استقلالية المجلس من حيث تكوين تبدو جلية وواضحة، وبالتالي يبقى ولاء النائب الوحيد للشعب الذي انتخبه، ويقاس الأمر كذلك على أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، ولو تم انتخابهم من قبل أشخاص بصفتهم منتخبين بدورهم، أما فيما يتعلق بالثلث المتبقي من مجلس الأمة، فهو يعين من قبل رئيس الجمهورية، كما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 118 من التعديل الدستوري 2016 ، بذلك يصبح الولاء الأعضاء المعينين لمن له الفضل في تعيينهم ولو تم اختيارهم على أساس الكفاءة والخبرة، وبالتالي يعد هذا الأمر فيه نوع من المساس بمبدأ الفصل بين السلطات من الناحية العضوية، لأن استقلال أعضاء مجلس الأمة المعينون من حيث إسناد السلطة يشوبه عيب بتدخل السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية من خلال الثلث المعين أو الرئاسي كما يصطلح على تسميته، وبالتالي يبقى المعين دائما خاضعا لمن عينه، ومدين له بالولاء قبل الولاء للشعب، لأنه لم ينتخبه ولم يكن سببا في وصوله إلى الغرفة العليا[2]، ذلك لاعتبار أن الانتخابات يوفر غطاءا شرعيا في النظم المتبنية لسيادة الشعب ،لأنه بذلك يستطيع ممثل الشعب الزعم بتجسيده لإرادة ناخبيه

---

1 -Bousaumah Mohamed, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, éd. /OPU, Alger, 2005, p .p 418-419.

2- طيبي عيسى، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء العديل الدستوري لسنة 2008، رسالة دكتوراه في القانون العام،جامعة أبو بكر بالقايد، تلمسان،2010-2011، ص 21.

والمواطنين عامة في الدول المتبنية لسيادة الأمة، لذلك يعتبر البرلمانيون أقرب إلى مصدر السلطة من الوزراء وهو ما يزيد من أهميتهم عليهم (أهمية البرلمانيون على الوزراء)، لذلك يرى بعض الفقهاء أنه في البرلمانات ثنائية المجالس، إذا كان المجلس الأول منتخبا بالاقتراع المباشر والثاني بالاقتراع غير المباشر، فإن الأول يكتسب قدرا أكبر من الاعتبار والتأثير، بينما يصبح هذا الأمر أكثر في حالة ما إذا كان المجلس الثاني معينا أو وراثيا كمجلس اللوردات، الذي يعتبر من بقايا نظام قديم و بالتالي لا يسعه أن يقوم إلا بدور هش في ديمقراطية ليبرالية، و قياسا على ذلك إن الثلث الرئاسي في النظام الجزائري يعد مجسدا لإرادة رئيس الجمهورية أكثر من تمثيله لإرادة وسيادة الشعب، وهذا لانعدام وسيلة إسناد السلطة المباشرة بين الشعب وهذه النسبة من أعضاء مجلس الأمة، ورغم التبريرات التي يعطيها أنصار البيكاميرالية في الجزائر ومناصري نظام التعيين في الغرفة العليا في البرلمان والتي من بينها أن التعيين المنصوص عليه في هذا الشأن يهذب ويحسن من الاختيار الديمقراطي لأعضاء للبرلمان ويزودهم بأعضاء متخصصين ومثقفين يكونون أكثر تعقلا ورزانة و حنكة هذا من جهة ومن جهة أخرى يهدف أسلوب التعيين إلى تحسين التمثيل داخل الهيئة التشريعية يحقق التوازن بين السلطات، فإن مسألة التعيين هاته تعد بمثابة فرصة "أو كوطة" للمثقفين والعقلاء الذين رغم مستوياتهم العليا إلا أنهم لا يحبون ولا يحسنون المهاترات السياسية[1]، فرغم منطقية هذه المبررات إلى حد ما، فإنها لا تنفي حقيقة أخرى هي أكثر منطقية وهي ولاء المعين لمن عينه و تبعيته له في كل الظروف، وبالتالي من وجهت رأي الكثير من القانونين والسياسيين ونشاطرهم الرأي في أنه لا وجود لاستقلال مطلق الثلث الرئاسي المعين من طرف رئيس الجمهورية في مجلس الأمة.

وبالتالي من خلال ما تقدم يمكن القول أن تبعية أعضاء مجلس الأمة المعينين لرئيس الجمهورية في عدم وجود ضوابط دستورية تقيد سلطة رئيس الجمهورية في تحديد معيار اختيار النخبة وذوي الكفاءات والمختصين الذين يقدمون فعلا قيمة مضافة لجودة القانون ولمجلس الأمة وللسلطة التشريعية ككل، قد

1- أنظر بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات و التغيير، مجلة الإدارة ، الجزائر، العدد الأول لسنة 1992، ص ص 41- 46.

يؤثر سلبا أو إيجابا وبطريقة مباشرة أو غير مباشرة على آراء وقرارات مجلس الأمة وبالتالي يمكن التأثير على المجلس ككل خصوصا قبل تعديل الدستوري لسنة 2016 حيث كانت النسبة الموصوفة خاصة في المصادقة على القوانين العضوية أو المبادرة بإقتراح تعديل الدستور تشترط ¾ أعضاء مجلس الأمة مما يؤثر بوضوح على استقلالية مجلس الأمة.

الفرع الثاني: شروط وإجراءات تجديد واستخلاف أعضاء مجلس الأمة

لقد أخص المؤسس الدستوري الغرفة الثانية بالبرلمان الجزائري منذ تبنية لنظام البيكاميرالية جملة من المواد تتولى من جهة تنظيم الشروط المتعلقة بالعضوية بمجلس الأمة ومنها ما تشترك فيه كل أعضاء البرلمان من نواب أو أعضاء بمجلس الأمة، ومنها ما ينفرد به أعضاء مجلس الأمة كتجسيدا لمبدأ المغايرة في تشكيل أعضاء غرفتي البرلمان**(أولا)**، ونص من جهة أخرى على مدة العضوية بمجلس الأمة وطريقة تجديدها وترك للمشرع للتفصيل في طريقة استخلاف أعضاء المجلس**(ثانيا)**.

أولا: الشروط المتعلقة بالعضوية بمجلس الأمة

لقد نص المؤسس الدستوري على الشروط المتعلقة بأعضاء مجلس الأمة في الفقرة 2 و3 من المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وترك التفصيل للمشرع الجزائري من خلال القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، حسب ما تضمنه فصله الرابع بعنوان الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، في تنظيم الشروط المطلوبة للعضوية بالمجلس الأمة، وحدد شروط عامة يجتمع فيه كل عضو بالبرلمان وشروط خاصة يتميز بها عضو مجلس الأمة على نظيره بمجلس الشعبي الوطني نوردها كالآتي:

1-الشروط العامة للترشح للعضوية بمجلس الأمة:

لقد تكفل المشرع الجزائري بموجب قانون العضوي للانتخابات 16-10 في المادتين 03 و79، بتحديد الشروط العامة الواجب توفرها في المنتخب المحلي الذي من خلاله يتم اختيار من يمثل الجماعات المحلية والأمة في الغرفة العليا بالبرلمان والتي تتمثل في:

أ- **الجنسية:** تعتبر الجنسية هي الرابطة القانونية بين الفرد والدولة، مبنية على انتماء وولاء الفرد لدولته[1]، ونظرا لهذه الرابطة التي لا تسمح للأجنبي في مختلف تشريعات الدول، بالمشاركة في تسيير شؤون الدولة ومؤسساتها وممارسة الحقوق السياسية بها وعلى رأسها حق الانتخاب، إلا من اكتسب جنسيتها سواء بعد مدة زمنية محددة[2]، أو مباشرة من تاريخ اكتسابها، وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري في المادة 15من الأمر 05-01[3] المتضمن قانون الجنسية الجزائرية " يتمتع الشخص الذي يكتسب الجنسية الجزائرية بجميع الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية ابتداء من تاريخ اكتسابها".

وبالرجوع إلى قانون الانتخابات 16-10، نجد أن المشرع الجزائري لم يشترط الجنسية الأصلية للعضوية في المجالس الشعبية المحلية أو في مجلس الأمة أو حتى في المجلس الشعبي الوطني[4]، وهذا بصريح نص المادة 79 من نفس القانون التي فصلت في الشروط القانونية الواجب توافرها في العضو المحلي المنتخب ومن بينها شرط التمتع بالجنسية الجزائرية، وهو نفس الشرط بالنسبة لعضو مجلس الأمة، وفق ما تضمنته المادة 110 من إحالة إلى المادة 79 بالقول "يمكن كل عضو في مجلس شعبي بلدي أو ولائي، تتوفر فيه الشروط القانونية، أن يترشح للانتخاب في مجلس الأمة".

ب- التمتع بالأهلية العقلية والأدبية : يمكن القول أن الأهلية العقلية والأدبية تمكن المترشح من ممارسة حقوقه السياسية والمدنية، وتتمثل الأهلية العقلية في اكتمال النضج العقلي لدى الفرد لأنه لا يجوز لغير العاقل أن يدير الشؤون السياسية في دولته فهو في ذاته يحتاج إلى من يحميه ويراعيه فكيف يعهد إليه

1- جعفري نعيمة،المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان – دراسة مقارنة- ، رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بالقايد، تلمسان،2014-2015، ص 117.

2- لقد اشترط المشرع الجزائري في المادة 10 " يمكن للأجنبي الذي يقدم طلبا لاكتساب الجنسية الجزائرية أن يحصل عليها بشرط: أن يكون مقيما في الجزائر منذ 7 سنوات على الأقل بتاريخ تقديم الطلب"، من الأمر 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن قانون الجنسية، ج ر رقم 15 الصادرة في تاريخ 15 ديسمبر 1970، والذي ألغى بموجب المادة 41 منه القانون رقم 63-96 المؤرخ في 27 مارس 1963 والمتضمن قانون الجنسية.

3- المادة 15 من الأمر رقم 05-01 المؤرخ في 27 فيفري 2005، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج ر رقم 15، الصادرة بتاريخ 27 فيفري 2005، المعدل والمتمم للأمر 70-86 سالف الذكر.

4- تشترط المادة 92 من القانون العضوي للانتخابات 16-10، أن يكون المترشح للمجلس الشعبي الوطني ذو جنسية جزائرية.

حماية ورعاية مصالح الأمة ، لذلك نصت جل الدساتير على حرمان المصابين بالأمراض العقلية ومن بينهم الحالات التالية (المجنون ،المعتوه، السفيه، المحجور عليه ، وذو الغفلة) من ممارسة الحقوق السياسية ومنها حق في الترشيح لعضوية البرلمان، كما تشترط قوانين الانتخابات الجزائرية المتعاقبة وجوب تمتع المترشح للانتخابات المحلية بحقوقه المدنية والسياسية، وتتمثل الحقوق المدنية في تمتع المترشح بكامل قواه العقلية[1]، أما الأهلية الأدبية فيقصد تمتع الفرد أو المترشح بالأخلاق الحميدة والنزاهة والشرف فمن لا يملك هذه الصفات يفترض أنه غير جدير بالمساهمة في إدارة شؤون الدولة وتمثيلها، وبالتالي يحرم من حقوقه السياسية ومنها حق الترشيح للبرلمان، والأصل هو افتراض تمتع جميع المواطنين بالأهلية الأدبية، ولا يمكن إثبات العكس إلا بإدانة المترشح بحكم قضائي نهائي في جريمة ماسة بالشرف والاعتبار مثل (السرقة، الرشوة، الاختلاس، التزوير، خيانة الأمانة وغير ذلك)، لذلك فإن أغلب الدساتير والقوانين الانتخابية تشترط على المرشح لعضوية البرلمان أن يملك الأهلية العقلية والأدبية التي تؤهله للترشح[2]، وهذا ما أكد عليه المشرع الجزائري في نص المادة 3 من قانون الانتخابات 16-10 بوجوب تمتع الناخب قبل أن يكون منتخب بحقوقه المدنية والسياسية.

ج- أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية: يشترط في العضوية في المجلس الشعبية المحلية أن يثبت المترشح أداءه للخدمة الوطنية أو الإعفاء منها، وهذا ما نصت عليه أيضا المادة 08 من القانون 14- 06 المتعلق بالخدمة الوطنية[3].

1- الشروط الخاصة: لقد حدد كل من التعديل الدستوري لسنة 2016 والقانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات شروط خاصة بأعضاء مجلس الأمة سواء المنتخبين أو المعينين وهي:

1- أفين خالد عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 89.

2- أفين خالد عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 89.

3- القانون 14-06 المؤرخ في 09 أوت 2014، المتعلق بالخدمة الوطنية، ج ر رقم 48، الصادرة بتاريخ 10أوت 2014.

أ- **الشروط الخاصة بالأعضاء المنتخبين:** لقد حدد القانون العضوي 16-10 في الفصل الرابع بعنوان الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين ثلاثة شروط يجب توفرها في المترشح في مجلس الأمة وهي:

1- أن يكون المترشح عضوا في إحدى المجلسين المحليين البلدي أو الولائي: لقد مكن المشرع الجزائري حق الترشح للعضوية في مجلس الأمة فقط للأعضاء المنتخبين في المجالس البلدية والولائية دون سواهم ، ويعد هذا الشرط أحد مبررات إحداث مجلس الأمة ،إذ أن إنشاء غرفة ثانية في البرلمان الجزائري من بين ما استند عليه هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية[1]،وكذلك التقليل من العجز في تمثيل البعد الترابي أو الإقليمي للأمة التي قد تتميز بتوزيع سيئ وغير متوازن للسكان على إقليمها[2]، وهذا ما نصت عليه المادة 110 من القانون العضوي 16-10 " يمكن كل عضو في مجلس شعبي بلدي أو ولائي تتوفر فيه الشروط القانونية أن يترشح للانتخاب لمجلس الأمة".

2- أن يكون المترشح بالغا سن الخمس وثلاثون (35) سنة كاملة يوم الاقتراع: حدد المشرع الجزائري من خلال نص المادة 111 الفقرة الأولى من القانون العضوي 16-10 ، السن القانونية الدنيا للعضوية بمجلس الأمة بالقول: " لا يترشح لمجلس الأمة إلا من بلغ خمسا وثلاثين (35) سنة كاملة يوم الاقتراع"، على اعتبار أن من يقل سنه على ما هو محدد قانونا يوم الاقتراع يكون تحت طائلة عدم القابلية للترشح للعضوية بالمجلس، وهذا ما وافق ما نصت عليه المادة 108 من القانون العضوي للانتخابات الملغى 12-01 ، وخالف وقلص ما كان معمول به في الأمر 97-07 المتعلق بنظام الانتخابات الملغى ، إذ كان يشترط بلوغ سن الأربعين (40) سنة كاملة يوم الاقتراع[3].

1- عقيلة خرباشي، مرجع سابق ، ص 116.

2- لمين شريط ،(واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 1، نشريه لمجلس الأمة، الجزائر، مارس 2002، ص ص 21-36 .

3- المادة 128 من الأمر 97-07، المؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر العدد 12، الصادرة في 06 مارس 1997 (الملغى).

والملاحظ أن المشرع الجزائري قد قلص من السن القانونية (40) سنة المفروضة في السابق للعضوية في مجلس الأمة ، رغم وجود من ناحية ما كان يؤسسها في كون أن الغرفة العليا أو كما يصطلح تسميتها في كثير من الدول بمجلس الشيوخ أو المستشارين أو الأعيان يجسد الحكمة والتعقل والرزانة ، وعلى اعتبار أن هذا السن مرتبط بمرحلة النضج والتروي ، وحتى أنها السن التي قدرها وارتضاها الله عز وجل لنزول الوحي على الرسول الكريم محمد علية أفضل الصلاة والتسليم وتحميله المسؤولية لتبليغ الرسالة إلى العالمين[1]، ومن ناحية أخرى حتى بعد أن قلص المشرع الجزائري من سن الترشح إلى خمسا وثلاثين سنة إلا أنها لا تزال تطرح العديد من الإشكالات القانونية الواجب معالجتها في المستقبل ولعلى أبرزها وجود فارق متباين بين السن القانونية للترشح للعضوية في المجالس الشعبية المحلية والمحددة بثلاثة وعشرون (23) سنة[2]، وسن المترشح للعضوية بمجلس الأمة والمقدرة بخمسة وثلاثون (35) سنة، ويجب مراعاة هذا الفارق المقدر باثني عشر(12) سنة في التعديلات المقبلة.

3- السوابق العدلية: لقد اشترط المشرع على المترشح المنتخب للعضوية في مجلس الأمة، أن لا يكون قد سبق الحكم عليه نهائيا بسبب ارتكابه لجناية، أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجنح غير العمدية[3]، إذ ينتج عن العقوبة السالبة للحرية حرمان الفرد من ممارسة حق الانتخاب، وفق ما نصت عليه المادتين 8 الفقرة2 والمادة14 من الأمر رقم 66-156 المتعلق بقانون العقوبات[4].

ب- الشروط الخاصة بأعضاء مجلس الأمة المعينون: تولى المؤسس الدستوري الجزائري من خلال نص المادة 118 في فقرتها الأخيرة ، من ذكر شرطا موضوعيا واحدا يتعلق بإلزام رئيس الجمهورية في

1- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 123.

2- تنص الفقرة الثانية من المادة 79 من قانون الانتخابات 16-10 "...أن يكون بالغا ثلاثا وعشرون سنة كاملة يوم الاقتراع"، كما نصت المادة 93 من الأمر 97-07 المتعلق الانتخابات على سن خمسة وعشرون (25) سنة كاملة يوم الاقتراع.

3- الفقرة الثانية من المادة 111 من قانون الانتخابات 16-10.

4- الأمر 66-156، المؤرخ في 8 ماي 1966، المتعلق بقانون العقوبات ،ج ر العدد 49 الصادرة في 11مايو 1966 المعدل والمتمم.

تعينه لثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية[1]، ولا ريب أن إرادة المؤسس الدستوري اتجهت من خلال هذا الشرط إلى تزويد المجلس بأعضاء تتحقق فيهم معايير التجربة والكفاءة والدراية[2]، بالإضافة إلى كون أعضاء المعينون جزء من تشكيلة مجلس الأمة فإنه يشترط فيهم نفس الشروط المطلوبة في الأعضاء المنتخبون والتي سبق الإشارة إليها في القانون الانتخابات 16-10، باستثناء شرط العضوية في المجالس الشعبية المنتخبة.

ثانيا: المدة النيابية وإجراءات تجديد واستخلاف أعضاء مجلس الأمة

حدد المؤسس الدستوري المدة النيابية لأعضاء مجلس الأمة، وقد فصل كل من المشرع الجزائري النظام الداخلي لمجلس الأمة في كيفية تجديد واستخلاف أعضاء مجلس الأمة ويتم ذلك كالآتي:

1- **المدة النيابية:** تختلف البرلمانات في العالم في تحديد المدة النيابية، وتجتمع على أن تكون العضوية مؤقتة وليست دائمة[3]، حيث تنص الدساتير عادة في الدول التي تأخذ بنظام الثنائية البرلمانية على جعل مدة ولاية المجلس الشعبي أقصر من ولاية المجلس الآخر[4]، وجريا على هذه القاعدة سار عليها الدستور الجزائري 1996 المعدل بالقانون 16-01، إذ حددت المادة 119 منه على أن عهدة المجلس الشعبي بخمسة (5) سنوات وتحدد عهدة مجلس الأمة ستة (6) سنوات.

والملاحظ أن مدة عضوية في مجلس الأمة أطول مقارنة مع المؤسسات المنتخبة الأخرى والحكمة منه ضمان استقرار وديمومة السلطة التشريعية، ومن ثمة استقرار الدولة واستمراريتها والمحافظة على

1- صدر المرسوم الرئاسي رقم 97-499، المؤرخ في 27 ديسمبر 1997 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة، ج ر العدد 86 لسنة 1997؛ والذي اشتمل على قائمة الإسمية لأعضاء العهدة الأولى بمجلس الأمة المعينين من طرف رئيس الجمهورية والذين من بينهم مسؤولون سابقون ، ووجوه تاريخية ، فهناك أحد عشر (11) وزيرا سابق ، وثلاث جنرالات ، وأربعة سفراء،- ولمزيد من التفصيل راجع: عقيلة خرباشي ،مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص145.

2- محمد عمران بوليفة، (التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد السادس ،جانفي 2013، ص 192.

3- أفين خالد عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 192.

4- غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مرجع سابق، ص 155.

التوازنات الأساسية للمؤسسات والسلطات[1]، بالإضافة إلى إبقاء الكفاءات البرلمانية والهدوء والاستقرار لهذا المجلس وعدم قابليته للحل[2]، وتعد أيضا هذه الخاصية صورة من صور المغايرة بين المجلسين من حيث مدة العضوية[3].

ويمكن القول أن عضوية في البرلمان تبدأ في فترة زمنية معينة وتنتهي بانتهاء المدة القانونية لها، وما يؤكد تأقيت مدة البرلمان هو إجراء الانتخابات بشكل دوري، حيث يعد مبدأ دورية الانتخابات من أهم المبادئ التي تساعد على تحقيق استقلالية البرلمان، بحيث أن العضو يعلم أن مدة عضويته محددة وإذا ما رغب في العودة للبرلمان فانه لا بد عليه من العمل بصورة تضمن تحقيق تطلعات وآمال المواطنين بعيدا عن إرضاء رغبات السلطات الأخرى على حساب البرلمان[4].

وبالرجوع إلى الفقرة الأخيرة من المادة 119 من الدستور نجدها تضع استثناء لقاعدة تحديد العهدة البرلمانية ويمكن تجاوزها وذلك في حالة الظروف الخطيرة جدا التي يمكن أن تمر بها البلاد ولا تسمح بإجراء انتخابات عادية، حيث يقوم البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا بتثبيت هذه الحالة بقرار، بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري.

2- إجراءات تجديد أعضاء مجلس الأمة: بين المؤسس الدستوري كيفية تجديد تشكيلة مجلس الأمة وذلك بالنصف (2/1) كل ثلاث (3) سنوات، وهذا ما أقرته الفقرة الثالثة من المادة 102 من دستور 1996 وسارت عليه أيضا 119 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ويشمل بذلك التجديد اثنين وسبعون (72) عضو من أصل مئة وأربع وأربعون (144)عضو، سواء كانوا منتخبين أو معينون.

في حقيقة الأمر الإشكال الذي واجه بداية العهدة الأولى تمثل في كيفية تجديد تشكيلة مجلس الأمة، حيث ثار نقاش وجدل بكثافة وحدة متزايدة على إثر تطور محتمل للساحة السياسية وتغييرها

1- سعاد عمير، مرجع سابق، ص 47.

2- الطاهر خويضر، (تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جانفي 2006، ص ص 62-79.

3- غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مرجع نفسه، ص 154.

4- أفين خالد عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 193.

خاصة في تشكيلة مجلس الأمة كل ثلاث سنوات[1]، لينتهي الأمر إلى ضرورة تجديد نصف (2/1) أعضاء مجلس الأمة حسب ما نصت علية المادة 181[2] من الدستور وذلك عن طريق القرعة للعهدة الأولى فقط، ويستخلف الأعضاء الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشروط نفسها وحسب الإجراء نفسه المعمول به في انتخابهم أو تعيينهم ،إذ يستثنى رئيس مجلس الأمة من عملية التجديد الجزئي الأول ليمارس عهدته كاملة مدة ستة (6) سنوات.

ليستقر الأمر بعد العهدة الأولى على تجديد نصف عدد أعضاء مجلس الأمة كل ثلاث سنوات حيث تمثل كل ولاية بمقعد واحد بالنسبة للانتخابات من أجل تجديد أعضاء مجلس الأمة المنتخبين ويتولى رئيس الجمهورية تجديد نصف (2/1) الأعضاء المعينون.

3- استخلاف أعضاء مجلس الأمة: الاستخلاف هو تعويض عضو البرلمان عند شغور مقعده بعضو آخر، ويهدف هذا الإجراء إلى تفادي بقاء سكان دائرة أو بعض الدوائر الانتخابية دون تمثيل في الهيئة التشريعية كما أنه يبقي على التوازن بين الهيئات الممثلة في مجلس الأمة[3]، وقد نص

المشرع الجزائري من خلال المواد 132 و133 و134 من قانون الانتخابات 16-10 على الأسباب التي يمكن من خلالها استخلاف العضو مجلس الأمة المنتخب الذي أعلن شغور منصبه، وأيضا على الإجراءات المتبعة لاستخلافه وفق ما يلي:

أ- **بالنسبة للأعضاء المنتخبين:** يتم استخلاف عضو مجلس الأمة المنتخب في حالة شغور مقعده حسب الأسباب الواردة في المادة 132 من قانون الانتخابات 16-10 والمتمثلة في حالة الوفاة أو التعيين في وظيفة عضو الحكومة أو عضو بمجلس الدستوري، أو الاستقالة، أو الإقصاء، والتجريد من عهدته

1- عبد الرحمن بلعياط، (مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع البرلماني)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 2، نشريه لمجلس الأمة، الجزائر، مارس 2003، ص ص 85-89.

2- نصت المادة 181 من الدستور 1996 " يجدد نصف (2/1)عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة وفق الشروط نفسها وحسب الإجراء نفسه المعمول به في انتخابهم أو تعيينهم، لاشتمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة ست (6) سنوات".

3- إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، طاكزيج، كوم للدراسات والنشر والتوزيع، 2015، ص298.

الانتخابية، أو أي مانع شرعي آخر، يتم ذلك عن طريق إجراء انتخابات جزئية لاستخلافه مهما كان سبب الشغور[1]، مع مراعاة أحكام الدستور والقوانين المنظمة لذلك، وتنتهي مدة عهدة العضو الجديد بتاريخ انتهاء عهدة العضو المستخلف[2]، أما من الناحية الإجرائية يقوم مكتب مجلس الأمة بالتصريح عن حالة شغور مقعد العضو المنتخب حسب الحالات المحددة في المادة 132 سالفة الذكر، ويبلغ التصريح بالشغور فورا وحسب الأشكال والشروط التي يحددها التشريع المعمول به إلى المجلس الدستوري[3].

ب- بالنسبة للأعضاء المعينون: في حالة شغور منصب احد أعضاء مجلس الأمة المعينون فان المشرع الجزائري لم ينص مباشرة على إجراءات خاصة لاستخلاف أعضاء مجلس الأمة المعينون، إلا أنه يمكن استنباطها قياسا على أحكام استخلاف الأعضاء المنتخبين، وعليه فانه في حالة شغور مقعد أحد الأعضاء المعينين في مجلس الأمة بسبب الاستقالة أو التعيين في وظيفة أخرى أو أي مانع شرعي آخر، فانه يتم استخلافه عن طريق إصدار رئيس الجمهورية مرسوما رئاسيا يعين بموجبه عضوا آخر[4]، كما يمكن الإشارة إلى أن عهدة العضو الجديد المنتخب مرتبطة بتاريخ انتهاء عهدة العضو المستخلف وهذا ما نصت عليه المادة 133 من قانون الانتخابات 16-10 ويمكن قياسها على استخلاف العضو المعين.

المطلب الثاني: إجراءات اكتساب العضوية بالمجلس والمهام والعلاقات المتعلقة بها

يعد مجلس الأمة مؤسسة نيابية، يتكون من عدد معين من الأعضاء المنتخبين والمعينين ينوبون عن باقي المواطنين بموجب الدستور، للقيام بمهام سياسية محددة لا يتسنى لهم القيام بها مباشرة إلا بعد إتباع إجراءات يحددها القانون ويضبطها النظام الداخلي للمجلس، انطلاقا بإجراءات افتتاح الفترة التشريعية كمظهر لاستقلالية المجلس، ليتم بعد ذلك إثبات العضوية به وانتخاب أعلى هيئة تتولى رئاسة المجلس الأمة **(الفرع الأول)**، كما يتولى عضو مجلس الأمة بعد إكتسابه العضوية بالمجلس جملة من المهام

1- صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 252.

2- المادة 133 من قانون الانتخابات 16-10.

3- المادة 134 من قانون الانتخابات 16-10.

4- سعاد عمير، مرجع سابق، ص47.

المحددة قانونا تأهله من جهة للممارسة وظيفتي التشريع والرقابة، وتكسبه من جهة أخرى علاقات سواء كانت وطنية أو دولية (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول: إجراءات إكتساب العضوية

يقوم مجلس الأمة في أول جلسة افتتاحية لأعضائه وفق ما ينص عليه القانون ونظامه الداخلي بإجراءين أساسيين في بداية كل عهدة برلمانية أو تجديد لها، يتمثلان في التحقق من عضوية أعضائه وانتخاب رئيسا لمجلس الأمة بكل شفافية وديمقراطية وتعبيرا عن استقلالية المجلس في إدارة شؤونه الداخلية واختيار رئيسه دون تدخل أي جهة أخرى، وهذا ما سوف نتعرض له:

أولا: إجراءات افتتاح الفترة التشريعية

تفتتح الفترة التشريعية بمجلس الأمة[1]، حسب ما ورد في التعديل الدستوري لسنة 2016 في اليوم الخامس عشر (15) الذي يلي تاريخ إعلان المجلس الدستوري، وفصلت المادة 2 من النظام الداخلي لسنة 2017 لمجلس الأمة في ضوابط سير الجلسة الافتتاحية، وهذا ما نفصله كالآتي:

1- وجوبية عقد مجلس الأمة لجلسته الافتتاحية: بالرجوع إلى أحكام المادة 130 من القانون 16-01 المتعلق بالتعديل الدستور 1996[2]،التي نصت على وجوبية عقد مجلس الأمة لجلسته الافتتاحية في اليوم الخامس عشر (15) ، الذي يلي تاريخ إعلان المجلس الدستوري نتائج انتخاب أعضاء مجلس الأمة،

1- يتم افتتاح الفترة التشريعية لغرفتي البرلمان وفقا للتقليد البرلماني المعمول به ، حيث يلقي رئيس مجلس الأمة خطابا أمام الأعضاء عند افتتاح واختتام كل دورة ، يستعرض خلالها ما تمت مناقشته ودراسته من نصوص تشريعية والتي حضيت بالمصادقة من طرف الأعضاء إضافة إلى إبداء الرأي فيء قضايا الساعة الوطنية والإقليمية والدولية بما يرسخ المبادئ الثابتة للدولة الجزائرية دستوريا.أكثر تفصيل: مجلس الأمة، عشرون سنة في إثراء ترسانة التشريع وبناء دعائم الديمقراطية، الجزء الأول، مؤسسة الديوان، 2018، ص 132.

2- تنص المادة 130 من القانون 16-01 المتعلق بالتعديل الدستور1996 على أن " تبتدئ الفترة التشريعية وجوبا، في اليوم الخامس عشر (15) الذي يلي تاريخ إعلان المجلس الدستوري النتائج ، تحت رئاسة أكبر النواب سنا وبمساعدة أصغر نائبين منهم..."على عكس ما كان ساري عليه العمل قبل التعديل ، حيث كانت تبتدئ الفترة التشريعية وجوبا حسب ما كانت تنص عليه المادة 113 من الدستور 1996 في اليوم العاشر لانتخاب أو تعيين أعضاء مجلس الأمة.

وصدور المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء المعينين في مجلس الأمة طبقا لأحكام المادة 118 في فقرتها الثالثة.

2-إجراءات سير الجلسة الافتتاحية: يفتتح مجلس الأمة جلسته الأولى بحضور جميع أعضائه المنتخبين والمعينين ويشرع فيما يلي:

أ- تشكيل مكتب مؤقت: يشرع مجلس الأمة في أول جلسة له من افتتاح الفترة التشريعية بتشكيل مكتب مؤقت تدوم مدته إلى غاية انتخاب رئيس مجلس الأمة، يتكون من أكبر عضو سنا وأصغر عضوين منه، وهذا حسب ما ورد في نص المادة الثانية (2) من نظامه الداخلي.

ب- صلاحيات المكتب المؤقت: بعد تشكيل المكتب المؤقت يتولى القيام بصلاحيات المحددة في النظام الداخلي لمجلس وتتمثل في الإشراف على ما يلي[1]:

- المناداة الإسمية لأعضاء مجلس المنتخبين والمعينين، حسب إعلان المسلم من مجلس الدستوري المتضمن أسماء أعضاء منتخبين، وطبقا لمرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء في مجلس الأمة.
- انتخاب لجنة إثبات العضوية الأعضاء مجلس الأمة.
- انتخاب رئيس مجلس الأمة.

تجدر الإشارة أنه في الجلسة الأولى لمجلس الأمة لا تجرى أي مناقشة في الموضوع، وتطبق نفس الإجراءات بعد كل تجديد نصفي لتشكيلة المجلس.

يمكن أن نضيف أيضا أنه على نفس الخطى التي عمل بها مجلس الأمة الجزائري في جلسته الافتتاحية، يسر عليها أيضا النظام الداخلي لمجلس الشعب التونسي لسنة 2015[2]، مع إضافة إجراء مهم وجب التنويه إليها، حيث ينص الفصل الثامن منه على أن يفتتح رئيس المجلس المتخلي الجلسة ثم يحيل رئاستها إلى أكبر الأعضاء سنا بمساعدة أصغرهم وأصغرهن سنا، وتتوقف عند ذلك الجلسة، لتستأنف الجلسة أشغالها مباشرة بعد الحصة التمهيدية برئاسة أكبر الأعضاء سنا ومساعديه الذين يؤدون اليمين

1- الفقرة الثانية من المادة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

2- النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي الصادر في 02 فيفيري 2015.

في البداية، ويؤدي بعد ذلك بقية الأعضاء بصورة جماعية تأدية اليمين التالية: "أقسم بالله العظيم أن أخدم الوطن بإخلاص، وأن ألتزم بأحكام الدستور وبالولاء التام لتونس"[1].

والإجراء مهم الذي يعمل به مجلس النواب التونسي والمتمثل في تأدية اليمين يعد التزام أخلاقي وأدبي لتأدية المهمة النيابية على أحسن وجه وبكل نزاهة واخلاص، ويمكن اعتباره أيضا دعامة لاستقلالية أعضاء البرلمان وعدم التأثر بانتماء الحزبي للمنتخبين والولاء بالنسبة المعينين إذا ما أخذ به البرلمان الجزائري في المستقبل.

ثانيا: إثبات العضوية وانتخاب رئيس مجلس الأمة

لا يكفي أن ينتخب عضو مجلس الأمة أو يعين من طرف رئيس الجمهورية، للقول بأن الشخص قد اكتسب العضوية في مجلس الأمة، بل يجب إثبات عضويتهم بواسطة لجنة إثبات العضوية المؤقتة والتحقق والتأكد من هويتهم وصحة انتخابهم بناء على إعلان المجلس الدستوري الأولي وطبقا للمرسوم الرئاسي المتعلق بتعيين أعضائه المتبقيين، وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة الثالثة أوجبت إتباع إجراءات للفصل في صحة العضوية، ليتم بعد ذلك الشروع في انتخاب رئيس مجلس الأمة.

1- إجراءات إثبات العضوية: إذا كان حق الترشح لعضوية البرلمان من أهم الحقوق السياسية التي تكفلها الدساتير، فإن الأمر يقتضي في الوقت ذاته أن يكون الوصول لمنصب عضوية البرلمان بناء على أحقية وليس من خلال تزوير لإرادة الأمة، وذلك حتى نضمن عدم احتلال مقعد في البرلمان لمن لا يمثل هذه الإرادة، وقد أدركت دساتير وقوانين والأنظمة الداخلية للدول المختلفة هذا الأمر، من خلال وضع القواعد التي تكفل سرعة الفصل في المنازعات المتعلقة بصحة عضوية البرلمان حتى تصل لمستحقيها[2]، وعليه قد اختلفت تشريعات الدول في تحديد الجهة المختصة بالفصل في المنازعات المتعلقة بصحة هذه

1-الفصل 8 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي.

2- رجب محمد السيد أحمد، الانحراف الدستوري وأثره على ممارسة الحقوق والحريات العامة (دراسة تطبيقية على دساتير مصر المتعاقبة)، دار النهضة، مصر، 2016، ص 79.

العضوية، ويمكن تصنيفها إلى اتجاهين أساسيين، الأول يمنح الفصل في صحة العضوية إلى البرلمان نفسه، والاتجاه الثاني يجعل ذلك من اختصاص القضاء[1].

وعلى هدى ما تقدم، فقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري اتجاها وسطا، وذلك من خلال إسناد سلطة التحقق من صحة الانتخابات إلى المجلس الدستوري، ويكون إثبات صحتها من اختصاص البرلمان نفسه، فالرجوع إلى مجلس الأمة وحسب ما نصت عليه المادة 3 من نظامه الداخلي وتطبيقا لأحكام المادة 121 من الدستور[2]، يقوم المكتب المؤقت لمجلس الأمة في جلسته الأولى بانتخاب لجنة مؤقتة لإثبات العضوية ، تتكون من عشرين (20) عضوا وفقا لمبدأ التمثيل النسبي، تتولى هذه اللجنة دراسة ملفات أعضاء المجلس[3]، طبقا لإعلان المجلس الدستوري للنتائج النهائية المتضمن أسماء الأعضاء المنتخبين، وطبقا للمرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة، وتعد تقريرا لعرضه في جلسة عامة من أجل المصادقة عليه وبمجرد مصادقة أعضاء مجلس الأمة على تقريرها تحل مباشرة[4]، وفي حالة وجود حالات متحفظ عليها تحال على لجنة الشؤون القانونية والإدارية لدراستها وإعداد تقرير في الموضوع يعرض على المجلس في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما من تاريخ الإحالة، ليفصل في إثبات عضويتهم.

2-إجراءات انتخاب رئيس المجلس الأمة: يعد رئيس المجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، ثاني رجل في هرم السلطة بعد رئيس الجمهورية، الذي يتولى رئاسة الدولة في حالة مرض أو وفاة أو استقالة

1- رجب محمد السيد أحمد، مرجع السابق، ص 79.

2- تنص المادة 121من الدستور على أن " إثبات عضوية النواب وأعضاء مجلس الأمة من اختصاص كل من الغرفتين على حدة".

3- مولاي هاشمي، المجالس الشعبية المنتخبة في ظل النظام الدستوري الجزائري، اطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015، ص 347.

4- المادة 4 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

رئيس الجمهورية[1]، بالإضافة إلى دوره الاستشاري ودوره الأصيل في رئاسة الغرفة العليا في البرلمان، وعلية السؤل الذي يطرح نفسه، كيف يتم انتخابه وما إجراءات استخلافه؟

أ- كيفية انتخاب رئيس مجلس الأمة: يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة من بين أعضاء المجلس 144 عضوا دون تمييز بين الأعضاء المنتخبين أو المعينين، و بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس وذلك حسب ما نصت عليه المادة 5 من النظام الداخلي للمجلس وطبقا الأحكام المادة 131 الفقرة 2 من الدستور والمادة 11 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، عن طريق الاقتراع السري، وفي حال تعدد المترشحين يُعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء المجلس، وفي حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة، يُجرى في أجل أقصاه أربع وعشرون (24) ساعة دور ثان يتم فيه التنافس بين الأول والثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات، ويعلن فوز المترشح المتحصل الأغلبية النسبية ، وفي حالة تعادل الأصوات، يعد فائزا المترشح الأكبر سنا، وفي حالة المترشح الوحيد[2] يكون الانتخاب بالاقتراع السري أو برفع اليد ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات.

1- المادة 102 من القانون 16-01 المتعلق بالتعديل دستور 1996.

2- في الواقع أن جميع رؤساء مجلس الأمة الذين تعاقبوا على رئاسته تم انتخابهم عن طريق التزكية ،مع العلم أنه لم يسبق وأن عرفت انتخابات رئيس مجلس الأمة ترشح شخصيتين أو أكثر بل جميعهم تقدموا لهذا المنصب كمرشح وحيد، ويمكن القول أن مجلس الأمة الجزائري منذ إنشاءه إلى يومنا هذا ، شهد تعاقب ثلاث رؤساء فقط عليه والمنتمون إلى الثلث الرئاسي ، حيث في بداية تولى رئاسة المجلس السيد بشير بومعزة خلال الفترة التشريعية الأولى التي بدأت من 1998 إلى 2001، ليتولى بعد ذلك السيد محمد شريف مساعدية رئاسة المجلس والتي لم تدم فترة رئاسته أكثر من 13 شهرا حيث وافته المنية شهر جوان 2002، ليتولى السيد عبد القادر بن صالح بتاريخ 02 جويلية 2002 رئاسة المجلس خلفا للمرحوم محمد شريف مساعدية ، وتتوافق رئاسة السيد عبد القادر بن صالح لرئاسة مجلس الأمة مع الفترة التشريعية الثانية، التي بدأت من جانفي 2002الى جانفي 2004، وقد شهدت رئاسة السيد عبد القادر بن صالح ستة (6) فترات تشريعية، بين الربيعية والخريفية، ودورة واحدة وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2016، أكثر تفصيل أنظر كل من: بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بالقايد، تلمسان، 2014-2015، ص123.

- مجلس الأمة، عشرون سنة في إثراء ترسانة التشريع وبناء دعائم الديمقراطية، مرجع سابق، ص 132.

ب- إجراءات استخلاف رئيس مجلس الأمة: يتم استخلاف منصب رئيس مجلس الأمة في حالة شغور المنصب بسبب الاستقالة أو التنافي أو المانع القانوني أو الوفاة، وذلك بانتخاب رئيس جديد للمجلس من بين أعضاءه بنفس الطريقة المحددة في نص المادة 5 من النظام الداخلي المشار إليها أعلاه في أجل أقصاه خمسة عشر(15) يوما من تاريخ إعلان الشغور، حيث تجتمع هيئة التنسيق بدعوى من مكتب المجلس لإقرار حالة الشغور التي تُثبت بلائحة يصادق عليها أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين في جلسة عامة، ويبلغها بمساعدة أصغر عضوين من أعضاء مجلس الأمة بشرط أن لا يكونوا مترشحين[1].

الفرع الثاني: مهام وعلاقات عضو مجلس الأمة

بمجرد انتساب العضو المنتخب أو المعين إلى المجلس يتولى تأدية مهامه المحددة في الدستور والقانون ويتولد عن هذه المهام علاقات تربط العضو المجلس بهيئات دستورية أخرى، وهذا ما سوف نبينه وفق التفصيل الآتي:

أولا: مهام عضو مجلس الأمة:

يمارس عضو مجلس الأمة مهامه البرلمانية وطنيا على مستوى كامل إقليم الدولة الجزائرية، وذلك ما نصت عليه المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالقول " مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية "، وأكدت عليه المادة 4 من القانون 01-01[2]، المتعلق بعضو البرلمان، على أن يمارس عضو البرلمان مهامه طبقا للدستور والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة والنظام الداخلي لكل من الغرفتين وبالرجوع إلى المادة 5 من نفس القانون نجدها قد حصرت أهم المهام المنوطة بعضو البرلمان في ثلاث مهام أساسية وتتمثل في المساهمة في التشريع ،ممارسة الرقابة ،وتمثيل الشعب والتعبير عن انشغالاته ، وتستمد هذه المهام من كونه يمارس مهمة ذات طابع وطني ومتفرغ لأدائها حيث بمجرد التحاقه بمنصبه يصبح في

1- المادة 06 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

2- القانون رقم 01-01 المؤرخ في 31 يناير سنة2001، يتعلق بعضو البرلمان، ج ر العدد09 الصادرة بتاريخ 4 فبراير 2001.

حالة انتداب قانوني يخوله المحافظة على حقوقه اللصيقة بالوظيفة السابقة من حيث حق العودة والترقية بانتهاء مهمته البرلمانية إن شاء[1]،وسوف نعالج هذه المهام تباعا في هذا الفرع وفق الشرح الآتي:

1- المساهمة في التشريع: باعتبار أن الغرفة الثانية جزء من البرلمان وبالتالي من السلطة التشريعية في الدولة، وهذا يعني أن مهمتها الرئيسية هي المشاركة في إعداد القوانين والتصويت عليها[2]، بما يتماشى مع متطلبات المجتمع في جميع الميادين التي يخصصها له الدستور، بموجب نص المادتين 140 و141 من التعديل الدستوري لسنة 2016[3]، وأكدت عليه أيضا المادة 6 من القانون 01-01 سالف الذكر على أن يساهم عضو مجلس الأمة من خلال مهمته التشريعية في تطوير المجتمع في المجالات الاجتماعية والثقافية والسياسية وإرساء قواعد الديمقراطية.

كما تمتد مساهمة أعضاء مجلس الأمة في تطوير متطلبات المجتمع إلى حد مراجعة أو تعديل التشريع الأساسي للدولة، وذلك بالمبادرة المشتركة في اقتراح تعديل الدستور مع نواب الغرفة الأولى متى استوفت الغرفتين مجتمعتين معا نصاب ثلاثة أرباع (4/3) ، حسب ما نصت علية المادة 211 من

1- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التشريعية والمراقبة- ج4 ، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، ط2 منقحة ومزيدة، 2013، ص 29.

2- لمين شريط ، ((واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها)) ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول، نشرية لمجلس الأمة ، الجزائر، ديسمبر 2002 ، ص ص 21-46.

3- بالرجوع إلى القانون 16-01 المتعلق بالتعديل الدستوري لسنة 2016 في المادتين 140 و141 والتي كانت تقابلها المادتين 122 و123 قبل التعديل دستور 1996، نجد أن المجال التشريعي العائد للبرلمان يتوزع بين نوعين من القوانين ،القوانين العادية والقوانين العضوية، والتي يساهم فيها مجلس الأمة في الإعداد والتصويت دون حق المبادرة بالاقتراح ما عادة ما نصت علية المادة 137من القانون 16-01 والتي حصرت حق مبادرة مجلس الأمة في المشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

التعديل الدستوري لسنة 2016[1]، بالإضافة إلى المشاركة أعضاء مجلس الأمة في الرقابة على دستورية القوانين والحد من القوانين التي فيها خرق للدستور[2].

2- ممارسة الرقابة: تتمتع اغلب الغرف الثانية بنفس الوسائل الرقابة التي تتمتع بها الغرفة الأولى في مختلف أنحاء العالم، وبالتالي فهي تراقب نشاط الحكومة عن طريق الأسئلة والاستجواب ولجان التحقيق والبعثات الاستعلامية ومتابعة تطبيق التشريع[3].

وبخصوص مجلس الأمة الجزائري نجد أن المادة 7 من القانون رقم 01-01 نصت على أن عضو مجلس الأمة يمارس الرقابة الشعبية على عمل الحكومة ومدى تنفيذ برنامجها، من خلال الإجراءات المحددة في الدستور والقانون الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان.

والملاحظ في المجال الرقابي أن معظم الغرف الثانية في العالم لا تستطيع طرح مسؤولية الحكومة السياسية بسحب الثقة منها وإسقاطها، وهذا ليس راجعا إلى اختلال في مبدأ المساواة مع الغرفة الأولى ، ولكنه يرد إلى عدم قابلية الغرف الثانية للحل من طرف الحكومة، إذ من المعلوم أن حل البرلمان وطرح المسؤولية السياسية للحكومة هما وجهان لعملة واحدة ، فلا يوجد إحداهما دون وجود الآخر تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات ، الذي يترتب عنه مبدأ المساواة بين السلطة التنفيذية والتشريعية وعدم خضوع إحداهما للأخرى ،أما بالنسبة لمجلس الأمة الجزائري فانه يتمتع بنفس الوسائل المتاحة للمجلس الشعبي الوطني ما عدا مساءلة الحكومة بسبب عدم قابليته للحل[4] .

1- تنص المادة 211 من القانون 16-01 المتعلق بتعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه "يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكن عرضه على الاستفتاء الشعبي، ويصدره في حالة الموافقة عليه".

2- تنص المادة 187 من القانون 16-01 المتعلق بالتعديل الدستوري لسنة 2016 على أن "يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول، كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة.،...".

3- لمين شريط، مرجع سابق، ص 33.

4- لمين شريط، مرجع نفسه، ص 34.

3- تمثيل الشعب وتعبير عن تطلعاته وانشغالاته: إن أعضاء مجلس الأمة على غرار نواب مجلس الشعبي يمثلون الأمة، ولا يمكن أن ترتبط وكالتهم بأي قيد أو شرط من ناخبيهم أو من الجهة التي عينتهم، وبتالي فعضو البرلمان لا يمثل الدائرة الانتخابية التي تم انتخابه منها بل يمثل الأمة.

وعليه يمكن القول أن مهمة عضو مجلس الأمة ثقيلة وحساسة تستوجب عليه أن يبقى وفيا لثقة التي وضعها فيهم الشعب ولو بطريقة غير مباشرة، ويمثلونهم أحسن تمثيل طيلة عهدتهم النيابية، وذلك من خلال التحسس لتطلعاتهم[1]، والسهر على رفع انشغالاتهم إلى الجهات المعنية سواء على مستوى الجماعات المحلية أو على مستوى الحكومة والدفاع عنها[2].

ثانيا: علاقات عضو مجلس الأمة يرتبط عضو مجلس الأمة الجزائري بما يخوله له الدستور والقانون، بعلاقات متعددة تنشأ أساسا إما بحكم المهام التي يضطلع بها، أو بحكم علاقات التكامل والتعاون المرتبطة مع المؤسسات الدستورية المختلفة سواء كانت وطنية أو إقليمية أو دولية ويمكن إجمالها في علاقاته مع كل من الحكومة والمجلس الدستوري وغرفتي البرلمان، وعلاقاته مع الأحزاب السياسية وبالناخبين، وكذا علاقاته مع البرلمانات، وهذا ما سوف نبينه على النحو التالي:

1- علاقة عضو مجلس الأمة بالحكومة: لقد أسس الدستور الجزائري في المادة 115، والتي تقابلها المادة 132 من القانون 16-01 المتعلق بالتعديل دستور 1996، لتنظيم العلاقة بين الحكومة والبرلمان بغرفتيه بالقول: " **يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة...**"، فصدر تبعا لذلك القانون العضوي 99-02[3] الذي ألغي العمل به بموجب القانون 16-12 لسنة 2016[4]، المنظم لغرفتي البرلمان وكذا العلاقة بين الحكومة والبرلمان، والمتضمن ستة (06) فصول تحتوي على 107 مادة يتعلق الفصل الأول منها بالأحكام

1- المادة 115 من القانون 16-01 المتعلق بالتعديل دستور 1996.

2- المادة 8 من القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان.

3- القانون 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر العدد 15 لسنة 1999.

4- القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

العامة ، والفصل الثاني ينص على التنظيم الهيكلي لغرفتي البرلمان، بالإضافة إلى ما شملته الفصول المتبقية من تفصيل للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة وما يتطلبه أيضا العمل البرلماني في مجال التشريع أو الرقابة وكذا التسيير الإداري.

ومن خلال ما تضمنته مواد القانون العضوي سالف الذكر، يتضح حجم العلاقة الوظيفية الدائمة والمستمرة بين الحكومة ممثله للسلطة التنفيذية وبين البرلمان ممثلا للسلطة التشريعية من خلال أعضاءه، وأنه لا غنى عن تلك العلاقة ولا بديل لها في ظل النظام السياسي الحالي الذي يتسم بهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية[1]، ومن أجل ذلك ومن مقتضيات التنظيم والتنسيق وحسن الأداء أنشأت الحكومة وزارة مكلفة بالعلاقات مع البرلمان ،وأسندتها إلى وزير حددت له صلاحياته في المرسوم التنفيذي رقم 89-09[2] ،حيث نصت المادة الأولى منه على تمثيل الوزير للحكومة في البرلمان[3]، وبهذه الصفة يكون حاضرا في كل أشغال غرفتيه وفي كل أشغال لجانه ذلك ما نص عليه القانون العضوي 16-12 ، ويأتي النظام الداخلي تطبيقا له فلا يحده إلا أمر واحد وهو عدم أحقيته في التصويت[4]، بالإضافة إلى العلاقة المحددة دستوريا في نص المادة 102 من التعديل الدستوري 2016، والتي تربط رئيس الجمهورية برئيس الغرفة الثانية للبرلمان، وذلك في حالة إذا ما دعي رئيس مجلس الأمة لتولي مهمة رئيس الدولة وفق الشروط والإجراءات المحددة دستوريا.

1- ما يجب الإشارة إليه هو أن المؤسس الدستوري الجزائري قد منح السلطة التنفيذية العديد من الصلاحيات التي تدخل في صميم العملية التشريعية، حيث خول الحكومة سلطة التدخل في ضبط جدول عمال غرفتي البرلمان، وسلطة المبادرة بالقوانين، كما خول أيضا المؤسس الدستوري إلى رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر ومنحه سلطة الإعتراض على القوانين وكذا سلطة الإصدار، راجع أكثر تفصيل؛ محمد هاملي، هيمنه السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري – دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص 8 وما يليها.

2- المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17 يناير 1998، المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر العدد 4.

3- نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 98-09 على أن "يتولى الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، مهمة تمثيل الحكومة لدى البرلمان، وبهذه الصفة يمثل الحكومة لدى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ".

4- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، الجزء الثاني، ص 310.

2- علاقة عضو مجلس الأمة بالمجلس الدستوري:

يرتبط المجلس الدستوري بأعضاء البرلمان من حيث تشكيلته ومن حيث الاتصال به ،فنجد أن المؤسس الدستوري من خلال المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نصت على " يتكون المجلس الدستوري الجزائري من اثني عشر (12) عضوا: أربعة (4) أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الدولة، واثنان (2) تنتخبهما المحكمة العليا ،واثنان (2) ينتخبهما مجلس الدولة..."، ومن هذه المادة نجد أن البرلمان الجزائري ممثل بأربعة أعضاء منتخبين كل اثنين منهم ينتميان إلى إحدى الغرفتين، فبخصوص انتخاب ممثلي مجلس الأمة فقد فصلت كل من المادتين 108[1] والمادة109 من النظام الداخلي لمجلس الأمة في كيفية وإجراءات انتخابهم، بالإضافة إلى الشروط التي وردت في الدستور، حيث يجب أن لا يقل عمرهم عن (40) سنة، وأن

يكونوا من أصحاب الخبرة والكفاءة العلمية والعملية لتأدية مهامهم الصعبة على أحسن وجه[2].

الملاحظ أن وجوب هذا الشرطين وسترتهما، لتعكس رغبة المؤسس الدستوري القوية في اختيار أعضاء للمجلس الدستوري ناضجين ومن ذوي الخبرة والكفاءة والتخصص وذلك بالنظر إلى الاختصاصات المخولة للمجلس، وعلى رأسها الفصل في دعاوى الدفع بعدم الدستورية التي ستتم إحالتها

1-بخصوص كيفية انتخاب أعضاء مجلس الأمة لممثلهم أمام مجلس الدستوري فتنص المادة 108 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل في سنة 2017 على أنه " يمكن كل مجموعة برلمانية أن تقترح مرشحا واحدا، وفق التمثيل النسبي أصلا، بعنوان استخلاف عضو منتهية عضويته في المجلس الدستوري، كما يمكن كل عشرة (10) أعضاء غير منتمين اقتراح مرشح واحد للعضوية في المجلس الدستوري، يجب أن تقدم الاقتراحات إلى مكتب المجلس في غضون ثمان وأربعين (48) ساعة على الأقل، قبل انعقاد الجلسة المقررة لإجراء انتخابات فيها.

يكون الاقتراع سريا ويختار كل عضو من مجلس الأمة اسما واحدا من بين المرشحين، تعد لاغية كل ورقة تصويت مخالفة لنظام الانتخابات"، ونصت أيضا المادة 109 على انه " في حالة حصول اتفاق بين المجموعات البرلمانية على تقديم مرشح واحد، يعرض رئيس الجلسة الاقتراح لتزكيته".

2- لقد اشترط المؤسس الدستوري للعضوية في مجلس الدستوري شروطا مناسبة لأداء أعضاءه مهامهم واختصاصاتهم الدستورية على أحسن وجه، والمتمثلة في السن والخبرة و/أو المستوى من خلال ما تضمنته المطتين الأولى والثانية من المادة 184 بالقول " ...-بلوغ سن أربعين (40) سنة كاملة يوم تعينهم وانتخابهم، -التمتع بخبرة مهنية مدتها خمس عشرة(15) سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية، أو القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة، أو في وظيفة عليا في الدولة ".

عليه، من مجلس الدولة أو المحكمة العليا، بالإضافة إلى رقابة دستورية القوانين والتنظيمات والمعاهدات، والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، ورقابة صحة الانتخابات، والنظر في الطعون المتعلقة بالانتخابات وإعلان نتائجها النهائية.

وللإشارة فان هذا الشرطين، رغم أهميتهما البالغة في تحسين أداء وعمل المجلس الدستوري، إلا أن شرط المستوى العلمي أو الخبرة من الممكن أن يثير إشكال، من الناحية النظرية والواقعية ولو أنه مستبعد لكن ليس مستحيل الوقوع، وذلك فيما يتعلق بالأعضاء المجلس الدستوري القادمون من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة(خاصة المنتخبون)، الذين تم وصولهم الى غرفتي البرلمان عن طريق الانتخاب المباشر أو غير المباشر، دون شروط مسبقة تضمنها القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، كالمؤهلات العلمية والعملية، ليفاجئ عضو البرلمان بهذه الشروط المجحفة في حقه، ليتم فرضها أو وجوبها للعضوية في المجلس الدستوري، فكيف يتحقق ذلك إن لم تأخذ الأحزاب السياسية هذين الشرطين بعين الاعتبار، وتعد مترشحين مؤهلين لهذه المهمة التمثيلية[1].

3- العلاقة بين غرفتي البرلمان:

تقوم العلاقة بين غرفتي البرلمان الجزائري على أساس التعاون والتكامل فيما بينهما، رغم خصوصية كل غرفة في أداء عملها البرلماني، وذلك وفق ما ينص عليه الدستور وكذا القانون العضوي المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ويضبط حدود هذا التعاون والتكامل النظام الداخلي لكل مجلس.

وعليه يمكن القول أن أهم آلية نظامية تحكمها القوانين لتسهيل وتطوير العلاقة بين غرفتي البرلمان هي عملية الاتصال التي تتيح لأجهزة المجلسين من التشاور وتبادل المعلومات لتحقيق الانسجام أكثر مما يأخذه طابع النقاش والتحليل والتفسير[2]، فإذا تعلق الأمر بإعداد البرنامج التشريعي في بداية الدورة البرلمانية يتطلب ضبط تواريخ الابتداء والاختتام، ضبط جدول أعمال الدورة تبعا لترتيب الأولوية الذي

1- أحمد عمراني، واقع استقلالية المجلس الدستوري بين النصوص والممارسة – قراءة في ظل التعديل الدستوري 2016-، ملتقى الوطني المتعلق بالرقابة الدستورية في النظام الدستوري الجزائري – واقع وأفاق-، جامعة البليدة-2-المنعقد يومي 23-24 جوان 2017.

2- محمد سليم قلالة، (الاتصال في البرلمان)، مجلة الفكر البرلماني، العدد15، فيفري 2007، ص74.

تحدده الحكومة، ويجعلها إلزامية ولا يمكن تجاوزها وهذا ما يمكن لنا التعبير عنه بإلزامية الاتصال داخل البرلمان، أما على مستوى الرقابة البرلمانية فلا نجد ربطا عضويا بين الغرفتين، فكل غرفة مستقلة في إعداد برنامجها الرقابي بما في ذلك جلسات الاستجواب والاستماع، إلا أن هذا لا يعني عدم وجود تبادل للمعلومات بين الغرفتين لتفادي التضارب في المواعيد[1].

بالإضافة إلى أن هناك مجال آخر تكون فيه عملية الاتصال كثيفة وهو مجال النشاط الثقافي والعلمي والإعلامي، حيث تشترك الغرفتين في توجيه الدعوات لحضور الندوات الداخلية أو الخارجية ذات الطابع الإعلامي أو غيرها من الندوات.

4- علاقة عضو مجلس الأمة بمجلس حقوق الإنسان والهيئات الوطنية الأخرى:

يتم تمثيل البرلمان بعضوين عن كل غرفة في المجلس الوطني لحقوق الإنسان المتكون من ثمانية وثلاثون (38) عضوا[2]، حيث بينت المادة 110 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017، أنه يتم اختيار العضوين من قبل رئيس المجلس بعد التشاور مع رؤساء المجموعات البرلمانية.

أما فيما يتعلق بالتمثيل مجلس الأمة في الهيئات الوطنية الأخرى فقد نصت عليه المادة 111 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 أنه يتم وفق القانون.

5- علاقة عضو مجلس الأمة بالأحزاب السياسية والمجتمع المدني: يرتبط عضو مجلس الأمة سواء المعين أو المنتخب خاصة ارتباطا وثيقا بالأحزاب السياسية والمجتمع المدني باعتبارهما القاعدتين أو القناتين الأساسيتين التي يتم الانتقاء منهما أي منتخب سواء على المستوى المحلي أو الوطني ومنهم أعضاء مجلس الأمة، وتبرز علاقة عضو مجلس الأمة بالأحزاب السياسية والمجتمع المدني جليا من خلال:

1- محمد سليم قلالة، مرجع نفسه، ص 75.

2- المادة 10 من القانون 16-13 المؤرخ في 3 نوفمبر 2016، المحدد لتشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج ر العدد 65، الصادرة بتاريخ 6 نوفمبر 2016.

أ/ علاقة عضو مجلس الأمة بالأحزاب السياسية: لا شك أن علاقة عضو البرلمان بالحزب السياسي الذي ينتمي إليه مسألة معروفة منذ دخول الجزائر التعددية السياسية[1]، والتي نص عليها الدستور في المادة 52 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن " حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون..."، فبالنسبة لمجلس الأمة ترتبط علاقة أعضائه المنتخبين خاصة مع الأحزاب التي ينتمون إليها ارتباطا وثيقا دافعه الولاء والتبعية، فهم مناضلون يعملون وفقا لمبادئ وبرامج أحزابهم السياسية ويتلقون التعليمات والتوجيهات المستمرة.

والملاحظ أن الأعضاء المنتسبون إلى الأحزاب السياسية الفائزة، وخاصة الحزبين المهيمنين على الساحة السياسية (حزب التجمع الديمقراطي، حزب جبهة التحرير الوطني)، بالإضافة إلى أعضاء الثلث الرئاسي[2]، يقومون بتنظيم أنفسهم وذلك بتشكيل مجموعات برلمانية وفق ما ينص عليه القانون الداخلي لمجلس الأمة، من أجل المشاركة في مختلف أعمال ونشاطات المجلس، ومنه اللقاءات الدورية بين الأعضاء كل مجموعة من أجل دراسة واتخاذ المواقف والآراء من المشاريع القوانين واقتراحات القوانين وبرامج الحكومة وبيان السياسة العامة ومسائل الرقابة على أعمال الحكومة[3].

1- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، ج2، مرجع سابق، ص 317.

2- من خلال هذه النسب المئوية المحددة أدناه المتعلقة بالانتماءات السياسية لأعضاء مجلس الأمة منذ إنشاءه سنة 1998 إلى غاية سنة 2016، تعكس مدى هيمنة كل من حزب التجمع الديمقراطي وحزب جبهة التحرير الوطني على تشكيلة مجلس الأمة ،حيث نجد أن نسبة تمثيل حزب التجمع الديمقراطي بلغت 35,46%، ونسبة تمثيل حزب جبهة التحرير الوطني بلغت 25,27%، بالإضافة إلى النسبة الثابتة لتمثيل الثلث الرئاسي والمقدرة ب 32,86%،ومجموع هذه النسب يتراوح حوالي 93,50%، وما تبقى أي أقل من 7% تتقاسمه الأحزاب السياسية= =الأخرى والأحرار، وهذا ما يدل على عدم التنوع السياسي في تشكيلة المجلس ويقلل من دور المعارضة البرلمانية بداخله، **نقلا عن:** عبد الكريم قريشي، التجربة البرلمانية لمجلس الأمة، التجربة البرلمانية لمجلس الأمة، ط1، دار الوعي، الجزائر، 2019، ص 71.

3- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، ج2، مرجع نفسه، ص 319.

ب/ علاقة عضو مجلس الأمة بالمجتمع المدني: تعد مؤسسات المجتمع المدني[1] الجزائرية، ذات التجربة المحدودة وحديثة النشأة، ولها علاقة محدودة بالبرلمان الجزائري كمؤسسة تشريعية حديثة العهد هي الأخرى[2]، مقارنة بالدول العريقة في الديمقراطية التشاركية.

يمكن القول أن المجتمع المدني بصفة عامة يؤثر على أشغال البرلمان، سواء كان تأثيرا غير مباشرا أو بالمشاركة المباشرة[3]، ففي الجزائر يتمثل التأثير غير المباشر للمجتمع المدني على عضو البرلمان من خلال الاتصال المواطنين وممثلي المجتمع المدني مباشرة أو عن طريق وسائل الاتصال العصرية(الانترنيت، البريد الإلكتروني...) بتقديم آرائهم حول القضايا المناقشة على مستوى غرفتي البرلمان، أو بدعوة من اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان لأشخاص مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة[4].

تجدر الإشارة في هذا المقام إلى بعض النماذج الدول التي يؤثر مجتمعها المدني تأثيرا غير مباشر على البرلمان منها[5]: في فرنسا يمكن للمواطن توجيه عريضة لمجلس الشيوخ، لكن يفضل الفرنسيون عموما الاتصال مباشرة بممثليهم، كما يتم استجواب المواطنين عموما على مستوى اللجان الدائمة قبل دراسة القوانين، ويتم تنظيم جلسات الاستجواب في إطار لجان التحقيق أو المهام الإعلامية التي تنشأ حول موضوع محدد، أما البرلمان التركي يعمل على توجيه الدعوة مباشرة إلى هيئات المجتمع المدني المعنية

1- يقصد بالمجتمع المدني هو ذلك الحيز أو المجال الذي يجمع مجموعة النظم والمنظمات والمؤسسات والهيئات غير الحكومية، والبعض يرى فيه عموما كفضاء يجمع القطاع غير الحكومي لغاية غير مكسبية، ويتشكل من منظمات متنوعة وجمعيات ومجموعات مصالح ومواطنون يسعون من خلال نشاطاتهم لحل مشاكل المجتمع، **نقلا عن:** بوجمعة صويلح، (البرلمان وتطوير المجتمع)، مجلة الفكر البرلماني، العدد15، فيفري 2007، ص 124.

2- عبد الناصر جابي، (العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر...واقع وآفاق)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 15، فيفري 2007، ص 154.

3- الطاهر خويضر، (البرلمان والمجتمع المدني)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 4، أكتوبر 2003، ص 79.

4- تنص المادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أن "يمكن اللجان الدائمة في إطار ممارسة أشغالها، أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها".

5- الطاهر خويضر، مرجع سابق، ص ص 79، 80.

بموضوع التشريع المطروح[1]، أما في اليونان، طبقا للمادة 69 من دستورها، لا يسمح لأي شخص تقديم اقتراحات مكتوبة أو شفوية دون دعوة، فالعريضات الموجهة للنائب أو لرئيس الغرفة ترسل غالبا للوزراء المعنيين الذين يقدمون التوضيحات حولها، أما في الدستور الأوكراني، في مادته 40، فهو يضمن للمواطن الحق في العريضات الشخصية والجماعية مع حق الجواب.

وفي خصوص المشاركة المباشرة تسمح بعض البرلمانات للمواطن المشاركة في العمل التشريعي ومثال ذلك في النمسا حيث يمكن للمواطن المشاركة في سن القوانين بتقديم مبادراتهم إلى المجلس الفيدرالي أو المجلس الوطني، أما المنظمات الاجتماعية، فهي تعرض آراءها على المجموعات البرلمانية التي تأخذها بعين الاعتبار وتدمجها في المشاريع، فللمواطنين النمساويين الحق في اقتراح إجراء استفتاء حيث يقتضي ذلك توقيع 100,000 منتخب على الأقل، و500 توقيع فقط لاقتراح قانون ، وفي بيلاروسيا ينبغي تدعيم كل مبادرة تشريعية ب 50,000 توقيع، أما الإستفتاء فيتطلب توقيع 450,000 منتخب، وفي سويسرا تتطلب مبادرة القوانين 100,000 صوت حسب المادتين 138و139 من الدستور[2].

6- علاقة عضو مجلس الأمة بالبرلمانات

يسعى البرلمان الجزائري على غرار برلمانات العالم إلى بناء وإقامة علاقات مع برلمانات العالم، وذلك بهدف ترقية العمل البرلماني وتبادل الخبرات والتجارب، فضلا على تمتين الروابط والعلاقات السياسية فيما بين الدول، حيث تنص المادة 112 من النظام الداخلي للمجلس على مشاركة في الهيئات البرلمانية الجهورية والدولية، ويحدد مكتب المجلس كيف تطبيق هذه المادة.

كما تنص المادة 113 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على إمكانية إنشاء مجموعات صداقة مع الغرف النظيرة، كما يمكن لمجلس الأمة ومجلس الشعبي الوطني معا إنشاء مجموعات صداقة مشتركة مع البرلمانات أحادية الغرف، ويحدد مكتب المجلس كيفيات تطبيق هذه المادة.

1- نورالدين حاروش، (تطوير علاقة البرلمان بالمجتمع المدني..)، مجلة المفكر، العدد 10، ص 153

2- الطاهر خويضر، مرجع نفسه، ص ص 80- 81.

ففـي إطـار اتحـاد المغـرب العربـي الـذي يضـم بالإضـافة إلـى الهيئـة الرئاسـية " مجلـس الشـورى المغاربي"، فان المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ينتخبا من بين أعضائهم ممثلين عنهم في الشعبة الجزائرية بهذا المجلس، ويخضع الأعضاء المنتسبون لكل مجلس للنظام الداخلي لهذا الأخير من حيث العمل والتنظيم[1].

والبرلمان الجزائري أيضا ممثل في الاتحاد البرلماني العربي، هذا الأخير الذي يعمل ضمن جامعة الدول العربية باعتباره واحدا من مؤسساتها، والجزائر عضو أيضا في منتدى البرلمانيين الأفارقة، وهو منتدى متصل كذلك بمجلس الرؤساء سواء في منظمة الدول الإفريقية سابقا أو في ظل الاتحاد الإفريقي حاليا[2]، وعليه يمكن القول إن البرلمانات الأفريقية من خلال المؤتمرات التي تعقدها تهدف إلى تقوية العلاقات بين الدول الإفريقية والنهضة بها وتطويرها ديمقراطيا نحو حياة أفضل بمساهمة ممثلي الشعوب الإفريقية.

المبحث الثاني:

الآليات القانونية لتنظيم وتسيير العمل بمجلس الأمة

يتمتع مجلس الأمة الجزائري كغيره من الغرف الثانية في العالم، بالاستقلالية الإدارية في تنظيم وتسير شؤونه الداخلية لأداء عمله التشريعي، إلا أن هذه الاستقلالية تعد نسبية كلما تعلق الأمر بالعمل البرلماني سواء في مجال التشريع أو الرقابة، الذي تحكمه روابط مشتركة مع غيره من المؤسسات الدستورية، التي نظمها المؤسس الدستوري ليكون عملها متداخلا ومشتركا وفق النظام السياسي والدستوري المنتهج في الدولة الجزائرية، فرقابة المطابقة المفروضة دستوريا على النظام الداخلي لمجلس الأمة وكذا المجلس الشعبي الوطني من قبل المجلس الدستوري هدفها عقلنة البرلمان وضبط حدود عمله، وضمان عدم خروجه في إعداد نظامه الداخلي عن ما نص عليه الدستور، أما العلاقة المبنية بين السلطتين

1- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، ج2، مرجع سابق، ص 321.

2- بركات محمد، مرجع نفسه، ص 322.

التشريعية والتنفيذية فتقوم على أساس مبدأ التوازن والتكامل الوظيفي وذلك في نطاق التطبيق المرن لمبدأ الفصل بين السلطات[1].

و في ظل هذه الاستقلالية المضبوطة دستوريا كيف يتم تنظيم وتسيير عمل مجلس الأمة ؟

هذا ما سوف نحاول الإجابة عليه من خلال التعرض إلى الآليات القانونية لتنظيم عمل مجلس الأمة في (**المطلب الأول)**، ثم إلى الآليات القانونية لتسير عمل مجلس الأمة في **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: آليات القانونية لتنظيم عمل المجلس الأمة

على اعتبار أن مجلس الأمة الجزائري مؤسسة دستورية تتمتع بالاستقلال الإداري في تنظيم شؤونه الداخلية، تتجسد هذه الاستقلالية في انفراده في إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه، وهذا وفق ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 132 من التعديل الدستوري لسنة 2016[2]، رغم خضوع نظامه الداخلي لرقابة المطابقة من قبل المجلس الدستوري[3]، وبموجب هذا النظام تم تحديد أجهزته الدائمة والمتمثلة في رئيس المجلس، مكتب المجلس، واللجان الدائمة **(الفرع الأول)**، وكذلك هيئاته الاستشارية

1- وسيلة وزاني، (مجالات العلاقة بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد)، مجلة الفكر البرلماني، العدد21 ، نوفمبر 2008، ص 29.

2- تنص الفقرة الأخيرة المادة 132 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن " يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما".

– وفي هذا الصدد قد أعد مجلس الأمة أول نظام داخلي له وصادق عليه في لسنة 1998 الصادر في ج.ر العدد 08 الصادرة بتاريخ 18 فيفري 1998، والمعدل والمتمم بالنظام الداخلي الصادر في ج.ر العدد 84 الصادرة بتاريخ 28 نوفمبر 1999، والمعدل والمتمم بالنظام الداخلي الصادر في ج.ر العدد 77 بتاريخ 17 ديسمبر2000، وبموجب أحكام المادة 141 من النظام الداخلي لسنة 2017 الأخير، تم إلغاء أحكام النظام الداخلي لسنة 1999.

3- تم مراقبة مطابقة أول نظام داخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 للدستور بموجب رأي المجلس الدستوري، رقم 04 / ر.ن.د / م.د / 98 مؤرّخ في 13 شوّال عام 1418 الموافق 10 فبراير سنة 1998، وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 وذلك بناء على رأي المجلس الدستوري رقم 09/ر.ن.د/م.د/99 المؤرخ في 14 شعبان عام 1420 الموافق 22 نوفمبر سنة 1999، وأيضا تمت مراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس المعدل والمتمم لسنة 2000، بموجب الرأي رقم 11/ر.ن.د/م.د/2000 المؤرخ في 10 رمضان عام 1421 الموافق 06 ديسمبر سنة 2000، وكما تمت مراقبة المجلس الدستوري أيضا لمطابقة النظام الداخلي الحالي لمجلس الأمة لسنة 2017 للدستور، بموجب رأي رقم 02 / ر.ن.د/ م.د/ 17 المؤرخ في أول ذي القعدة عام 1438 الموافق 25 يوليو 2017.

والتنسيقية المتمثلة في كل من هيئة الرؤساء وهيئة التنسيق وهيئة المراقب المالي **(الفرع الثاني)**، بالإضافة إلى المجموعات البرلمانية **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول: أجهزة مجلس الأمة كآلية لتجسيد العضوية

يتولى مجلس الأمة تحديد أجهزته الدائمة بكل استقلالية، وذلك من خلال انتخاب رئيسه ومكتبه وتشكيل لجانه من بين أعضائه سواء المنتخبين أو المعينين كمظهر لتجسيد العضوية داخل المجلس بالإضافة إلى تقسيم المهام بين أعضاء المجلس بما يكفل سير الحسن للعمل البرلماني، وهذا ما نصت عليه المادة 09 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة[1]، وبما يتماشى أيضا مع لأحكام المادتين 130و131 من الدستور، وهو ما سارت علية المادة 07 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، وهذا ما سوف نتناوله بالتفصيل حسب الترتيب الآتي:

أولا: رئيس المجلس

يمثل رئيس مجلس الأمة أحد أبرز الشخصيات في الدولة، وذلك للمكانة المتميزة التي منحها له المؤسس الدستوري، من خلال الصلاحيات التي يضطلع بها عند توليه رئاسة المجلس، أو عند استدعاءه مؤقتا لرئاسة الدولة، وتتجلى هذه المكانة من خلال التعرض إلى اختصاصاته على مستوى مجلس الأمة وعلى مستوى الدولة عامة.

1- اختصاصات رئيس مجلس الأمة على مستوى المجلس:

يضطلع رئيس مجلس الأمة بمجموعة من الصلاحيات حددتها المادة 08 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 والمتمثلة في:

- السهر على تطبيق النظام الداخلي وضمان احترامه
- ضمان الأمن والنظام العام داخل مقر المجلس، وهذا ما أكدت علية المادة 03 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر بالقول: "لا تنتهك حرمة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا

1- تنص المادة 09 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر على أن " أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي: الرئيس – المكتب – اللجان الدائمة ".

مكان انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا، وتوضع تحت تصرف رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، وتحت مسؤوليتهما وحدهما الوسائل الضرورية لضمان الأمن والنظام داخل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"[1].

- رئاسة جلسات مجلس الأمة واجتماعات المكتب وكذا هيئة الرؤساء وهيئة التنسيق
- تمثيل مجلس الأمة وطنيا ودوليا
- تكليف نواب الرئيس بمهام عند الاقتضاء
- التعيين في المناصب الإدارية والتقنية بموجب قرارات
- إعداد مشروع ميزانية المجلس وعرضها على المكتب للمناقشة والمصادقة
- الآمر بصرف ميزانية المجلس
- ضبط تنظيم المصالح الإدارية والمالية والتقنية للمجلس
- ضمان توفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة لعمل أعضاء المجلس
- إخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء طبقا لأحكام المادة 187 الفقرة 01 من الدستور.[2]

ومن خلال ما ورد النص عليه في المادة 8 من النظام الداخلي سالف الذكر، يتضح جليا مدى حجم وأهمية الصلاحيات التي يضطلع به رئيس مجلس الأمة سواء على المستوى الداخلي المجلس أو على مستوى العلاقات بين المجلس والمؤسسات الدستورية الأخرى أو حتى على المستوى الدولي.

02/ اختصاصات رئيس مجلس الأمة على مستوى الدولة عامة:

يحظى رئيس مجلس الأمة بمركز مرموق كفله إياه الدستور في العديد من المواد، حيث يعد ثان شخصية في الدولة بعد رئيس الجمهورية، فهو مكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة وفق ما جاءت به المادة 102 من القانون 01/16 والتي تقابلها المادة 88 و89 من دستور 1996 قبل التعديل، بالإضافة إلى مكانته التي يتميز بها في الحياة السياسية وذلك بتوليه رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه ودوره الاستشاري في تقرير الحالات غير العادية، وهذا ما سوف نفصل فيه وفق الترتيب الآتي:

1- المادة 03 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

2- أنظر المادة 08 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

أ/ رئاسة الدولة بالنيابة: يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بالنيابة، وذلك في الحالتين المنصوص عليهما في المادة 102 من الدستور، وتتمثل الأولى في حالة إصابة رئيس الجمهورية بمرض خطير ومزمن، أما الثانية ففي حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب الاستقالة أو الوفاة، ولا يمكن لرئيس مجلس الأمة تولي رئاسة الدولة إلا وفق إجراءات تخص كل حالة:

- **الحالة الأولى: استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مرض خطير ومزمن[1]:** ففي هذه الحالة يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع، ليعلن البرلمان المجتمع بغرفتيه معا، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه، ويكلف رئيس مجلس الأمة بتولي الرئاسة الدولة لمدة أقصاها 45 يوما وخلال هذه الفترة يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 104 من الدستور[2]، وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء المدة المحددة دستوريا بخمسة وأربعين (45) يوما، يُعلن الشغور بالاستقالة وجوبا حسب الإجراءات المحددة في المادة 102 من الدستور.

1- يقول الدكتور كمال جعلاب، أن تقدير حالة المرض الخطير والمزمن يعود إلى التقرير الطبي الموكل لأهل الاختصاص، أما تقدير ممارسة المهام الرئاسية بسبب هذا المانع قد يكون قائما على الأساس التقييم الطبي والدستوري والسياسي وحتى الشخصي في آن واحد، فمن الناحية الطبية يعود للأطباء تقدير ما إذا كانت الحالة الصحية لرئيس الجمهورية تسمح له بأداء أعمال معينة ترتبط بمهام الرئاسة كإلقاء خطاب أو استقبالات أو زيارات ميدانية ،أو حتى قيام باجتماعات مصغرة ، وهذا التقدير يعتمد على طبيعة المرض فيما كان يمنع الرئيس من الكلام والمشي أو الوقوف أو ما إذا كان المرض قد أدخل رئيس الجمهورية في حالة غيبوبة كاملة تجعله منقطعا تماما عن الحياة ، لكن تقدير الأطباء لوحدهم غير كاف في تكوين صورة كاملة عن ما إذا كان المرض يؤدي إلى استحالة أدائه المهام الرئاسية، مما يجعل الوضع محل تقييم دستوري يعود تقديره للمجلس الدستوري إذا ما كان عدم أداء بعض المهام الرئاسية لبعض من الوقت لا يشكل استحالة تؤدي إلى إعلان حالة الشغور، مع ذلك ورغم التقييم الطبي من جهة والتقييم الدستوري من جهة ثانية، تظل حالة إعلان الشغور المؤقت رئاسة الجمهورية من صلاحيات البرلمان المنعقد بغرفتيه ،هو ما يعني أن الأمر سيكون محل تقييم سياسي بسبب طبيعة تشكيل البرلمان نفسه وسيكون الموضوع هنا محل جدال سياسي بين أحزاب الموالاة وأحزاب المعارضة ،ولن يكون التقييم الطبي لوحده حاسما في اتخاذ البرلمان لقراره بإعلان حالة الشغور المؤقت لرئاسة الجمهورية، أنظر: كمال جعلاب، تنظيم حالة شغور منصب رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2016 في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية ، جامعة زيان عاشور بالجلفة، العدد الثاني عشر، ديسمبر 2018، ص 217.

2-أنظر المادة 102 والمادة 104 من القانون 16-01 المتعلق بتعديل دستور 1996.

والجدير بالذكر أنه عند استدعاء رئيس مجلس الأمة في الحالة المبينة أعلاه لتولي مهام رئيس الدولة، فإن رئاسة مجلس الأمة بالنيابة تؤول إلى نائب الرئيس الأكبر سنا[1].

- **الحالة الثانية: استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته:** قد حول المؤسس الدستوري حصر ومعالجة الحالتين التي من شأن حدوثهما أن يؤدي إلى فرغ على رأس السلطة التنفيذية، ونقصد بذلك شغور رئاسة الدولة بإرادة الرئيس كالاستقالة، ومنها ما يخرج عن إرادته كالوفاة[2]، حيث أقر المؤسس الدستوري على أن يجتمع المجلس الدستوري وجوبا في حالة إيداع رئيس الجمهورية لاستقالته، وكذلك في حالة وفاته، ليثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، وهذا طبقا للمادة 102 الفقرة 04 من الدستور، ويبلغ شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان، الذي يجتمع وجوبا، ليتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها 90 يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية ولا يحق لرئيس الدولة المعين بهذه الكيفية أن يترشح لرئاسة الدولة، وينوب عنه في رئاسة مجلس الأمة أحد نوابه الأكبر سنا كما سبق الإشارة إليه في الحالة الأولى.

كما أن المؤسس الدستوري لم يغفل عن تنظيم حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان وذلك تفاديا لأي فراغ دستوري كما سبق وأن وقعت في سنة 1992[3]، حيث يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية

1- المادة 12من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

2- عمار عباس، دراسات دستورية في إسناد لسلطة وممارستها، النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2017، ص191.

3- شهد النظام الدستوري الجزائري في سنة 1992 فراغ دستوري ،عقب تقديم رئيس الجمهورية آنذاك السيد شاذلي بن جديد استقالته في 11جانفي 1992 في بث تلفزيوني مجتمعا بأعضاء المجلس الدستوري ، والذي أعلن أنه قد حل المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 4جانفي من نفس السنة ، وبالرجوع إلى المادة 84 دستور1989، التي نصت في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بالاستقالة يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني رئاسة الدولة إلى غاية انتخاب رئيس جمهورية جديد، ولكن مادام أن رئيس قام بحل المجلس الشعبي، أدى بالنتيجة إلى اقتران شغور منصب رئاسة الجمهورية بالاستقالة مع شغور البرلمان بالحل، ولذلك أعلن الرئيس المستقيل أن رئيس المجلس الدستوري هو من يتولى رئاسة الدولة بالنيابة ، طبقا للدستور الذي نظم حالة الشغور المزدوج في الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 84، لكن الواقع أن هذه الفقرة نصت على اقتران حالة الوفاة بحل المجلس ، من دون اقتران الاستقالة بالحل وهو ما جعل المجلس الدستوري يصرح في 12

وحصول مانع لرئيس مجلس الأمة، وفي هذه الحالة تؤول رئاسة الدولة إلى رئيس المجلس الدستوري بموجب نص المادة 102 سالفة الذكر.

مما يستدعي الإشارة إليه بخصوص هذه الحالة، هو وقوع فعلا حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب الاستقالة بالجزائر، حيث تقدم السيد عبد العزيز بوتفليقة بإستقالته شخصيا من منصب رئيس الجمهورية بتاريخ 02 أفريل 2019، وبعد الاطلاع المجلس الدستوري على رسالته المؤرخّة في 26 رجب عام 1440 الموافق 2 أبريل سنة 2019، والمسجّلة بالأمانته العامة في التاريخ نفسه، والتي قرّر بموجبها إنهاء عهدته بصفته رئيسا للجمهوريّة، اعتبارا من تاريخ 26 رجب عام 1440 الموافق 2 أبريل سنة 2019، وبناء على الدستور، لاسيما المادة 102 (الفقرتان 4 و5) منه، وبمقتضى النظام المحدّد لقواعد عمل المجلس الدستوري، لا سيما المادة 72 منه، اجتمع أعضاء المجلس الدستوري[1]، بتاريخ 27 رجب عام 1440 الموافق 3 أبريل سنة 2019، وتم تثبيتهم الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، وتبليغ في نفس اليوم شهادة التصريح الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية[2]، إلى البرلمان المنعقد بغرفتيه لإقرار هذه الاستقالة.

=جانفي1992 أن الدستور لا ينص على اقتران شغور المجلس بالحل بشغور رئاسة الجمهورية بالاستقالة ، وبالتالي فإن رئيس المجلس الدستوري لن يقوم بسد الشغور الرئاسي ، وعلى إثر ذلك اجتمع المجلس الأعلى للأمن في نفس اليوم وأعلن أنه اتخذ قرار بالإجماع إيقاف المسار الانتخابي والبقاء في اجتماع مفتوح إلى غاية انتهاء أزمة الفراغ الدستوري، أكثر تفصيل راجع في ذلك: صالح بالحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ص157 ما بعدها؛ سعيد بوشعير، (وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 1992/2/11 وحل المجلس الشعبي الوطني)، مجلة الإدارة، 1993، ص11؛ يوسف جحيش، (التطور المؤسساتي للنظام السياسي الجزائري دراسة السلطتين التنفيذية والتشريعية)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الخامس، مارس 2015 ، ص 236-237.

1- تم اجتماع أعضاء المجلس الدستوري الاثني عشر(12)عضو في 3 أبريل 2019 والتالية أسمائهم: السيّد الطيب بلعيز، رئيس المجلس الدستوري، وعضوية السيّدات والسادة محمد حبشي، نائبا للرئيس، سليمة مسراتي، شادية رحاب، إبراهيم بوتخيل، محمد رضا أوسهلة، عبد النور قراوي، خديجة عباد، سماعيل بليت، الهاشمي براهمي، أمحمد عدة جلول وكمال فنيش .

2- تصريح مجلس الدستوري المؤرخ في 27 رجب عام 1440 الموافق 3 أبريل سنة 2019، يتعلق بالشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، ج ر العدد 21، الصادرة بتاريخ 03 ابريل 2019.

وبالرجوع إلى المادة 102 يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري، وعند تبنيه نظام الثنائية البرلمانية قد عالج مسألة شغور منصب رئاسة الجمهورية، محاولا بذلك تدارك النقص التشريعي لسنة 1992 الذي أدى بالنتيجة إلى فراغ دستوري، عانت منه الدولة لسنوات من الانفلات الأمني واللاستقرار الذي كاد أن يؤدي بالدولة إلى ما لا يحمد عقباه.

ورغم كل الاحتياط الذي سعى إليه المؤسس الدستوري من خلال الإصلاحات الدستورية التي تضمنها القانون 16-01 المتعلق بتعديل دستور 1996، وخاصة ما أحدثته المادة 194 من إنشاء لهيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات، إلا أن رئيس الجمهورية وقبل تقديم استقالته المفروضة بعد أن تظاهر الملايين من المواطنين في 22 فيفري 2019 مطالبين برحيله[1]، قام بحل هذه الهيئة بموجب مرسوم رئاسي تضمن إلغاء تعيين رئيس وأعضاء الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات[2]، دون القيام بإصلاحات أخرى كان ينادي بها الشارع، تاركا بذلك كثير من التساؤلات تطرح من طرف الأخصائيين في المجال السياسي والدستوري عن الدافع والمبتغى؟.

ومع تسارع الأحداث التي شهدتها الحياة السياسية ورافقها المجتمع الجزائري عن كثب، أدت إلى عزوف المواطنين عن المشاركة في الانتخابات الرئاسية المقرر إجراءها في 4 جويلية 2019، مما أدى إلى فشل مهمة رئيس مجلس الأمة في تنظيم الانتخابات الرئاسية، لولا تدخل المجلس الدستوري لإنقاذ الوضع من الفراغ الدستوري بصفته حامي الدستور، فأصدر بيان يمدد فيه من صلاحيات رئيس المجلس الأمة مستندا في بيانه على ديباجة الدستور[3].

1- يمينة مختار، عبوا سلام، (حراك الجزائر بين الواقع والمأمول- دراسة ميدانية لمسيرات الحراك بالجزائر العاصمة)، مجلة تحولات، جامعة ورقلة، الجزائر، 7 أوت 2019، ص12.

2- المرسوم الرئاسي رقم 19-94 المؤرخ في 11 مارس 2019، المتعلق إلغاء المراسيم الرئاسية المتضمنة تعيين رئيس وأعضاء الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، ج.ر العدد 15 الصادرة بتاريخ 11 مارس 2019.

3- اجتمع المجلس الدستوري أيام 26، 29 ماي،و01 يونيو 2019، للتداول حول ملفات الترشح لانتخاب رئيس الجمهورية، المقرر إجراؤه يوم 4 يوليو 2019، وفصل برفض ملفي الترشح المودعين لديه بقرارين فردين تحت رقم 18/ ق. م. د/19 المؤرّخ في 01 يونيو 2019، و رقم 19/ ق. م. د/19 المؤرّخ في 01 يونيو2019، وبناءًا على قرار

ب- دور رئيس مجلس الأمة في الحياة السياسية: بالإضافة إلى الدور الذي يحتله رئيس مجلس الأمة في رئاسة الدولة بالنيابة، فقد مكنته أيضا المادة 100 من القانون العضوي 16-12 من رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا في عدة حالات[1]، وهو ما يمثل نقلة مهمة لضمان استمرارية الدولة ومؤسساتها في كل الظروف لاسيما غير العادية[2]، بالإضافة إلى مساهمة في عملية اتخاذ القرارات السياسية والدستورية والاستراتيجية لصالح أهدف المصالح العليا للأمة والدولة في الظروف العادية والاستثنائية، وكذا مشاركته الفعالة في تمثيل الدولة الجزائرية دوليا والدفاع بقوة وفاعلية عن المواقف للمبادرات والقضايا الوطنية[3].

ولا تقتصر مساهمة رئيس مجلس الأمة في الحياة السياسية على الظروف غير العادية بكونه رئيسا للدولة بالنيابة، بل بوصفه رئيسا لمجلس الأمة، فهو يلعب دورا استشاريا مهما في تقرير حالة دون الأخرى واتخاذ الإجراءات المناسبة، بحيث ألزم الدستور رئيس الجمهورية بطلب استشارة رئيس مجلس

=المجلس الدستوري رقم 20/ ق. م. د/19 المؤرخ يوم 01 يونيو 2019، والذي صرّح بموجبه استحالة إجراء انتخاب رئيس الجمهورية يوم 4 يوليو 2019، وإعادة تنظيمه من جديد،وبناءًا على ديباجة الدستور التي نصت في فقرتها الثانية عشر" **إنّ الدّستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحرّيّات الفرديّة والجماعيّة، ويحمي مبدأ حرّيّة اختيار الشّعب، ويضفي المشروعية على ممارسة السّلطات، ويكرّس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرّة ونزيهة**"، وبناءًا على المواد 7، 8، 102 (الفقرة 6)، 182 و193 من الدستور، وبما أنّ المؤسِّس الدستوري خوّل مهمة السهر على احترام الدستور للمجلس الدستوري، وبما أنَّ الشعب هو مصدر كل سلطة ويمارس سيادته بواسطة المؤسّسات الدستورية التي يختارها، وبما أنَّ الدستور أقر أن المهمة الأساسية لمن يتولى وظيفة رئيس الدولة هي تنظيم انتخاب رئيس الجمهورية، فإنه يتعيّن تهيئة الظروف الملائمة لتنظيمها وإحاطتها بالشفافية والحياد، لأجل الحفاظ على المؤسّسات الدستورية التي تُمكن من تحقيق تطلعات الشعب السيّد،كما يعود لرئيس الدولة استدعاء الهيئة الانتخابية من جديد واستكمال المسار الانتخابي حتى انتخاب رئيس الجمهورية وأدائه اليمين الدستورية.

1- نصت المادة 100 من القانون العضوي 16-12 على أن" يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة 102(الفقرات 2 و 3 و5)، والمواد 105 (الفقرة 2)، و107 و109 و119(الفقرة الأخيرة)، و148(الفقرة 2)، و210، و211 من الدستور".

2- مزياني لوناس، ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،2018-2019، ص 136.

3- عمار عوابدي،(دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون)، نشريات مجلس الأمة، دراسات ووثائق، نوفمبر 1998، ص 39.

الأمة على غرار رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري، في تقرير الحالات غير العادية التي قد تواجه البلاد والمتمثلة في تقرير كل من الحالة الطوارئ والحصار، والحالة الاستثنائية، والتعبئة العامة، حالة الحرب[1].

ثانيا: مكتب المجلس

يمثل مكتب مجلس الأمة الجهاز الثاني في المجلس، وهو مكون بطريقة تتوافق والمهام الموكلة إليه عموما، وهو ما يبرز جليا من خلال دراسة تكوينه وصلاحياته وكيفية تسييره على النحو التالي:

1- **تكوين مكتب مجلس الأمة:** طبقا للمواد 09 و10 و11 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، فإن مكتب المجلس يتكون من رئيس المجلس وخمسة(05) نواب له، ينتخبون لمدة سنة (1) واحدة قابلة للتجديد[2]، وقد فصل النظام الداخلي في كيفية توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات البرلمانية، حيث يتم تمثيلهم على أساس التمثيل النسبي لكل مجموعة، ثم تعرض قائمة هؤلاء النواب في جلسة عامة للمصادقة عليها[3]، وفي حالة عدم المصادقة يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية، طبقا لمعيار تتفق عليه المجموعات البرلمانية الراغبة في المشاركة في تشكيل المكتب، فإذا استحال الاتفاق مرة أخرى فإنه يتم انتخاب نواب الرئيس وفق الإقتراع متعدد الأسماء السري في دور واحد[4]، وفي حالة تساوي عدد الأصوات، يعلن فوز المترشح الأكبر سنا[5].

ما يمكن الإشارة إليه طبقا لنص المادة 13 القانون العضوي 16-12[6]، أنه يمكن أن يتكون مكتب المجلس من أعضاء آخرين عند الاقتضاء، وهذا ما لم نلمس له تفصيلا أو إشارة في النظام الداخلي للمجلس ولا إلى كيفية انتمائهم للمكتب؟.

1- أنظر المواد 105 و107 و108 و109 من الدستور؛ **وأيضا:** مزياني لوناس، مرجع سابق، ص 136.
2- المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.
3- عبد الكريم قريشي، مرجع سابق، ص 65.
4- صالح بالحاج، مرجع سابق، ص 259.
5- المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.
6- المادة 13 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

والملاحظ أيضا هو أن مدة عضوية النواب في مكتب مجلس الأمة قصيرة جداً (سنة واحدة)، ولا تتماشى مع مواعيد تجديد مجلس الأمة، وحسب د/ عقيلة خرباشي فإنه لا داعي لإعادة انتخاب نواب الرئيس كل سنة طالما أن التجديد النصفي للأعضاء يتم كل ثلاث(03) سنوات، حتى وإن كان الباعث وراء هذه التغيرات هو منح فرصة لأكبر عدد من أعضاء مجلس الأمة لتقلد مهام نيابة الرئيس وخلق حركية أكثر في أجهزة المجلس، إلا أن مبرر استقرار هياكل المجلس وتراكم الخبرة والتجربة لدى أعضائها، قد يسمح بالقيام بالعمل البرلماني بصورة فعالة تبدو أكثر معقولية[1].

2- صلاحيات مكتب المجلس: يعتبر مكتب مجلس الأمة المحرك الرئيسي لعمل مجلس الأمة، وهذا ما يبرز اهتمام المجموعات البرلمانية بإيجاد ممثلين لها بالمكتب، ويقوم مكتب مجلس الأمة تحت إشراف رئيس مجلس الأمة أو أحد نواب الرئيس في حالة غيابه بعدد من الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 12 من النظام الداخلي وتتمثل في[2]:

- تحديد تاريخ توزيع مشاريع ونصوص القوانين المحالة على المجلس.
- ضبط جدول أعمال الجلسات العامة للمجلس وتنظيم سيرها.
- البث في إقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح من حيث الشكل.
- تحديد أنماط التصويت في إطار أحكام القانون العضوي رقم 12/16، وأحكام هذا النظام الداخلي.
- النظر في الأسئلة الشفوية والكتابية التي يعرضها عليه رئيس المجلس قبل إحالتها على الحكومة.
- البث في طلب استجواب الحكومة.
- البث في طلبات اللجان الدائمة عقد جلسات استماع إلى أعضاء الحكومة.
- البث في البعثات الاستعلامية المؤقتة التي تقترحها اللجان الدائمة.
- البث في اقتراح تشكيل لجنة تحقيق من قبل أعضاء من مجلس الأمة.
- دراسة جدول الأعمال المقترح من مجموعة برلمانية من المعارضة طبقا للمادة 114من الدستور.

1-عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة ،2009 -2010، ص142.

2- انظر المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة2017.

– مناقشة مشروع ميزانية تسيير مجلس الأمة والمصادقة عليها وإحالته على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لإبداء الرأي.[1]

– المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية والتقنية وعلى كيفيات مراقبة المصالح المالية لمجلس الأمة.

– تحديد كيفيات تطبيق النظام الداخلي.

وبهذه الصلاحيات العديدة والمتنوعة للمكتب يمكن القول أنه يمثل العصب المحرك للمجلس والعين التي تراقب وتصهر على التنظيم العمل الجيد للمجلس في مختلف الجوانب المتعلقة بالجلسات ودراسة القوانين وكل الأنشطة التشريعية والرقابية التي تدخل ضمن صلاحياتها، وكذلك ميزانية المجلس والتنظيم الإداري[2].

3– تسيير عمل مكتب المجلس : يتولى رئيس مجلس الأمة تسيير عمل مكتب المجلس، وذلك بعقد اجتماعاته العادية دوريا بدعوة منه، كما يمكنه عقد اجتماعات غير عادية كلما دعت الضرورة إلى ذلك، بدعوة منه أيضا أو بطلب من أغلبية أعضائه، ويبلغ جدول أعمال اجتماع المكتب لأعضائه.

كما يساعد نواب الرئيس، رئيس المجلس الأمة في تسيير مناقشات ومداولات أجهزة الغرفة، وكذا مهام إدارتها وتسييرها[3]، كما يمكن أن ينوب أحد أعضاء الرئيس، مكان رئيس مجلس الأمة في حالة غيابه بصفة استثنائية في رئاسة جلسات المجلس، واجتماعات المكتب وهيئة الرؤساء والتنسيق[4].

كما يكلف رئيس المجلس طبقا لأحكام المادتين 12 و13 من القانون العضوي 16–12 كل عضو من أعضاء المكتب، في اجتماعاته الأولى بعد انتخابهم مباشرة بإحدى المهام التالية:

– شؤون التشريع والعلاقات مع الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.

– الشؤون الإدارية والمالية.

1– عقيلة خرباشي ، مرجع سابق، ص 143.

2– عبد الكريم قريشي ، مرجع سابق ، ص 66.

3– المادة 14 من القانون العضوي 16–12، سالف الذكر.

4– سعاد عمير، مرجع سابق، ص57.

- الشؤون الخارجية.
- العلاقات العامة وشؤون أعضاء المجلس وتنظيم اتصالاتهم مع كل الهيئات.
- متابعة النشاط الميداني والأنشطة المتعلقة بترقية وترسيخ الثقافة البرلمانية.

ثالثا: اللجان الدائمة بمجلس الأمة

تعد اللجان الدائمة بمثابة المطبخ الحقيقي الذي لا غنى عنه في أي مجلس التشريعي، كم يمكن وصفها بأنها مجالس تشريعية مصغرة[1]، وتعد أيضا التنظيمات الداخلية الأكثر أهمية وفعالية داخل المؤسسة البرلمانية[2]، ويمكن اعتبارها أيضا عين البرلمان في الميدان التشريعي لما لها من أهمية كبيرة في العمل البرلماني[3]، وترجع فكرة اللجان البرلمانية إلى القرن التاسع عشر وهي من وحي الفكر الفرنسي بالدرجة الأولى[4]، فهي تقوم بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليها من طرف رئاسة البرلمان، كما يمكن أن تبدي رأيها في النصوص القانونية ولها حق تقديم تعديلات والاضافات
التي تراها ضرورية ومناسبة، وهي في نهاية المطاف تقدم للبرلمان رأيها في شكل تقارير وتعرض عليه، فإذا كانت الكلمة الأخيرة في المجال التشريعي تعود للبرلمان ككل، فالحقيقة أنه في غالب الأحوال البرلمان يذهب في الاتجاه الذي رسمته اللجان الدائمة مسبقا[5].

ونظرا لأهمية اللجان الدائمة ودورها المفصلي في تأطير العمل البرلماني بنجاعة وإحكام، إذا ما أحسن تفعيل دورها وفسح المجال لأعضائها لتسطير برنامج عملها بمنهجية متبصرة وآفاق بعيدة ورؤى

1- علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، ط1، دار النهضة العربية، مصر،2000، ص 149.

2- جعفري نعيمة، (محدودية دور اللجان البرلمانية الدائمة للغرفة الثانية "دراسة مقارنة")، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد01، ص316.

3-pierre Avril Et Gicquel Jean; Droit parlementaire,2Ed, Montchrestien, EJA,Paris, 1996, P87.

4- بوزيد لزهاري، (عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 9، جويلية 2005، ص72=
-يفصل الأستاذ بوزيد لزهاري في مقاله هذا أنه بالإضافة إلى أن اللجان الدائمة هي فكرة فرنسية فإنه في الأنظمة الانجلوساكسونية تميل إلى اللجان المؤقتة التي تنتهي مهمتها بمجرد دراسة النصوص المحالة عليها، بحيث أنه لكل نص قانوني لجنة خاصة به تدرسه وينتهي دورها بمجرد التصويت عليها،...**أكثر تفصيل أنظر:** مرجع نفسه، ص73.

5- بوزيد لزهاري، مرجع نفسه، ص 72.

هادفة، من شأنها أن تعطي الدفع المناسب للتمثيل النيابي في مجال التشريع والرقابة[1]، على اعتبارها أيضا جهاز أساسي في الرقابة على أعمال الحكومة[2]، وهذا ما سوف نكشف عليه من خلال التعرض بالشرح والتفصيل إلى كيفية تشكيلها وتنظيمها وسير أشغالها وكذا اختصاصاتها وتحليل حصيلة نشاطها وتقييمها وفق الترتيب الآتي:

1- تشكيلة اللجان الدائمة: طبقا لأحكام المادة 134 من الدستور[3]، والمادة 9 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، يتولى مجلس الأمة تشكيل لجانه الدائمة في إطار نظامه الداخلي وبكل استقلالية، دون تدخل المجلس الدستوري الذي لا يملك في هذا المجال أي سلطة على رقابة ما يقرره المجلس[4]، الذي حدد عددها في إعداده لأول نظام داخلي بعد المناقشة بتسعة لجان دائمة[5]، وتحدد مدة العضوية فيها بسنة واحدة قابلة للتجديد مع إمكانية تجديد عضوية اللجان كليا أو

1- احمد طرطار، (دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17، سبتمبر 2007، ص 47.

2- Hortense de Foulhiac de Padirac, Le contrôle et l'évaluation parlementaire, L'impact de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, thèse de doctorat en science politique, université panthéon – Assas (paris 2), 2018, p351.

3- المادة 15 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

4- بوزيد لزهاري، مرجع نفسه، ص 75.

5- يقول الأستاذ بوزيد لزهاري أنه عند تحديد عدد لجان مجلس الأمة في مناقشة نظامه داخلي الأول، تباينت هناك ثلاثة أراء في الموضوع، حيث ذهب الرأي الأول إلى ضرورة تقليد المجلس الشعبي الوطني في عدد لجانه بحكم أنه= = سبق مجلس الأمة زمنيا في إعداد نظامه الداخلي ، بينما ذهب الرأي الثاني إلى تقليص عدد اللجان الدائمة إلى أدنى حد مثلا ستة (6) لجان كما هو الحال في فرنسا، بحيث أنه ورغم العدد المرتفع للنواب والشيوخ فعدد اللجان لا يتعدى الستة، أما الرأي الثالث فأراد التوفيق بين التوسيع والتضييق في عدد اللجان الدائمة ، وبالتالي تم اقتراح 9 لجان ،وقد كانت هناك محاولة لطرح مسألة تخفيض عدد اللجان الدائمة من 9 إلى عدد أقل ،وهذا أثناء الأعمال التحضيرية التي قادت إلى التعديل الذي جرى في سنة 1999 على النظام الداخلي لمجلس الأمة، لكن المحاولة لم تنجح بحيث تغلب الرأي الذي يؤكد على المحافظة على ما تم في أول النظام الداخلي للمجلس، أكثر تفصيل: أنظر بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مرجع سابق، ص75 وما يليها.

جزئيا[1]، وكل لجنة منها مختصة بمجال محدد بغرض ضبط وتقسيم العمل بما يضمن عدم التداخل في الاختصاص من جهة، وحسن سير العمل من جهة أخرى[2]، وبالرجوع إلى نص المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة2017 والتي أبقت على نفس عدد اللجان الدائمة والمحدد **بتسعة(9)** لجان وهي:

- لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإداري
- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.
- لجنة الدفاع الوطني.
- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي ولجانه الجزائري في الخارج.
- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية.
- لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية.
- لجنة التجهيز والتنمية المحلية
- لجنة الصحة والشؤون الإجتماعية والعمل والتضامن الوطني
- لجنة الثقافة والإعلام والسياحة.

ويمكن القول أن كل لجنة دائمة من اللجان أعلاه، تتكون من مكتب يضم رئيس، ونائب رئيس ومقرر، يتم تعينهم أو انتخابهم وفق ما ينص عليه النظام الداخلي، على أن يتم توزيع عليهم المهام بعد اتفاق رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقده مكتب المجلس بدعوة من رئيسه[3].

1- تنص المادة 20 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أن " يشكل مجلس الأمة لجانه الدائمة طبقا لنظامه الداخلي لمده سنة قابلة للتجديد، يُمكن إعادة تجديد أعضاء اللجنة الدائمة كليا أو جزئيا بالطرق نفسها المحددة في النظام الداخلي، لا يمكن تغير العضوية في اللجان الدائمة خلال السنة...".

2- سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص61.

3- يتم تشكيل أعضاء مكتب اللجنة الدائمة إما عن طريق تعينهم أو انتخابهم من قبل المجموعات البرلمانية حسب الاتفاق المتوصل بينهم، وفي حالة عدم الاتفاق يتم انتخاب مكتب اللجنة من طرف أعضائها، وهذا ما نصت عليه المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس.

ووفقا للمادة 21 من النظام الداخلي لمجلس الأمة يجب على كل عضو في مجلس الأمة أن ينظم إلى لجنة دائمة واحدة فقط، أي أنه تم تقييد الانضمام إلى اللجان الدائمة بلجنة واحدة، وهو ما قد يمنع من الاستفادة من خبرات بعض الأعضاء في أكثر من مجال زيادة على ذلك، فإن العضوية في أكثر من لجنة دائمة يسمح على حد رأي الأستاذ بوزيد لزهاري لتفادي الغياب المتكرر للأعضاء الذي أصبح يعيق عمل اللجان، خاصة وأن الغالب في البرلمانات هو السماح بتعدد العضوية في اللجان الدائمة مثلما هو الحال في كل من فرنسا وأمريكا[1]، وأيضا في بعض برلمانات الدول العربية التي اشترطت موافقة مكتب المجلس أو المجلس ككل لقبول العضوية في لجنة ثانية كما هو الحال في مجلس الشعب المصري ومجلس النواب اليمني[2].

2- تنظيم عمل اللجان الدائمة:

يتم تنظيم عمل اللجان الدائمة وفق ما النص عليه النظام الداخلي للمجلس في الباب الثاني المتعلق بأجهزة مجلس الأمة، وفصلت فيه أحكام المواد من المادة 17 إلى المادة 23 من القسم الأول في الفصل الثالث المتعلق بلجان مجلس الأمة الدائمة وذلك حسب ما يلي:

بالرجوع إلى المادة 17 من النظام الداخلي للمجلس، التي توضح كيفية العضوية في اللجان الدائمة وذلك بتوزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها، حيث تساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة برلمانية نسبة عدد أعضائها مقارنة بالعدد الأقصى المحدد في هذا النظام لكل لجنة، وترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي نسبة 0,50 [3]، ويتم توزيع أعضاء المجموعات البرلمانية على اللجان الدائمة وفق اختيارهم وتخصصهم [4]،أما بالنسبة للأعضاء غير المنتمين إلى مجموعة برلمانية فيتم توزيعهم على اللجان من قبل مكتب

1- بوزيد لزهاري، مرجع سابق، ص 77.

2- قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارن، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص ص 141-142.

3- المادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

4- صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 261.

المجلس بناءا على طلباتهم مع الأخذ بعين الاعتبار رغبتهم وتخصصهم[1]، كما يمكن أن يفقد عضو مجلس الأمة عضويته في اللجنة الدائمة بقوة القانون في حالة استقالته أو إبعاده من المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها، فيتم تعويضه وفق نفس الإجراءات المحددة في المادة 17 المبينة أعلاه[2]، وبعد توزيع المقاعد على الأعضاء داخل اللجان، يتم تشكيل مكاتب اللجان التي تتكون من رئيس ونائب للرئيس ومقرر، ويتم توزيع المهام داخل المكتب من قبل رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيس المجلس، ويتم انتخاب أعضاء المكتب اللجنة الدائمة أو تعيينهم وفق الاتفاق المتوصل إليه في الاجتماع، وفي حالة عدم الاتفاق يتم انتخاب مكتب اللجنة من طرف أعضائها، ومن الناحية العملية فإنه يتم توزيع المناصب بين المجموعات البرلمانية على أساس التمثيل النسبي[3].

وبالنسبة لعدد أعضاء كل اللجان الدائمة فهو يتراوح ما بين 10 أعضاء كحد أدنى إلى 15 عضو كحد أقصى كقاعدة عامة، باستثناء لجنتي الشؤون القانونية والإدارية ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية اللتين تتكون من 15 عضو إلى19 عضو، ويرجع سبب رفع عدد أعضاء هاتين اللجنتين حسب الدكتور بوزيد لزهاري عضو سابق بالجنة الشؤون القانونية والإدارية بمجلس الأمة إلى العمل داخل هاتين اللجنتين الذي يعد كثير حيث تستحوذ اللجنتين على حصة الأسد من ناحية النصوص التي تحال عليها للدراسة[4].

وما تجدر الإشارة إليه أن مجلس الأمة على غرار ما تأخذ به برلمانات العالم في تحديد عدد أعضاء لجانها الدائمة[5]، قام من خلال نظامه الداخلي بتقسيم عدد أعضاء مجلس الأمة 144 عضو

1- المادة 18 من النظام الداخلي للمجلس الأمة؛ أكثر تفصيل أنظر: بوزيد لزهاري، مرجع سابق، ص77.

2- المادة 22 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017

3- المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017؛ أنظر أيضا: بوزيد لزهاري، مرجع نفسه ، ص 77.

4- بوزيد لزهاري، مرجع نفسه، ص 76.

5- في دراسة مقارنة للعلاقة بين عدد أعضاء البرلمان وعدد اللجان الدائمة به، وذلك في إحدى عشر مجلسا تشريعيا، تبين أن عدد أعضاء البرلمان يتراوح ما بين 120 إلى 662 عضوا، وأن عدد اللجان يتراوح ما بين 6 إلى 38 لجنة، وأكدت بعض الدراسات الأخرى على أن حجم وعدد الأعضاء اللجنة يرتبط إلى حد بعيد بفعاليتها وتأثيرها على العمل التشريعي، وأن الحد الأمثل لعدد أعضاء اللجنة لضمان فعاليتها وأدائها لأعمالها يتراوح ما بين 13إلى 25 عضوا؛ **أكثر تفصيل أنظر**: علي الصاوي، مرجع سابق، ص 149.

على اللجان الدائمة بطريقة عملية ومنطقية دقيقة، بإستثناء رئيس مجلس الأمة الذي يعد في الحقيقة عضو في كامل اللجان، وذلك لو قمنا بعملية حسابية بسيطة بحيث نأخذ العدد الأقصى لكل لجنة مضروب في عدد اللجان لوجدنا الناتج هو 143، أي (7×15)+(2×19)=143.

3- إجراءات سير أشغال اللجان الدائمة:

تولى مجلس الأمة تنظيم إجراءات سير أشغال لجانه التشريعية الدائمة، وذلك من خلال أحكام المواد من 33 إلى 47 من نظامه الداخلي، والتي نظمت كل من القواعد المتعلقة باجتماعات اللجان، والقواعد المتعلقة بتنظيم الجلسات المقررة لدراسة النصوص القانونية المحالة إليها، وتعد تقرير حول دراستها للنصوص المعروضة عليها، كما مكن الدستور اللجان الدائمة في إطار الدراسة المعمقة والمتأنية للمسائل التي تدخل في اختصاصها من عقد جلسات الاستماع إلى أي عضو من الحكومة ، وكذا تشكيل بعثات استعلامية مؤقتة، وهذا ما سوف نفصل فيه على النحو التالي:

أ- القواعد المتعلقة باجتماعات اللجان الدائمة:

بعد أن يتم تحديد كيفية تسيير أشغال اللجان الدائمة من قبل رئيس المجلس، بمساعدة أعضاء مكتب المجلس واستشارة هيئة الرؤساء، تستدعى اللجان الدائمة أثناء الدورة من قبل رؤسائها وهذا ما تأخذ معظم البرلمانات الدول[1]، وذلك في إطار دراسة مشاريع واقتراحات القوانين التي يحيلها رئيس المجلس وكذا المسائل التي تدخل في اختصاصاتها مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها للدراسة أو إبداء الرأي، كما يمكن للجان الدائمة أن تستدعى خارج الدورة من قبل رئيس المجلس عند الاقتضاء، ولا يمكنها الاجتماع خلال جلسات المجلس إلا بغرض المداولة في مسائل أحالها إليها الرئيس المجلس على سبيل الاستعجال[2]، كما يمكن لرئيس مجلس الأمة ونوابه أن يشاركوا في أشغال أي لجنة دائمة، دون أن يكون لهم حق التصويت، كما يمكن أيضا لأي عضو من المجلس أن يطلب الإذن من مكتب اللجنة لحضور

1- قائد محمد طربوش، مرجع سابق، ص 146.

2- أنظر كل من المواد 47 و33و34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

أشغالها، دون أن يكون له حق المناقشة والتصويت[1]، كما تكون اجتماعات للجان الدائمة مغلقة، ولا يمكن نشر أو إعلان محاضرها[2]، وتحفظ أعمالها من محاضر والأشرطة السمعية وغيرها في أرشيف اللجنة، ولا يسمح بالإطلاع عليه إلا بإذن من رؤسائها[3]، وعند نهاية كل فترة تشريعية تُودع أشغال اللجان الدائمة لدى أرشيف مجلس الأمة.

ب-القواعد المتعلقة بجلسات اللجان الدائمة:

يباشر أعضاء اللجان الدائمة أشغالهم في المسائل المتعلقة باختصاصاتهم بقوة القانون عن طريق عقد جلسات عمل، حيث لا تصح المناقشات و/أو التصويت إلا بحضور أغلبيتهم، وفي حالة عدم اكتمال النصاب، تعقد جلسة ثانية بعد أربع وعشرون ساعة على الأقل مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين، كما أجاز النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة 35 منه، على إمكانية التصويت بالوكالة في حالة الغياب، شريطة أن تكون الوكالة مكتوبة وفي حدود توكيل واحد، وهذا ما يفتح الباب واسعا أمام أعضاء اللجان للغياب ويؤدي بالنتيجة إلى تعطيل عمل اللجان، على عكس ما هو معمول به في النظام مجلس الشيوخ الفرنسي حيث يعتبر حضور أعضاء اللجان الدائمة إجباري[4].

وفي ما يخص الجلسات المتعلقة بدراسة المشاريع أو الاقتراحات القوانين، يشرع أعضاء اللجنة المختصة في الإستماع إلى ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح إلى ما يقدمونه من شرح ومعلومات تتعلق بالمواضيع محل الدراسة[5]، كما يمكن أن تستمع إلى مندوب أصحاب التعديل.

يمكن لكل لجنة دائمة في إطار ممارسة أشغالها، أن تدعوا أشخاصا مختصين وذوي خبرة للإستعانة بهم في أداء مهامها، كما يمكن لها أيضا أن تطلب من مكتب المجلس عرض نص محال عليها إلى لجنة أخرى لتبدي رأيها فيه، في حالة إعلان لجنة دائمة ما عدم اختصاصها أو في حالة تنازع

1- أنظر المادة 36 و37 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2- هذا ما أكدته الفقرة 2 من المادة 137 من النظام الداخلي للمجلس بالقول" لا تنشر محاضر الجلسات المغلقة".

3- عقيلة خرباشي، كتاب مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص174.

4- نعيمة جعفري، مرجع سابق، ص 161؛ أنظر أيضا المادة 15 من النظام مجلس الشيوخ الفرنسي.

5- السيد أبو الحمد رجب، مرجع سابق، ص 212.

الإختصاص بين لجنتين دائمتين أو أكثر، يضطلع مكتب المجلس بتسوية المسألة محل التنازع وتحديد اللجنة المختصة المعينة، في الأخير تحرر تقارير اللجان الدائمة باللغة العربية، وتعرض على أعضائها للموافقة، وترسل نسخة منها إلى مكتب المجلس، وتوزع تقارير اللجان على أعضاء المجلس قبل انعقاد الجلسة العامة المعنية بالتقرير، بإثنين وسبعون (72) ساعة على الأقل[1].

ج- جلسات الاستماع داخل اللجان الدائمة:

مكن المؤسس الدستوري من خلال أحكام المادة 151 الفقرة الثانية من الدستور[2]، غرفتي البرلمان في إطار توسيع صلاحيات عمل لجانها الدائمة، إلى الاستماع إلى أي عضو من أعضاء الحكومة وذلك كلما اقتضت الضرورة، بعد أخذ موافقة مكتب المجلس، حيث تقدم اللجنة الدائمة المعنية بطلب الاستماع إلى عضو الحكومة إلى مكتب المجلس للبث فيه، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

د- البعثات الاستعلامية المؤقتة: يمكن للجان الدائمة بمجلس الأمة وفق ما نص عليه النظام الداخلي للمجلس في المادة 50 منه، من تشكيل بعثة استعلامية مؤقتة، ويتم ذلك بعد أن تقدم اللجنة الدائمة المعنية طلباً إلى مكتب المجلس للبث فيه، وفي حالة قبول الطلب، يبلغ الطلب إلى الوزير الأول متضمن برنامج البعثة الاستعلامية، ويوضع تحت تصرف هذه الأخيرة كل الوسائل البشرية والمادية للقيام بمهمتها، على أن تعد البعثة الاستعلامية المؤقتة في نهاية مهمتها تقرير عن الموضوع يرفع إلى رئيس المجلس.

4- اختصاصات اللجان الدائمة: تعتبر اللجان الدائمة من أهم أجهزة مجلس الأمة، وأكثرها حركة ونشاط وأوسعها اختصاصات وأكثرها إنتاجا لأعمال المجلس، كما تستمد اللجان الدائمة أهميتها من منطلق أنه ما من عمل في اختصاصات التشريعية للمجلس إلا ويكون لها النصيب الأكبر من البحث والدراسة العميقة والمتأنية والمناقشة الموضوعية الجادة داخل كل لجنة ووضع تقارير حولها[3].

1- المادة 43 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2- تنص الفقرة الثانية من المادة 151 من الدستور على"...يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة".

3- السيد أبو الحمد رجب، المجالس التشريعية المزدوجة بين نظامي الحكم الملكي والجمهوري، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2018، ص 129.

ويمكن القول أن اللجان الدائمة تلعب دورا رئيساً في انجاز العديد من الاختصاصات التي تضطلع بها برلمانات العالم، وتمثل ضرورة عملية لا يمكن الاستغناء عنها في العمل البرلماني من خلال انجاز العديد من الوظائف والاختصاصات، وتمد البرلمان بالخبرات وتسمح اللجان لأعضاء البرلمان بفحص مشروعات ومقترحات القوانين والإشراف والرقابة على برنامج وأعمال الحكومة، وتتيح الفرصة العامة للمشاركة في العملية التشريعية مع تباين واختلاف في عددها وحجم اختصاصاتها من مجلس تشريعي إلى آخر[1].

وبالنسبة لمجلس الأمة الجزائري فنجد المواد من 24 إلى 32 من نظامه الداخلي قد حددت مجال اختصاص كل لجنة على حدى في المسائل التي تحال عليها على النحو التالي[2]:

أ- **لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي:** تختص هذه اللجنة بالمسائل المتعلقة بالدستور وعمليات تنظيم السلطات الدستورية، والهيئات العامة والنظام القانوني لحقوق الإنسان، والنظام الانتخابي، والقانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي، وفروع النظام القانوني والأحوال الشخصية، والمسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، والقانون الأساسي للوظيفة العمومية، والقانون الأساسي الخاص بموظفي مجلس الأمة، وكافة القواعد العامة المتعلقة بالشؤون الإدارية التي تدخل في نطاق اختصاص مجلس الأمة، واثبات عضوية الأعضاء الجدد، ودراسة طلبات رفع الحصانة البرلمانية عن الأعضاء، وكل المسائل الأخرى التي يمكن أن يحيلها عليها مكتب المجلس.

ب- **لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية:** تختص هذه اللجنة بالمسائل المتعلقة بالنظام والإصلاح الاقتصادي، ونظام الأسعار والمنافسة والإنتاج، والمبادلات التجارية، والتنمية، والتخطيط، والصناعة والهيكلة، والطاقة والمناجم، والشراكة، والإستثمار، وبالمسائل المتعلقة بالميزانية والنظامين الجبائي والجمركي، والنقد والقرض، والبنوك، والتأمينات، ونظام التأمين.

ج- **لجنة الدفاع الوطني:** تختص بالمسائل المتعلقة بالدفاع الوطني.

1- هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية (الفدرالية) دراسة مقارنة، د. ط، دار السنهوري، لبنان ،2017، ص 349.

2- أنظر المواد من 24 إلى 32 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

د- **لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية:** تختص هذه اللجنة بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والتعاون الدولي، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، وقضايا الجالية بالخارج.

هـ- **لجنة الفلاحة والتنمية الريفية:** تختص هذه اللجنة بالنظر في المسائل المتعلقة بتنظيم وتطوير الفلاحة والصيد البحري وحماية الثروة الحيوانية والنباتية، وتطوير التنمية الريفية.

و- **لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية:** يندرج ضمن اختصاص هذه اللجنة المسائل المرتبطة بالتربية بأطوارها الثلاث والقواعد العامة التي تحكم سياسة التكوين والتعليم المهنيين، والتعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا، والشؤون الدينية والأوقاف.

ز- **لجنة التجهيز والتنمية المحلية:** تختص في المسائل المتعلقة بالتجهيز والتهيئة العمرانية والتنمية المحلية، والنقل وتكنولوجيات الاتصال والرقمنة، والمواصلات، والإسكان، وحماية البيئة.

ح- **لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني:** تختص هذه اللجنة في المسائل المتعلقة بالصحة العمومية، والمجاهدين وأبناء وأرامل الشهداء، وأصولهم، وضحايا المأساة الوطنية، وحماية الطفولة والأسرة، والقواعد العامة المتعلقة بقانون العمل وممارسة الحق النقابي وسياسة التشغيل، وذوي الاحتياجات الخاصة والمسنين والتضامن الوطني والضمان الاجتماعي.

ط- **لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة:** تختص هذه اللجنة بالمسائل المتعلقة بالثقافة، وحماية التراث الثقافي وتطويره، وترقية قطاع الإعلام، والسياسة العامة للشباب والرياضة، وتطوير السياحة.

بعد سرد اختصاصات اللجان الدائمة حسب ما نص عليه النظام الداخلي للمجلس الأمة، يمكن القول أن صلاحيات هذه اللجان محددة وفق أسس موضوعية، تهدف إلى تقسيم العمل فيما بينها وفق مبدأ التخصص، وتتمثل صلاحياتها في دراسة وتحليل النص المحال إليها، مستندة على جمع المعلومات والحقائق حول هذا النص من مصادرها المختلفة، بما في ذلك الاستماع إلى أعضاء الحكومة، وفحص وتدقيق الوثائق المرفقة بالنص والاستعانة بالخبراء[1]، ليتسنى لها بعد ذلك تسجيل الملاحظات واستنباط

1- مصطفى درويش، (دور اللجان الدائمة في العملية التشريعية)، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، جوان 2003، ص 34.

الاستنتاجات وصياغة التوصيات والاقتراحات ويتجسد كل ذلك من خلال التقريرين التمهيدي والتكميلي[1]، ليقدم التقرير النهائي إلى المجلس ليقول كلمته الأخيرة.

والملاحظ من خلال صلاحيات الجان الدائمة بمجلس الأمة، أنها محدودة الدور التشريعي وتجعل عملها قاصرا على دراسة النصوص القانونية وتهيئتها للجلسة العامة لإبداء الرأي فيها، مقارنة بما تأخذ به بعض الدول في منح لجانها الدائمة حق المبادرة التشريعية، فمثلا في ايطاليا نجدها تمنح للجان الدائمة سلطات تشريعية حقيقية كاقتراح القوانين وتعديلها، لكن دون أن تتدخل في تعديل الدستور وقانون الانتخابات وقوانين المالية والمعاهدات، وبالنتيجة فإن اللجان الدائمة داخل مجلس الأمة يبقى دورها محصورا على تسهيل العمل داخل الغرفتين فقط، وليس لها أي دور في التشريع[2].

الفرع الثاني: هيئات مجلس الأمة

عملا بأحكام المادة 10 من القانون العضوي 16-12، التي مكنت غرفتي البرلمان من إنشاء هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية، حيث يتمتع مجلس الأمة ثلاث هيئات وهم: هيئة الرؤساء وهيئة التنسيق وتم إضافة هيئة جديدة تسمى في صلب هذه المادة بالمراقب البرلماني، وتطبيقا لأحكام هذه المادة تكفل النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 في الباب الثالث منه وتحديدا من المواد 52 إلى55، بكيفية تكوينها وتسيرها وكذا الصلاحيات الممنوحة لها، وهذا ما سوف نوضحه:

أولا: هيئة الرؤساء

تأخذ هيئة الرؤساء تسميتها من كون جل الأعضاء المكونين لها يتمتعون بصفة رئيس، وتخضع هذه الهيئة إلى سلطة رئيس المجلس الذي يعد عضوا فيها[3].

1- سعاد عمير، مرجع سابق، ص63.

2- جعفري نعيمة، محدودية دور اللجان البرلمانية الدائمة للغرفة الثانية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 202.

3- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 176.

1-تكوينها: تتكون طبقا للمادة 53 من النظام الداخلي للمجلس، من رئيس مجلس الأمة ونواب الرئيس البالغ عددهم خمسة (5) نواب، ورؤساء اللجان الدائمة التسع، فهي تشكيلة محددة بنص القانون ولا يتم تشكيلها عن طريق الانتخاب بل صفة ومنصب الرئيس هو من يخول العضوية فيها[1].

2-تسييرها: تجتمع الهيئة بدعوة من رئيس المجلس كلما اقتضى الأمر، ويبلغ جدول أعمال الاجتماع لأعضائها قبل انعقاده باثنين وسبعون(72) ساعة على الأقل، وتوزع محاضر الاجتماعات الهيئة على أعضائها في مدة أقصاها اثنين وسبعون (72) ساعة من تاريخ انعقاد الاجتماع[2].

3-اختصاصاتها: تتولى هيئة الرؤساء جملة من الاختصاصات والمهام المحددة في الفقرة 2 من المادة 53 من النظام الداخلي والمتمثلة في:

- إعداد جدول أعمال الدورة العادية للمجلس
- تحضير الدورة العادية للمجلس وتقييمها
- تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها.
- تنظم أشغال الجلسات العامة للمجلس.

يمكن القول من خلال هذه الاختصاصات الموكلة لهيئة الرؤساء أنها ترتبط وتتصل مباشرة مع العمل الأصيل للمجلس والمتمثل في العمل التشريعي بشكل أساسي، ويتضح ذلك من خلال إعدادها لجدول أعمال الدورة العادية وكذا تحضير وتقويم الهيئة لدورات المجلس وسير أشغال اللجان وهي بصدد دراسة ومناقشة المسائل التي تدخل في دائرة اختصاصها، ثم تنظيم أشغال الجلسات العامة للمجلس في دوراته العادية والاستثنائية.

وحسب قول الدكتور بركات محمد فإن هيئة الرؤساء بما لها من اختصاصات تختلف عن مكتب المجلس، هذا الأخير يساهم في كل ما تم ذكره من اختصاصات هيئة الرؤساء باعتباره جزء لا يتجزأ منها، ووجه الاختلاف يكمن في أعمال مكتب المجلس اليومية سواء الإدارية والمالية أو تصريف مختلف

1- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، ج2، مرجع سابق، ص 35.

2- سعاد عمير، مرجع سابق، ص64.

شؤون المجلس بشكل مستمر وتطبيق النظام الداخلي فهي أوسع وأشمل، وبذلك يعتبر مكتب المجلس والرئيس وكأنهما هيئة واحدة مع احتفاظ الرئيس بصفته تلك[1].

ثانيا: هيئة التنسيق

بالرغم من أن هيئة التنسيق تضم في تشكيلتها مجموع الرؤساء المنتمون إلى هيئة الرؤساء بالإضافة إليهم رؤساء المجموعات البرلمانية، إلا أنها لا تستمد تسميتها من تشكيلتها بل تستمده من دورها الأساسي المتمثل في التشاور والتنسيق من أجل حل المشاكل التي تعرض على المجلس، فيجري نقاش بين أجهزة المجلس والمجموعات البرلمانية حول كل مسألة لإيجاد حلول مناسبة لها[2].

1-تكوينها: تتكون هيئة التنسيق من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية[3].

2-اجتماعاتها: تجتمع الهيئة بدعوة من رئيس المجلس كل شهر على الأقل خلال الدورة، كما يمكن لها عقد اجتماعات استثنائية كلما استدعى الأمر أو بطلب من مجموعة برلمانية عند الضرورة.

3-اختصاصاتها: تعتبر هيئة التنسيق هيئة استشارية وقد حددت الفقرة الثانية من المادة 54 من النظام الداخلي للمجلس المسائل التي تستشار فيها الهيئة والمتمثلة في:

- مشروع جدول أعمال الجلسات.
- تنظيم أشغال المجلس وحسن أدائها وتقييمها.
- توفير الوسائل الضرورية لسير مجموعات برلمانية.

1- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 35.

2- بركات محمد، مرجع سابق، ص 36.

3- أنظر المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

ثالثا: هيئة المراقب البرلماني

نصت المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على إنشاء هيئة[1] تدعى في صلب هذا النظام الداخلي "بالمراقب البرلماني" الذي يضطلع تحت سلطة رئيس المجلس على مهام محددة قانونا تشمل المجال المالي للمجلس الأمة وتهدف إلى متابعة ومراقبة تسييره مالي، سواء المراقبة القبلية أو البعدية والمتمثلة أساسا في متابعة تنفيذ ميزانية المجلس بالإضافة إلى إعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير وعرض هذه الحصيلة السنوية على مكتب المجلس[2].

1- تشكيلة واجتماعات هيئة المراقب البرلماني: ينشأ طبقا لنص المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس سالفة الذكر مراقب برلماني مع نائبين له ويخضعان لنفس إجراءات انتخاب وتجديد أجهزة المجلس، كما يمكن للمراقب البرلماني أن يحضر اجتماعات مكتب المجلس وهيئة الرؤساء وهيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس.

2- امتيازات هيئة المراقب البرلماني: لضمان السير الحسن لعمل المراقب البرلماني وضع النظام الداخلي للمجلس تحت تصرفه الوسائل البشرية والمادية اللازمة لأداء مهامه على أحسن وجه، وبالمقابل لهذا العمل يستفيد المراقب البرلماني ونائباه من الحقوق والامتيازات نفسها التي يستفيد منها رؤساء اللجان الدائمة ونوابهم.

الفرع الثالث: المجموعات البرلمانية:

بات من الطبيعي أن يصنف البرلمانيون في مجموعات برلمانية حسب توجهاتهم السياسية التي تطورت عبر السنين وأصبحت مسألة تتصل بالأحزاب السياسية[3]، ومنصوص عليها قانونا وتفصل في تنظيمها الأنظمة الداخلية للبرلمان، وبهذا نجد أن القانون أجاز لأعضاء مجلس الأمة تشكيل مجموعات

1- نصت المادة 52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أن هيئات مجلس الأمة هي كل من هيئة الرؤساء وهيئة التنسيق وهيئة المراقب البرلماني.

2- أنظر ما نصت عليه المطة 1 و2 من المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

3- بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان، 2014-2015، ص128.

برلمانية على أساس الانتماء الحزبي[1]، وقد تكفلت المواد 56 إلى 61 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بتنظيم وتحديد ضوابط وإجراءات إنشاء المجموعات البرلمانية داخل المجلس ويتم التفصيل في ذلك وفق ما يلي:

أولا: تشكيل المجموعة البرلمانية: تتكون المجموعة البرلمانية في مجلس الأمة من عشر (10) أعضاء على الأقل حسب ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 56 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ونظرا لطبيعة وخصوصية تشكيلة أعضاء المجلس والتي تجمع بين الأعضاء المنتخبين والمعينين يمكن نميز بين المجموعات البرلمانية في يضمها المجلس بما يلي:

1- بالنسبة للأعضاء المجلس المنتخبين: يمكن لأعضاء مجلس الأمة المنتخبين الذين تم وصولهم إلى البرلمان سواء عن طريق انتمائهم الحزبي أو بدونه أي (أحرار)، من إنشاء مجموعة برلمانية بقوة القانون لكن بمجموعة برلمانية واحدة فقط مهما كان عددهم وأن لا يقل على عشرة أعضاء كما سبق الإشارة أعلاه، وبهذا يمكن القول أن الأعضاء المنتخبون ينقسمون إلى قسمين:

أ- الأعضاء المنتخبون والمنتمون لأحزاب سياسية: أكدت المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس في فقرتها الرابعة على أنه " لا يمكن لأي حزب سياسي أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة"، وهذا إذا تجاوز عدد الأعضاء العشرة (10)، أما إذا لم يتجاوز الحزب الحد الأدنى لتشكيل مجموعة برلمانية فما على أعضائه إلا أن يختاروا مندوبا منهم يتولى التعبير عن انشغالاتهم، ويمكن لمندوبهم حضور اجتماعات هيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس، دون أن يكون له حق التصويت[2].

ب- الأعضاء المنتخبون بدون انتماء حزبي " أحرار": أجاز المشرع الجزائري لأعضاء المجلس الأمة الأحرار حسب الفقرة الخامسة من المادة 56 من النظام الداخلي أن ينشئوا مجموعة برلمانية واحدة إذا تجاوز عددهم 10عشرة أعضاء.

1- سعاد عمير، مرجع سابق، ص65.

2- المادة 61 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2- بالنسبة لأعضاء المعينون: مكن المؤسس الدستوري من خلال المادة 118 الفقرة الثالثة من الدستور أعضاء مجلس الأمة المعينون من إنشاء مجموعة برلمانية واحدة بعنوان الثلث الرئاسي، وقد وضح المشرع الجزائري أنه لا يمكن للأعضاء المعينون من إنشاء أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، وألا يمكن لهم الانتماء إلى مجموعة برلمانية غير المجموعة الثلث الرئاسي.

ثانيا: ضوابط وإجراءات قانونية لإنشاء مجموعة برلمانية: قيد المشرع أعضاء مجلس الأمة سواء كانوا منتخبين أو معينون بجملة من الضوابط والقيود لأنشئها وأحاطها بإجراءات لتأسيسها تتمثل في:

1- **ضوابط إنشاء مجموعة برلمانية بمجلس الأمة:** بالرجوع إلى المواد من 56 إلى 61 من النظام الداخلي للمجلس المنظمة للمجموعات البرلمانية نجدها قد حددت عدت ضوابط لتشكيل المجموعات البرلمانية يشترك فيها كل من الأعضاء المجلس المنتخبين والمعينين تتمثل في:

- لا يمكن لعضو مجلس الأمة أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة؛
- يمكن لعضو مجلس الأمة ألا يكون عضوا في أية مجموعة برلمانية؛
- في حالة فقدان المجموعة البرلمانية العدد المطلوب لإنشائها تنحل وجوبا؛
- لا يمكن لأعضاء المجلس من إنشاء مجموعة أومجموعات للدفاع عن مصالح شخصية أو مهنية؛
- لا يمكن إنشاء أي جمعيات داخل المجلس مهما كانت طبيعتها.

2- إجراءات إنشاء المجموعات البرلمانية داخل المجلس: حددت المادتين 58 و60 من النظام الداخلي للمجلس إجراءات أو مراحل تشكيل المجموعة البرلمانية والمتمثلة في:

أ- مرحلة التأسيس: نصت المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس[1]، على أن تؤسس المجموعة البرلمانية بعد استلام مكتب المجلس ملف تأسيس المجموعة البرلماني والمتكون من:

- تسمية المجموعة
- قائمة أعضاء المجموعة البرلمانية

1- أنظر نص المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

- تشكيل مكتب المجموعة المتكون من الرئيس ونائبه والمقرر، مع إمكانية تعيين رئيس المجموعة من ينوب عنه من أعضاء مكتب المجموعة في هيئات المجلس أو في الجلسات العامة.
- إعداد النظام الداخلي الخاص بالمجموعة البرلمانية
- تحديد الطبيعة السياسية للمجموعة البرلمانية إذا ما كانت من المعارضة

ب- مرحلة الإعلان على المجموعة البرلمانية: يعلن عن إنشاء المجموعة البرلمانية وذلك بذكر تسميتها وقائمة أعضائها وتشكيلة مكتبها في جلسة عامة للمجلس، وقد أضافت المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس على أنه عند تعديل في تشكيلة المجموعة البرلمانية الناتجة عن الإستقالة أو الإقصاء من العضوية أو انضمام جديد تعرض المجموعة البرلمانية من جديد عن القائمة الإسمية لمكتبها ولأعضائها في جلسة علنية[1].

ج- **مرحلة النشر:** تنشر وثائق المجموعة البرلمانية في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس، كما توضع تحت تصرف مختلف المجموعات البرلمانية الوسائل البشرية والمادية اللازمة لها.

وفي حالة أي تغيير يطرأ على تشكيلة المجموعة البرلمانية ينشر في الجريدة الرسمية للمناقشات بعد أن يبلغ هذا التغيير إلى مكتب مجلس الأمة من طرف رئيس المجموعة البرلمانية.

المطلب الثاني: آليات القانونية لتسيير عمل المجلس الأمة

يُسير عمل مجلس الأمة الجزائري وفق آليات قانونية منظمة ودقيقة، يحددها كل من الدستور والقانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ويفصل فيها النظام الداخلي لمجلس الأمة المعد بكل استقلالية من طرف أعضائه على اختلاف ما تأخذ به برلمانات دول أخرى[2]، رغم خضوعه لرقابة المطابقة من قبل المجلس الدستوري قبل دخوله حيز التنفيذ.

1- المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2- أفين عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 216-217.

فالنظام الداخلي لمجلس الأمة يقوم بتحديد القواعد المتعلقة بمختلف المراحل والعناصر المكونة لسير العمل بالمجلس، وذلك في إطار دورات برلمانية **(الفرع الأول)**، تعقد أثناء هذه الأخيرة جلسات **(الفرع الثاني)**، وتسير حسب جدول أعمال محدد سلفا للدورة بكاملها ولكل واحدة من الجلسات التي تدور فيها مناقشات يتبعها التصويت على النصوص المدروسة[1].

الفرع الأول: دورات المجلس الأمة

يقصد بالدورة البرلمانية تلك الفترة الزمنية الشرعية التي يحق لغرفتي البرلمان أن تجتمع وتمارس صلاحياتهما خلالها[2]، حيث ليس بإمكان المجالس البرلمانية الاجتماع بشكل قانوني خلال دورة عادية إلا في التواريخ التي تشير إليها أحكام الدستور[3]، والمعروف أيضا أن اغلب البرلمانات العالم حددت مدة دوراتها إما كحد أدنى أو كحد أقصى، وكذا طبيعتها بحيث قسمت إلى دورات عادية ودورات غير عادية واستثنائية[4]، بحسب الإجراء الذي يحدده الدستور وهذا ما سوف نتعرض له:

أولا: الدورات العادية

عرف البرلمان الجزائري بغرفتيه قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 في سير عملهما، نظام الدورتين، حيث نصت المادة 118 من دستور 1996 على أن يجتمع البرلمان في دورتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل، إلا أنه بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 تم التخلي على نظام الدورتين، وانتهج المؤسس الدستوري الجزائري نظام الدورة الواحدة في السنة على خطى ما سار عليه كل

1- صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 261.

2- ميلود حمامي،(دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي)،مجلة الفكر البرلماني،العدد17،سبتمبر 2007، ص65

3- أفين خالد عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 217.

4- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص 72.

من المؤسس الفرنسي في دستور 1958 حسب آخر تعديل له في 23 يوليو 2008 مع اختلاف في مدة الدورة[1]، وأيضا النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي[2].

وبالرجوع إلى ما نصت عليه كل من الفقرة الأولى من المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمواد 04 و05 و15 من القانون العضوي رقم 16-12 ، فإن البرلمان يجتمع في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل ، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر[3]، ويتم افتتاحها بتلاوة سورة الفاتحة وعزف النشيد الوطني، وقد أضافت المادة 15 من القانون العضوي 16-12 على أنه يتم اجتماع مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتداول، في بداية دورة البرلمان لضبط جدول أعمال الدورة تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة كما يمكن إدراج نقاط أخرى عند الاقتضاء في جدول أعمالها، وتختم الدورة العادية بعد أن يحدد تاريخ اختتامها بالتنسيق بين مكتبي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة، وكما ابتدأت بالتلاوة والنشيد الوطني تختتم الدورة العادية.

ويضاف إلى الجديد التي أتت به المادة 135 في فقرتها الأولى ما حملته نفس المادة في فقرتها الثانية، من إمكانية تمديد الدورة العادية لأيام معدودة بطلب من الوزير الأول لغرض استكمال أو الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال، وهذا ما يدرج ضمن التعاون القائم بين الحكومة والبرلمان وهو ما لم يكن معمول به في دستور 1996 قبل التعديل الأخير.

1- Art 28 : "Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin…".

2- نص الفصل 6 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي على" يعقد مجلس نواب الشعب دورة عادية تبتدئ خلال شهر أكتوبر من كل سنة وتنتهي خلال شهر جويلية ،..."، مرجع سالف الذكر.

3- بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية العادية لسنة 2019-2020 ،أعلن مجلس الأمة الجزائري رسميا عن افتتاح دورته العادية ، وفي الجلسة العلنية التي عقدها المجلس صبيحة يوم الثلاثاء 03 سبتمبر 2019 ، برئاسة السيد صالح قوجيل ، رئيس مجلس الأمة بالنيابة وهي الجلسة التي دُعي إليها كل من السيدات والسادة : رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول، أعضاء الحكومة، أعضاء مكتب المجلس الشعبي الوطني، الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيسة مجلس الدولة، وكذا ممثلي الإعلام، وبعد الاستماع إلى مراسيم الافتتاح من تلاوة سورة الفاتحة وعزف النشيد الوطني، ألقى السيد صالح قوجيل رئيس المجلس بالنيابة كلمة بالمناسبة، مرجع الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس الأمة: www.majliselouma.dz

يمكن القول أن تحديد مدة الدورة أو الدورات بحدها الأدنى أو الأقصى يعود لأسباب موضوعية تخص طبيعة النظام القائم وتختلف من دولة لأخرى[1]، ويعود تاريخ اجتماعات البرلمان في الفقه الدستوري إلى البرلمان الانجليزي في عهد الملك هنري الثاني، ومع مرور الوقت أصبح أمرا ثابتا في القرن الثالث عشر في عهد ادوارد الأول، وانتقل إلى فرنسا عام (1355)، وتوجد طرق لتحديد مواعيد اجتماع البرلمان وهي[2]:

– يوكل للسلطة التنفيذية أمر تحديد هذه المواعيد وهذا ما هو معمول به في البرلمان الانجليزي.

– يتم تحديد مواعيد اجتماع البرلمان من خلال الدستور أو النظام الداخلي للبرلمان حيث يحدد نص الدستور أو النظام الداخلي دورات البرلمان وتاريخ بدئها ومدتها ونهايتها، وبالنسبة لبدأ انعقاد البرلمان فإن كثيرا من الدول منها (انجلترا، بلجيكا) يدعى البرلمان للانعقاد بموجب مرسوم من رئيس الدولة، أما بالنسبة لدول أخرى كالولايات المتحدة الأمريكية وايطاليا وفرنسا والجزائر فيطبق نظام الانعقاد التلقائي وذلك عندما يحدد الدستور أو القانون تاريخا معينا لبدأ الدورة البرلمانية.

– وهناك من الدول من مزجت بين الطريقتين السابقتين وتقوم على أن يوكل إلى الدستور أمر تعيين عددا من الانعقادات ويترك للسلطة التنفيذية تعيين انعقادات خاصة، حسب دستور فرنسا 1875.

ثانيا: الدورات غير العادية

مثلما يجتمع البرلمان في دورة عادية يمكن له أيضا أن يجتمع في دورة غير عادية لتدارك النقص في المجال التشريعي[3]، وهذا ما نصت عليه المادة 135 في فقرتها الثالثة والرابعة، بناءا على مبادرة من رئيس الجمهورية، كما يمكن أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، وتختتم الدورة غير العادية

1– أكثر تفصيل راجع سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص73 وما يليها.

2– أفين خالد عبد الرحمن، مرجع سابق، ص 218.

3– عبد الله بوقفة، القانون الدستوري أساليب ممارسة السلطة الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة دراسة مقارنة – العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار الهدى، الجزائر، 2015، ص 48.

بمجرد ما يستنفد البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله، وهذا يعني أن الدورة غير العادية ليست وجوبية بقوة القانون، وإنما هي استثنائية في حالات معينة ومحددة دستوريا[1].

يمكن القول أن طريقة انعقاد دورة البرلمان غير العادية التي نصت عليها المادة 135 من الدستور، تبرز مظهرا آخر من مظاهر تأثير ورقابة السلطة التنفيذية على البرلمان وذلك بإعطائها حق دعوة البرلمان للانعقاد[2]، على اعتبار أن الاستدعاء لاجتماع الدورة غير العادية يتم بموجب مرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية[3]، على عكس اجتماعات الدورات العادية التي تتم بدون تدخل السلطة التنفيذية، وبالتالي فان سهولة مبادرة رئيس الجمهورية لاجتماع البرلمان في دورة غير عادية يتم بناء على إرادته دون قيد أو ضابط، يعني أن الأمر متروك لتقدير رئيس الجمهورية لضرورة وسبب الاجتماع، كما يستأثر بتحديد جدول الأعمال الدورة دون تدخل البرلمان.

كما يتم أيضا عقد دورة غير عادية بناء على طلب من الوزير الأول، لكنه لا يقوم بذلك بصفة مباشرة بل لابد من أن يوجه طلبه إلى رئيس الجمهورية، ليقوم هذا الأخير باستدعاء البرلمان ومن هذا المنطلق يستشف أن الموافقة على طلب الوزير الأول تعود للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، فإن وافق على الطلب يصدر مرسوم رئاسيا يحدد فيه جدول أعمال الدورة [4].

أما إذا أتى طلب الاجتماع من طرف السلطة التشريعية، فنجد أن الغرفة السفلى لها حق طلب الاجتماع البرلمان في دورة غير عادية لكن بنصاب محدد بثلثي أعضاء المجلس، الذي يعد نصاب مبالغ فيه في نظرنا على عكس تماما ما كان ينص عليه أول دستور للدولة الجزائرية[5]، وما أخذت به دول

1- أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 211.

2- ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الجزائرية، ط. منقحة، دار الهدى، الجزائر، 2011، ص 145.

3- المادة 4 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

4- سعاد عمير، مرجع سابق، ص 77.

5- بالرجوع إلى دستور 1963 نجده أنه ترك أمر انعقاد البرلمان في دورة استثنائية للنظام الداخلي للمجلس، فقد جاء في المادة 59 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي للمجلس الوطني أنه " يمكن استدعاء المجلس الوطني في دورة استثنائية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني أو خمسين نائبا".

أخرى في هذا الشأن[1]، وهذا ما أشار إليه أيضا الأستاذ الدكتور سعيد بوشعير بالقول أن اشتراط ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني ما هو إلا عرقلة لهذه المؤسسة ،لأن النص على حقها في الدعوة لعقد دورة استثنائية ،وتقييد ذلك بوجوب توافر نصاب يتجاوز الأغلبية المطلقة يدفع هذه الأخيرة إلى الإحجام عن ذلك لاحتمال رفض تأييد الطلب من النواب نتيجة المواقف الذاتية أو بناء على تحريض من السلطة التنفيذية[2].

وحسب ما سبق فالسؤال الذي يطرح نفسه كيف يسوي المؤسس الدستوري بين الوزير الأول في طلبه لعقد البرلمان دورة استثنائية وبين طلب ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني؟، ولمحاولة إيجاد تفسير لهذا الأمر والإجابة على هذا السؤال، يمكن القول أن المؤسس الدستوري من خلال التطور الدستوري أفضى إلى ربط الانعقاد الاستثنائي بإرادة تنفيذية، وهذا ما تضمنته المادة 135، فهو بالتالي قد عزز من مكانة السلطة التنفيذية على حساب البرلمان لعدة أسباب، يتمثل أولهما في طبيعة النظام السياسي الجزائري الذي يقوي من مركز رئيس الجمهورية ويمنحه سلطات واسعة تمكنه من التدخل في الاختصاص التشريعي ويتجلى ذلك في سلطته التقديرية التي يراقب بمقتضاها مدى ملائمة أي طلب برلماني أو طلب من الوزير الأول يتعلق بالانعقاد دور استثنائي، فهو إذن يتمتع بسلطة رقابة المسبقة[3]، وثانيا لكون الوزير الأول وطاقمه الحكومي أكثر دراية بمتطلبات العمل الإداري لحل انشغالات المواطنين وتسيير شؤون الدولة وتنفيذا لبرنامج رئيس الجمهورية مُنح الوزير الأول حق تمديد الدورة العادية وكذا طلب انعقاد دورة استثنائية لوجود مسائل استعجاليه يتطلب معالجتها دون انتظار انعقاد الدورة العادية وجدولتها فيها، وثالثا لكون نواب المجلس الشعبي الوطني.

أما الغرفة العليا في البرلمان فهي محرومة من طلب الاجتماع رغم أنها معنية بالحضور ولها حق المبادرة في اقتراح القوانين، وإن الدعوة إذا كانت من أي من الأطراف الثلاث المحددة دستوريا فإنها

1- الدستور الفرنسي لسنة 1958، المصري لسنة 2014، التونسي لسنة 2011 وغيرهم.

2- سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 77.

3- عبد الله بوقفة، مرجع السبق، ص 55.

بالضرورة تخص مجلس الأمة لأن المجلس الشعبي الوطني لا يجوز له أن يتخذ قرارا بشأن نص ما دون مصادقة مجلس الأمة عليه، بالإضافة إلى أن الدستور نفسه ينص على سيادة للبرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، وهذا ما يجب تداركه في التعديلات المقبلة أو في الدستور الجديد بحكم ما تتطلع إليه البلاد من إصلاحات في جميع المؤسسات الدستورية والقطاعات.

ثالثا: الاجتماعات الأخرى للبرلمان:

بالإضافة إلى ما نص عليه الدستور من إمكانية اجتماع البرلمان في دورات غير العادية، حدد حالات أخرى يجتمع فيها البرلمان بغرفتيه مجتمعتين معا أو نصاب محدد وتتمثل في:

1- تتعلق بافتتاح الفترة التشريعية التي تنعقد وجوبا في اليوم الخامس عشر الذي يلي تاريخ إعلان المجلس الدستوري المشار إليها سابقا.

2- اجتماع البرلمان وجوبا لإعلان عن ثبوت المانع وشغور رئاسة الجمهورية.[1]

3- تمديد حالة الطوارئ والحصار، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا[2].

4- إعلان عن الحالة الاستثنائية التي تستوجب اجتماع البرلمان وجوبا.[3]

5- في حالة الحرب يجتمع البرلمان وجوبا[4].

6- تشترط المادة 104 في فقرتها الثالثة من الدستور، وجوب موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا لتنظيم وتطبيق أحكام المواد 105و107و108و109و111 من الدستور عندما يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة في حالتي المانع والشغور منصب رئيس الجمهورية

1- ما نصت عليه الفقرة الثانية والرابعة من المادة 102 من الدستور 1996 حسب آخر تعديل له لسنة2016.

2- ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 105 من الدستور 1996 حسب آخر تعديل له لسنة 2016.

3- ما نصت عليه المادة 107 الفقرة 4 من الدستور 1996 حسب آخر تعديل له لسنة 2016.

4- ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 109 من الدستور 1996 حسب آخر تعديل له لسنة 2016.

7- تشترط المادة 119 في فقرتها الخامسة على عدم تمديد عهدة البرلمان إلا في حالة الظروف الخطيرة جدا والتي لا تسمح بإجراء انتخابات عادية، ويثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا هذه الحالة، بناءا على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري[1].

8- في حالة فتح البرلمان مناقشة حول السياسية الخارجية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين، يمكن أن يجتمع البرلمان بغرفتيه مجتمعتين لإصدار لائحة تبلغ لرئيس الجمهورية[2].

9- في حالة تعديل الدستور بموجب قانون اشترط المؤسس الدستوري في نص المادة 210، لإقرار هذا التعديل وجوب توفر نصاب (3/4) من أعضاء البرلمان.

10- يمكن ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 211.

ومن المعلوم أن رئاسة غرفتي البرلمان تعود لرئيس مجلس الأمة إلا في حالة تولي هذا الأخير رئاسة الدولة حيث تؤول الرئاسة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني[3].

الفرع الثاني: جلسات المجلس الأمة

إن مجلس الأمة باعتباره ممثل للشعب وللأمة وفقا لما نص عليه الدستور، وما تتطلبه وظيفته التشريعية والرقابية لا يمكنه أن يعمل في الخفاء، ولما كان من المتعذر على المجلس الرجوع إلى الشعب مباشرة في كل نشاطه البرلماني أو ما يصدره من قرارات، أوجب عليه المؤسس الدستوري كأصل عام مبدأ علنية جلساته **(أولا)**، إلا أن هذا لا يمنعه من عقد جلسات مغلقة إذا ما تم طلبها من قبل رئيس مجلس الأمة أو من أغلبية أعضائه الحاضرين أو بطلب من الوزير الأول **(ثانيا)**، وتخضع هذه الجلسات لإجراءات لضبط حسن سيرها يحددها كل من القانون العضوي والنظام الداخلي للمجلس **(ثالثا)**.

1- المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3- سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 80.

أولا: أصل العلنية في جلساته

أقر المؤسس الدستوري مبدأ علنية جلسات البرلمان وذلك من خلال المادة 1/133 من التعديل الدستوري لسنة 2016، بالقول" جلسات البرلمان علنية، وتدون مداولاتها في محاضر تنشر طبقا لشروط التي يحددها القانون العضوي[1]..."، وأضافت أيضا المادة 6 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر، على علنية جلسات البرلمان وأن تجري أشغاله ومناقشاته ومداولاته باللغة العربية.

ويمكن القول أن مبدأ علنية الجلسات أخذت به العديد من الدول، ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر ما أخذ به كل من المؤسس الفرنسي في المادة 33 في دستور 1958 حسب آخر تعديل له[2]، والمصري في المادة 120 من دستور 2014[3]، والتونسي في المادة 103 من نظام الداخلي لنواب الشعب[4]، باعتبار أن جلسات مجلس الأمة علنية، فإنه من حق المواطنين حضورها[5] ،إلا أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لم ينص صراحة على كيفية حضور أو مشاركة المواطنين لجلسات العلنية على عكس ما ذهب إليه مثلا النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي في المادة 103 منه[6]وذلك بقبول المواطنين وممثلي المجتمع المدني والضيوف والإعلاميين في أماكن مخصصة لهم، أما بالنسبة مجلس الأمة الجزائري والناحية الواقعية فالدخول إليه لحضور جلساته العامة، يعد صعب ومعقد وتسبقه إجراءات مشددة تحول دون الدخول المواطنين إلى المجلس[7]، إلا من كان مصطحبا بأحد أعضاء المجلس لزيارة

1- المادة 133 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2-Art 33:Les séances des deux Assemblées sont publiques, Le compte-rendu intégral des débats est publié au journal officiel .

3- تنص المادة120 من دستور مصر لسنة 2014، على أن " جلسات مجلس النواب علنية...".

4- تنص المادة 103 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب التونسي على أن" الجلسات العامة علنية ويتم إشهارها بشتى الوسائل...".

5- سعيد بوشعير ، مرجع سابق، ص 80.

6- نصت المادة 103 من النظام الداخلي لمجلس الشعب التونسي سالفة الذكر، على " قبول المواطنين وممثلي المجتمع المدني والضيوف والإعلاميين في أماكن مخصصة لهم وحسب التراتيب التي يضبطها المكتب" ، وذلك لحضور الجلسات العامة للمجلس وهذا ما لم ينص عليه النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

7- يرى الدكتور صالح بالحاج في مسألة حضور المواطنين لجلسات البرلمانية أنه في الغالب لا يذهب المواطنون لحضور الجلسات البرلمانية ، ويبدو أنه لا يسمح لهم بذلك بسبب انعدام المقاعد المخصصة للجمهور في القاعة.

مكاتبه دون حضور مناقشاته ، ويبقى الإعلام الوسيلة الوحيدة المسموح لها بالدخول لنقل الجلسات وتغطيها عبر القنوات الإعلامية المتعددة المرئية والمسموعة والمقروءة ، حيث يلعب الإعلام البرلماني[1] دور كبير في نقل كل ما يتصل بأعمال البرلمانيين للمواطن، وما يدور من مناقشات وآراء ومقترحات وقرارات وتكتلات نيابية من مؤيد أو معارض، وهذا كله ينقله الإعلام لنشر ثقافة المشاركة ، ودعم التواصل والاتصال بين أعضاء المجلس وأفراد الجمهور ومؤسسات المجتمع المدني، وتوسيع المشاركة الشعبية في صناعة القرار وحق الاطلاع وتكريس مبدأ الشفافية ونشر المعلومات[2]، ولو بطريقة غير مباشرة .

ويمكن الإشارة أيضا إلى الدور المهم الذي تلعبه الجريدة الرسمية لمناقشات بمجلس الأمة، التي تعد مصدرا رسميا ومهما للاطلاع على أعمال المجلس من خلال ما ينشر من محاضر الجلسات وعروض الحال الكاملة للمناقشات الدائرة خلال جلساته، وتنشر في غضون ثلاثين يوما على الأكثر التي تلي تاريخ الجلسة، وتنشر أيضا أشغال البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا[3].

ثانيا: الاستثناء جلساته المغلقة: لقد أجاز المؤسس الدستوري في الفقرة الثالثة (3) من المادة 133، لكل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني عقد جلسات مغلقة، وذلك بطلب من رئيسيهما أو من أغلبية أعضائهما الحاضرين أو بطلب من الوزير الأول.

1- **الإعلام البرلماني:**" إعلام متخصص يعرض ويناقش ويحلل كل ما يدور من مناقشات وآراء ومقترحات وقرارات وتكتلات نيابية من مؤيد أو معارض وذلك من أجل تعزيز ثقافة المشاركة والشفافية ، وهو أيضا إعلام موجه الغرض منه خدمة العملية البرلمانية وذلك عن طريق نقا كل ما يتصل بأعمال البرلمانيين والبرلمان للمواطنين..."، **أكثر تفصيل أنظر:** محمد حسين الخياط، (الإعلام البرلماني ودوره في تعزيز قدرات أداء البرلمانيين العرب) ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 11، جانفي 2006، ص 152

2- محمد حسين الخياط، مرجع سابق، ص 152.

3- المادة 7 من القانون العضوي 16-12 والمادة 135 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، سالفا الذكر.

ثالثا: إجراءات تنظيم سير الجلسات بمجلس الأمة

لقد تكفل كل من النظام الداخلي لمجلس الأمة والقانون العضوي 16-12 بتنظيم سير جلسات المجلس، وذلك من خلال تحديد تاريخ تبليغها، وافتتاحها أو إيقافها أو رفعها، وصحة مناقشاتها وكذا نشر محاضرها، ويتم هذه الإجراءات وفق الترتيب الآتي:

1- **تحديد تاريخ الجلسات:** بالرجوع إلى المادة 62 من النظام الداخلي لسنة 2017، نجدها قد حددت من جهة تاريخ تبليغ الجلسات وجدول أعمالها إلى أعضاء المجلس وإلى الحكومة قبل انعقادها بعشرة (10) أيام على الأقل، وهذا على عكس ما كانت تنص عليه المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة قبل التعديل حيث كانت مدة التبليغ محددة بخمسة عشر (15) يوما على الأقل قبل افتتاح الجلسة[1]، وقد أشارت المادة 62 من جهة أخرى على مضمون جدول أعمال الذي

سوف نتعرض له بالشرح لاحقا في الفصل الثاني من هذا الباب.

ما يمكن الإشارة إليه هو أن المادة 62 سالفة الذكر قد حددت تاريخ تبليغ الجلسات إلى المعنيين بها، إلا أنها لم تحدد بصريح العبارة الجهة المنوط بها مهمة تبليغ تاريخ الجلسات وجدول أعمالها إلى أعضاء المجلس والحكومة، ولمعرفة هذه الجهة نرجع إلى ما نصت عليه كل من المادة 12 "**أن مكتب مجلس الأمة يضبط جدول أعمال الجلسات العامة للمجلس وتنظيم سيرها**"، والمادة 53 "**أن تنظيم أشغال الجلسات العامة للمجلس من اختصاص جهاز هيئة الرؤساء المجلس**".

فالملاحظ من خلال ما تضمنته هاتين المادتين أن النظام الداخلي للمجلس، قد منح كل من جهاز مكتب المجلس وجهاز هيئة الرؤساء مهمة التبليغ عن تاريخ الجلسات مع تغليب في رأينا جهاز مكتب المجلس بهذه المهمة على اعتبار أن مهمة التبليغ وتحديد المواعيد تندرج ضمن صلاحيات المكتب في تنظيم سير الجلسات وضبط جدول أعمال الجلسات العامة للمجلس.

1- والملاحظ أن المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 الملغى، قد حددت تاريخ التبليغ15 يوما على الأقل قبل افتتاح الجلسة وأتت المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 لتقلص من المدة التبليغ بعشرة 10 أيام والعلة في ذلك ترجع في تقديرنا إلى زيادة النشاط التشريعي وأشغال المجلس الأمة.

2- ضبط سير الجلسات: أوكل النظام الداخلي لمجلس الأمة مهمة ضبط سير الجلسات إلى رئيسها، حيث يتولى رئاسة الجلسات[1]، ويقوم بافتتاح ورفع الجلسات، كما يدير المناقشات بها ويسهر على احترام النظام الداخلي ويحافظ على النظام العام، وله في كل وقت إيقاف الجلسة أو رفعها، ويمكن له إيقاف الجلسة كلما دعت الضرورة إلى ذلك أو بطلب من ممثل الحكومة أو رئيس اللجنة
المختصة، كما يمكن أن يقلص أثناء المناقشة مدة التدخل في إطار الأجل المحدد للمناقشة[2].

وتكون مناقشات المجلس صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين[3]، ويتعين على كل عضو أن يحضر الجلسات، وفي حالة غيابه يوجه أشعارا مبررا بذلك إلى رئيس المجلس، يعلمه بموجبه عن سبب الغياب والظروف التي تحول دون حضور أشغال الجلسات[4]، كما يتعين أيضا على كل عضو من أعضاء مجلس الأمة الذي يرغب في أخذ الكلمة أثناء المناقشات، أن يقوم بتسجيل نفسه مسبقا في قائمة المتدخلين لدى مكتب المجلس، على أن يغلق باب التسجيل قبل بدأ الجلسة بساعة واحدة[5]، وتنشر قائمة المتدخلين قبل بداية كل جلسة مع احترام ترتيبهم، ويفقد العضو المسجل حقه في التدخل إذا ما نودي عليه ولم يكن حاضرا في الجلسة، كما لا يجوز لأي عضو أن يتدخل باسم عضو آخر، ولا يحق لأي عضو أخذ الكلمة أو التدخل أثناء الجلسة إلا بموافقة الرئيس وإذنه[6].

كما تحظى نقطة النظام بالأولوية على طلبات التدخل في الموضوع، وتنصب نقطة النظام وجوبا على مقتضيات سير الجلسة وتطبيق النظام الداخلي، كما لا يجوز أن تتجاوز مدة نقطة النظام دقيقتين،

1- تنص المادة 8 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 في مطتها الثالثة على أن رئيس مجلس الأمة يتولى" رئاسة جلسات مجلس الأمة واجتماعات المكتب واجتماعات هيئة الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق... ".

2- المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

3- المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

4- سعاد عمير، مرجع سابق، ص 89.

5- المادة 69 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

6- بوحميدة عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2017، ص 135.

ويذكر رئيس المجلس المتدخل الذي يحيد عن الموضوع بالنظام، وإذا خرج المتدخل عن موضوع نقطة النظام تسحب منه الكلمة على فورا[1].

وعقب الانتهاء من جلسات المجلس يتم نشر المحاضر وعروض الحال الكاملة للمناقشات الدائرة خلال جلساته وذلك في الجريدة الرسمية للمناقشات[2].

1- المادة 70 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

2- سعاد عمير، مرجع سابق، ص 89 ، انظر المادة 7 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

الفصل الثانـي

دور مجلس الأمة في صناعة القانون

الفصل الثاني:
دور مجلس الأمة في صناعة القانون

تعد صناعة القانون أهم وظيفة يمارسها البرلمان وأقدمها، وهي اختصاص تقليدي لجميع البرلمانات، إذ لا يدخل القانون حيز التنفيذ وتكتمل صناعته إلا بعد استنفاذه بجملة من المراحل تبدأ بمرحلة اقتراح القانون ومناقشته والتصويت عليه ثم مرحلة التصديق أو الاعتراض، ثم مرحلة الإصدار وأخيرا مرحلة النشر، وبالرجوع إلى مرحلة المناقشة والتصويت تكون من صميم اختصاص السلطة التشريعية وحدها أما بقية المراحل فمن المتعارف عليه في أغلب النظم السياسية هو ومشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، في حين يرى بعض أن المرحلتين الأولى والثانية تدخل في ما يسمى بسن التشريع أو وضع التشريع وتدخل المرحلتان الثالثة والرابعة في ما يسمى بنفاذ التشريع.

وقد تأخذ البرلمانات في العالم بنظام المجلسين أو الغرفتين ومن المستقر عليه في هذا النظام أنه من أهم مزاياه جودة صناعة القانون، لأن القانون الذي يمر على مجلسين متكاملين ومنسجمين ويهدفا إلى تمثيل حقيقي للشعب، لابد أن يخدم الموطنين والمخاطبين به ويكون أكثر دقة ونجاعة واستجابة للمتطلبات الشعب وتكون صياغته محكمة، لذا تجمع الدساتير والنظم السياسية في العالم التي تأخذ بنظام الثنائية البرلمانية أو البيكاميرالية على أن تشارك مجالسها العليا أو غرفها الثانية في صناعة القانون، والتي تبدأ مشاركتها من إعداد إلى إقرار القانون مع اختلاف في نسب مشاركتها في كل مرحلة من مراحل صناعة القانون، إلا أن دور هذه المجالس العليا وأهميتها وقوة تدخلها في صناعة القانون يبرز من خلال الصلاحيات التي يمنحها لها الدستور كل دولة،

فالرجوع إلى النظام الدستوري الجزائري منذ تبنيه نظام البيكاميرالية في دستور 1996، قد حرم من جهة مجلس الأمة من المشاركة في أول مراحل إعداد القانون، والمتمثلة في اقتراح القانون ليتراجع عن هذا قيد في التعديل الدستوري لسنة 2016 لكن في مجالات محددة دستوريا، ومكن من جهة أخرى السلطة التنفيذية من حق المبادرة بالتشريع وفق ضوابط محددة قانونا **(المبحث الأول)**، يواصل مجلس الأمة مشاركته في صناعة القانون في المراحل التي تلي مرحلة الاقتراح والمتمثلة في المناقشة والتصويت والمصادقة وكذا مساهمته في المراحل اللاحقة على المصادقة وفق ضوابط وقيود محددة دستوريا وقانونا**(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول:

مدى سلطة مجلس الأمة في إعداد القانون

على اعتبار أن مجلس الأمة غرفة الثانية في البرلمان الجزائري وشريك أساسي للمجلس الشعبي الوطني في العمل التشريعي، وهذا ما أقرته مبدئيا المادة98 من الدستور1996، الذي تبنى الثنائية البرلمانية وأنشئ بموجبه مجلس الأمة ومنح السيادة للبرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، وطبقا لهذه المادة فإن الدستور قد منح مجلس الأمة نفس صلاحيات المجلس الشعبي الوطني في المجال التشريعي وذلك بإشراك المجلسين في عملية إعداد القوانين[1]، وهو ما أكدت عليه أيضا المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016[2]، لكن تحديد نطاق تجسيد وممارسة هذه السيادة مرتبط بمدى اتساع أو تضييق المجال التشريعي المخصص البرلمان عموما ومجلس الأمة على وجه الخصوص، وليتضح ذلك جليا وبالتحديد وجب عرض حجم الصلاحيات الدستورية التي حضي بها مجلس الأمة في أول مرحلة من مراحل إعداد القانون والمتمثلة في المبادرة التشريعية من جهة(**المطلب الأول)**، وكذا تفصيل إلى أي حد تساهم السلطة التنفيذية في إعداد القانون؟، على اعتبار أن المؤسس الدستوري عمد تجسيد التعاون والتكامل بين السلطات مقرا بذلك مبدأ الفصل المرن بين السلطات، هذا الأخير يمد الحق للسلطة التنفيذية في المشاركة في أول مراحل إعداد القانون **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: التنظيم الدستوري لاختصاص مجلس الأمة في التشريع

بعد تبني المؤسس الدستوري الجزائري الثنائية البرلمانية في دستور 1996، قام تنظيم الاختصاص التشريعي للبرلمان من جهة، وذلك في مجالات محددة ليتسنى لغرفتي البرلمان على حد سواء التحرك والعمل في حدودهما، وهذا حسب ما نص عليه المادتين 122 و123 من الدستور والتي تقابلهما المادتين 140 و141 من نفس الدستور حسب آخر تعديل له في سنة 2016، ليتضح أن مجلس الأمة على

1- حسين عثمان محمد عثمان، الرقابة على صحة عضوية البرلمان دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2016، ص 164.

2- أنظر نص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

غرار المجلس الشعبي الوطني يتوزع مجالهما التشريعي بين نوعين من القوانين، العادية والقوانين العضوية[1] **(الفرع الأول)**، كما أوكل من جهة أخرى للبرلمان السيادة في إعداد القانون من خلال عدة مراحل تتصدرهم المبادرة بالتشريع، وعليه فالتساؤل الذي يثار حول مدى الدور الذي يلعبه مجلس الأمة في المبادرة التشريعية؟ **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: حصر المجال التشريعي المخصص لمجلس الأمة

يمارس البرلمان الجزائري اختصاصا تشريعيا محددا ومنظما بأحكام الدستور، تم من خلاله حصر المجالات التي يشرع فيها البرلمان، وذلك ابتداء من دستور1976 في مادته 151 ودستور 1989 في مادته 115، باستثناء دستور 1963 الذي لم يقيد سلطة البرلمان في التشريع بمجالات محددة[2].

أما بالنسبة لدستور 1996 الحالي وحسب آخر تعديل له في سنة 2016، فقد تبنى نفس القاعدة المعمول بها في دستورين 1976و1989 في تحديد المجال التشريعي العائد للبرلمان بصفة عامة، ومن خلاله لمجلس الأمة بصفة خاصة، وذلك في الباب الثالث المتعلق بتنظيم السلطات، وأفرد الفصل الثاني للسلطة التشريعية، فنصت المادة 140 منه على جملة من المواضيع التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية **(أولا)**، كما تم إدراج فئة جديدة من القوانين لم تكن في الدساتير السابقة والتي تعد امتداد للدستور وتدعي في صلب المادة 141 من الدستور بالقوانين العضوية **(ثانيا)**، وهذا ما سوف نتناوله حسب التفصيل الآتي:

1- عقيلة خرباشي، كتاب مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 204.

2- الدستور الجزائري لعام 1963 إتبع الطريقة التقليدية في تنظيم العلاقة بين القانون والتنظيم، وهي علاقة قائمة على مبدأين أساسيين، يتمثل الأول في خضوع التنظيم للقانون، والمبدأ الثاني في عدم تحديد نطاق القانون وبذلك أطلق سلطة البرلمان وقيد سلطة الحكومة، عملا بأحكام المادة 27 من الدستور التي تنص على أن " السيادة الوطنية للشعب الذي يمارسها بواسطة ممثليه في المجلس الوطني..."، فالقانون يصدر من السلطة المعبرة عن الإرادة العامة للأمة ويرتقي عن التنظيم، إذ يستطيع البرلمان أن ينظم كافة الموضوعات عن طريق التشريع؛ **في تفصيل ذلك أنظر:** وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، مرجع سابق ، ص 204.

أولا: اختصاص البرلمان في التشريع بموجب قوانين عادية

لقد حصر المؤسس الدستوري الجزائري الميادين التي يمكن للبرلمان أن يشرع فيها خصوصا ما تناوله دستور 1996 حسب ما نصت عليه المادة 122 بالقول " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذا المجالات الآتية:"[1]، والمتضمنة ثلاثون (30) مجالا مقسمة إلى فئتين[1] حسب ما فصل

1- أنظر المادة 122 من الدستور1996 التي نصت على أن" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية:
1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات الفردية، وواجبات المواطنين،
2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية،وحق الأسرة،لاسيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات،
3- شروط استقرار الأشخاص،
4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،
5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب،
6- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية،
7- قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية،لاسيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون،
8- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ،
9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية،
10- التقسيم الإقليمي للبلاد،
11- المصادقة على المخطط الوطني،
12- التصويت على ميزانية الدولة،
13- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها،
14- النظام الجمركي،=
15- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات،
16- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي،
17- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان،
18- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل، والضمان الإجتماعي، وممارسة الحق النقابي،
19- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية،
20- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،
21- حماية الثرات الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه،
22- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية،
23- النظام العام للمياه،
24- النظام العام للمناجم والمحروقات،
25- النظام العقاري،
26- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي،
27- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوات المسلحة،
28- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص،
29- إنشاء فئات المؤسسات،
30- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية.

فيها الأستاذ عزاوي عبد الرحمان، أما الأستاذة عقيلة خرباشي فقد أخذت بتصنيف هذه المجالات إلى مجموعتين[2]، تكتفي المجموعة الأولى منها بوضع القواعد العامة والمبادئ، دون التطرق إلى التفصيل مما يستدعي مشاركة السلطة التنفيذية بالتدخل عن طريق التنظيم وما تصدره من مراسيم وقرارات لتوضيح كيفية تطبيق تلك القواعد والمبادئ التي سنها البرلمان[3]، أما المجموعة الثانية فتتطرق إلى التفصيل وتحمل نصوصها محتوى من الدقة والوضوح ليكون محل التطبيق[4].

تجدر الإشارة إلى أنه رغم تعداد المؤسس الدستوري في المادة 122 سالفة الذكر، إلى مجالات التشريع بموجب قوانين عادية، إلا أن هذا لا يعني أن التعداد ورد على سبيل الحصر، بل يمكن للبرلمان التشريع بموجب قوانين عادية في مجالات أخرى شرط أن يرخص له الدستور ذلك[5]، وهذا على عكس ما ذهب إليه المؤسس الفرنسي في المادة 34 من دستور 1958[6]، وتتمثل هذه مجالات الأخرى التي يخصصها الدستور الجزائري للقوانين العادية ومدرجة في مواد متناثرة منه، فيما سوف نذكر منها على سبيل المثال ما نصت عليه المواد التالية من التعديل الدستوري لسنة 2016:

- النص في المادة 6 " يحدد القانون خاتم الدولة".

2- لقد ذكر الدكتور عزاوي عبد الرحمن أن طبيعة ونوعية القوانين التي يضعها المشرع أو يتعين عليه وضعها في صياغة معينة بتكليف من المؤسس الدستوري وأحكام النصوص الدستورية صراحة ، وهي مصنفة بين فئة القوانين ذات القواعد القانونية التفصيلية وأخرى ذات القواعد العامة أو المبادئ العامة؛ **أكثر تفصيل أنظر**:عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الجزء الأول، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر،2009، ص 55.

1- كما ذكرت أيضا في هذا الصدد الدكتورة عقيلة خرباشي أن المجموعة الأولى المتعلقة بوضع القواعد العامة والمبادئ، فإن تدخل البرلمان فيها يظل على مستوى العموميات نظرا لأنها ذات طابع عام، أو لتعقيدها وارتباطها بجوانب تقنية، بينما يترك التفصيل إلى النصوص التنظيمية التي تتولى السلطة التنفيذية بإصدارها، أما المجموعة الثانية التي يتمتع البرلمان فيها بصلاحيات واسعة فيتولى التدقيق والتفصيل فيها فيكون تدخل السلطة التنفيذية قليل، أكثر تفصيل أنظر: عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 206.

3- موسى بودهان، (الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري)، مجلة النائب، العدد الثاني، مجلة فصلية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر،2003، ص 36.

4- مسعود شيهوب، (المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة)، مجلة النائب، العدد الثاني، مجلة فصلية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003، ص10.

5- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر،2007، ص 18.

6- أنظر نص المادة 34 من دستور 1958الفرنسي.

– النص في المادة 19 " تضمن الدولة الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها... ، يحدد القانون كيفيات تطبيق هذه المادة ".

– النص في المادة 20 "الأملاك الوطنية يحددها القانون"، إلى غير ذلك من المواد العديدة والمدرجة ضمن ميدان القانون.

ولتأكيد ما ذكرناه من أن ميدان التشريع غير محدد، نذكر ما ذهب إليه الأستاذ الدكتور سعيد بوشعير إلى القول أنه لو كان ميدان التشريع محدد على سبيل الحصر في المادة 122 لاكتفى المؤسس الدستوري بالقول يمارس رئيس الجهورية السلطة التنظيمية في الميادين غير المحددة في المادة 122، أو كل المسائل التي لم تدرج في المادة 122 تدخل في المجال التنظيمي[1].

ومع ذلك يمكن القول أنه رغم عدم التحديد الحصري للاختصاص التشريعي للبرلمان بما هو معدد في المادة 122، فإن ذلك لا يعني بأنه ميدان مطلق، إذ أن المشرع لا يجوز له أن يتدخل في غير ما حدد له في مختلف مواد الدستور حصرا، فنص الفقرة الأولى من المادة 125 واضح يفيد التقييد لا التعميم، ومن ثمة فإن ما لم يحدد كمجال للقانون يدخل في المجال التنظيمي[2].

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري 2016، نجد أن المؤسس في المادة 140 قد قلص من عدد المجالات إلى 29 مجالا بدلا من 30 مجالا، مستثني بذلك المجال الخاص بالمصادقة على المخطط الوطني، كما قام بتعديل بعضها حيث مس المجال المتعلق بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية حيث أبقى المؤسس الدستوري على إنشاء الهيئات القضائية ضمن القوانين العادية وأدرج التنظيم القضائي في مجال القوانين العضوية وذلك لأهمية السلطة القضائية ولضمان أكثر لمبدأ الفصل بين السلطات، وتم أيضا تعديل المجال المتعلق بالقواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ وتم إضافة مصطلح الإدارية وذلك بطبيعة الحال تماشيا مع تبني ثنائية القضاء وإنشاء القضاء الإداري، فكان لزاما على المؤسس تعديل قانون الإجراءات المدنية بما يتماشى مع الجديد في هذا المجال.

1– سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري – السلطة التشريعية– ج4، مرجع سابق، ص 113.

2– سعيد بوشعير، مرجع نفسه، ص 115.

ثانيا: اختصاص البرلمان في التشريع بموجب قوانين عضوية

امتدادا لاختصاص البرلمان في المجال التشريعي، عمد المؤسس الدستوري الجزائري من خلال دستور 1996 إلى تنويع ممارسة البرلمان في المجال التشريعي، دون أن يحصره في فئة القوانين العادية، بل مكنه من التشريع في طائفة جديدة من القوانين تدعى في صلب المادة 123 منه والمادة 141 حسب آخر تعديل له لسنة 2016 بالقوانين العضوية، هذه الأخيرة التي لم يوضحها دستور 23 فيفري 1989 وحتى الدساتير السابقة له[1]، رغم أن دساتير بعض الدول الأخرى أخذت بهذه الفئة من القوانين منذ القدم، والتساؤل الذي يمكن أن يطرح في هذا الصدد حول التفرقة بين القوانين العادية والقوانين العضوية المستحدثة من حيث القوة والقيمة القانونية ؟.

وللإجابة على هذا التساؤل وإبراز الفرق بين القانونين، سوف نعالج هذه المسألة في البداية من خلال التطرق إلى مفهوم القوانين العضوية مرتكزين على محاولة تعريفه وتحديد مجاله، ليتسنى لنا في الأخير توضيح المكانة التي تحتلها القوانين العضوية في التدرج الهرمي للقوانين، وفق ما يلي:

1- مفهوم القوانين العضوية:

لتحديد مفهوم القانون العضوي بصورة واضحة وشاملة، يتطلب المنطق المنهجي معالجة العناصر التالية: إبراز نشأة فكرة القانون العضوي، تعريف القانون العضوي، تحديد مجال القانون العضوي.

أ- نشأة فكرة القانون العضوي:

إن فكرة القانون العضوي هي فكرة قانونية دستورية قديمة في جذورها ونشأتها ووجودها، ولكنها حديثة جدا في تبلورها واكتمال بنائها ووضوح نظامها، ويرجع ظهور هذه الفكرة على حد قول الأستاذ الدكتور عمار عوابدي في مراحلها الأولى من خلال ظهور مجالها الوظيفي، أي كنصوص قانونية أساسية تختص بمجالات (تنظيم السلطات الدستورية في الدولة، وتضبط العلاقات الوظيفية فيما بينها، وكذا تنظيم انتخابات المجالس البرلمانية)، دون أن تسمى أو تذكر بأنها قوانين عضوية، بالإضافة إلى أن بعض الدساتير في النظم السياسية المقارنة، قد صدرت بموجب قوانين عضوية كما هو الحال بالنسبة لدستور

1- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 209.

إيطاليا الصادر في 4 مارس 1848، ونظام انتخابات مجلسي النواب والشيوخ فيها، ويضيف الأستاذ عمار عوابدي إلى القول أنه يمكن اعتبار القوانين الأساسية التي تنظم سلطة الدولة ونظام الحكم في دولة كل من المملكة العربية السعودية، الإمارات العربية المتحدة، عمان والبحرين، بأنها عبارة عن قوانين عضوية بالمعيار المختلط المركب العضوي الإجرائي والموضوعي الغائي في نفس الوقت، إذ أن الأصل أن القرآن الكريم هو الدستور في هذه الدول العربية المسلمة[1].

كما يمكن رد فكرة القوانين العضوية إلى الديمقراطيات الليبرالية وعلى رأسها النظام الفرنسي[2]، حيث يعود أصل استخدام اصطلاح القوانين العضوية[3] أو القوانين الأساسية تحت تسمية "lois organique" بصفة رسمية إلى الدستور الفرنسي في 04 نوفمبر 1848[4]، أما قبل هذا التاريخ فقد عرفت نوعا مقاربا لهذه القوانين كانت تصدر عن مجلس الشيوخ تدعى " Les sénatus consultes" لها صلة بهيئات الدولة لتكملة ما ينطوي علية الدستور من نقص في هذا الشأن[5]، كما تضمن أيضا الدستور الفرنسي الصادر في 24 أكتوبر 1946 بعض الإشارات إلى القوانين العضوية، من خلال المادة 16 في فقرتها الأولى المتعلقة بكيفية تقديم الميزانية، وما جاء أيضا في المادة 66 في فقرتها الثانية المتعلقة بتشكيل جمعية الإتحاد الفرنسي، وكذا الفقرة الأولى من المادة 89 المتضمنة توسيع الحريات الجماعية المحلية، إلا أن اللافت للانتباه أن هذه القوانين لم تحترم من حيث قوتها وقيمتها على أساس أنها قوانين عضوية، بل تم تعديلها أحيانا بقوانين عادية دون أن يثير ذلك أي استنكار أو تنديد أو وصف بعدم الدستورية،

1- عمار عوابدي، (فكرة القانون العضوي وتطبيقاته في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة)، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة، العدد الثاني، مارس 2003، ص 55 وما بعدها.

2 -Charles Siret ,La loi organique et la constitution de 1958, Dalloz, Paris, 1960, P 154.

3-لقد تعددت تسمية القانون العضوي في دساتير بعض الدول فمثلا: في دستور التونسي لسنة 1959 كانت تسمى بالقوانين الأساسية، وفي الدستور المغربي لسنة 1996 تدعى بالقوانين التنظيمية، وجاءت تسميتها في الدستور الموريتاني لسنة 1991 بالقوانين النظامية، أما في الدستور الجزائري لسنة 1996 فسميت بالقوانين العضوية؛ **أنظر**: محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، دار الأمل، الجزائر،1998، ص 216.

4- مرابط عبد الوهاب، (محاولة في تحديد العلاقة بين القوانين العضوية والقوانين العادية في ظل دستور 1996)، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة، العدد 33، ديسمبر 2013، ص 146.

5- وليد شريط، مرجع سابق، ص 209.

فعلى سبيل المثال تم تعديل القانون العضوي الصادر في 1946/10/27 المتعلق بجمعية الاتحاد الفرنسي بموجب قانون عادي الصادر في 1947/09/04[1].

أما في دستور 4 أكتوبر 1958 الفرنسي يمكن أن نقول أنه منح فكرة القانون العضوي، طبيعته وحددت مجالاته وكذا الإجراءات الدستورية لسنه وصدوره، بصورة أكثر وضوح وتبلورا، ويتجسد ذلك من خلال ما نصت المادة 46 منه[2]، التي أعطت أهمية للتفرقة بين القوانين العادية والعضوية والتي تبين أن القوانين العضوية هي القوانين التي ورد النص عليها في الدستور، وعليه يمكن إجمالها في حوالي 24 مادة من الدستور، والتي نصت على ضرورة صدور قانون عضوي لتنظيم موضوعات ومسائل دستورية حيوية حددت بموجب أحكام هذه المواد الدستورية على سبيل الحصر[3].

ويمكن أن نضيف أن دستور الفرنسي لسنة 1958 من خلال توضيحه للقوانين العضوية أدى إلى التفاف كل من فقه القانون العام الدستوري والإداري، والقضاء الدستوري حول فكرة القانون العضوي بالتحديد والتفسير والتحليل والتأصيل والتنظير والتطبيق، واقترنت جهود الفقه بظاهرة تقدم وتطور مناهج البحث العلمي وازدهار تطبيقات القضاء الدستوري، أدى بالنتيجة إلى بلورة هذه الفكرة بصورة شاملة

1- وليد شريط، مرجع السابق، ص 209.

2- تنص المادة 46 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أنه "يتم التصويت على القوانين التي يضفي عليها الدستور طابع القوانين العضوية، وتعديلها وفق الشروط الآتية:- لا يمكن عرض المشروع أو الاقتراح على المجلسين في قراءة أولى، للتداول فيه والتصويت عليه إلا بعد انقضاء الآجال المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة 42 غير أنه في حالة مباشرة الإجراء العاجل وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 45، لا يمكن عرض المشروع أو الاقتراح على المجلس الذي أخطر الأول للتداول فيه إلا بعد انقضاء أجل خمسة عشر يوما من إيداعه، يطبق الإجراء المذكور في المادة 45، غير أنه في غياب اتفاق بين المجلسين، لا يمكن أن تصادق الجمعية الوطنية على النص في قراءة أخيرة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها.

- يجب أن يصوت المجلسان على القوانين العضوية المتعلقة بمجلس الشيوخ بنفس الصيغة.

- لا يمكن إصدار القوانين العضوية إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور؛ **أنظر ترجمة:** مولود ديدان، دستوري الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، دار بلقيس، الجزائر، 2011، ص59.

1- **أنظر:** ما تضمنته أحكام المواد التالية من دستور فرنسا لسنة1958 حسب آخر تعديل له في سنة 2008: /2،72/1،72/2،69،71،71/1،63،64،65،68،68/1،57،61/1،47،47/6،11،13،23،25،27،34 .3/4،73،74،88

وكاملة وواضحة، واكتشاف الأهمية الحيوية لفكرة القانون العضوي في تكملة الدستور والمساهمة في تطبيق دولة القانون والمؤسسات وحقوق الإنسان بصورة سليمة وواقعية ومرنة[1].

وبذلك اقتنع المؤسس الجزائري بفكرة القوانين العضوية، واتقدى بنهج المؤسس الفرنسي في إدراجها لأول مرة في دستور 18 نوفمبر 1996، اعتقادا منه بصحة وسلامة أسس وأهداف هذه الفكرة الدستورية، وقصد تجنيب بعض المواضيع المهمة التعديلات المتكررة وعلى الخصوص المواضيع ذات الطابع السياسي[2]، بالإضافة إلى حرصه على أهمية القطاعات التي ينظمها هذا النوع من القوانين[3].

ب- تعريف القانون العضوي:

لقد تعددت المحاولات التأسيسية الدستورية والفقهية لتحديد معنى القانون العضوي بمنهجيات وصياغات مختلفة ومتباينة، ترتكز أساسا إما على المعيار العضوي الشكلي الإجرائي لهذا الصنف من القوانين أو على المعيار المادي الموضوعي والغائي للقانون العضوي، أو على المعيار المركب الذي يجمع بين المعيار الشكلي والمادي[4].

من حيث المعيار الشكلي: فقد تعرض المؤسس الدستوري الفرنسي في أحكام المادة 46 من دستور1958، وحاول أن يحدد معناه إذ نص على أنها تلك القوانين التي منحها الدستور طبيعة القوانين العضوية، وهي تلك التي لا يتم التصويت عليها وتعديلها إلا وفق شروط خاصة.

في حين نجد أن الدستور الجزائري لسنة 1996، ومن خلال أحكام المادة 123 والتي تقابلها المادة 141 بعد آخر تعديل له، لم يتعرض إلى تحديد معنى القانون العضوي بل اكتفى بذكر بعض مجالات تطبيقه وإجراءات وشكليات سنه وإصداره بالقول " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية

1- عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 55.

2- عبد المجيد جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة إدارة، المجلد 10، العدد 02، الجزائر، 2000، ص 50.

3- سليمة غزلان، فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر1996، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2001-2002، ص 137.

4- عمار عوابدي، مرجع سابق، ص52.

بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية...؛ وتتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة؛ يخضع القانون العضوي لمطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

وواضح من خلال ما تعرض له كل من المؤسس الفرنسي والجزائري في المادتين 46 و123 لا تفيد كثيرا في تحديد معنى القانون العضوي، وإنما تقتصر على ذكر بعض الإجراءات والمجالات المتعلقة به، ومن ثمة تبقى مهمة تحديد معنى هذا القانون غير واضحة ومكتملة وفق هذا المعيار.

أما من حيث المعيار الموضوعي: الذي يرتكز أساسا في النظر في موضوع أو مضمون القانون، دون النظر في شكل الإجراءات المتخذة في سنه أو إصداره، سواء تضمنها الدستور نفسه أو تم النص عليها في القوانين الصادرة عن البرلمان، وعليه يمكن تعريف القانون العضوي وفق هذا المعيار أنه ذلك القانون الصادر عن المشرع العادي، والمرتبط بموضوع من الموضوعات المتصلة بالنظام السياسي للدولة، سواء من حيث شكلها أو نظام الحكم فيها، أو تنظيم السلطات العليا في الدولة، وتحديد اختصاصاتها، وكيفية ممارستها لوظيفتها، ومن هنا فالصفة الغالبة لهذه النوعية من القوانين هي أنها مكملة لأحكام الدستور[1].

وما يمكن استخلاصه من هذا المعيار الموضوعي أنه هو أيضا كسابقه، لم يقدم تعريفا دقيقا وشاملا للقانون العضوي، وذلك لصعوبة تحديد المسائل التي تدخل بطبيعتها في مجال هذا القانون.

من حيث المعيار المركب: في ظل القصور الذي شاب المعيارين الشكلي والموضوعي في إعطاء تعريف جامع ومانع للقانون العضوي، فتح المجال أكثر أمام الفقه القانون العام الدستوري الحديث في الاجتهاد إلى الوصول لتعريف للقانون العضوي في الحقيقة هو أقرب إلى معناه، حيث اعتمد على المعيار المركب المختلط الذي يجمع بين المعيار الشكلي والمادي في نفس الوقت.

ومن أمثلة التعاريف التي تعتمد على المعيار المركب نذكر تعريف الأستاذ عمار عوابدي على أنه " ذلك القانون الذي يتضمن مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة والملزمة، وأساسها الدستور ومنحها طبيعة القانون الأساسي العضوي في حدود مجالها على سبيل الحصر، ونص على وجوب سنها

1- وليد شريط، مرجع سابق، ص 210.

وصدورها في ظل مجموعة من الإجراءات الخاصة والإستثنائية وغير المألوفة، بالإضافة إلى خضوعها لمجموع الإجراءات والشكليات العادية التي يخضع لها كل تشريع"[1].

وهنا نخلص إلى القول أن القوانين العضوية هي تلك القوانين التي تصدر عن البرلمان وفق إجراءات خاصة ومجالاتها يحددها الدستور، وتهدف إلى تنظيم مسائل ذات طبيعة دستورية، وتعد بذلك امتداد وتكملة للدستور، وتخضع لرقابة المطابقة الدستورية على نص القانون العضوي المصادق عليه من طرف البرلمان وذلك قبل صدوره.

ج- تحديد مجال القوانين العضوية:

ذكر المؤسس الدستوري الجزائري المجالات المخصصة للقوانين العضوية في دستور 1996 وحسب آخر تعديل له لسنة 2016، على سبيل الحصر في جملة من المواد، تتصدرهم المادة 141 التي تعد المادة الأساس لاحتوائها على أهم مجالات القانون العضوي الأساسية والتي تتمحور حولها كافة النصوص القانونية العضوية الأخرى[2]، وكذا الإجراءات الخاصة لسن وإصدار القوانين العضوية، بالإضافة إلى كونها تندرج ضمن الفصل الثاني من هذا الدستور والمعنون بالسلطة التشريعية، والمتضمنة 06 مجالات على سبيل الحصر يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية، كما تناولت بعض المواد المتناثرة في مختلف نصوص الدستور مجالات أخرى مخصصة للقوانين العضوية.

بالرجوع إلى المادة 141 من الدستور والتي نصت على أنه " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،
- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بالإعلام،

1- عمار عوابدي ، مرجع سابق، ص 53.

2- عمار عوابدي ، مرجع نفسه، ص 57.

- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،
- القانون المتعلق بقوانين المالية،

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.

تجدر الإشارة إلى أن الجديد الذي تضمنته المادة 141 على خلاف سابقتها المادة 123 قبل التعديل، أنها قلصت من جهة من المجالات المخصصة للقوانين العضوية بعد ما كانت سبع مجالات يشرع فيها البرلمان، حيث تم حذف المجال المتعلق بالأمن الوطني، ومن جهة أخرى خففت من شروط المصادقة على القانون العضوي إلى الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الأمة، بعد ما كانت تشترط أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة لإقراره، وهو ما كان في حقيقة الأمر يعد شرطا مشددا ومبالغ فيه ويفسر لخدمة هيمنه السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وذلك لضرورة إقحام أعضاء
من الثلث الرئاسي لاستكمال نصاب ثلاثة أرباع، وهذا ما تم تداركه وفق هذا التعديل لسنة 2016.

والملاحظ من خلال المادة 141 أنها أشارت إلى وجود مجالات أخرى في الدستور مخصصة للقوانين العضوية، وهذا ما توحي إليه عبارة " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور"، وباستقرائنا لأحكام الدستور نجد المواد التالية[1]:

- المادة 04: تنص على استحداث مجمع للغة الأمازيغية ويحدد بموجب قانون عضوي.
- المادة 35: تنص على تنظيم كيفية توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس الشعبية المنتخبة بموجب قانون عضوي.
- المادة 52: تنص على وجوب تحديد التزامات والواجبات المتعلقة بإنشاء أحزاب سياسية بموجب قانون عضوي.

1- **أنظر** المواد التالية من القانون 16-01 المتعلق بتعديل دستور 1996 والتي نصت على وجوب تنظيمها بموجب قوانين عضوية وهي:
.194/188/177/176/172/166/141/138/132/129/125/120/106/103/87/85/54/52/35/04

- المادة 54: تنص على تحديد شروط وكيفيات إنشاء جمعيات يكون بموجب قانون عضوي.

- المادة 85: تنص على أن يحدد بموجب قانون عضوي الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية.

- المادة 87: تنص على تحديد شروط أخرى لرئاسة الجمهورية بموجب قانون عضوي غير المنصوص عليها في هذه المادة.

- المادة 103: تنص على تنظيم الأحكام المتعلقة للترشح لرئاسة الجمهورية بموجب قانون عضوي.

- المادة 106: تنص على وجوب تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي.

- المادة 120: تنص على وجوب تحديد كيفيات انتخاب النواب وكيفيات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب ونظام عدم قابليتهم للانتخاب وحالات التنافي ونظام التعويضات البرلمانية بموجب قانون عضوي.

- المادة 125: تنص على تحديد الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه.

- المادة 129: تنص على تحديد شروط المتعلقة باستخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده بموجب قانون عضوي.

- المادة 132: تنص على وجوب تنظيم غرفتي البرلمان وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بموجب قانون عضوي.

- المادة 138: تنص على تحديد إجراءات أخرى بموجب قانون عضوي المذكورة في المادة 132 من الدستور.

- المادة 141: تنص على أهم المجالات القانون العضوي الأساسية، سالفة الذكر.

- المادة 166: تنص على أحكام متعلقة بالقضاة تنظم بموجب قانون عضوي.

- المادة 172: تنص على وجوب تنظيم كل من المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم بموجب قانون عضوي.

- المادة 176: تنص على تحديد تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته بموجب قانون عضوي.

- المادة 177: تنص على تشكيل محكمة عليا للدولة وتنظيمها وسيرها بموجب قانون عضوي[1].

- المادة 188: تنص على وجوب تنظيم آلية الدفع بعدم الدستورية بموجب قانون عضوي.

- المادة 194: تنص على إصدار قانون عضوي ينظم الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات.

هذه المواد الدستورية هي وحدها من تجيز لوجود قانون عضوي وتحدد مجالاته على سبيل الحصر.

د- مكانة القانون العضوي في التدرج الهرمي للقوانين:

بمقتضى النظرية الشهيرة " النظرية القانونية الخالصة" للفقيه النمساوي **هانز كلسن(Hans Kelsen)**،التي تعتبر بأن كل دولة تتبنى مجموعة هائلة جدا من النصوص القانونية بسبب تعدد مصادر " الإنتاج القانوني" فيها، ومع ذلك فإن تطبيق هذه الرزنامة الكبيرة من القواعد في آن واحد لا يثير أية صعوبة عملية، إذا استطعنا من تكريس علاقة تبعية بين كل هذه النصوص، وحينها نكون أمام علاقة تدرج وتبعية، أي بوجود تصنيف موازي من الأعلى إلى الأسفل (مبدأ التدرج السلمي)، وهذا الحل المبدئي يقودنا للبحث عن الترتيب الملائم لهذه النصوص ضمن إطار قاعدة التدرج، وحينها اعتبر الفقيه كلسن بأن التفاوت في الترتيب المعياري يقوم على أساس التمايز والمغايرة في تقدير القوة القانونية لكل معيار على حدى[2].

1- يمكن القول في هذا الصدد أن المحكمة العليا للدولة، التي من المقرر أن تنشأ ويحدد القانون العضوي تشكيلتها وتنظيمها وتسييرها والإجراءات المطبقة بها، وتختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبانها بمناسبة تأديتهما مهامهما، لم يتم إنشائها ولا صدور قانونها العضوي إلى حد اليوم(مع العلم أن نفس الدستور1996 نص على إنشاء كل من مجلس الدولة ومحكمة التنازع وكذا المحاكم الإدارية وتم فعلا إنشائهم وصدور القوانين الناظمة لهم حيث صدر القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، والقانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، والقانون العضوي 98-03 المتعلق بمحكمة التنازع، إلا المحكمة العليا للدولة)، رغم أن الدولة الجزائرية عرفت حالة محاكمة للوزيرين الأولين السابقين كل من (أحمد أويحي، وعبد المالك سلال)، ونظرا لعدم تأسيس المحكمة العليا للدولة تمت محاكمتهما في المحكمة الابتدائية بسيدي أمحمد بالعاصمة، وبالرغم من الانتقادات الموجهة من بعض رجال القانون بخرق أحكام الدستور إلا أن مقتضيات الوضع فرضت نفسها.

2- أكثر تفصيل أنظر: أحسن رابحي، مرجع سابق، ص 3.

ومن حيث ما خلص إليه الفقيه كلسن، يقودنا التساؤل إلى الكشف عن المكانة الحقيقية التي تحتلها القانون العضوي في هرم تدرج القواعد القانونية، مركزين الدراسة على مكانته مقارنة بالدستور والقانون العادي في النظام القانوني الجزائري؟.

لمعرفة مكانة القانون العضوي مقارنة بالدستور والقوانين العادية، في البداية وجب التفرقة بين الدستور المرن الذي يمكن تعديله بنفس الطرق التي تعدل بها القوانين العادية[1]، والدستور الجامد الذي لا تعدل نصوصه إلا بإتباع إجراءات خاصة ومخالفة لتلك التي تتبع لتعديل القواعد العادية، وهذا الجمود هو الأداة الأساسية لإعطاء القاعدة الدستورية المكانة العليا التي تنفرد بها عن باقي القواعد القانونية، لهذا فالسمو الشكلي لا يتحقق إلا في ظل الدساتير الجامدة، التي تتطلب لوضعها وتعديلها إجراءات أكثر تعقيدا من تلك المتبعة في القوانين العادية[2]، ونموذج الدستور الجامد هو ما أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري وخصه بإجراءات شكلية خاصة لتعديله وحماية أحكامه وثباته وسموه[3].

وهذا ما يسمح لنا استخلاص أن الدستور الجزائري يعلو على سائر المعايير القانونية الأخرى لاسيما القوانين العضوية، هذه الأخيرة التي تعد ذات الطبيعة الدستورية الوظيفية الخاصة التي تجعله يقترب من الدستور ويسمو على القانون العادي درجة في سلم تدرج قواعد مصادر النظام القانوني في الدولة، ولكنه لا يسمو على المعاهدات الدولية التي تمت المصادقة عليها من طرف السلطات الدستورية المختصة في الدولة بصفة شرعية[4].

1- النموذج المشهور الذي يضرب للدستور المرن، الدستور الإنجليزي الذي تقوم أغلب قواعده على العرف ويعدل من قبل البرلمان بإصدار قوانين عادية، وهي نفس الهيئة التي تقوم بعديل القوانين العادية، ومن أمثلة الدستور المرن أيضا الدستور الإيطالي لعام 1848، والدستور السوفياتي لعام 1918؛ **أكثر تفصيل أنظر:** قزو محمد أكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية (دراسة مقارنة)، ط منقحة، دار الخلدونية، 2006، ص 155.

2- قزو محمد أكلي، مرجع نفسه، ص 167.

3- أنظر: المواد 208، 209، 210، 211، 212 من دستور 1996 حسب آخر تعديل له لعام 2016، والمدرجة في الباب الرابع المتعلق بالتعديل الدستوري.

4- عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 54.

وعليه يمكن القول أن القوانين العضوية مرتبطة ارتباطا وثيقا بالدستور ويعد الإطار المرجعي لها[1]، من حيث تحديد مجالاتها وإجراءاتها وكذا الهيئة المختصة بإعدادها، هذه الأخيرة التي تعد أيضا القوانين العادية ونقصد بذلك البرلمان، الذي يتكفل بإعداد ودراسة ومناقشة والتصويت والمصادقة عليها، لكن سمو القوانين العضوية يكمن في طبيعة أو جوهر المسائل التي يعالجها، فهي تتعلق ببعض جوانب التنظيم السياسي أو كيفية ممارسة وظيفة الحكم في الدولة أو بيان تشكيل السلطات العامة واختصاصاتها، كما تبين وتفصل في الحقوق والحريات العامة طبقا للمبادئ والقواعد التي يتضمنها الدستور، بالإضافة إلى الإجراءات إعداده التي تعد أكثر شدة وصرامة من ماهي عليه في القانون العادي، سواء من حيث التصويت أو من حيث الرقابة الدستورية[2].

الفرع الثاني: دور مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع

يلعب البرلمان الجزائري بغرفتيه على العموم دورا هزيلا عمليا ومحدودا نظريا في مجال المبادرة بالتشريع، سواء تعلق الأمر بالمبادرة بالقوانين[3] أو بالمساهمة الشكلية في المبادرة بتعديل الدستور، ومرده إلى الحدود والضوابط التي رسمها لهما دستور 1996، بعد أن أقر مبدئيا السيادة للبرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه في المادة 98 منه، ليقيد بالخصوص مجلس الأمة في هذا المجال بالحرمان والمنع من المبادرة بالتشريع إلى غاية التعديل الدستوري 2016، ليجد نفسه بعد ذلك وفق ما تضمنته المادة 136 منه، في دائرة الحصر والتضييق، وهذا ما سوف يتم التفصيل فيه وفق الترتيب الآتي:

أولا: تقييد سلطة مجلس الأمة في اقتراح القوانين

إن سلطة التشريع تعد السلطة الأساسية التي يتمتع بها البرلمان في العالم، إذ يتولى تشريع القوانين

1- أحسن رابحي، مرجع سابق، ص 194.

2- مرابط عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ص 154، 155.

3- **يقصد بالمبادرة بالقوانين:** حق إيداع نص يتعلق بقوانين أو ميزانية أو قرار بهدف مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان، وقد كان هذا الحق محل صراع بين الحكومات والبرلمانات، إذ حاولت الأولى بإحتكاره قصد تحقيق نفوذها على الثانية، بينما حاولت هذه الأخيرة افتكاكها من الحكومات لأنه يشكل أحد مظاهر استقلالها، لتتوصل النظرية الليبرالية إلى حل وسط يجمع بين المبادرة للحكومة ولأعضاء البرلمان على حد سواء؛ **أكثر تفصيل أنظر:** إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 100؛

-Voir : M. Duverger, Institutions Politiques et droit constitutionnel, 12éd, T.1, P, U, F, Paris, 1971, P168.

في مجالات مختلفة لتنظيم الشؤون العامة في الدولة، والأصل أنه لا يجوز أن ينتقص من سلطة البرلمان التشريعية لأنه يمثل إرادة الشعب[1]، وتبدأ أول مراحل سن القانون بمرحلة الاقتراح التي تبدأ بإعداد المشروع الأولي للقانون حتى تقديمه للسلطة المختصة بمناقشة التشريع والتصويت عليه، وبالتالي فهو اللبنة الأولى لبناء القانوني ومن دونه لا يقوم، فهو جزء منه وليس عملا خارجا عنه[2].

إن المبادرة بالقانون في الأنظمة المقارنة تأخذ عدة أوجه[3]، أما في التشريع الجزائري تعد حق مشترك بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وتأخذ صورتين إما صورة اقتراح قانون إذا تقدم به أعضاء البرلمان، أو صورة مشروع قانون إذا تقدمت به الحكومة[4]، ويتضمن مشروع أو مقترح القانون الرغبة في إصدار قانون جديد ينظم موضوعا لم يتناوله بالتنظيم قانون بعد، ولربما يتضمن تعديلا لقانون قائم تعديلا جزئيا، أو تعديلا كليا بإحلال القانون المقترح محل القانون القائم[5].

ويمكن القول أن أغلب الغرف الثانية في العالم تتمتع بحق المبادرة باقتراح القوانين بصفة كاملة وفي كافة الميادين، ويقدر عددها بأكثر من 32 غرفة، لكن في الاتجاه المقابل نجد بعض الغرف الثانية لا

1–وديع دخيل إبراهيم، تعاظم دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين، دارالجامعة الجديدة، مصر،2019، ص 154.

2–سيفان باكراد ميسروب، تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الأنظمة الدستورية المعاصرة، دار الكتب القانونية، مصر، 2017، ص 13.

3– لقد نظمت معظم الدساتير حق الإقتراح، وجعلته إما حقا خالصا للبرلمان ويتجسد في قيام نواب بتقديم مقترحات قوانين للبرلمان على إعتبار أن هذا الحق مقرر للسلطة التشريعية ومن بينها(دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787 في مادته الأولى، دستور الماليزي لسنة 1957 المعدل في 2007 في المادة66، دستور الفرنسي 1791)، أو حقا خالصا للسلطة التنفيذية من أمثلتها(دستور الفرنسي 1799 في مادته 44، دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971 المعدل في 2009)، أو حقا مشتركا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومنها (دستور فرنسا 1830في مادته 15، دستور ألمانيا الاتحادية لسنة 1949 المعدل في 2012، دستور التونسي لسنة 2014 الفصل 62/أولا، دستور المصري لسنة 2014 في المادة 122)؛ **أكثر تفصيل أنظر:** سيفان باكراد ميسروب، مرجع سابق، ص 26 وما بعدها.

4 -L'initiative principale, habituellement dénommée « projet de loi » lorsque l'impulsion vient du gouvernement, ou « proposition de loi » lorsqu'elle émane des parlementaires.
-Voir : BENABBOU-KIRANE Fatiha, DROIT PARLEMENTAIRE ALGERIEN,T2, op.cit., P16.

5– سيفان باكراد ميسروب، مرجع سابق، ص 14.

يتمتع أعضاؤها بحق اقتراح القوانين، بينما نجد البعض يعطي للغرفة الثانية حق المبادرة لكن ليس في ميادين معينة مثل الميدان المالي والضريبي المقصورين على الغرفة الأولى فقط[1].

وبخصوص إقتراح مجلس الأمة للقوانين يمكن القول أن المؤسس الدستوري بعد تبنيه الثنائية البرلمانية، نص في المادة 98 من دستور 96 على أن السيادة للبرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، وهو ما يفسر على أن العمل التشريعي تتقاسمه غرفتي البرلمان مناصفة وبالتساوي بداية بالإقتراح الذي يعد أول مرحلة في صناعة القانون إلى غاية المصادقة، إلا أنه وتطبيقا لمبدأ الخاص يقيد العام أتت المادة 119 التي تعد نصا خاصا بالمبادرة بالتشريع، وأقصت صراحة مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين، بالقول " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين"، ووسط الجدل الذي ثار حول الدافع من إقصاء وحرمان مجلس الأمة في أول مرحلة لصناعة القانون نعرض بعض الآراء في هذا الصدد التي تتفق على أن حرمان مجلس الأمة راجع إلى حداثة تجربة المجلس بالإضافة إلى دوره في إحداث التوازن بينه وبين المجلس الشعبي الوطني:

– يرجع الدكتور بن محمد محمد عدم تمكين مجلس الأمة من صلاحية اقتراح القوانين إلى سببين هما:

يرد الأول إلى رغبة المؤسس الدستوري في العمل بإتجاه واحد نظرا لحداثة التجربة وخوفا من التعقيدات الإجرائية التي قد تؤثر على استمرارية الثنائية البرلمانية في نظام الذهاب والإياب، أما السبب الثاني يرجعه إلى أن حرمان مجلس الأمة من الاقتراح يدخل في إحداث توازن بين غرفتي البرلمان حيث مكن المؤسس الدستوري الغرفة الأولى من الاقتراح ومكن الغرفة الثانية من المصادقة[2].

1–مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته،دراسة مقارنة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009، ص 126

2– بن محمد محمد، الدور التشريعي لمجلس الأمة التجربة والأفاق اليوم الدراسي المنعقد يوم 21 ماي 2013، حول مجلس الأمة في الجزائر" التجربة والآفاق" ، منشورات مجلس الأمة، 2013، ص17.

– أما الأستاذ سعيد مقدم فيرجع هذا الحرمان إلى رغبة المؤسس في تحقيق توازن بين الغرفتين ولحداثة التجربة الثنائية البرلمانية بالجزائر، إلى جانب منح مجلس الأمة حق المصادقة وحق الاعتراض في اللجنة المتساوية الأعضاء مقابل انفراد مجلس الشعبي الوطني بالمبادرة في التشريع[1].

– وكذا الأستاذ الأمين شريط يرجع هذا الحرمان هو أيضا إلى حداثة التجربة البيكاميرالية في الجزائر والخوف من تعقد الإجراءات ونظام لانفات (La navette)[2].

– أما بالنسبة لرأي الأستاذة عقيلة خرباشي فذهبت مع فكرة حرمان مجلس الأمة من المبادرة لحداثة تجربة الثنائية البرلمانية بالجزائر، وخالفت فكرة حرمان مجلس الأمة لإحداث التوازن بين الغرفتين أي بمنح مجلس الشعبي الوطني حق المبادرة وبالمقابل منح مجلس الأمة حق المصادقة، لأن المقابلة لا تكون بين أمرين مختلفين، وخلصت إلى أن تمكين مجلس الأمة من حق المبادرة بالقانون يشكل خطرا على الإرادة الشعبية بالنظر إلى أن ثلث أعضاء مجلس الأمة معينين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية ويشترط أغلبية ثلاثة أرباع(4/3) للمصادقة على القانون، أي يجب موافقة على الأقل اثني عشر (12) عضوا معينا إذا اجتمع كل الأعضاء المنتخبين، مما يجعل فرصة تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية وعلى مجلس الأمة خصوصا يتنامى وفق رؤيتها وتوجيهها[3].

مع التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016، ومن خلال الإصلاحات الدستورية التي شملت السلطة التشريعية وبالخصوص مجلس الأمة لاسيما في مجال التشريع، حيث تم تدارك النقص والاستجابة للانتقادات السياسية والقانونية الموجه لإقصاء مجلس الأمة في مجال المبادرة بالتشريع، وفق ما نصت عليه المادة 136 من التعديل الدستوري بالقول" لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق

1- سعيد مقدم، (قراءة في المادة 98 من الدستور، الندوة الوطنية حول قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور)، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 24 نوفمبر2002، ص 19؛ وأيضا **سعيد مقدم**، (قراءة في صلاحيات مجلس الأمة)، مجلة النائب، العدد1، تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003، ص 41.

2- الأمين شريط، (واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائري والأنظمة المقارنة)، ج1، نشرية تصدر عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 29-30 أكتوبر 2002، ص 33.

3- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 234.

المبادرة بالقوانين..."، وعليه في ظل هذه القفزة النوعية التي عرفها مجلس الأمة يمكن طرح التساؤل التالي: إلى أي مدى يساهم مجلس الأمة في صناعة القانون في أول مراحله؟، وهل فعلا أحدث التعديل الدستوري تعزيزا في مجال المبادرة بما يخدم غرفتي البرلمان؟.

1- الحدود الدستورية لمجلس الأمة في اقتراح القوانين (من المنع إلى الحصر)

نتج عن الإصلاحات الدستورية الجديدة التي مست السلطة التشريعية عامة ومجلس الأمة على وجه الخصوص إعادة الاعتبار لهذا الأخير في المجال التشريعي، وذلك قصد تمكينه من ممارسة مهامه التشريعية بكل استقلالية ومنحه حق المبادرة بالقوانين بعد المنع الذي طاله منذ إنشائه إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016، وذلك وفق شروط حددها كل من الدستور والقانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان وفصل فيها النظام الداخلي لمجلس الأمة تماشيا مع هذه الإصلاحات.

أ- تقييد المجال المخصص لمجلس الأمة بالمبادرة:

بعد أن أقرت الفقرة الأولى من المادة 136 من التعديل الدستوري 2016، صراحة حق أعضاء مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين[1]، أتت الفقرة الثانية من نفس المادة لحصر المجالات المخصصة لمجلس الأمة بالمبادرة بالقول "... **تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه...**"، بالرجوع إلى نص المادة 137 المشار إليها في المادة أعلاه والمتضمنة المجالات التي يمكن لأعضاء مجلس الأمة اقتراح قوانين بشأنها، وكذا إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بها استثناءا لدى مكتب مجلس الأمة، في المواضيع المتعلقة **بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي**[2]، ومن خلال هذه المادة يتبين أنه تم تقييد مجلس الأمة بصفة واضحة في مجالات محددة[3].

1- تنص الفقرة الأولى من المادة 136 أن" لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

2- أنظر المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3- سعاد عمير، (دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016 والدستور المغربي لسنة 2011)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر، العدد 14، لسنة 2016، ص 121.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري قد منح أعضاء مجلس الأمة صلاحية التشريع عن طريق المبادرة في هذه مجالات بالذات ومتعلقة بالتنظيم المسائل المحلية، وذلك بحكم تركيبة أغلبية مجلس الأمة(3/2) من الأعضاء المنتخبين من المجالس الشعبية المحلية والذين لهم دراية بالشؤون المحلية بحكم الممارسة أو الاطلاع عن قرب بالمتطلبات التنمية المحلية، وفتح المجال أمامهم لترجمة هذه المتطلبات في شكل نصوص قانونية[1].

وعليه يمكن القول أن رغم محاولة المؤسس الدستوري من تعزيز دور مجلس الأمة في أول مرحلة من صناعة القانون، والذي يعد مكسبا له، إلا أنه يعد قاصرا إلى حد بعيد ولا يرفع بهذه المؤسسة التشريعية إلى مصف الغرف ذات الصلاحيات الكاملة على غرار المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما أشار إليه الأستاذ كايس شريف حول منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة في ثلاث مجالات محددة على سبيل الحصر، بالرغم من كونه إجراء ايجابي بالنسبة لمجلس الأمة إلا أن هذا التحديد يعتبر ناقصا ومحدودا جدا نظرا لكون هذه المجالات الثلاث لا يتم التشريع فيها بصورة متكررة ومستمرة عكس المجالات التي بقي يستأثر بها المجلس الشعبي الوطني، فالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم قليلا ما يتم التشريع فيها، أما التقسيم الإداري فيعاد النظر فيه كل نصف قرن تقريبا (آخر تقسيم إداري في الجزائر تم قبل حوالي 30 عاما وهو مازال قائم إلى يومنا هذا)، على هذا الأساس يجب توسيع هذا
الاختصاص ليشمل كل المجالات المخصصة للقانون دون التمييز بين أعضاء البرلمان[2].

1- حاحة عبد العالي وبن زيان أحمد، (الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016)، مجلة البدر، صادرة عن جامعة بشار، المجلد10، العدد4، سنة 2018، ص 355.

2- كايس شريف، (الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري)، أعمال الملتقى الدولي الموسوم ب" الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة"، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 12، لسنة2015، ص 99.

ب–الشروط الشكلية والموضوعية لاقتراح القانون

حتى يتسنى لأعضاء مجلس الأمة المبادرة باقتراح قانون في المجالات المحددة لهم دستوريا، وجب عليهم احترام الشروط الشكلية والموضوعية المنصوص عليها في كل من الدستور والقانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان والنظام الداخلي لمجلس الأمة والمتمثلة في:

1 – الشروط الشكلية لاقتراح القانون:

– **شرط النصاب:** تنص الفقرة الثانية من المادة 136 حتى تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها أو وقعها[1]عشرون (20) عضوا من أعضاء مجلس الأمة في المجالات الثلاث المحددة دستوريا، على أن يودع اقتراح القانون لدى مكتب مجلس الأمة من قبل مندوب أصحابه، أو من ينوب عنه من موقعي هذا الاقتراح[2].

الملاحظ أن نصاب عشرون (20) عضوا أو نائبا الذي اشترطه المؤسس الدستوري لقبول اقتراح القانون، يعد عددا كبير ويصعب للمعارضة خصوصا تحقيقه ويجب مراجعته، مقارنة من جهة بما تأخذ به بعض الدول التي تقر حق المبادرة البرلمانية للنواب حيث قررت مجموعة من الدساتير حق مجموعة معينه من النواب، بينما قررت مجموعة أخرى من الدساتير حق عضو السلطة التشريعية منفردا بالمبادرة البرلمانية[3]، وهذا الحق المنفرد بالمبادرة هو ما يهمنا و يشجع فعلا أعضاء البرلمان الجزائري على اقتراح القوانين في المستقبل إن تم دسترته، ومن جهة أخرى ما يعيق المبادرة البرلمانية طبيعة التشكيلة الحزبية المكونة لمجلس الأمة والتي تسيطر عليها حزبي السلطة بالأغلبية والمساندة دوما للحكومة(حزب جبهة التحرير الوطني وحزب التجمع الديمقراطي) منذ إنشائه إلى اليوم، بالإضافة إلى الثلث المعين المحسوب

1- أنظر المادة 22 من القانون العضوي 16–12، سالف الذكر.

2– أنظر المادة 66 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

3– أقرت بعض دساتير الدول حق عضو السلطة التشريعية منفردا بالمبادرة البرلمانية ومن بينها: الدستور السوري لعام 1962، والدستور اللبناني، الدستور المصري لعام1971 ولعام 2012، الدستور الفرنسي لعام 1958؛ **أنظر**: قائد محمد طربوش، مرجع سابق، ص 250 وما بعدها.

– كما أقر دستور العراق لعام 2005 في االمادة60 منه"أنه من حق عشرة (10) نواب من أعضاء المجلس تقديم اقتراح"؛ **أنظر**: رافع خضر صالح شبر، علي هادي حميدي الشكراوي، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2017، ص 84.

على السلطة، ومع هذه التركيبة الغالبة والدائمة على مجلس الأمة، لا تدع للمعارضة القليلة إن وجدت مجالا للاقتراح.

- **شرط شكل الاقتراح:** تنص المادة 19 من القانون العضوي 16-12، على شرط أن يحرر نص الاقتراح في شكل مواد وأن يرفق كل الاقتراح بعرض الأسباب[1]، كما أضافت المادة 67 من النظام الداخلي للمجلس الأمة شرطا آخر يتمثل في وجوب تحرير الاقتراح باللغة العربية.

2- الشروط الموضوعية لاقتراح القانون:

- **شرط عدم التأثير على الميزانية العامة للدولة:** أكدت كل من المادة 139 من الدستور والمادة 22 من قانون العضوي 16-12 على عدم قبول أي اقتراح قانون مضمونه أو بنتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو الزيادة في النفقات العمومية، إلا إذا كان مفروقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.

-**شرط عدم تكرار القانون:** نص المشرع الجزائري في المادة 23 من القانون العضوي 16-12 على عدم قبول أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير مضمون مشروع أو اقتراح تجري دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا.

2- أسباب ضعف أو انعدام مساهمة أعضاء البرلمان في اقتراح القوانين:

يمكن إرجاع قلة أو انعدام مساهمة أعضاء البرلمان بصفة عامة، لممارسة حقهم الدستوري في صناعة القانون بداية بأول مرحلة والمتمثلة في اقتراح القوانين، والتي تعد أيضا سبب وجودهم في البرلمان إلى عدة أسباب نذكر أهمها في نظرنا:

أ- إن الشروط الشكلية والموضوعية المفروضة دستوريا على أعضاء البرلمان خاصة ما تعلقه منها بالنصاب القانوني للاقتراح، وعدم خروج اقتراح القانون على المجالات المحددة لاختصاص التشريعي

1- يرى الدكتور زهير شكر، أنه من حيث الشكل يتضمن كل مشروع أو اقتراح قانون قسمين، يحتوي القسم الأول الأسباب الموجبة وفيها عرض للأسباب التي تبرر اقتراح القانون أو مشروع القانون، أما القسم الثاني فيحتوي على الأحكام وهي تقدم بشكل مواد؛ **أنظر:** زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني-نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري والمؤسسات الدستورية، دار بلال، بيروت، لبنان،2001، ص525.

للبرلمان وبالخصوص مجلس الأمة حيث تم تقييد أعضائه وحصر المجالات المخصصة لاقتراح القوانين في ثلاثة مجالات الموضحة في المادة 137 من الدستور والتي لا يمكن الاقتراح فيها إلا نادر، زيادة على القيد الموضوعي الملزم بمقتضاه عدم قبول أي اقتراح يؤثر على الميزانية العامة للدولة لذلك يبدوا صعبا أن يقدم أعضاء البرلمان قانونا يتوافق مع هذا الشرط، وهذا من شأنه التقليل من حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في المجال المالي، لأن تنفيذ أي قانون بحاجة إلى اعتماد مالي[1].

ب- انصراف غالبية الشعب السياسي عن الانضمام لأحزاب السياسية، وقد يعود ذلك إلى عدم التزام الأحزاب السياسية بالجزائر لبرامج حزبية هادفة وبناءة، وكذلك نشأة كثير من هذه الأحزاب في أحضان السلطة[2]، ووصولها للبرلمان عن طريق التزوير وشراء الذمم بتواطؤ من الإدارة وعدم حيادها وتشكيل أغلبية برلمانية مستبدة تضعف من دور أحزاب المعارضة[3]، ولا تقبل بأي تغيير منها، ويتحول البرلمان بذلك إلى أشبه بموظفين في الجهاز الحكومي مهمتهم الوحيدة إعطاء الشرعية الدستورية والقانونية لأعمال وقرارات الحكومة.

ج- تدني المستوى العلمي المؤهل لممارسة العمل البرلماني: باعتبار أن قانون الانتخابات 16-10 لا يشترط أدنى مستوي تعليمي لالتحاق المترشحين بغرفتي البرلمان، بإستثناء الثلث الرئاسي المعين المتكون من الكفاءات والشخصيات الوطنية، هذا العامل مهم جدا للممارسة المهام النيابية لأن مهمة وضع قواعد قانونية مسألة دقيقة جدا وتحتاج إلى مختصين أكثر من حاجتها إلى أشخاص يحوزون ثقة ناخبي دائرتهم الانتخابية فقط[4]، بالإضافة إلى عزوف الكثير من أهل الخبرة والكفاءة عن الترشح للانتخابات البرلمانية والمحلية لعدم مقدرتهم التكيف النفسي والمادي مع ظروف العمليات الانتخابية من ثم فإن الانتخابات لا تضمن أن يصل الأصلح إلى مقاعد البرلمان .

1- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص267.

2- علي الصاوي، مرجع سابق، ص 16.

3- يقصد بالمعارضة: عمل القوى السياسية ضد من هو في السلطة، وحتى تنشأ معارضة فإنه يجب على السلطة الحاكمة أن تتبع سياسة منظمة وواضحة تقوم على مرتكزات ثابتة، إذ أن المعارضة تكون معارضة للنهج الذي تتبعه الحكومة في ممارسة السلطة بشرط أن تكون تلك المعارضة فيما يخدم مصالح الشعب والوطن؛ **لأكثر تفصيل أنظر**: وديع دخيل إبراهيم، مرجع سابق، ص 167.

4- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص271.

د- هيمنه وقوة السلطة التنفيذية في تصريف الأمور، واتخاذ كل القرارات الداخلية والخارجية مما يؤدي إلى زيادة الانطباع بأن البرلمان ماهو إلا أداة لتمرير القوانين، بالإضافة إلى عدم مسؤولية رئيس الدولة أمام البرلمان، في الوقت الذي يلعب فيه رئيس الدولة الدور المحوري في توجيه السياسة العامة للدولة[1].

ثانيا: محدودية دور مجلس الأمة في المبادرة بتعديل الدستور

يعرف التعديل الدستوري بأنه محاولة إحداث توازن معقول بين الرغبة في تكييف الدستور مع الحقائق الجديدة وبين المحافظة على أصله، بمعنى أن المراجعة الدستورية تكون في حدود ما استجد من حقائق وظروف دون الإخلال بالمبادئ الأساسية للدستور[2]، وهو أيضا تغيير جزئي لأحكام الدستور سواء بإلغاء البعض منها أو بإضافة أحكام جديدة أو بتغيير مضمون بعضها ولذا فإن الإنهاء الكلي للدستور لا يشكل تعديلا له بل إلغاء، وعليه فإن التعديل يقتضي الإبقاء على نفس الدستور[3].

وتعد المبادرة بالاقتراح التعديلي أول مراحل تعديل الدستور، ولذلك تحاول السلطة التأسيسية عند وضعها للدستور أن تمنح هذه السلطة إلى الهيئة أو الجهات التي تحرص على تفضيلها سياسيا[4].

كما تختلف الجهات التي يمكن أن تسند لهم مهمة اقتراح التعديل، فقد يسندها الدستور للسلطة التنفيذية مثلما كانت عليه معظم الدساتير قبل انتشار الأفكار الديمقراطية، بمعنى أن الأنظمة في ذلك الوقت كانت تعمل على تقوية كفة الحاكم أو الملك بصفة خاصة، فالدستور الفرنسي لعام 1852 خير مثال على ذلك حيث نصت المادة 52 منه على ألا يعتد بالاقتراحات المقدمة من جانب مجلس الشيوخ لتعديل الدستور إلا إذا أخذت بها الحكومة[5]، أما في الأنظمة الديمقراطية وغيرها من الأنظمة قد تميل إلى ترجيح كفة السلطة التشريعية في الدولة[6]، حيث يعود حق اقتراح تعديل الدستور إما للبرلمان مثلما هو

1- علي الصاوي، مرجع سابق، ص 16.

2- سعاد عمير، مرجع سابق، ص 151.

3- رمضاني فاطمة الزهراء، التعديل الدستوري بين الشروط المفروضة والصياغة القانونية المأمولة، دار كنوز للإنتاج والنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 16.

4- غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مرجع سابق ، ص 177.

5- قزو محمد أكلي ، مرجع سابق ، ص 158.

6- يعد النظام الدستوري الإنجليزي النموذج الذي يقوم على مبدأ سيادة القانون، وسيادة القانون هناك لا تعني سوى سيادة البرلمان، وهذه السيادة لها وجهان أحدهما إيجابي يتمثل في قدرة البرلمان عل إصدار أي قانون، ولو تعلق الأمر بإعادة

الشأن في دستور الولايات المتحدة الأمريكية (المادة 5 منه) وأغلب دساتير دول أمريكا اللاتينية، وإما للشعب كما الحال في الدستور الاتحادي السويسري ومعظم دساتير الولايات في الإتحاد السويسري والاتحاد الأمريكي[1].

وأخيرا في معظم الدساتير الحديثة والأنظمة التي تميل إلى تحقيق التوازن والتعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فإنها تجعل حق اقتراح تعديل الدستور حقا مشتركا بين هاتين السلطتين، فيكون لكل منهما حق اقتراح التعديل[2]، ومنها الدساتير الفرنسية لعام 1875، 1946، 1958الحالي في المادة 89 منه، الذي أعطى حق اقتراح تعديل الدستور لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الوزير الأول ولأعضاء البرلمان[3]، وقد أخذت نفس المسلك دساتير بعض الدول العربية، ومن بينهم الجزائر في دستور 1963 والدستور الحالي 1996.

وبخصوص الدستور الجزائري الحالي لعام 1996 وحسب آخر تعديل له بموجب القانون 16-01 في سنة 2016، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري تبنى من جديد حق المبادرة المشتركة بالتعديل الدستور بين رئيس الجمهورية والبرلمان مع تغليب حق رئيس الجمهورية في هذا المجال[4]، ويتضح ذلك من خلال تخصيص طريقين لرئيس الجمهورية بتعديل الدستور، يتمثل الطريق الأول في ما نصت عليه المادة 208 بالقول" **لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي،**

=صياغة الدستور البريطاني ذاته على نحو مخالف، وثانيهما سلبي يتمثل في عدم وجود هيئة أخرى تنافس البرلمان في مجال التشريع؛ **أنظر**: رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص277؛ **وأنظر أيضا:** أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية –دراسة مقارنة–، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014،ص11

1- أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة دراسة مقارنة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص 80.

2- أحمد سعيفان، مرجع سابق، ص 80.

3 -Art 89 « L'initiative de la révision de la constitution appartient concurremment au président de la République sur proposition du premier ministre et aux membres du parlement… ».

4 - BENABBOU-KIRANE Fatiha, op.Cit, p136.

يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره، يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب"، ويمكن القول أن هذا الطريق مرتبط بالإرادة الشعبية المباشرة(الاستفتاء)، وتعد القاعدة لإقرار التعديل الدستوري، متى حظي قانون المتعلق بالتعديل الدستوري بالقبول من طرق الشعب وتمت تزكيته أصبح نافذا وفي الحالة العكسية يعد التعديل لاغيا، ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية[1].

أما الطريق الثاني الذي يعد استثناء على القاعدة، يتمثل في تمكين رئيس الجمهورية من إصدار قانون التعديل الدستوري دون عرضه مباشرة إلى الاستفتاء الشعبي، والاكتفاء بعرضه على البرلمان في هيئة مؤتمر[2]، بعد أخذ رأي المجلس الدستوري، وهذا ما حددته المادة 210 من الدستور بالقول " **إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرياتهما، و لا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون التي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان**".

للإشارة أنه يمكن القول أن الدستور 1996 الحالي عرف ثلاث تعديلات له في 2002، 2008، 2016، كلها كانت بمبادرة من رئيس الجمهورية ومرت عن طريق البرلمان المنعقد بغرفتيه[3]، دون عرضها على الاستفتاء الشعبي، وذلك وفق أحكام المادة 176 من نفس الدستور، وبعد إخطار المجلس

1- أنظر المادة 209 من القانون 16-01 المتعلق بتعديل دستور 1996 لسنة 2016.

2- حسن نمر، اختصاص وصلاحيات رئيس الدولة في إطار النظام الإسلامي والمصري والفرنسي، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، مصر، 2018، ص29.

3- في إطار التعديلات الدستورية لسنوات 2002، 2008، 2016، التي عرفها الدستور 1996، عقد لأجلها البرلمان الجزائري المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، ثلاث جلسات في شكل مؤتمر بدعوة من رئيس الجمهورية، حيث انعقدت الجلسة الأولى في 8 أفريل 2002 ، الثانية في 8 نوفمبر2008، والثالثة فكانت بتاريخ 7 فيفري 2016 برئاسة رئيس الأمة السيد عبد القادر بن صالح.

الدستوري في كل مرة من طرف رئيس الجمهورية بهذه التعديلات، كان يبدي رأيه بالموافقة بالتعديل المقترح من قبل رئيس الجمهورية معللا رأيه بمطابقة قانون التعديل الدستوري للدستور[1].

وبالرجوع إلى مجلس الأمة ومدى سلطته في المبادرة بتعديل الدستور، يمكن القول المؤسس الدستوري قد منحه حق المبادرة بالتعديل الدستوري، هذا الأمر في الحقيقة ليس ابتكارا دستوريا بالنسبة للجزائر،بل هو مسألة مجسدة في جميع الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين، حيث أنها متفقة تقريبا على منح الغرفة الثانية سلطة التعديل الدستوري وضرورة موافقتها على هذا الأمر[2]، لكنه لا يمارس هذا الحق بصفة منفردة، بل هو مقيد في هذا المجال بمشاركة نظيره المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما تؤكده المادة 211 من التعديل الدستوري 2016 التي كانت تقابلها المادة 177 قبل التعديل بالقول "يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي".

وباستقراء هذه المادة الدستورية نجد أنها تحمل مجموعة من الشروط والتي تعد في الحقيقة قيود على البرلمان لممارسة حقه في تعديل الدستور، وهذا ما سوف يتم التطرق إليه وفق الترتيب الآتي:

1- الشروط المتعلقة بالمبادرة البرلمانية بتعديل الدستور:

أ- **شرط اجتماع البرلمان بغرفتيه:** طبقا لما نصت عليه المادة 211 السالفة الذكر، فإنه لا يمكن لأي غرفة من غرفتي البرلمان ممارسة حق المبادرة بالتعديل الدستوري بصفة انفرادية، بل لابد من توافق إرادة المجلسين بتعديل الدستور، ويتم ذلك باجتماع البرلمان في هيئة مؤتمر برلماني بإستدعاء من رئيس

1- بناءا على الرأي رقم 01/ ر.ت د / م د/ المؤرخ في 20 محرم 1423 الموافق 3 أبريل 2002 يتعلق بمشروع تعديل الدستور، وبناءا على الرأي رقم 01/08 ر ت د/ م د المؤرخ في 9 ذي القعدة 1429 الموافق 7 نوفمبر 2008 الصادر في ج ر رقم 63 المورخة في 16 نوفمبر 2008، وبناءا أيضا على رأي المجلس الدستوري رقم 16/01 ر ت د/ م د المؤرخ في 18 ربيع الثاني 1437 الموافق 28 يناير 2016 يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، أدلى المجلس الدستوري برأيه فيما يخص الإجراء الخاص بهذه التعديلات للدستور، بأنه جاء تطبيقا لأحكام المادة 176 من الدستور، التي تمكن لرئيس الجمهورية من إصدار القانون المتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان.

2- سعاد عمير، مرجع سابق، ص 152.

مجلس الأمة[1]، وهذا ما يمنح التعديل الدستوري وزنا واعتبارا هاماً إن تحقق أمام الهيئة التنفيذية[2]، لأنه يعبر فعلا عن طبيعة التمثيل الشعبي الديمقراطي المتكامل والشامل لكافة فئات وشرائح الشعب بكل توجهاتها وحساسياتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ويجسد الطبيعة الديمقراطية للطريق البرلماني في عملية تعديل الدستور[3].

لكن الوجه السلبي لهذا الشرط يتجلى في التأثير والتأثر الذي يمكن أن يحدثه كل مجلس على حساب المجلس الآخر، ونعني بهذا أنه في حالة امتناع المجلس الشعبي الوطني عن المشاركة في المبادرة أو مشاركته بصورة سلبية، من شأنه إهدار حق مجلس الأمة في هذا المجال، كما أنه في المقابل قد يمتنع مجلس الأمة عن المشاركة في المبادرة أو يرفض الموافقة على إجراء تعديل دستوري، وعندها يسقط أيضا حق المجلس الشعبي الوطني في المبادرة[4].

ب- شرط النصاب: اشترط المؤسس الدستوري لقبول الاقتراح البرلماني بتعديل الدستور وجوب تقديمه من طرف ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا، وهو الأمر الذي يعكس مبدأ المساواة الشكلية بين المجلسين في ممارسة هذا الحق[5]، إلا أنه في الحقيقة يعد شرطاً يصعب تحقيقه في الواقع إذا لم يكن هناك توافق كبير بين أعضاء الغرفتين على ضرورة تعديل الدستور، خصوصا مع تواجد الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية الذي يمكنه التأثير على حق مجلس الأمة في المبادرة أو من خلال حملهم على التصويت ضد الاقتراح إذا كان لا يوافق على تعديل الدستور.

ج- شرط عرض الاقتراح البرلماني على رئيس الجمهورية: اشترط المؤسس الدستوري في المادة 211، ضرورة عرض اقتراح البرلماني للتعديل الدستور على رئيس الجمهورية، الذي يمكنه عرضه أو رفضه

1- أنظر: ما نصت عليه المادة 99 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

2- عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، طبعة منقحة ومزيدة، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 323.

3- وسيلة وزاني، (الطريق البرلماني لتعديل الدستور(... الطبيعة الديمقراطية...والإجراءات القانونية))، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة، العدد 17، سبتمبر 2007، ص 59.

4- سعاد عمير، مرجع سابق، ص 155.

5- سعاد عمير، مرجع نفسه، ص 154.

على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه، وهنا فإن رئيس الجمهورية يقوم بإجراءين مهمين بالنسبة لهذه المبادرة البرلمانية يتمثل الأول في عرض الاقتراح على الاستفتاء والثاني هو الإصدار، والملاحظ من خلال هذه المادة أن المؤسس الدستوري لم يلزم رئيس الجمهورية بضرورة عرض الاقتراح البرلماني في حال اكتمال نصاب ثلاثة أرباع، بل يعد الإجراء جوازي لأن عبارة "**يمكن**" تجعل الأمر وكأنه مرتبط بموافقة رئيس الجمهورية، فالإمكانية لا تفيد الإلزامية إذ بمفهوم المخالفة يمكن لرئيس الجمهورية أن لا يعرض الإقتراح على الاستفتاء الشعبي، وبالتالي لا يحدث الإصدار لأنه إجراء لاحق لعملية الموافقة[1]، وبهذا حق المخول لرئيس الجمهورية والسلطة التقديرية التي منحها إياه المؤسس الدستوري تحد من دور البرلمان وتجعل منه مؤسسة استشارية يمكن تجاوزها كليا إذا ما تم اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي، ومن هنا يظهر مدى هيمنه السلطة التنفيذية على البرلمان، وعليه لنا القول أن هذا شرط يعد فعلا قيدا بالنسبة للمبادرة البرلمانية، ويجعل مصيرها معلقا بيد رئيس الجمهورية.

2- الضمانات الدستورية المقررة لتعديل الدستور:

لقد أحاط دستور 1996 حسب آخر تعديل له لسنة 2016، عملية المراجعة الدستورية بجملة من الضمانات الدستورية التي تهدف إلى ضمان استقرار الدولة وديمومة الدستور من جهة، وكذا المحافظة على المبادئ الأساسية التي تحكم الشعب الجزائري بما فيها العناصر الأساسية، المتمثلة في مقومات المجتمع الجزائري وعناصر الهوية الوطنية من جهة أخرى، ويمكن حصرها في القيد الزمني والموضوعي:

أ- القيد الزمني: لضمان سريان الدستور واستقراره غالبا ما تلجأ بعض الدساتير إلى منع تعديله في مدة زمنية معينة[2]، منها دستور الجزائري 1996 حسب آخر تعديل له سنه 2016، الذي يحظر تعديل الدستور عند تولي رئاسة الدولة بالنيابة في الفقرتين المنصوص عليهما في المادتين 102 و103[3].

1- بولوم محمد الأمين، مرجع سابق ، ص 170.

2- قزو محمد أكلي ، مرجع سابق ، ص 160.

3- أنظر المادة 104 من الدستور.

ب- القيد الموضوعي: لقد جاء في التعديل الدستوري 2016 جملة من القواعد الموضوعية يحظر مراجعتها أو تعديلها نظرا لتصنيفها ضمن المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري[1]، وهذا ما نصت عليه المادة 212 بالقول: لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس:

- الطابع الجمهوري للدولة
- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية،
- الإسلام بإعتباره دين الدولة،
- العربية بإعتبارها اللغة الوطنية والرسمية،
- الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن،
- سلامة التراب الوطني ووحدته،
- العلم الوطني والنشيد الوطني بإعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية،
- إعادة إنتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط.

المطلب الثاني: مدى تدخل السلطة التنفيذية في إعداد القانون

رغم إقرار المؤسس الدستوري الجزائري أن البرلمان صاحب السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، إلا أنه لم يجعله حكرا عليه بل تشاركه السلطة التنفيذية في مختلف مراحل صناعة القانون، وهذا ما ذهبت إليه معظم الدساتير وجعلت من وظيفة التشريع مجالا مشتركا ومظهرا لتعاون القائم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويرجع سبب تعاظم تدخل السلطة التنفيذية في مجال التشريع إلى عجز البرلمان في مواجهة مشروعات القوانين ذات الطبيعة الفنية المعقدة[2]، وعدم قدرته على سن القوانين، ومواجهة المشاكل والأزمات

1- رمضاني فاطمة الزهراء، التعديل الدستوري بين الشروط المفروضة والصياغة المأمولة، مرجع سابق، ص 43 .

2- سيفان باكراد ميسروب، مرجع سابق، ص 11.

التي تمر بها البلاد، أدى بهذا الأخير إلى تقليص سلطاته التشريعية، وهذا ما توصل إليه الاتحاد الدولي للبرلمان في مؤتمر منعقد في 27و28 من جانفي لعام 1987[1].

بالرجوع إلى القواعد الدستورية الناظمة للعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في التشريع الجزائري التي تعد من الأدوات الرئيسية لتمكين السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، يتضح جليا الدور الكبير والبارز الذي تلعبه السلطة التنفيذية في مجال التشريع، مقارنة بما هو مخصص على سبيل الحصر للبرلمان، ويتجسد ذلك من خلال تدخل القوي لرئيس الجمهورية بإجراءات تشريعية خاصة لها قوة القانون(**الفرع الأول**)، بالإضافة إلى هيمنه الحكومة على المبادرة التشريعية (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول: التدخل القوي لرئيس الجمهورية بالتشريع بالأوامر

إن هيمنة السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية بارزة بشكل جلي، في النظم العربية خاصة، حيث يتمتع رئيس الدولة بصلاحيات واسعة في ميدان التشريع، وتتم مشاركته للبرلمان في وظيفة التشريع، بآليات مختلفة ومتنوعة من نظام إلى آخر[2]، ومن بينها النظام الجزائري الذي أخص رئيس الجمهورية بسلطة ومكانة كبيرة ومتميزة لايمكن أن تنافسها سلطة أخرى في الدولة، تجد سندها ومبررها في المقتضيات الدستورية التي تجعل من رئيس الجمهورية يشارك البرلمان في التشريع بشكل صريح، ومن ابرز مظاهرها مشاركته بتشريع له قوة القانون ويتمثل ذلك في آلية التشريع بأوامر التي تضمنتها جل الدساتير الجزائرية بإستثناء دستور 1989 (**أولا**)، والذي أبقى عليه التعديل الدستوري لسنة2016 بموجب

1- عقد الإتحاد الدولي للبرلمان مؤتمراً في 27 و28 من شهر جانفي عام 1987 حول تقليص سلطات البرلمان التشريعية وجاء في البين الختامي له مايلي:" يجمع المشاركون على تسجيل أن التطور الاقتصادي والاجتماعي وكذا الرؤيا الجديدة لمسؤولية الدولة قد زادت بشكل كبير من حجم وتعقيد المشاكل التي تعترض السلطات العمومية في كل البلدان، سواء كانت ذات اقتصاد مركزي أو مخطط أو اقتصاد السوق، وسواء كانت متقدمة أو في طريق النمو، وقد اتفقوا على أن هذا العامل يعود إلى تقوية السلطة التنفيذية، التي بإرادتها وخبرتها تمتلك أكثر من البرلمان الوسائل الضرورية للتحكم في المادة موضوع التشريع"،**أكثر تفصيل أنظر:** ياسين ربوح، الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية،جامعة حمه لخضر بالوادي، الجزائر، العدد 17، جانفي 2018، ص 224.

2- صبرية السخري زروق، وظائف البرلمان في المغرب والأردن والكويت، ط1، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس،2013 ، ص 59.

مـا نصـت عليـه المـادتين 142و138 منـه، وفـق حـالات محـددة يمكـن حصـرها فـي الحالـة العاديـة والاستثنائية وكذا إصدار قانون المالية بموجب أمر **(ثانيا)**.

أولا: آلية التشريع بالأوامر في ظل الدساتير الجزائرية

تعتبـر الأوامـر[1] مـن أهـم الآليـات التـي وضـعها المؤسـس الدسـتوري فـي يـد أعلـى هيئـة فـي السـلطة التنفيذيـة، وهـي تقنيـة قديمـة حديثـة يتـاح بموجبهـا لـرئيس الجمهوريـة ممارسـة اختصـاص التشـريع فـي مجـالات هـي مخصصـة أصـلا للبرلمـان[2]، ولقـد عرفـت الدسـاتير الجزائريـة المتعاقبـة صـلاحية التشـريع بـالأوامر، بإسـتثناء دسـتور 1989، الـذي لـم ينص فيـه المؤسـس الدسـتوري علـى هـذه الآليـة التشـريعية، هادفا بذلك إلى تحقيق نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومجسدا بذلك مبدأ الفصل بين السلطات، ومحاولا التخفيف من شخصنه الحكم التي كانت تميز الدساتير السابقة بشكل صريح[3].

بالرجوع إلى أول دستور عرفته الدولة الجزائرية في 10 سبتمبر 1963، الذي أجاز لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بـأوامر فـي المـادة 58 منـه[4]، التـي أجـازت صـراحة للسـلطة التنفيذيـة ممارسـة الإختصـاص التشريعي لكن وفق نظـام خـاص يعرف بـالتفويض التشـريعي[5]، غير أن هذا الدستور لم يعمر طويلا وتم إلغـاؤه، بعد الأحداث التـي عرفتهـا الجزائـر آنـذاك، والواقـع أن ذلـك لـم يمنـع رئيس الجمهوريـة مـن إصـدار أوامر تشريعية في إطار مجلس الثورة بعد الانقلاب الذي أطاح بالرئيس "أحمد بن بله" في جوان 1965[6].

1- عرف مصطلح الأوامر في فرنسا بإسم المرسوم- قانون (décret- loi)، ليطلق عليه بعد ذلك دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي اسم (ordonnance).

- Voir Marcel Prélot, Institutions politique et droit constitutionnel, 5e édition, Dalloz, Paris, 1978, pp.692-693.

2- محمد هاملي، مرجع سابق، ص 16.

3- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 53.

4- تنص المادة 58 من دستور 1963 أنه" يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس التفويض له مدة محدودة حق إتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على المجلس في أجل ثلاثة أشهر".

5- التفويض التشريعي يقصد به نظام بمقتضاه تتنازل السلطة التشريعية عن حقها في وضع قانون في مجال معين أو في فترة معينة للسلطة التنفيذية، إذ تتحول الأخيرة إلى مُشرع في هذا المجال أو هذه الفترة على وفق ما يقضي به الدستور؛ ويطلق عليها بعض الفقه "باللوائح التفويضية"؛ أنظر في ذلك : وديع دخيل إبراهيم، مرجع سابق، ص 80.

- **بن زاغو نزيهة**، تقوية السلطة التنفيذية في الدول المغرب العربي- دراسة مقارنة-،أطروحة دكتوراه في القانون العام،كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة،2008-2009، ص 456.

6- محمد هاملي، مرجع سابق، ص 17.

ومن المعلوم أن الأوامر أصبحت منذ 19 جوان 1965 مصدر القانون[1] إلى أن صدر دستور 1976 الذي أبقى عليها وأسند مهمة سنها إلى رئيس الجمهورية بموجب المادة 153، ولكن في أوقات محددة فقط وتنحصر بين دورتي المجلس الشعبي الوطني على أن تعرض عليه في أول دورة مقبلة[2].

وعلى الرغم من التعديلات التي مست دستور 1976، إلا أنها لم تمس سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، وكان يجب انتظار صدور دستور1989 الذي ألغى هذه السلطة وعزز مبدأ الفصل بين السلطات[3]، لكن الأحداث التي عرفتها الجزائر مطلع التسعينات، بداية بحل المجلس الشعبي الوطني واستقالة رئيس الجمهورية والفراغ الدستوري الذي عقب ذلك، أدى بالسلطة الحاكمة في تلك الفترة بممارسة الإختصاص التشريعي وفق آلية المراسيم التشريعية، غير أن هذه المرحلة سرعان ما انتهت بعد صدور دستور 1996، الذي أعاد من جديد سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في المادة 124 منه[4]، وأبقى عليه رغم التعديلات المتعاقبة التي عرفها.

1- نصت المادة السادسة من الأمر 65-182 المؤرخ في 1965/07/10 المتضمن تأسيس الحكومة على"أن التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية على أوامر أو مراسيم" أكثر تفصيل أنظر: سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع، ص 183.

2- أنظر المادة 153 من دستور 1976.

3- محمد هاملي ، مرجع سابق، ص 18.

4- نصت المادة 124من دستور 1996 على أن " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية الذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

ثانيا: حالات التشريع بالأوامر

وفي ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، أبقي المؤسس الدستوري على آلية التشريع بالأوامر المقررة لرئيس الجمهورية، بموجب نص المادة 142 منه والتي حددت حالات التشريع بالأوامر[1]، والمتمثلة في الحالة العادية، وفي الحالة الاستثنائية، كما أضافت المادة 138 من هذا التعديل إلى إمكانية إصدار قانون المالية بموجب أمر[2]، وسنتناول هذه الحالات تباعا وفق الترتيب والشرح الآتي:

1- التشريع بالأوامر في الحالة العادية: إذا كان التشريع يعود في الأصل للبرلمان، فقد أجاز المؤسس الدستوري الجزائري حسب ما أشارت إليه المادتين 142، استثناءا لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالتي شغور المجلس الشعبي الوطني وخلال العطل البرلمانية، وذلك في حالة وقوع ظروف مستعجلة تستدعي من رئيس الجمهورية إصدار تشريعات تندرج في حدود المجال المخصص للبرلمان[3]، بغية سد حاجات المجتمع الضرورية والملحة والسريعة للأدوات القانونية، ومن أجل ضمان ديمومة الدولة وسير المرافق العامة والخدمة العامة بانتظام وإطراد[4].

ونظرا لخطورة هذه الآلية، وحتى لا تصبح أداة في يد رئيس الجمهورية يستعملها متى شاء، والتي تؤدي حتما إلى تداخل وتنازع في الإختصاص التشريعي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تدخل المؤسس الدستوري من خلال التعديل 2016، لضمان وحماية أكثر لسيادة البرلمان في مجال التشريع ولعقلنة استعمال هذه الآلية، بوضع جملة من الشروط المحددة دستوريا والمتمثلة في :

1- تنص المادة 142 على أن "" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغيه الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية الذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

2- تنص الفقرتين السابعة والثامنة من المادة138 على أن "...يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما(75) من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

3- نعيمة عميمر،(الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم)، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008،

4- عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية،ج2، مرجع سابق، ص 109.

أ- **التقيد بالمدة الزمنية القانونية:** بالرجوع إلى المادة 142 نجد أن المؤسس الدستوري قد حدد الفترة الزمنية التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها بموجب أوامر والمتمثلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وفي حالة العطل البرلمانية:

- **حالة شغور المجلس الشعبي الوطني:** حدد دستور 1996 الحالات التي يتقرر فيها شغور المجلس الشعبي الوطني ويتم ذلك عن طريق آلية الحل[1]، فقد يكون بسبب الحل التلقائي نتيجة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية[2]، أو بسبب استعمال رئيس الجمهورية لحقه الدستوري في حله، أو بفعل إجراء انتخابات تشريعية مسبقة[3]، والمجال الزمني الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني محدد دستوريا ولا يمكن أن يتجاوز ثلاثة (3) أشهر سواء في حالة الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني، أو في حالة الحل الإرادي من طرف رئيس الجمهورية ،أو عند إجراء انتخابات تشريعية مسبقة[4].

تجدر الإشارة أن المؤسس الدستوري بعد حل المجلس الشعبي الوطني في الحالات المحددة سابقا، لم يعالج مسألة دور الغرفة الثانية بحكم أنه شريك في السلطة التشريعية وفي منأى من الحل، فهل يمكنه أن يتصدى لهذه الأوامر في وجوده أو يأخذ موقف المتفرج؟

1- يقصد بالحل فرط عقد أو وضع نهاية لمجلسي البرلمان أو أحدهما قبل نهاية مدته المقررة دستوريا، أو أيضا قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي، وقد نشأ حق الحل في إنجلترا سنة 1784، إذ نشب خلاف بين وزارة "وليم بت" وبين مجلس العموم البريطاني بصدد مشروع قانون خاص، بإدخال إصلاحات معينة نظام إدارة الهند، وكانت الوزارة تؤيد وجهة نظر الملك التي تتعارض مع وجهة نظر مجلس العموم، ولقد طلب مجلس العموم من الملك عزل الوزارة، إلا أن رئيس الوزراء استطاع بمهارته أن يتفق مع الملك على حل= =مجلس العموم وإجراء انتخابات جديدة؛ **أكثر تفصيل أنظر كل من:** بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004، ص 58.

- أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، حل البرلمان، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014، ص11.

2- تضمنت المادة 95 من الدستور أنه في حالة عدم قبول المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة يقدم الوزير الأول استقالته، ويعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول بنفس الكيفيات المحددة دستوريا في المادة 5/91 لتأتي المادة 96 من الدستور لتحسم الأمر بالقول" إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا".

3- أنظر المادة 147 من الدستور.

4- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق ، ص ص 54،55.

- **حالة العطلة البرلمانية:** يدخل البرلمان الجزائري في عطلة سنوية بعد نشاط برلماني يدوم عشرة (10) أشهر على الأقل، ويمكن أن تمدد هذه المدة إلى أكثر من ذلك حسب ما نصت عليه المادة 135 من الدستور[1]، وهذا على خلاف ما كان معمول به قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث كان البرلمان الجزائري يعرف نظام الدورتين في السنة، مدة كل دورة تدوم أربعة أشهر على الأقل.

يمكن القول أنه في فترة العطل البرلمانية يمكن أن تطرأ بعض المسائل أو الأوضاع غير الطبيعية أو غير المتوقعة تتعرض لها الدولة وتحتاج إلى معالجة سريعة[2]، فيكون رئيس الجمهورية أمام خيارين إما أن يستدعي البرلمان لدورة غير عادية وفقا لأحكام المادة 3/135 من الدستور، وإما أن يلجأ إلى التشريع بالأوامر في المجال المخصص للبرلمان، وغالبا ما يلجأ رئيس الجمهورية للخيار الثاني لتفادي الإجراءات المتخذة في البرلمان وطول المدة الزمنية لتمرير المشاريع.

ومن خلال الإصلاحات الدستورية التي اختزلت نظام الدورتين إلى دورة واحدة، يمكن القول أن المؤسس الدستوري أحسن ما فعل عندما قلص من تدخل رئيس الجمهورية بتشريع بأوامر في فترة العطلة البرلمانية، بالإضافة إلى شرط التشريع بأوامر في المسائل العاجلة فقط، وهذا ما يسمى في بعض التشريعات بالتشريع الضرورة أو لوائح الضرورة[3]، إذ لا يصدر إلا إذا كانت هناك ضرورة ملحة ولا يمكن تأخيره إلى الدورة المقبلة للبرلمان[4].

ب- عرض الأوامر على مجلس الدولة: لقد اشترط المؤسس في التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 حسب ما نصت عليه المادة 1/142 على ضرورة عرض مشاريع الأوامر على مجلس الدولة لإبداء رأيه حولها وذلك من أجل ضمان أكثر جودة للنص القانوني، على عكس ما كان الحال قبل التعديل، وهذا

1- أنظر المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- عقيلة خرباشي، مرجع نفسه، ص 56.

3- لوائح الضرورة في حقيقتها قرارات بقوانين تصدرها السلطة التنفيذية متمثلة في رئيس الجمهورية بين أدوار انعقاد البرلمان وفي حالة الحل البرلمان، إذا نشأت حالة من حالات الضرورة تستوجب إصدارها، ويترتب على ذلك أنه يحق لرئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون؛ **أكثر تفصيل أنظر:** جمعه عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في قضاء مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا- دراسة مقارنة-، دار الجامعة الجديدة، 2018، ص 127.

4- بن زاغو نزيهة، مرجع سابق، ص 409.

على اعتبار أن الأوامر تعد نصوص تشريعية مثلها مثل مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة فكلاهما متعلق بالسلطة التنفيذية[1].

والملاحظ أنه سواء تعلق الأمر بمشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة أو الأوامر التشريعية، فكلاهما يعرض على مجلس الدولة لكن الأخذ برأيه يبقى جوازي والسلطة التنفيذية كامل الحرية والسلطة التقديرية في الأخذ به من عدمه.

ج- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء: وفقا للفقرة الأخيرة من المادة 142 التي نصت على أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء، والهدف من ذلك هو التشاور وإبداء الرأي[2]، ولإحاطة أعضاء الحكومة بمشروع الأمر لتحضير لتنفيذه، وبالتالي فرئيس الجمهورية غير ملزم برأي مجلس الوزراء ، فهذا الأخير لا يمثل عمليا إلا جهازا تحت سلطة رئيس الجمهورية، وذلك لأن النظام الجزائري لا يأخذ بنظام التوقيع المجاور أو التوقيع المزدوج من طرف رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة[3]، وعلية يمكن القول أن سلطة اتخاذ القرار ترجع إلى رئيس الجمهورية بالأساس وعملية عرض الأوامر على مجلس الوزراء تتسم بالطابع الاستشاري فقط وليس الإلزامي[4].

د- عرض الأوامر في أول دورة للبرلمان: حدد المؤسس الدستوري في الفقرة الثانية من المادة 142 على أن تعرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها، والأوامر التي لم يوافق عليها البرلمان تعد لاغية، والهدف من هذا التحديد الدستوري هو منع رئيس الجمهورية من أي إهمال أو تقصير في عرض ما أصدره على الجهة التي تملك حق التشريع أصلا[5].

1- دايم نوال، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016-2017، ص42.

2- دايم نوال، مرجع سابق، ص40.

3- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص55.

4- دايم نوال، مرجع سابق، ص 40.

5- مراد بدران،(الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور- النظام القانوني للأوامر-)، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 10، العدد2، لسنة 2000، ص 16.

ويمكن القول أنه عند عرض رئيس الجمهورية للأوامر التشريعية على البرلمان بغرفتيه للموافقة عليها، لا يمكن تقديم أي تعديل عليها، ويعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع على مستوى كل غرفة، وذلك بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة[1]، وفي حالة الموافقة على الأوامر تكتسب صفة التشريع فلا يمكن إلغائها أو تعديلها إلا بتشريع لاحق[2]، لكن السؤال الذي يمكن أن طرح في هذا الأمر: ما مصير الأوامر التي لم يعرضها رئيس الجمهورية على البرلمان في أول دورة له ؟

بالرجوع إلى الدستور نجد أن المؤسس لم يعالج هذه المسألة، لكن للفقه رأي في هذا الأمر مفاده: أن إذا لم تعرض هذه النصوص على البرلمان في الوقت المحدد زال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي، وبالتالي تعتبر أعمال إدارية وتخضع لرقابة القضاء الإداري ما دام البرلمان لم يوافق عليها[3].

2- التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية:

لقد بين المؤسس الدستوري الجزائري الظرف الذي يمكن من خلاله تقرير الحالة الاستثنائية وذلك في نص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي كانت تقابلها المادة 93 من دستور 1996 قبل التعديل، بالقول إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها يتقرر لرئيس الجمهورية إعلانها، وهذه الحالة في الحقيقة تعد إحدى الحالات المعبرة عن وجود ظروف غير عادية والواردة حصرا في الدستور، على خلاف حالة الطوارئ أو الحصار أو حالة التعبئة أو حالة الحرب، وتختلف هذه الحالات فيما بينها من حيث درجة خطورتها على المؤسسات وتأثيرها على الحريات العامة من جراء قيامها وطيلة مدة العمل بها ومن حيث العناصر اللازمة لإعلانها[4].

1- أنظر المادة 37 من القانون العضوي 16-12، وكذا المادة 81 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2- بدير يحي، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان،2014-2015 ، ص 46.

3- بدير يحي، مرجع سابق، ص 45.

4- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 209.

ويختلف مصطلح الظروف الاستثنائية في التشريعات المقارنة[1]، عن الحالة الاستثنائية المعبر عنها في الدستور الجزائري والتي تعد هذه الأخيرة حالة واحدة من مجموع الحالات التي تندرج في مصطلح الظروف غير العادية أو الإستثنائية.

وعليه يمكن القول أن سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع بالأوامر وتدخله في المجال التشريعي العائد للبرلمان، لم يتوقف عند حالتي شغور المجلس الشعبي الوطني والعطل البرلمانية، بل توسع وامتد إلى الحالة الإستثنائية[2]، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 4/142 بالقول" يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور".

إذا كانت القاعدة أن القوانين وضعت لكي يتم تطبيقها في الظروف الاعتيادية، إلا أن هذه القاعدة قابلة للتغير مع تغير مناخ تطبيق هذه القوانين، ففي الأحوال التي تطرأ فيها ظروف استثنائية تهدد كيان الدولة وتعجز هذه القوانين العادية عن مواجهتها[3]، رغم وجود السلطة التشريعية التي تعد عائقا لمواجهة هذه الظروف لكثرة الإجراءات وطولها حتى يتم إصدار القانون، مقارنة بسرعة اتخاذ الأوامر التشريعية ودخولها حيز التطبيق، هذا الأمر منح حق التدخل رئيس الجمهورية في حالة الضرورة لمواجهة هذه الظروف.

1- يقصد بالظروف الاستثنائية هي الفترة التي تمر بها البلاد في ظروف غير عادية مثل الحروب الأهلية أو الدولية،أو حدوث الفيضانات أو الزلازل أو الكوارث الطبيعية، أو انتشار أمراض أو وباء يهدد الصحة العامة للمواطنين، وكثيرا ما يستعمل الفقه تعبير "الضرورة" وتعبير الظروف الاستثنائية وهما تعبيران مترادفان يؤديان معنى واحد، ويذهب البعض إلى أن تعبير الظروف الاستثنائية هو تعبير واقعي يقصد به وصف وتوضيح الظروف الطارئة وغير العادية التي تؤدي إلى خلق مناخ تقوم فيه حالة الضرورة بإعتبارها وصفا قانونيا؛**أكثر تفصيل أنظر:**جميل عبد الله القائفي، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر،2006، ص3.

- وأيضا جمعه عبد الفضيل الصادق، مرجع سابق، ص 40.

2- أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 324.

3- صفاء بلاسم ثويني الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية- دراسة مقارنة- ، ط1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2019، ص 129.

ونظرا لأهمية وخطورة إعلان الحالة الإستثنائية التي يترتب عليها تجمع السلطات في يد رئيس الجمهورية[1]، فقد أحاطها المؤسس الدستوري من جهة بجملة من الشروط الإجرائية والموضوعية ليتسنى لرئيس الجمهورية إقرارها، ومن جهة أخرى أوجب بعض القيود أثناء انتقال سلطة التشريع إلى رئيس الجمهورية الذي يمارسها في تلك الفترة عن طريق التشريع بأوامر نوجزها وفق الترتيب الآتي:

أ- الشروط الإجرائية والموضوعية الواجب توافرها لإقرار الحالة الإستثنائية:

- **الشروط الإجرائية:** نصت الفقرة الثانية من المادة 107 لإعلان الحالة الاستثنائية على وجوب استشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري، وكذا الإستماع إلى كل من المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، ووجوب اجتماع البرلمان، والعرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من الإطلاع على الوضع الذي تمر به البلاد والقيام بمهامها في أقرب وقت ممكن[2].

- **الشروط الموضوعية:** لقد اشترط المؤسس الدستوري من خلال استقراء المادة 1/107 على وجوب توفر شرطين أساسيين ليتم إقرار الحالة الاستثنائية، يتمثل الأول في وجود خطر داهم يهدد البلاد أما الثاني فمرتبط بمدى انعكاس الخطر الداهم على المؤسسات الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ب- القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية:

بالرجوع إلى ما نصت عليه المادتين 107 و142 من الدستور، نجدها قد تضمنت بعض القيود التي ترد على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية تتمثل في:

- **القيد المتعلق باختصاص إصدار الأوامر التشريعية:** يرجع اختصاص إصدار الأوامر التشريعية حسب ما ورد النص عليه في المادة 142 إلى رئيس الجمهورية وحده، فلا يجوز لغيره ممارسته مهما كانت مرتبته في هرم السلطة التنفيذية[3]، فهذا الاختصاص لا يجوز تفويضه حسب ما نصت عليه الفقرة

1- محمد هاملي، مرجع سابق، ص 112.

2- جمعه عبد الفضيل الصادق، مرجع سابق، ص 88.

3- محمد هاملي، مرجع نفسه، ص 112.

الأخيرة من المادة 101 من الدستور[1]، وهو محظور أيضا حتى على من يتولى رئاسة الدولة بالنيابة في حالة وقوع مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته، وهذا بموجب ما ورد في الفقرة الثالثة من المادة 104 من الدستور، التي بينت أنه لا يُمكن تطبيق عدة أحكام لمواد من الدستور، من بينها المادة142،وذلك في الفقرتين المنصوص عليهما في المادتين 102و103 من الدستور[2].

- **القيود المتعلقة بإجراءات إصدار الأوامر التشريعية:** بالرجوع إلى المادة 142 في فقرتها الأخيرة التي تقضي على ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، هذا الإجراء يخص جميع الأوامر سواء المتعلقة بالحالة العادية أو الحالة الإستثنائية، وذلك لأن رأي مجلس الوزراء يكتسي أهمية بالغة على الرغم من عدم إلزاميته خاصة إذا كان يضم وزراء عن مختلف التشكيلات السياسية، حيث أنه قد يؤدي إما إلى دعم الرئيس في حال الموافقة على إجراءاته، أو إلى إحراجه في حال جاء رأيه معارضا للإجراءات المزمع اتخاذها[3]، أما فيما يتعلق بأخذ رأي مجلس الدولة في الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية فهو غير ضروري ولم يشر إليه المؤسس الدستوري صراحة، كما هو الحال في الحالة العادية ويرجع ذلك لطبيعة الظرف الذي يستدعي السرعة في اتخاذ القرار.

- **ضرورة ارتباط إصدار الأوامر التشريعية بوجود الخطر:** إن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية ليست مطلقة، وتمتد لتشمل جميع الاختصاصات التي تؤول في الحالات العادية للبرلمان[4]، بل مقيدة بضرورة دفع الخطر عن البلاد والمحافظة على استقلال الأمة وسلامة ترابها ومؤسساتها الدستورية حسب ما اشترطته المادة 107 من الدستور.

1- نصت الفقرة الأخيرة من المادة 101 على أنه"...كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الإستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام النصوص عليها في المواد 91و92و105ومن 107إلى109و111و142و144و145و146 من الدستور".

2- دايم نوال، مرجع سابق، ص 40.

3- محمد هاملي، مرجع سابق، ص 113.

4- محمد هاملي، مرجع نفسه، ص 114.

والغاية من تدخل رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية ليس الاعتداء على اختصاص البرلمان، بل التدخل بسرعة لمواجهة الخطر الذي يهدد مؤسسات الدولة ووحدة ترابها، فإن حدث وإن شرع رئيس الجمهورية بأوامر في الحالة الاستثنائية دون أن يبتغي المحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية، فإنه يجعل من أوامره غير دستورية لأنه خالف نص دستوري صريح[1]، وجاز للمجلس الدستوري إبطالها بعد إخطاره من الجهات المختصة والمحددة دستوريا[2].

ويمكن القول أن الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية تسري فقط خلال هذا الظرف، بمجرد انتهائه تسقط معه لأنها صدرت من أجل غاية معينة وهي دفع الخطر.

3- **التشريع بالأوامر في حالة عدم المصادقة على قانون المالية**: في حقيقة الأمر أن قانون المالية مستثنى من التشريع بأوامر[3]، إلا في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع القانون في الأجل المحدد بخمسة وسبعون (75) يوما[4] من تاريخ إيداعه من طرف الحكومة[5]، يصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر، له قوة القانون دون أن يتم عرضه على البرلمان للموافقة، كما هو الحال بالنسبة للأوامر المحددة في المادة 142 من الدستور، وهذا ما أخذ به المؤسس الفرنسي في حالة عدم موافقة البرلمان على قانون المالية في أجل سبعين يوما، يمكن أن توضع أحكام المشروع موضع التنفيذ بأمر[6].

1- أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، 2007-2008، ص 52.

- محمد هاملي، مرجع سابق، ص 115. 2

3- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور1996، ج3، مرجع سابق، ص ص 196-197

4- لقد فصلت المادة 44 من القانون العضوي 16-12 في كيفية احتساب مدة 75 يوما المقرر للبرلمان للمصادقة على قانون المالية حيث "...يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه، ويرسل فورا إلى مجلس الأمة، يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه، خلال جل أقصاه عشرون (20) يوما، في حالة خلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية(8) أيام للبث في شأنه ،...".

5- نعيمة عميمر، مرجع سابق، ص 25.

6- أنظر المادة 3/47 من دستور الفرنسي لسنة 1958:

الملاحظ أن صدور قانون المالية بموجب أمر لا يدخل ضمن أحكام المادة 142، حيث هذه الأخيرة نصت على حالتي شغور المجلس الشعبي الوطني وحالة العطل البرلمانية، أما ما أتت به المادة 10/138 فتتعلق بإصدار قانون المالية بموجب أمر في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه وذلك لأهمية قانون المالية في تمكين الدولة من الموارد المالية لتسيير شؤونها خلال السنة المقبلة.

الفرع الثاني: هيمنة الحكومة على المبادرة التشريعية:

لقد منح المؤسس الدستوري السلطة التنفيذية العديد من الصلاحيات التي تدخل في صميم العملية التشريعية[1]، ومن أهمها سلطة المبادرة بمشاريع القوانين في المجالات المخصصة للبرلمان والمتعلقة بالمواد 140 و141 من التعديل الدستوري 2016، بالإضافة إلى احتكارها للمبادرة التشريعية في المجال المالي**(أولا)**، حيث يمر مشروع القانون المقترح من قبل الحكومة، بمجموعة من الإجراءات التحضيرية الدقيقة والمتقنة، قبل أن يصير واجدا لعرضه على غرفتي البرلمان**(ثانيا)**.

أولا: احتكار الحكومة في المبادرة بالتشريع

تحتل الحكومة مكانة قوية في النظام الدستوري الجزائري، وتستمد قوتها ومكانتها المتميزة من انتمائها للسلطة التنفيذية التي تعد في ظل النظام القائم هي الجهة الوحيدة المقررة رسميا والقائدة للمؤسسات المنتخبة الأخرى، مما يجعل نظام الحكم في الجزائر نظاما رئاسيا مغلق يجمع بين عناصر القيصرية والبونابرتية[2]، ومن مظاهر قوتها سيطرتها المطلقة في مجال التشريع عموما وحصرا في المجال المالي، وهذا ما سوف نسعى لإيضاحه وفق الترتيب الآتي:

1- سيطرة التشريع الحكومي (مشاريع القوانين):

إن الحكومة من خلال التعزيز الدستوري والقانوني لمكانتها في المجال التشريعي، لا تتقاسم المبادرة التشريعية مع أعضاء البرلمان مناصفةً، بل تتفوق وتهيمن عليه، فالمشروع الحكومي والاقتراح البرلماني

« Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jour, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance » .

1- هاملي محمد، مرجع سابق ، ص 09.

2- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 456.

ليسا على قدم المساواة، وذلك أن الاقتراح البرلماني يفتقد لجدية الأفكار وعمق الدراسة وحسن الصياغة، ويرجع ذلك إلى انعدام الكفاءة اللازمة والتخصص الفني، وهذا ما يفقده الأفضلية والقبول[1].

بالمقابل تسيطر الحكومة على زمام المبادرة التشريعية لما تحوزه من طاقات بشرية وفنية متخصصة، وتملك كل المعطيات والإمكانيات التي تؤهلها لضبط احتياجات الدولة من قوانين تمكنها من تطبيق برامج عملها[2]، لأن القوانين هي الأداة الفعالة لتجسيد أهداف السياسة العامة، وذلك عن طريق تحويلها إلى ميدان التنفيذ مباشرة ، نتيجة لما تتصف به من خاصية الإلزام والنفاذ عند اكتمال ميلادها، ولعل هذا هو أحد الأسباب التي تفسر ظاهرة طغيان عملية سن القوانين من قبل الحكومة، فعلى غرار سائر الأنظمة الدستورية في العالم، تدهورت الوظيفة التشريعية للبرلمان، فتكاد تنعدم اقتراحات من قبل النواب رغم أن صلاحية وضع القوانين يعود أصلا للبرلمان[3].

2- انفراد الحكومة بالمبادرة التشريعية في المجال المالي:

ترجع الاختصاصات التشريعية المالية تاريخيا للسلطة التشريعية، وهي تسبق اختصاصات التشريعية الأخرى، ويعود ذلك إلى أن المجالس النيابية وجدت في الماضي لإقرار الضرائب التي تتطلبها الدولة لتسير شؤونها، لذا تعد الوظيفة المالية من أقدم الاختصاصات التي تقررت للمجالس التشريعية[4]، وعليه فقد استطاعت البرلمانات أن تستحوذ على السلطة التشريعية بعد صراع طويل مع الملوك، كما سيطرت على المجالات المالية[5]، فعمل البرلمان على تقييد سلطة الحكومة حتى أصبحت البرلمانات هي التي تقوم بدراسة المشاريع المتعلقة بميزانية الدولة[6]، ولكن بتقدم التيار الديمقراطي أصبحت البرلمانات تميل إلى

1- ياسين ربوح، مرجع سابق، ص 226.

2-عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، ط1، 2010، ص 159.

3- ياسين ربوح، مرجع سابق، ص 226.

4- غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مرجع سابق، ص 289.

5- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ج4، مرجع سابق، 117.

6- تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية عملية تحضير الميزانية حقا من الحقوق الدستورية المخولة للكونغرس، الذي كان مختصا بتحديد النفقات العمومية بواسطة لجانه المالية دون مشاركة الحكومة، لكن بصدور قانون الميزانية والحسابات لسنة

الصرف والحكومة هي من تحاول أن تحد من ذلك، فأكدت معظم الدساتير أن مشاريع القوانين المالية يجب أن تقدم من الحكومة مع تقييد حق البرلمان في المبادرة[1].

وعلى هذا الأساس انفردت أغلب الحكومات في العالم بصياغة مشروع قانون المالية لقدرتها على تحديد حاجيات الدولة وضبط الإرادات والنفقات العامة لها، من خلال أجهزتها المختلفة والمؤهلات البشرية والتقنية التي تمتلكها، وهذا ما يفتقده البرلمان.

أما في الجزائر لا الدستور الحالي ولا القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة ينص صراحة على انفراد الحكومة بالمبادرة التشريعية في مجال المالي، لكن ضمنيا ويمكن أن نستشف ذلك من خلال بعض النصوص الدستورية والقانونية، فبالرجوع إلى التعديل الدستوري الحالي نجد أن المادة 139 تضع قيدا موضوعيا مشددا ولازما على البرلمان بعدم اقتراح أي قانون ينتج عنه تخفيض الموارد العمومية أو زيادة في النفقات ما لم يحاط بتدابير تستهدف الزيادة في إرادات الدولة أو توفر مبالغ مالية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، لذلك من الصعب أن يقدم أعضاء البرلمان اقتراح يتوافق مع هذا الشرط، وهذا ما أشارت إليه الأستاذة عقيلة خرباشي بالقول أن ما نصت عليه المادة 139 والتي تقابلها المادة 121 قبل التعديل من شأنه التقليل وبشكل كبير جدا من حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في المجال المالي، خاصة وأنه لا يوجد أدنى شك في أن تنفيذ

أي قانون بحاجة لاعتماد مالي، بمعنى أن القيد المالي يعد بحق مقصلة تعدم فيها اقتراحات القوانين[2]،

1921 تغير الوضع حيث تم بموجبه إنشاء مكتب للميزانية وألحق برئاسة الجهورية، ونتيجة لذلك أصبح من الضروري أن يشارك رئيس الكونغرس في مشروع الميزانية، عن طريق ما يسمى بمكتب الإدارة والميزانية The office mangement and Budget، ويعتبر وسيلة في يد الرئيس تمكنه من القيام بعمليات التنظيم والتنسيق بين مختلف المصالح الإدارية، ويتولى المكتب إعداد المشروع تبعا لمراحل متعددة، خاصة أن الولايات المتحدة الأمريكية تعد من الدول التي تعتمد على الميزانية حسب الأهداف، والتي تعد من التقنيات الصعبة والمعقدة نظرا لضرورة توفر شروط ، سواء تعلق الأمر بعملية الإعداد والتنفيذ والرقابة؛ **أنظر في تفصيل ذلك:** بن بريح ياسين، الاختصاصات الرقابية للبرلمان في مجال تنفيذ الميزانية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة،2017،02-2018، ص96.

1- غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مرجع سابق، ص 290.

2- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 267.

وهذا الأمر أكدت عليه أيضا المادة 22 من القانون العضوي 16-12.

وفي سياق التنصيص الدستوري والقانوني الضمني للمبادرة الحكومية في المجال المالي، ما ورد الإشارة إليه في كل من المادة 9/138 من الدستور والمادة 44 من القانون العضوي 16-12 على أن يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون(75) يوما من إيداعه، وبذلك فقد ذكر المؤسس الدستوري المصادقة كآخر مرحلة لإقرار قانون المالية دون أن يتعرض أو يشير إلى من يبادر بالقانون، ولكن من خلال الممارسة العملية في هذا المجال نجد أن تحضير مشروع قانون المالية يعود إلى الحكومة ذلك لعدة اعتبارات، من بينها تمتعها بمركز يمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق القيام بالتقديرات المستقبلية لتنفيذ برنامجها، وامتلاكها المعلومات الأساسية والضرورية لتقدير مبالغ الإيرادات والنفقات العمومية، فهو إذن معد ومنظم وفق صيغة تنفيذية[1]، بالإضافة إلى أن قانون المالية ذو طبيعة تقنية مما يصعب على أعضاء البرلمان من تحضيره وإعداده[2].

ومما سبق يمكن القول أن المبادرة بالقانون من طرف أعضاء البرلمان في المجال المالي، تخرج من نطاق المجال التشريعي المكفول دستوريا للبرلمان، وتبقى من الاختصاصات الحصرية للحكومة لها أن تنظمها في شكل مشاريع قوانين يكون فيها للبرلمان فرصة الاطلاع عليها ومناقشتها وتكوين قناعة بصددها، أو أن تنصب في المجال التنظيمي المحجوز لها حصرا[3].

ثانيا: الإجراءات التحضيرية لمشاريع القوانين قبل عرضها على البرلمان

إذا كان اقتراح القانون المقدم من طرف أعضاء البرلمان يخضع إلى شروط شكلية وموضوعية مشددة كما سبق الإشارة إليها سابقا، تحد من ظهوره إلى الوجود، فبالمقابل فإن الحكومة لا تصطدم في ممارستها حق المبادرة بمشاريع قوانين بأي قيود موضوعية مهمة تحد منها، ماعدا بعض القيود الشكلية

1- عبد الله بوقفه، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري-دراسة مقارنة- العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، مرجع سابق، ص82.

2- بن بريح ياسين، مرجع سابق، ص 96.

3- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 267.

البسيطة، التي نص عليها القانون العضوي 16-12 سالف الذكر في المواد 19 و20 و23 منه[1]، كضرورة إرفاق كل مشروع قانون بعرض أسباب المؤدية لاتخاذه، وأن يحرر نصه في شكل مواد، وكما يجب أن يودع الوزير الأول مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة وباقي المشاريع بمكتب المجلس الشعبي الوطني، بالإضافة إلى عدم قبول إيداع مشروع قانون مضمونه نظير مضمون لمشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا.

أما الإجراءات المتعلقة بالمبادرة بمشاريع القوانين فتمر بمجموعة من المراحل التحضيرية حتى يصبح مقترح القانون جاهزا لإيداعه في أخر مرحلة لدى إحدى مكتبي غرفتي البرلمان حسب الحالة، وهي مرحلة صياغة مشروع القانون من طرف الحكومة، ثم مرحلة عرض المشروع القانون على مجلس الدولة لإبداء رأيه، ثم عرضه على مجلس الوزراء، ليتم في الأخير إيداعه بالأمانة العامة لإحدى مكتبي غرفتي البرلمان حسب الحالة.

1- **مرحلة صياغة مشروع القانون من طرف الحكومة:** تبدأ مرحلة صياغة مشروع القانون بإعداد مشروع تمهيدي من قبل الوزارة المبادرة أو المعنية[2]، ويضبط من المديرية التي لها علاقة بالموضوع وتسند عادة لمديرية التنظيم والقوانين، أما إذا كان النص عاما يخص أكثر من قطاع وزاري فإن المدير العام للوظيف العمومي هو من يقوم بتحضيره[3]، أو الأمانة العامة للحكومة التي تتولى تحضير المشاريع ذات البعد العام والتي تتعدى أصلا اختصاص المديرية العامة للوظيفة العمومية والقطاعات الوزارية، وفي حالة ما إذا بادر الوزير الأول استثناء بتحضير النص عندما تقتضي الضرورة السياسية لذلك، أو يمكن اسناد تحضير مشروع القانون إلى لجنة خاصة تنشأ لهذا الغرض[4]، ثم يرسل إلى الأمانة العامة للحكومة

1- أنظر المواد 19 و20 و23 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، سالف الذكر.

2- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 118.

3- بوحميدة عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017، ص 91.

4- ياسين ربوح، مرجع سابق، ص 226.

مرفقا بتقرير يقدم المشروع ويحتوي على عرض الأسباب والدوافع التي جعلت الوزارة تبادر بتحضير مشروع النص، مع ذكر الآثار السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية التي اعتمد عليها للمبادرة بهذا النص والتي لها علاقة بالوزارة[1]، بإضافة إلى كل التفاصيل التي يريد الوزير المعني تقديمها بغية حمل الوزير الأول على المصادقة عليه، ثم تقوم الأمانة العامة للحكومة بتوزيعه على مختلف الوزارات لأخذ رأيها وملاحظاتها حول المشروع[2].

ثم يعرض بعد ذلك مشروع القانون في اجتماعات الحكومة لدراسته وإثرائه، فتعقد هذه الاجتماعات على مستوى مصالح رئاسة الحكومة وتحت إشراف عضو من ديوانه، وتضم مساعدي الوزراء المعنيين بالموضوع، وبما أن الأمر يتعلق باجتماع فلا بد من التحضير له استعمال الوثائق اللازمة لانعقاده وسيره من استدعاء وجدول عمل وعرض حال.

وقد تنتهي الاجتماعات الوزارية المشتركة بالاتفاق على مشروع التمهيدي للنص القانوني المقترح إن كان موضوعه بسيطا وليست له انعكاسات كبرى، يتخذ رئيس الجلسة بنفسه القرار معتمدا على توصيات الوزير الأول، وإن ترتب عن ذلك عدم رضا الوزير المعني، يمكنه حينئذ متابعة الموضوع أمام الرئيس الإداري الأعلى ليتخذ القرار (إما مدير الديوان أو الوزير الأول نفسه)، وترجع الكلمة للوزير الأول بالنسبة للمواضيع التي لها أهمية كبرى والتي أثيرت بشأنها خلافات بين ممثلي الوزراء (وعمليا يفصل فيها مدير الديوان)[3].

تجدر الإشارة إلى أنه بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 الذي ألغى منصب رئيس الحكومة ألغي معه مجلس الحكومة، فأصبحت مشاريع القوانين تطرح مباشرة على مجلس الوزراء لدراستها والمصادقة عليها، أما طرح المشروع التمهيدي للنص القانوني على اجتماع الحكومة فهو مجرد عمل يدخل في إطار

1- بوحميدة عطاء الله، مرجع سابق، ص 91.

2- ياسين ربوح، مرجع نفسه، ص 227.

3- بوحميدة عطاء الله، مرجع سابق، ص 93.

تنسيق العمل الحكومي فقط، إلا أنه بالمقابل قد حافظ التعديل الدستوري لسنة 2008 على دور الوزير الأول في المبادرة بمشاريع القوانين بشكل منفرد كما نصت المادة 119 من الدستور[1].

2- مرحلة عرض مشروع القانون على مجلس الدولة: يلعب مجلس الدولة دورا كبير في إثراء المشاريع القوانين من خلال الآراء الاستشارية التي يقدمها للحكومة، ويستمد مجلس الدولة اختصاصه الاستشاري من الدستور وتحديدا من الفقرة الثالثة من المادة 136 من الدستور التي تنص على أن "... تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة "، ولممارسة مجلس الدولة لوظيفته الاستشارية يخضع لإجراءات قانونية نصت عليها المادة 35 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة واختصاصاته حسب آخر تعديل له في سنة 2018 على أن "يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية"[2]، ونصت أيضا المادة 36 من نفس القانون على أن" تبدي اللجنة الاستشارية رأيها في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر".

الملاحظ من خلال تعديل القانون العضوي 98-01 لسنة 2018 ، بموجب القانون العضوي 18-02، والذي مس الجانب الاستشاري لمجلس الدولة وذلك تماشيا مع الإصلاحات التي أتى بها القانون 16-01 المتعلق بتعديل دستور 96 ، فقد تم دمج أو استبدال الجمعية العامة التي كانت تشرع في دراسة وإعداد تقارير مشاريع القوانين ذات الطابع العادي، واللجنة الدائمة التي كانت تتولى دراسة وإعداد تقارير مشاريع القوانين ذات الطابع الإستعجالي، في لجنة واحدة تسمى اللجنة الإستشارية[3] نسبة إلى دورها،

1- بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص 175.

2- أنظر المادة 35 من القانون العضوي 98- 01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر، العدد 37 الصادرة بتاريخ 1998/06/01،المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جوان 2011 والصادر في ج ر، العدد 43 بتاريخ 2011/08/03، والمعدل والمتمم أيضا بموجب القانون العضوي 18-02 المؤرخ في والصادر في ج ر العدد 15 بتاريخ 07 مارس 2018.

3- أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.ق.ع/ م.د/18 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1439 الموافق 13 فبراير سنة 2018، يتعلق بمطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، للدستور.

بالإضافة إلى وجوب مرور الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في المسائل العاجلة وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية على مجلس الدولة لإبداء رأيه حوله عكس ما كان عليه الوضع قبل التعديل[1].

ولتتبع مسار النص القانوني المصادق عليه من طرف الحكومة والمراد أخذ رأي بشأنه، منذ قدومه إلى مجلس الدولة إلى غاية إعادة إرسال التقرير النهائي إلى الأمانة العامة للحكومة، لابد من الرجوع إلى المواد 35 و36 و37 و38 و39 من القانون العضوي 18-02، وكذا النظام الداخلي المحدد لعمل مجلس الدولة 2018[2]، لمعرفة أهم الإجراءات المتبعة والتي يمكن اختصارها فيما يلي:

أ - **تسجيل الإخطار وإيداع المشروع:** يتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين ومشاريع الأوامر من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليها، وتكون مرفقة بجميع عناصر الملف المحتملة[3] من عرض الأسباب وتوقيعات الوزراء وتحكيم الوزير الأول إن وجد[4]، ويودع ملف مشروع القانون أو مشروع الأمر لدى أمانة مجلس الدولة، ليقيد بعد ذلك في السجل الخاص بالإخطارات حسب ترتيب ورودها زمنيا[5]، ويتم تسليمه إلى رئيس مجلس الدولة ليباشر إجراءات المتعلقة بإعداد الرأي.

ب – تشكيل وعمل اللجنة الاستشارية: بعد أن يودع مشروع القانون أو الأمر لدى أمانة مجلس الدولة، مرفقا بالملف الخاص به، يتولى رئيس مجلس الدولة تشكيل لجنة استشارية ويرأسها والمتكونة من محافظ الدولة ورؤساء الغرف، وثلاثة (03) مستشاري الدولة يقوم بتعينهم[6]، ويقوم بعد ذلك رئيس مجلس الدولة

1- أنظر المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- النظام الداخلي لمجلس الدولة لسنة2018، المصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 سبتمبر 2018، الصادر في ج ر، العدد 66، بتاريخ 27 أكتوبر 2018،

3- أنظر المادة 41 من القانون العضوي 18-02.

4- حاكم أحمد، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية-دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير في القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان،2015-2016، ص 116.

5- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998، المحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر، العدد 64 الصادرة بتاريخ 1998/09/30.

6- أنظر الفقرة الأولى من المادة 37 من القانون 18-02.

بتعيين أحد أعضاء اللجنة الاستشارية مقررا[1]، أو أكثر حسب أهمية المشروع وحجم العمل الذي تتطلبه الدراسة[2]، بعد تشكيل اللجنة الاستشارية من قبل رئيس مجلس الدولة لإبداء الرأي حول مشروع القانون أو مشروع الأمر المعروض أمامها، نميز بين دراسة المشروع في الحالة العادية أو في الحالة الاستثنائية كما يلي:

- **رأي اللجنة الاستشارية في الحالة العادية:** يتولى العضو المقرر بعد تعيينه الاطلاع على ملف مشروع النص، ومدى استيفاءه لجميع الشروط المطلوبة من تأسيس قانوني وتسبيب وروده في شكل مواد، ليقوم بعد ذلك بالدراسة المعمقة للنص القانوني، ويمكنه الاستعانة بخبير مؤهل أو أكثر حسب طبيعة الموضوع محل الدراسة، المعين من قبل رئيس مجلس الدولة موجب أمر بعد أخذ رأي مكتب المجلس[3]، كما يمكن لرئيس مجلس الدولة تعيين فوج عمل تلقائيا أو بطلب من المقرر لمساعدته في أشغاله[4]، يتولى المستشار الدولة المقرر تنظيم سير الأشغال وكيفية تنفيذ مهمته، ويبرمج الاجتماعات وجلسات العمل الضرورية، لاسيما مع ممثلي القطاع الوزاري المبادر بمشروع القانون أو الأمر.

بعد انتهاء المقرر من أشغاله يحرر تقريرا يبلغه إلى أعضاء اللجنة الاستشارية، لتجتمع اللجنة الاستشارية بدعوى من رئيسها من أجل إجراء مناقشة عامة حول مشروع التقرير، بحضور الوزير المعني أو من يمثله برتبة مدير مركزي على الأقل، دون أن يكون لهما حق المشاركة في المداولات.

يفتتح رئيس مجلس الدولة الجلسة ويحيل الكلمة للمقرر لعرض مشروع التقرير، ثم لمحافظ الدولة لإبداء ملاحظاته حول المشروع، يسير الرئيس المناقشات ويدون كاتب الجلسة ملاحظات أعضاء اللجنة الاستشارية والوزير المعني أو من يمثله في سجل خاص معد لهذا الغرض.

1- المادة 41 مكرر من القانون العضوي 18-02، مرجع سابق.
2- المادة 122 من النظام الداخلي لمجلس الدولة لسنة 2018.
3- المادة 117 من النظام الداخلي لمجلس الدولة لسنة 2018.
4- المادة 123 من النظام الداخلي لمجلس الدولة لسنة 2018.

تتم المصادقة على التقرير النهائي بأغلبية الأصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا، ويرسل في الأخير رئيس مجلس الدولة إلى الأمين العام للحكومة، رأي مجلس الدولة في خمسة (05) نسخ، وتحتفظ النسخة الأصلية بأرشيف المجلس[1].

- **رأي اللجنة الإستشارية في الحالة الإستثنائية:** في حالة التنبيه على الاستعجال من الوزير الأول، يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون أو الأمر والملف المرفق به إلى رئيس اللجنة الاستشارية الذي يعين بدوره مقررا من بين أعضاء اللجنة- كما سبق الإشارة إليه في الحالة العادية- ليقوم بنفس الدراسة السابقة لكن في وقت وجيز، ويقدم التقرير النهائي بشأنه، ليحدد بعد ذلك رئيس اللجنة الاستشارية تاريخ الجلسة لدراسة مشروع القانون أو الأمر، ويخبر الوزير المعني ومحافظ الدولة وأعضاء اللجنة بذلك، يسير رئيس اللجنة أشغال الجلسة حيث يقوم أعضاء اللجنة الاستشارية مناقشة محتوى التقرير النهائي المعد والمقدم من طرف العضو المقرر، ليصادق في الأخير على التقرير النهائي المتضمن رأي مجلس الدولة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، ويوقع عليه كل من المقرر ورئيس اللجنة الإستشارية، ويرسل أيضا كما هو الحال في الحالة العادية، رئيس مجلس الدولة إلى الأمين العام للحكومة، رأي مجلس الدولة في (05) نسخ، وتحتفظ النسخة الأصلية بأرشيف المجلس[2].

ج- **رأي مجلس الدولة ومدى قوته الإلزامية:** يتضمن رأي مجلس الدولة جميع الاقتراحات والتعديلات التي يراها ضرورية لإثراء النص القانوني ويسهر بصفة خاصة مراعاة ما يلي[3]:

مدى مطابقة النص للدستور والاتفاقيات الدولية المصادق عليها والنصوص التشريعية السارية المفعول، وملائمة النص وصياغته وانسجامه مع المصطلحات المستعملة وكذا قابليته للتطبيق وآثاره.

على إعتبار أن مجلس الدولة الجزائري، يلعب دورا كبير في المساهمة في صناعة جودة النصوص القانونية وإثراءها، وذلك بحكم التكوين القانوني والمهني والفني لقضاة المجلس واعتمادهم على الخبراء عند الحاجة، يسمح لهم بتصويب النصوص القانونية لما يعتريها من نقص، وكذا معرفتهم

1- أنظر المواد 138،137،130،129،128،127،126،125 من النظام الداخلي لمجلس الدولة لسنة 2018.
2- أنظر المواد 132، 133، 134، 135، 137، 138 من النظام الداخلي لمجلس الدولة لسنة 2018.
3- أنظر المادة 136 من النظام الداخلي لمجلس الدولة لسنة 2018.

لمقتضيات نشاط الإدارة العمومية والتوفيق بين هذه المقتضيات وحماية حقوق وحريات الأفراد[1].

ومع الإصلاحات الدستورية لسنة 2016، تم توسيع وتعزيز الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة بموجب القانون العضوي 18-02، ليطال الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في المسائل المستعجلة وإجبارية خضوعها للاستشارة من الناحية الشكلية فقط مثلما هو الحال بالنسبة للمشاريع القوانين، لكن من الناحية الموضوعية ومدى قوة الرأي والأخذ به، فيبقى الأمر اختياري للسلطة التنفيذية فتستطيع تنقيح المشروع على ضوء ما جاء في التقرير الاستشاري، كما تستطيع أن تُبقيه على الحال الذي كان عليه وتتجاهل التقرير[2]، وهذا على عكس مجلس الدولة الفرنسي الذي تعتبر استشارته إلزامية من الناحية الشكلية والموضوعية، لأن منذ بداية نشأة مجلس الدولة الفرنسي في السنة الثامنة للثورة 1799 في المادة 52، الذي كان يلعب دورا استشاريا بالنسبة للإدارة والحكومة في مشاريع القوانين وذلك لمختلف مراحل نشأته حيث بقي محافظا على هذا الاختصاص إلى يومنا هذا[3].

3- مرحلة عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء: يُشكل مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية والهامة التي تهم الأمة واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها[4]، يستمد اسمه من كونه هيئة وزراية جماعية تنعقد برئاسة رئيس الجمهورية[5]، تتولى تحديد سياسة الحكومة العامة[6]، على أن يعرض ملف مشروع القانون كاملا مفروقا برأي مجلس الدولة في آخر مرحلة له على مجلس الوزراء، قبل أن يودعه الوزير الأول في مكتب غرفتي البرلمان حسب الحالة، وهذا ما نصت عليه المادة 3/136 من

1- صاش جازية،(دور مجلس الدولة في تكريس دولة القانون)، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة، الجزائر، العدد 37، أكتوبر 2015، ص21.

2- محمد هاملي، مرجع سابق، ص15.

3- زروق العربي وخروبي ياسمينة، (دور مجلس الدولة في صناعة النصوص القانونية في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة الشلف، المجلد 5، العدد 1،جوان 2019، ص 107.

4- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور1996- السلطة التنفيذية، ج 3، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2012، ص110.

5- أنظر المادة 77 /4 من القانون 08-19 المتعلق بتعديل دستور1996 لسنة 2008.

6- بدير يحيى، مرجع سابق، ص 19.

الدستور بالقول"...تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".

الملاحظ من خلال هذه المادة أن المؤسس الدستوري الجزائري وظف عبارة يعرض"Présenté " ولم يستعمل عبارة يتداول "Délibéré"، مثلما استعملها المؤسس الفرنسي في المادة 2/39 من دستور 1958[1]، والغرض من ذلك أن يطلع رئيس الجمهورية على مشاريع القوانين بحكم أنه رئيس مجلس الوزراء ويعطي رأيه فيها، وهذا يعتبر إدخالا لرئيس الجمهورية في تحضير مشروع القانون وإحاطته به علما حتى يتسنى له إدخال تعديلات عليه وفق نظرته وتوجهاته، وبسط سيطرته في المجال المبادرة التشريعية قبل أن يعرض على البرلمان.

4- مرحلة إيداع مشروع القانون لدى البرلمان: بعد استنفاذ ومرور مشروع القانون بجميع المراحل التحضيرية السابقة، وتحريره في شكل مواد وإرفاقه بمذكرة إيضاحية تبين الأسباب الداعية لاتخاذه، يقوم الوزير الأول بإيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، ويودع كل مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، طبقا للإجراءات المنصوص عليها في المادتين 136 و137 من الدستور، ويشعر مكتبي الغرفتين بذلك حسب الحالة، على أن يتلقى مكتب الغرفة مشروع القانون المودع لدى الغرفة الأخرى للاطلاع عليه[2].

1- نصت المادة 2/39 من دستور الفرنسي لعام 1958،على أن " تتم المداولة حول مشاريع القوانين في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة..." ؛ **انظر أيضا:**

- Art 39/2 « Les projets de loi sont délibères en conseil des ministres après avis du conseil d'État … »

- أنظر نص المادة 20 من القانون 16-12، مرجع سابق. 2

المبحث الثاني:

دور مجلس الأمة في إقرار القانون

يباشر مجلس الأمة صلاحياته التشريعية مهمة في صناعة القانون ابتداء من مرحلة إعداد القانون كما سبق الإشارة إليه سابقاً، وتليها مراحل مختلفة أخرى تتصدرهم مرحلة إعداد وضبط جدول أعمال مجلس الأمة بداية كل دورة برلمانية ليتم من خلالها الدخول في مرحلتي الإيداع والدراسة، أين يتم إيداع مشاريع أو إقتراحات القوانين بمكتبي غرفتي البرلمان حسب الحالة، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016، لتحال بعد ذلك المشاريع أو الاقتراحات للدراسة المعمقة على مستوى اللجان البرلمانية المختصة وتكون موضوع مناقشة والتصويت من قبل غرفتي البرلمان على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، وفي كل الأحوال تكون مصادقة مجلس الأمة على النصوص المحالة إليه وفق إجراءات ونصاب مقررة دستوريا آخر مرحلة يمر بها النص القانوني على مستوى البرلمان، إلا في حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان حول قانون ما، فوجب على طرفي الخلاف إتباع الإجراءات المقررة دستوريا لحل الخلاف، وإلا فالكلمة الأخيرة و الفاصلة تعود للمجلس الشعبي الوطني حسب ما أقره التعديل الدستوري لسنة 2016 بعد طلب الوزير الأول الفصل في الخلاف **(المطلب الأول)**، ولا يكتمل إقرار القانون بعد هذه المراحل المهمة والضرورية في صناعة القانون إلى بعد خضوعه لإجراءات لاحقة يمكن أن تبتدئ بالمداولة الثانية أو حق الاعتراض لتختتم في كل الأحوال بمرحلتي الإصدار والنشر حتى يدخل القانون حيز النفاذ **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: الإجراء التشريعي بمجلس الأمة لإقرار القانون

على اعتبار أن مجلس الأمة الطرف الثاني في السلطة التشريعية وفقا لنص المادة 112 من التعديل الدستوري 2016، فيقضي ذلك منه ممارسة الوظيفة التشريعية وفق الوجه المقرر للغرفة الأولى مع بعض الاختلاف أوجبه المؤسس الدستوري، فيكون كلاهما شريكا على قدم المساواة في أداء العمل

التشريعي[1]، حيث يمر مشروع أو اقتراح القانون بعدة مراحل على مستوى مجلس الأمة، إلى غاية الانتهاء بالموافقة على صياغة نهائية له، حيث تشارك الحكومة غرفتي البرلمان في صناعة النص القانوني في مختلف مراحله، ويبتدئ العمل التشريعي بمجلس الأمة بأول إجراء جوهري والمتمثل في إعداد ضبط جدول أعماله وما يتضمنه من مواضيع يرتكز على سن القوانين الذي تفتتح بمرحلتي الإيداع ودراسة النص القانوني على مستوى اللجنة المختصة **(الفرع الأول)**، وتليها مرحلة المناقشة والتصويت، وتختتم بالمصادقة على القوانين **(الفرع الثاني)**، لكن ليس في كل الحالات تتم المصادقة على القوانين ولا يمكن اعتبارها إجراء آلي يلي مباشرة عمليتي المناقشة والتصويت بل مكن المؤسس الدستوري خاصة الغرفة العليا وكذا الغرفة السفلى من حق تعديل النصوص القانونية لكن ليس بشكل مباشرة ولكن عن طريق حق الخلاف كآلية للتعديل النصوص القانونية **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول: ضبط جدول الأعمال وإجراءات إيداع ودراسة النص بمجلس الأمة

بعد الخطوة الأولى في سن القوانين والمتمثلة في المبادرة باقتراح أو بمشروع قانون، وقبل أن يشرع مجلس الأمة في مراحل صناعة القانون وجب عليه أعداد وضبط جدول أعماله بداية كل دورة تشريعية(**أولا)**، ليتم بعد ذلك استقبال إيداع الاقتراحات أو المشاريع أمام مكتبي غرفتي البرلمان حسب الحالة، والملاحظ أنه قبل التعديل الدستوري 2016 كان الإيداع يقتصر على مكتب المجلس الشعبي الوطني فقط دون مكتب مجلس الأمة، لكن بعد التعديل مكن المؤسس الدستوري مجلس الأمة من حق استقبال اقتراحات أو مشاريع القوانين ودراستها شريطة أن تتعلق بالمجالات المحددة دستوريا في المادة 137 منه **(ثانيا)**، لتحال المقترحات أو المشاريع أمام اللجان المختصة بمجلس الأمة لدراستها **(ثالثا)**.

أولا: ضبط جدول أعمال مجلس الأمة كآلية لبداية نشاطه البرلماني

يعد العمل التشريعي من أهم الأعمال التي تتولى السلطة التشريعية بغرفتيها إجراءات سيره ويدخل في دائرة اختصاصها الأصيل، ولا يتسنى لها أداء هذه المهمة الصعبة والمعقدة على أكمل وجه،

1- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مرجع سابق، ص138.

إذا لم تحطه ببرنامج عمل مسبق، يتمثل أساسا في جدول أعمالها بداية كل دورة تشريعية، الذي من خلاله يتم ترتيب الأولويات بما يتماشى وما تقتضيه المصلحة العامة للمواطنين، مما يتطلب تدخل السلطة التنفيذية التي تلعب دورا كبيرا ومهيمنا في إجراءات ضبطه وتحديده حسب الأولوية الذي يتطلبها برنامج عملها ويتماشى مع سياستها العامة للدولة، لهذه الأهمية لجدول الأعمال وجب الوقوف على مفهومه وكذا إجراءات وضعه وضبطه على مستوى مجلس الأمة وهذا سوف يتضح وفق ما يلي:

1- مفهوم جدول الأعمال: يتولى البرلمان ضبط جدول أعماله بداية كل دورة تشريعية، وكذا بداية أي جلسة تعقدها إحدى غرفتيه، باعتبار أن جدول الأعمال يعد المرحلة الأولى التي يتم من خلالها تنظيم وتوجيه النشاط البرلماني، وفقا لترتيب الأولويات التي تحددها الحكومة، ونظرا للأهمية التي يتميز بها جدول الأعمال، ارتأينا في هذا البند التطرق إلى تعريفه وتحديد مضمونه وهذا وفق الشرح الآتي:

أ- **تعريف جدول الأعمال:** لقد وردت عدة تعاريف لجدول أعمال البرلمان تناولها بعض الفقهاء وأساتذة القانون نذكر منها: تعريف الفقيه دوجي **Duguit** لجدول الأعمال على أنه " ذلك العمل الذي يحتوي مجموعة المواضيع التي تكون محل نقاش في جلسة معينة "[1]، وعرفه الأستاذ موريس دفرجيه على أنه "برنامج مناقشة البرلمان"[2]، كما عرف أيضا على أنه" البرنامج الذي بموجبه تدار المناقشات في جلسة البرلمان العامة، أي برنامج عمله خلال اجتماعاته، ولا يدخل في ذلك بطبيعة الحال برامج عمل اللجان المختلفة، إن كانت ما تنتهي إليه هذه اللجان من تقرير هو المورد الذي يمد البرلمان بالموضوعات التي يناقشها على وجه العموم"[3]، وقد عرفه أيضا الأستاذ سعيد بوشعير على أنه " ذلك التصرف البرلماني

1- سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 84.

2- موريس دفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1992، ص114.

3- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بالقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 232، نقلا عن عادل الطبطبائي، جدول أعمال البرلمان، مقال منشور في مجلة الحقوق، العدد الثالث، السنة العاشرة، جامعة الكويت، سبتمبر 1986، ص .15

الذي بموجبه يحدد برنامج عمل النواب في دورة تشريعية أو في جلسة واحدة أو عدة جلسات بحسب طبيعة العمل المطلوب انجازه"[1].

من خلال هذه التعاريف يمكن القول أن جدول الأعمال البرلمان يعد أداة مهمة لضبط وتنظيم عمل غرفتي البرلمان لجلسة أو عدة جلسات مختلفة حسب أولوية المواضيع التي يحددها المشرع بالتشاور مع المنفذ وإعطاء أولوية لما تؤكد الحكومة على أسبقيته تنفيذا لبرنامج عملها.

ب- مضمون جدول أعمال مجلس الأمة: يتضمن جدول الأعمال المجلس جميع المواضيع المحددة بالتشاور مع الحكومة وذلك بداية كل دورة تشريعية، وتدخل هذه المواضيع ضمن العمل البرلماني سواء تعلق الأمر بالتشريع أو الرقابة أو المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور والقانون العضوي والنظام الداخلي[2]، وهذا ما قد فصلت فيه المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، إذ تناولت بالترتيب ما يتضمنه جدول الأعمال حسب الترتيب التالي:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية والمتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي: يمكن القول أنه بعدما خول المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 لمجلس الأمة حق المبادرة باقتراح القوانين في مجالات محددة[3]، أصبح من حق مكتب مجلس الأمة استقبال مشاريع القوانين بالأسبقية المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي والمقدمة من قبل الوزير الأول، لتتولى لجنة القانونية والإدارية بمجلس الأمة دراسة مشروع القانون، وإبداء رأيها فيه وذلك في شكل تقرير، ترسل نسخة منه إلى مكتب المجلس، كما بتم توزيع هذا التقرير على جميع أعضاء المجلس قبل انعقاد الجلسة العامة المعنية باثنين وسبعين (72) ساعة على الأقل[4]، وهذا تمهيدا لمناقشته من قبل الأعضاء، حيث يقوم المقرر بتقديمه في جلسة عامة[5].

1- سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص .85

2- سعاد عمير، مرجع سابق، ص .84

3- المادة 136 من التعديل الدستوري2016.

4- أنظر المادة 43 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

5- أنظر المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

- **مشاريع واقتراحات القوانين التي لم تعد اللجنة المختصة بمجلس الأمة تقارير بشأنها في الآجال المحددة قانونا:** استنادا إلى نص المادة 25 من القانون العضوي 16-12 فقد أجاز المشرع إمكانية تسجيل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون، لم تعد اللجنة المختصة المحال عليها تقريرا بشأنها في أجل شهرين (2) من تاريخ الشروع في دراسته، ويكون ذلك بناء على طلب من الحكومة وموافقة مكتب مجلس الأمة[1].

- **اقتراحات القوانين التي يقدمها 20 عضوا، طبقا لأحكام المادة 136 الفقرة الثانية من الدستور، وفي المسائل المنصوص عليها في أحكام المادة 137 الفقرة الأولى من نفس الدستور والتي أعدت تقارير بشأنها:** يولي مجلس الأمة أهمية وأولوية في ترتيب جدول أعماله للاقتراحات القوانين التي يقدمه عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة، في المواضيع المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور[2].

- **النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني والتي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية:** يدرج أيضا مجلس الأمة بالأولوية في جدول أعماله النصوص التي صوتت عليها الغرفة السفلى، وقد أعدت اللجان الدائمة للمجلس تقارير بشأنها، حيث تختص كل لجنة بدراسة كل مشروع أو اقتراح قانون يدخل في نطاق اختصاصها ثم تبدي رأيها فيه وذلك في شكل تقرير تمهيدي يقدمه مقرر اللجنة المختصة في الجلسات العامة، حيث تساعد هذه التقارير المجلس على مناقشة النصوص القانونية المعروضة أمامه وعليه يمكن القول أنه بمجرد إحالة النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني على اللجنة المختصة يسجل ضمن جدول الأعمال لتتم مناقشته في أول دورة للمجلس[3].

1- تشير المادة 25 من القانون العضوي 16-12 على إمكانية تسجيل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريرا نشأنه في جل شهرين (2) من تاريخ الشروع في دراسته، وهذا ما أكدت عليه أيضا المادة 44 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

2- أنظر المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3- سعاد عمير، مرجع سابق، ص 84.

- **الأسئلة الشفوية:** تعتبر الأسئلة الشفوية وسيلة إعلامية ورقابية لأعضاء البرلمان حول تصرفات الحكومة[1]، سوف نتعرض لها بالتفصيل في الباب الثاني.

- **المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور والقانون العضوي والنظام الداخلي:** يضع أيضا مجلس الأمة في جدول أعماله مختلف المسائل التي تدخل في طبيعة العمل البرلماني لمجلس الأمة، والتي نص عليها كل من الدستور والقانون العضوي الناظم لعلاقة البرلمان مع الحكومة وفصل فيها النظام الداخلي لمجلس الأمة ومن بينها إدراج جدول أعمال المعارضة البرلمانية، التشريع بالأوامر المقررة لرئيس الجمهورية في المسائل العاجلة، أو رفع الحصانة البرلمانية، إلى غير ذلك من المسائل.

2- إجراءات وضع وضبط جدول أعمال المجلس الأمة: إن مسألة تحديد جدول الأعمال مجلس الأمة أو حتى المجلس الشعبي الوطني وإن كانت تبدو نظريا إجراء شكليا فقط إلا أنه في الواقع إجراء مهم ورئيسي، كونه يعد مفتاح للنشاط البرلماني وترجمة حقيقية لمدى استقلالية وتحكم البرلمان في تنظيم وضبط سير أعماله أو خضوعه للجهاز التنفيذي[2]، وعليه يمكن القول أن المشرع الجزائري قد أشرك عملية ضبط جدول أعمال دورة البرلمان بين كل من أعضاء مكتبي غرفتي البرلمان وممثل الحكومة من خلال اجتماعهم في إحدى مقري غرفتي البرلمان بالتناوب في بداية كل دورة برلمانية، إلا أن هذه الشراكة غير متوازنة وتبين هيمنة الحكومة في ضبط جدول الأعمال من خلال النقاط التالي:

أ- **أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال:** قد منح المشرع الجزائري الحكومة الأولوية في ضبط جدول أعمال غرفتي البرلمان حسب الأولوية التي تراها وكذا الأهداف التي ترمي إلى تحقيقها وإدرجها في برنامجها، وهذا ما نصت عليه المادة 15 من القانون العضوي 12/16 بالقول" يجتمع مكتب الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، بالتداول في بداية دورة

1- سعاد عمير، مرجع سابق، ص 85.

2- حميد مزياني، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري-دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 96.

البرلمان، لضبط جدول أعمال الدورة، تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة"[1]، ويمكن أن نضيف أن مرد هيمنة وتدخل الحكومة في ضبط برنامج العمل التشريعي لغرفتي البرلمان إلى أن الحكومة هي غالبا ما تبادر بالتشريع وهي المكلفة بتنفيذ السياسة العامة للدولة، وهي مسئولة في ذلك أمام البرلمان[2]، لذا منحها المشرع الجزائري هذه الأولوية.

ب- إدراج نقاط أخرى في جدول أعمال الدورة العادي: قد مكن المشرع الجزائري من خلال المادة 15 من القانون العضوي 16-12 كل من أعضاء مكتبي غرفتي البرلمان وممثل الحكومة من أدارج نقاط أخرى يرونها مهمة عند الاقتضاء في جدول أعمال بداية كل دورة.

ج- سلطة الحكومة في تقدير المشاريع المستعجلة: يمكن للحكومة عند إيداع مشروع قانون أن تؤكد على استعجاله وإدراجه في جدول أعمال البرلمان دون تأجيل لدورة لاحقة هذا ما نصت عليه المادة 16 من القانون العضوي 12/16[3].

د- استشارة الحكومة في جدول أعمال جلسات كل غرفة : جعل المشرع بموجب نص المادة 17 من القانون العضوي12/16[4]، ضبط جدول أعمال الجلسات بيد مكتب كل غرفة لكن بعد استشارتهما وجوبا للحكومة في ذلك، وتأتي هذه الاستشارة كوسيلة تأثير تضمن من خلالها الحكومة احترام غرفتي البرلمان لجدول أعمال الدورة المتفق عليه مسبقا، كما يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريرا بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته، بناءا على

1- المادة 15 من القانون العضوي 16-12سالف الذكر.

2- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، د.ط، دار هومة، الجزائر،2002، ص 56.

3- تنص المادة 16 من القانون العضوي 16-12 على أنه" يمكن الحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تؤكد على استعجالتيه".

4- تنص المادة 17 من القانون العضوي 16-12على أن" يضبط مكتب كل غرفة، بإستشارة الحكومة، جدول أعمال جلساتها".

طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة طبقا للمادة 25 من القانون العضوي 16/12[1].

تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري من خلال التعديل الأخير لسنة 2016 قد حاول التخفيف من وطأة هيمنة الحكومة على ضبط جدول أعمال البرلمان وذلك بمنح المعارضة البرلمانية حق المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية خاصة التشريعية، ومكنها أيضا من حق تخصيص جلسة شهريا لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة أمام كل غرفة من غرفتي البرلمان طبقا للمادة 114 منه، هذا ما أكد عليه المشرع في المادة 18 من القانون العضوي 12/16 والتي تنص على أنه " **تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة وفقا لأحكام المادة 114 من الدستور، يحدد النظام الداخلي لكل غرفة شروط وكيفيات إجراء هذه المناقشة**".

ثانيا: إجراءات الإيداع النص القانوني أمام البرلمان

تودع مشاريع أو اقتراحات القوانين لدى مكتب غرفتي البرلمان، سواء مكتب المجلس الشعبي الوطني في الغالب الأعم، أو استثناءاً أمام مكتب مجلس الأمة في حالات محددة دستوريا، وهذا ما ورد النص عليه في المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016[2]، وفصل في شروط وإجراءات الإيداع كل من القانون العضوي 12/16 والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 والمتمثلة في[3]:

1- الشروط القانونية لإيداع مشاريع أو اقتراحات القوانين بمجلس الأمة: جمع المشرع الجزائري في كل من القانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بين جملة من الشروط القانونية

1- أنظر المادة 25 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

2- تنص المادة 137 من التعديل الدستوري 2016 على" **تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة، وبإستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني**".

3- أنظر المواد من 19 إلى 25 من القانون 16-12، كذا المادتين 66 و67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

التي يجب أن يتضمنها أو يحترمها كل من مشروع أو اقتراح القانون أثناء إيداعه بمكتب المجلس الأمة ويمكن إجمالها في:

أ- اشترط المشرع الجزائري لإيداع النص القانوني سواء كان مشروعا مقدم من الحكومة أو اقتراحا مقدم من البرلمان أن يرفق بعرض أسباب اتخاذه وأن يحرر باللغة العربية ويكون في شكل مواد[1].

ب- وجوب توقيع كل اقتراح قانون من قبل عشرين (20) نائبا أو عشرين عضواً من مجلس الأمة، وكذلك وجوب إيداعه من قبل مندوب أصحاب الاقتراح أو من ينوب عنه من موقعي هذا الاقتراح[2].

ج- وجوب إيداع كل اقتراح أو مشروع قانون بمكتب المجلس الشعبي الوطني، بإستثناء المشاريع المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي تودع بمكتب مجلس الأمة[3].

د- وجوب عدم تقديم أي مشروع أو اقتراح قانون إذا كان مضمونه نظير مشروع أو اقتراح تجري دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر(12) شهرا[4]

هـ- وجوب عدم إيداع أي اقتراح قانون يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة في النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير أو حلول نصت عليها المادة 139 من الدستور[5]

2- الإجراءات القانونية لإيداع مشاريع أو اقتراحات القوانين بمجلس الأمة : يمكن أن نفرق بين الإجراءات القانونية المتخذة في حالة إيداع مشروع قانون أو اقتراح قانون وفق ما يلي:

أ- بالنسبة لإيداع مشاريع القوانين:

- يودع الوزير الأول (عمليا الأمانة العامة للحكومة)[6] مشاريع القوانين حسب الحالة إما بمكتب المجلس الشعبي الوطني، أو بمكتب مجلس الأمة.

1- أنظر المادة 19 من القانون العضوي 16-12 و المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2- أنظر المادة 22 من القانون العضوي 16-12 و المادة 66 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

3- أنظر المادة 137 من الدستور والمادة 22 من القانون العضوي 16-12.

4- أنظر المادة 23 من القانون العضوي 16-12.

5- أنظر المادة 139 من الدستور والمادة 22 من القانون العضوي 16-12.

6- بوحميدة عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، مرجع سابق، ص133.

– يشعر مكتب كل غرفة عند استلامه مشروع قانون نظيره بالغرفة الثانية مع استلامه نسخة من مشروع القانون المودع لدى الغرفة الأخرى للاطلاع عليه[1].

تجدر الإشارة أن المشرع الجزائري قد أجاز للحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت تشاء شريطة ألا تكون قد تم التصويت أو المصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، ويعلم المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة والحكومة بذلك، ويترتب على السحب حذف النص القانوني من جدول أعمال الدورة[2].

ب– بالنسبة لاقتراحات القوانين:

– تودع كل اقتراحات القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، دون أن يحدد النص الحالات الواجب إيداعها أمام المكتبين.

– يشعر مكتب كل غرفة عند استلامه اقتراح قانون نظيره بالغرفة الثانية مع استلامه نسخة من اقتراح القانون المودع لدى الغرفة الأخرى للاطلاع عليه.

– يتم إيداع اقتراح القانون من قبل مندوب أصحاب الاقتراح أو من ينوب عنه من موقعي الاقتراح.

– يبلغ إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله، وتبدي الحكومة رأيها لمكتب مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة، خلال أجل قانوني لا يتجاوز الشهرين(02) من تاريخ التبليغ، وفي حالة عدم رد الحكومة يحال اقتراح القانون حسب الحالة على اللجنة المختصة لدراسته.

تجدر الإشارة أيضا أن المشرع الجزائري قد أجاز لمندوبي أصحاب اقتراح القانون من سحب اقتراحاتهم قبل التصويت أو المصادقة عليها، ويعلم المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة والحكومة بذلك، ويترتب على السحب حذف النص القانوني من جدول أعمال الدورة.

1– أنظر المادة 20 من القانون العضوي 16–12.

2– أنظر المادة 21 من القانون العضوي 16–12.

ثالثا: دراسة النص القانوني على مستوى اللجان المختصة

أصبحت اللجان الدائمة بمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 والإصلاحات الدستورية التي أتى بها، ومست مجلس الأمة وأيضا لجانه الدائمة وصار على نهج هذه الإصلاحات كل من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، تقوم بعمل تشريعي أوسع مما كانت عليه قبل التعديل، فإضافة إلى عملها كقناة ثانية تستقبل مشاريع أو اقتراحات القوانين المصوت عليها في المجلس الشعبي الوطني بالدراسة المعمقة دون حق التعديل فيها إلى عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء، أصبحت بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 تستقبل لأول مرة مشاريع أو اقتراحات القوانين في مجالات محددة على سبيل الحصر بالدراسة والمناقشة وحق التعديل والمتمثلة في التنظيم المحلي والتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

يمكن القول أن مشاريع أو اقتراحات القوانين المصوت عليها والقادمة من الغرفة السفلى والمرفقة بالوثائق المتعلقة بها[1] المستوفية للشروط والإجراءات المحددة قانونا في مرحلة الإيداع، تحال إلى اللجان المختصة بمجلس الأمة من طرف رئيس مجلس الأمة لدراستها.

أما بالنسبة للمشاريع أو إقتراحات القوانين المتعلقة بمجال التنظيم المحلي أو التهيئة الإقليم أو التقسيم الإقليمي فتودع بمكتب مجلس الأمة بعد استفاءها لشروط الإيداع وترفق بالوثائق المتعلقة بها، ويشعر مكتب مجلس الشعبي الوطني باستلامها وترسل له نسخة للاطلاع عليها[2]، فبالنسبة لمشاريع القوانين يحيلها رئيس مجلس الأمة للجنة المختصة[3] للدراسة المعمقة والتعديل فيها، كما هو الوضع قائم بالنسبة للجان المجلس الشعبي الوطني، أما فيما يخص اقتراحات القوانين فتبلغ أولا إلى الحكومة من قبل مكتب مجلس الأمة لإبداء رأيها فيها خلال أجل شهرين، أما إذا انقضت هذه المدة ولم تبدي الحكومة

1- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مرجع سابق، ص95.

2- أنظر المادة 20 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

3- تختص لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي بالمسائل المتعلقة **بالدستور...و بالمسائل المتعلقة والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي**"، **أنظر**: المادة 24 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

رأيها، يحيل رئيس مجلس الأمة اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته، ويكون مرفقاً بالمستندات المتعلقة به[1].

1- عمل اللجان المختصة بمجلس الأمة: فصل النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة2017 في كيفية عمل لجانه الدائمة، حيث يتم استدعائها أثناء الدورة من قبل رؤسائها في إطار دراسة مشاريع واقتراحات القوانين وكذا النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، لتباشر عملها في الدراسة مقترح القانون بعد أن يحيله عليها رئيس مجلس الأمة[2]، لا تصح مناقشات اللجنة المختصة إلى بحضور أغلبية أعضائها، وكما تعقد اجتماعاتها بصفة مغلقة ولا يمكنها نشر أو إعلان محاضرها ويتحمل رئيس اللجنة كامل مسؤوليته في الحفاظ على سريه عمل لجنته، وتحفظ أشغال اللجنة لدى أرشيف المجلس عند نهاية كل فترة تشريعية، ولا يسمح بالاطلاع عليها إلا بإذن من رؤسائها.

2- إجراءات عمل اللجان المختصة: تقوم اللجان الدائمة بمجلس الأمة بدراسة وإبداء الرأي وتقديم توصيات وملاحظات[3] وإعداد تقرير حول النصوص التي تعرض عليها وتدخل في دائرة اختصاصها، ويمكن أن نوجز إجراءات عمل اللجان المختصة في مرحلتين:

أ- **المرحلة دراسة المبادرة التشريعية:** ترتكز اللجان المختصة في دراستها المعمقة للنصوص القانونية المعروضة عليها فيما يلي:

1- أنظر المادة 24 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

2- أنظر المادة 33 و34 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

3- بوزيد لزهاري، (عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد9، جويلية 2005، ص82.

– الاستماع إلا ممثل الحكومة كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة[1]، وهذا كلما دعت الضرورة لذلك[2]، ويبلغ رئيس كل غرفة الطلب حسب الحالة إلى الحكومة.

– الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح حول النص المعروض للمناقشة، ويحضر ممثل الحكومة أشغال اللجنة وبإمكانه تقديم تعديلات على اقتراح القانون[3].

– كما يمكنها استدعاء والاستعانة بأشخاص مختصين وذوي خبرة لتقديم توضيحات حول النص[4]. وعلى إثر ذلك يتم إعداد التقرير التمهيدي لعرضه على اللجنة للمصادقة عليه، يقوم رئيس اللجنة بإرسال هذا التقرير إلى مكتب المجلس لطبعه وإرسال نسخة منه للحكومة.

ب– المرحلة اقتراح التعديلات: مكن المشرع الجزائري اللجان الدائمة من حق التعديل [5]على النصوص المعروضة عليها بعد دراستها، ولكن ليس بكل طلاقة وحرية وإنما وفق قيود قانونية نصت عليها المادة 28 من القانون العضوي 16–12 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان وفصل فيها النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 ويمكن أن نميز بين:

1– يحق للجان الدائمة بمجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني الإستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة لذلك ومعنى هذا أن اللجنة الدائمة لها هامش واسع لاستدعاء الوزراء حتى خارج جدول أعمالها الذي عادة ما ينصب على الجانب التشريعي، عمليا عندما ترغب اللجنة في الإستماع إلى أي وزير تقوم بتوجيه طلبها إلى رئيس مجلس الأمة بخصوص النص المحال عليها، مع ذكر اسم الوزير في الطلب كما يتم تحديد التاريخ والساعة والمكان، ويتولى عمليا رئيس اللجنة ترتيب المسألة مع الوزير مسبقا بخصوص تحديد التاريخ والتوقيت ثم يوجه الرسالة إلى رئيس مجلس الأمة الذي يبلغها إلى رئيس الحكومة، **أنظر أكثر تفصيل:** بوزيد لزهاري، مرجع سابق، ص80.

2– أنظر المادة 26 من القانون العضوي 16–12، مرجع سابق.

3– أنظر المادة 68 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

4– أنظر المادة 39 و40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

5– يقصد بحق التعديل: هو كل اقتراح يهدف إلى تغيير **(modification)**، أو تبديل **(remplacement)**، أو إلغاء **(suppression)** حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون، كما يهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد، **أنظر:** الأمين شريط، (حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري–دراسة مقارنة–)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد10، أكتوبر2005، ص61.

– بالنسبة للمشاريع أو اقتراحات القوانين المودعة بمجلس الأمة إبتداءا والمحددة سابقا يحق للجنة المختصة وللحكومة وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات عليها، كما هو الحال بالنسبة للغرفة الأولى وفق شروط وإجراءات يحددها النظام الداخلي[1].

– أما بالنسبة لمشاريع أو اقتراحات القوانين المصوت عليها بالمجلس الشعبي والمحالة على اللجان المختصة من قبل رئيس مجلس الأمة، فإن المادة 28 من القانون العضوي 16–12 قد أكدت علىأنه لا يمكن اقتراح أي تعديل على النص المصوت عليه من قبل الغرفة الأولى، فيما تتولى اللجنة المختصة دراسة التعديلات المقدمة من أعضاء المجلس والبث فيها، ويمكن لها خلال هذه الدراسة أن تدخل تعديلات أخرى، وتختم دراسة النص المحال عليها بالمصادقة على التقرير التكميلي الذي يطبع ويوزع على أعضاء مجلس الأمة ويبلغ للحكومة ويسجل هذا النص في جدول الأعمال.

الملاحظ أنه ينفرد أعضاء الحكومة عن أعضاء مجلس الأمة في تقديم اقتراح التعديلات بالنسبة لاقتراح القوانين في إمكانية حضورهم لأشغال اللجان الدائمة وهو ما يؤكد أن هذا الحضور ليس إجراء شكلي للإعلام والاستماع لرأيها فحسب، بل هو شراكة حقيقية في العمل التشريعي على هذا المستوى[2].

ج– إعداد التقرير: بعد انتهاء اللجان المختصة من دراسة مقترحات القوانين تحرر اللجنة تقريرها حول الموضوع شرط موافقة أعضائها في أجل لا يتعدى شهرين(2) من تاريخ الشروع في الدراسة، كما ترسل نسخة من التقرير إلى مكتب المجلس ليتم بعد ذلك توزيعه على كافة أعضاء المجلس من أجل المناقشة والإثراء وتقديم التعديلات في جلسة العامة وعلنية[3].

1– الأمين شريط، مرجع سابق، ص64، **وأيضا أنظر**: المادة 68 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2– محمد منير حساني، مرجع سابق، ص 117.

3– نصت المادة 133 من التعديل الدستوري 2016 على علنية الجلسات العامة لمجلس الأمة كقاعدة عامة على أن تدون مداولاته في محاضر وتنشر وفقا لما ينص عليه القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان 16–12 غير أنه يمكن لمجلس الأمة عقد جلسات مغلقة وذلك إما بطلب رئيسها أو أغلبية أعضائه أو بطلب من الوزير الأول.

الفرع الثاني: إجراءات المناقشة والتصويت والمصادقة على القوانين بمجلس الأمة

بعد أن تعد اللجنة المختصة تقريرها بمجلس الأمة حول مشروع أو اقتراح القانون تقوم بعرضه على أعضاء المجلس للمناقشة والإثراء، وتحدد لذلك جلسة عامة تبلغ تاريخها وجدول أعمالها إلى أعضاء المجلس والحكومة على حد سواء قبل انعقادها[1]، وإجمالا يمكن القول أن جلسات مجلس الأمة تمر من إعداد القانون إلى إقراره بثلاث إجراءات مهمة تتمثل في المناقشة والتصويت ثم المصادقة على النص المصوت عليه، وسوف نتعرض لهذه الإجراءات من خلال التطرق أولا إلى إجراءات مناقشة وتقديم التعديلات بمجلس الأمة وثانيا إلى إجراءات التصويت والمصادقة:

أولا: إجراءات المناقشة وتقديم التعديلات بمجلس الأمة: نظم القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان كيفية مناقشة وتعديل مشاريع أو اقتراحات القوانين، وترك التفصيل في إجراءات المناقشة وتقديم التعديلات ودراستها للنظام الداخلي لمجلس الأمة وذلك وفق ما يلي:

1- إجراءات المناقشة: لقد أعطى المؤسس الدستوري الجزائري الأولوية في دراسة ومناقشة النصوص القانونية للمجلس الشعبي الوطني من خلال المادة 120 من الدستور 1996، لكن بعد تعديله لسنة 2016 أصبح يوزع ذلك بين المجلسين من خلال المادة 138 منه وفق ضوابط محددة، والتي أوجبت أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، حيث يناقش مجلس الأمة ويصوت على مشاريع القوانين المودعة أمامه ويصادق عليها والمنصوص عليها في المادة 137 من الدستور، وكذا مناقشة اقتراحات أو مشاريع القوانين التي تعرضها عليه الحكومة والمصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني.

ويمكن القول أنه في مرحلة المناقشة تفتتح الجلسة العامة بمجلس الأمة لمناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من قبل رئيس المجلس الذي يدير المناقشات ويسهر على احترام النظام الداخلي[2]، ويشرع في

1- نصت المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أن "يبلغ تاريخ الجلسات وجدول أعمالها إلى أعضاء المجلس والحكومة، قبل انعقادها بعشرة (10) أيام على الأقل...".

2- أنظر المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

مناقشة مشروع القانون أو النص وذلك بالإستماع على التوالي إلى ممثل الحكومة وإلى مقرر اللجنة المختصة فقط دون الأعضاء الآخرين للجنة المختصة[1]، وأخيرا إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق[2]، وكذلك الأمر عند مناقشة اقتراحات القوانين حيث يتم الاستماع إلى مندوب أصحاب المقترح، ثم لممثل الحكومة، فمقرر اللجنة المختصة، وفي الأخير إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، وتنصب التدخلات أثناء المناقشة على مضمون مشروع أو اقتراح القانون[3].

2- إجراءات تقديم التعديلات ودراستها: يعد حق التعديل الإجراء الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة والبرلمان، إذ يمكن لأعضاء البرلمان تقديم تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين[4].

بالرجوع إلى الدستور 1996 في المادة 3/120 التي ضيقت من حق مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية المصوت عليها في المجلس الشعبي الوطني أين كان يقتصر دوره على المناقشة والمصادقة بنصاب أغلبية ثلاثة أرباع (4/3)أعضائه، وبالتالي لم يكن لمجلس الأمة حق تعديل القوانين مباشرة مثلما هو الحال بالنسبة الغرفة الأولى وهذا ما أكدته القانون العضوي 99-02 في المادة 1/28 منه التي نصت على أن يحق للجنة المختصة والنواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة من تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته[5].

أما بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح لأعضاء مجلس الأمة دون نواب المجلس الشعبي الوطني حق تعديل النصوص القانونية المودعة أمامه والمنصوص عليها في أحكام المادة 137 منه، وفصلت فيها المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة وحددت من له الحق في تقديم التعديلات بالقول

1- أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 69 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

2- يسجل أعضاء مجلس الأمة الراغبين في أخذ الكلمة أثناء المناقشات أنفسهم مسبقا في قائمة المتدخلين لدى مكتب المجلس، على أن يغلق باب التسجيل قبل بدء الجلسة بساعة واحدة، وهذا ما نصت عليه المادة 69 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، سالف الذكر.

3- أنظر 65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

4- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص291.

5- أنظر المادة 1/28 من القانون العضوي 99-02، مرجع سابق.

" **تقدم اقتراحات التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس في المسائل التي نصت عليها أحكام المادة137 من الدستور، من قبل الحكومة و/أو اللجنة المختصة و/أو عشرة(10) من أعضاء المجلس...**"، وأضافت نفس المادة 71 وأيضا المادتين 72 و73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بعض الشروط وإجراءات لقبول التعديلات والمتمثلة:

أ- شروط القانونية لقبول التعديلات:

- وجوب تحرير التعديل باللغة العربية ويكون في شكل مادة قانونية،

- وجوب إرفاق مقترح التعديل بعرض الأسباب،

- وأن يخص التعديل مادة واحدة من مواد المشروع أو إقتراح القانون المودع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة جديدة[1].

- وجوب توقيع اقتراح التعديل من قبل أصحابه، ولا يمكن لأي موقع أن يسحب توقيعه بعد إيداعه.

ب- إجراءات المتعلقة بإيداع التعديلات: الملاحظ من خلال المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، أنها قد نصت عن إجراءات تقديم التعديلات من قبل أعضاء مجلس الأمة فقط، فيما يتعلق في النصوص المتعلقة بالمادة 137 من الدستور والمودعة في مكتب مجلس الأمة، أما فيما يخص الحكومة و/ أو مكتب اللجنة المختصة و/أو مندوب أصحاب اقتراح القانون فيمكنهم تقديم اقتراحات التعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة أو المواد محل التعديل.

وبهذا فإن إجراءات إيداع أعضاء مجلس الأمة للتعديلات على النص القانوني تتمثل في:

- يتطلب إيداع اقتراح التعديلات من قبل مندوب أصحاب التعديل أو من ينوب عنه في أجل أربع وعشرين(24) ساعة من الشروع في المناقشة العامة لمشروع أو اقتراح القانون محل التعديل.

- ليفصل أو ليبث بعد ذلك مكتب المجلس في قبول التعديلات أو رفضها شكلا، وفي حالة عدم قبول اقتراح التعديل، يكون قرار المكتب معللا ويبلغ إلى مندوب أصحابه[2].

1- أنظر المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

2- أنظر المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

– تحال التعديلات المقبولة على اللجنة المختصة، وتبلغ إلى الحكومة، وتوزع على أعضاء المجلس.

– قوم اللجنة المختصة بدراسة التعديلات مع مندوبي أصحابها، أو من ينوب عنهم من الموقعين، وذلك بحضور ممثل الحكومة ويتم في الأخير التصويت عليها من قبل أعضاء المجلس في الجلسة[1].

ثانيا: إجراءات التصويت والمصادقة بمجلس الأمة

تتوج مرحلة المناقشة وما ينجر عنها من تعديلات في حدود ما يسمح به القانون، بالتصويت على القانون وذلك وفق أنماط وإجراءات حددها المشرع، لتختتم عملية سن القانون على مستوى الغرفة العليا بالبرلمان الجزائري بمرحلة المصادقة على قانون وفق نصاب محدد دستوريا وإجراءات يحددها القانون.

1-أنماط وإجراءات التصويت: يعد التصويت المرحلة التي يعبر فيها أعضاء البرلمان عن موقفهم بشكل واضح من النص وعن إدارتهم[2]، وقد حدد المشرع كيفية الاقتراع ولكل مجلس الحرية في اختيار نوع الاقتراع الذي يتفق عليه أعضائه، وبين كذلك الإجراءات المتبعة للتصويت، وفق ما يلي:

أ-كيفية التصويت: لقد نصت كل من المادة 30 من القانون العضوي 16-12 والمادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، على أنه يمكن لأعضاء المجلس التصويت والمصادقة إما عن طريق الاقتراع السري أو بالاقتراع العام ويكون هذا الأخير إما برفع اليد أو بالمناداة الإسمية، ويتوقف تحديد نوع الاقتراع على يقرره مكتب مجلس الأمة بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية، وقد أجاز النظام الداخلي للمجلس استعمال الوكالة في حالة غياب أحد الأعضاء عن التصويت في حدود توكيل واحد[3].

ب-إجراءات التصويت: بين المشرع الجزائري من خلال المادة 29 من القانون العضوي 16-12 أن مشاريع أو اقتراحات القوانين تدرس حسب ثلاثة إجراءات للتصويت، حيث يكون إجراء التصويت إما مع المناقشة العامة أو المناقشة المحدودة أو بدون مناقشة[4]، ولقد فصل المشرع في إجراءات المناقشة العامة

1- أنظر المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

2- محمد عفرون، مرجع سابق، ص 35-37

3-أنظر المادة 30 من القانون العضوي 16-12 والمادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

4- **التصويت مع المناقشة المحدودة:** هي المناقشة التي لا تتم فيها التعرض للمناقشة العامة، ويتم التصويت فيها من خلال المناقشة مادة مادة، حيث يقررها مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة بناءا على

على اعتبارها الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين وتجري في مرحلتين متتاليتين **هما: المناقشة العامة، والمناقشة مادة مادة**[1].

– **المناقشة العامة:** يتم الشروع في المناقشة العامة حول النص كله ثم مواده في شكل ملاحظات واقتراحات بحضور ممثل الحكومة، الذي يمكنه أن يرد عليها بناءا على طلبه عقب اختتام المناقشة، كما يمكن كذلك لكل من رئيس اللجنة المختصة أو مقررها أو مندوب أصحاب اقتراح القانون حق الرد، ويقرر مجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة إثر المناقشات إما بالتصويت على النص بكامله أو بالتصويت عليه مادة مادة، أو تأجيله، وتبث فيه الغرفة المعنية بعد إعطاء الكلمة لممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع[2].

– **المناقشة مادة مادة:** من خلال هذه نوع من المناقشة يمكن لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أن يقدم تعديلات شفوية، وإذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم يؤثر على فحوى النص، يقرر رئيس الجلسة توقيفها لتمكين اللجنة في المداولة في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل، ويكون توقيف الجلسة أيضا وجوبي إذا طلب ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون[3].

يتدخل خلال المناقشة مادة مادة، وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة، وبعد هذه التدخلات يعرض للتصويت[4]:

– تعديل الحكومة أو تعديل أصحاب اقتراح القانون.

=طلب الحكومة، سواء كان النص مقترح أو مشروع قانون، أو اللجنة المختصة أو مندوبي أصحاب اقتراح القانون، ورئيس أو مقررها ومندوب الحكومة وأصحاب التعديلات وهذا طبقا للمادة 36 من القانون العضوي 16–12.

أما بالتصويت بدون مناقشة: يطبق هذا النوع من التصويت على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليه طبقا لأحكام المادة 1/142و2 من الدستور، ولا يمكن تقديم أي تعديل عليها، ويعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة.

1– أنظر المادة 32 من القانون العضوي 16–12، مرجع سابق.

2– أنظر المادة 33 من القانون العضوي 16–12 ، مرجع سابق.

3– أنظر المادة 34 من القانون العضوي 16–12 ، مرجع سابق.

4– أنظر المادة 35 من القانون العضوي 16–12 ، مرجع نفسه.

– تعديل اللجنة المختصة في حالة انعدام تعديل الحكومة أو أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضها.

– تعديل النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الترتيب الذي يحدده رئيس كل غرفة، حسب الحالة في انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضه.

– مادة أو مواد مشروع أو اقتراح القانون في حالة انعدام تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة في حالة رفضها المتتالي، بعد التصويت على آخر مادة، يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت.

وبعد هذه التدخلات يعرض للتصويت التعديلات المقترحة، بعد التصويت على آخر مادة يعرض الرئيس النص بكامله، حيث يتم برفع اليد، فيوجه الرئيس طلب إلى المصوتين ب" **نعم**" فيرفعوا أيديهم، ثم يطلب من المصوتين ب "**لا**" بأن يرفعوا أيديهم فيتم حساب الأصوات[1]، وإذا تساوت الأصوات تعاد مناقشته والتصويت عليه في جلسة ثانية، وقبل هذا يجب أن يتأكد الرئيس من توفر النصاب القانوني وحضور أغلبية النواب، فإذا لم يتوفر النصاب تؤجل الجلسة، وفي الجلسة الثانية يصح التصويت مهما كان عدد النواب الحاضرين.

ثالثا: الإجراءات المصادقة على النص بمجلس الأمة

بعد أن يصوت مجلس الأمة على مشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليه طبقا لأحكام المواد 136 و137 و138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يصادق على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، لكن وفق إجراءات قانونية فصل فيها كل من القانون العضوي والنظام الداخلي لمجلس الأمة 2017.

1– نصاب المصادقة: طبقا لأحكام المادة 4/138 من الدستور وكذا أحكام المادة 41 من القانون العضوي 16–12، قد حددتا النصاب المقرر للمصادقة على القوانين، حيث لا تصح المصادقة بمجلس الأمة إلا بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية، وتتم مراقبة النصاب المقرر وجوبا قبل البدء في عملية المصادقة، وفي حالة عدم

1– محمد عفرون، مرجع سابق، ص 37.

اكتمال النصاب يحدد مكتب المجلس بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية[1]، وبعدها يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

الملاحظ أن المؤسس الدستوري في التعديل 2016، قد خفض من نسبة المصادقة مقارنة على ما كان علية الحال قبل التعديل الدستوري والتي كانت مقررة بنسبة ثلاثة أرباع(4/3) أعضاء المجلس حسب ما نصت عليه المادة 3/120 من الدستور 1996 بالقول " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه"، وعليه يمكن القول أن السبب الذي دفع بالمؤسس الدستوري لتخفيض النصاب هو الرغبة في تحرير مجلس الأمة من التبعية للسلطة التنفيذية وذلك بعدم إقحام عدد من الثلث الرئاسي لإكمال نصاب المصادقة.

2- إجراءات المصادقة: بعد عرض النص المصوت عليه من قبل الغرفة الأولى تباشر الغرفة الثانية مناقشة النص بالاستماع إلى ممثل الحكومة مهما كان النص مشروع أو اقتراح قانون، ثم إلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق حيث تتم المناقشة العامة على مجمل النص، فيمكن للجنة المختصة أو ممثل الحكومة دون مندوب اقتراح القانون أخذ الكلمة بناءا على طلب كل منهما، وعلى إثر هذه المناقشات يقرر المكتب إما المصادقة على النص بكامله إذ لم يمكن للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أن يتخذ هذا القرار إلا بعد تدخل ممثل الحكومة دون مندوب أصحاب اقتراح القانون، وتدخل اللجنة المختصة.

وخلال جلسة المصادقة على النص مادة مادة يمكن لرئيس المجلس أن يعرض جزء من النص للمصادقة إذ لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، بعد أخذ رأي ممثل الحكومة واللجنة المختصة، وبعد المصادقة على آخر مادة يعرض النص بكامله للمصادقة[2].

كما يمكن لأعضاء المجلس تقديم ملاحظاتهم كتابيا حول النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، بعد توزيع اللجنة تقريرها التمهيدي عن النص وقبل إعداد التقرير التكميلي، وتودع الملاحظات لدى مكتب اللجنة المختصة، التي يمكنها أن تستمع عند الاقتضاء إلى أصحاب هذه

1- أنظر المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

2- أنظر المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

الملاحظات، وفي الأخير يمكن للجنة المختصة أن تقدم بدورها توصياتها في ضوء استنتاجاتها وملاحظات أعضاء المجلس في تقريرها التكميلي[1].

الفرع الثالث: حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان حول نص القانون

إن عملية سن القوانين ببرلمان يتكون من غرفتين كما هو الحال بالنسبة للبرلمان الجزائري، يمكن أن يشوب العلاقة التي تجمع الغرفتين أثناء المصادقة على القوانين خلاف بينهما وعدم توافق في بعض الأحكام، وعليه ومن أجل تسوية هذا الخلاف اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري على آلية اللجنة المتساوية الأعضاء لفك الخلاف والفصل فيه[2]، بدلا من آلية الذهاب والإياب التي تأخذ بها دول أخرى[3]، وهذا ما أقرته المادة 5/138 من التعديل الدستوري 2016 وحددت بعض الإجراءات لإنعقادها وتنظيمها وتركت التفصيل للقانون العضوي16-12، وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة.

أولا: كيفية تشكيل واجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء:

لقد أوكل المؤسس الدستوري حق المبادرة بانعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء إلى الوزير الأول، محققا بذلك هدفا ظاهره المساواة والحياد بين الغرفتين وباطنه تمكين السلطة التنفيذية من التحكم في زمام العمل التشريعي، وعدم محاولة تمرير أي قانون لا ترغب الحكومة فيه، حيث يقوم الوزير الأول بتبليغ طلبه في انعقاد اللجنة إلى رئيس كل غرفة، خلال10 أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب[4] .

فمن خلال قراءة لنص المادة 138 من الدستور نجد أن المؤسس الدستوري حرص في تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء على ضمان تمثيل بالتساوي لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس لأمة داخل اللجنة، وتجسد من خلال أحكام المادة 89 من القانون العضوي رقم 12/16، وكذا أحكام المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، حيث يضبط مكتب مجلس الأمة من جهته

1- أنظر كل من 78 و المادة 79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع نفسه.

2- سمية نايلي، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري في ظل التعديل الدستوري 2016، رسالة ماجستير، فرع علوم سياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2016-2017، ص 42.

3- بوزيد لزهاري، (اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، ديسمبر 2002، ص 38.

4- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين ميلة، الجزائر، 2009، ص 123.

قائمة ممثليه العشرة (10) في اللجنة المتساوية الأعضاء بالإضافة إلى خمسة (5) أعضاء احتياطيين، وهذا بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقا للتمثيل النسبي أصلا، مع احترام مبدأ تمثيل الأعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون محل الخلاف، ويتم عرض قائمة ممثلي مجلس الأمة مع الاحتياطيين الخمسة من طرف مكتب مجلس الأمة في الجلسة العامة للموافقة عليها، كما لا يقل عدد أعضاء اللجنة المختصة عن خمسة (5) أعضاء، هذه الأخيرة تنتخب ممثليها في اللجنة المتساوية الأعضاء، كما تجدر الإشارة أنه في حالة غياب عضو أو أكثر من ممثلي اللجنة المتساوية الأعضاء يستخلف من بين الأعضاء الاحتياطيين[1].

1- كيفية تشكيل رئيس ومكتب اللجنة: تعقد اللجنة المتساوية الأعضاء أول اجتماع لها بدعوة من أكبر أعضائها سنا، حيث تنتخب مكتبا لها من بين أعضائها، يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقررين اثنين، والرئيس ينتخب من بين أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة من مقرها، أما نائب الرئيس فينتخب ضمن أعضاء الغرفة الأخرى، أما بالنسبة للمقررين فينتخب من كل غرفة واحد[2]، بالنسبة لعدد الأعضاء الممثلين لكل غرفة فقد حدد المشرع ب عشرة 10 أعضاء لكل غرفة محققا في ذلك مبدأ التمثيل السياسي والتقني.

فبالنسبة لمبدأ التمثيل التقني يتجلى من خلال اشتراط ضرورة تمثيل لأعضاء اللجنة المختصة بدراسة النص محل الخلاف بكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بحيث يقل عدد هؤلاء الأعضاء عن خمس أعضاء عن كل غرفة طبقا لنص المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، وذلك من اجل تسهيل مهمة اللجنة للوصول إلى نص موحد في أقصر الأوقات.

أما مبدأ التمثيل السياسي، فيتجسد من خلال اعتماد المجلسين التمثيل النسبي خلال تمثيل كل المجموعات البرلمانية على مستوى المجلسين، وهذا الإجراء من شانه تحقيقا التوازن بين الأغلبية والأقلية في كل غرفة قصد اشتراك جميع الاتجاهات السياسية الممثلة في البرلمان في صياغة النص التوفيقي، إلا

1- المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع السابق.

2- المادة 91 من القانون العضوي 16-12، مرجع السابق.

أن اعتماد مبدأ التمثيل السياسي والتقني داخل اللجنة المتساوية الأعضاء ليس أمرا مطلقا بالنسبة للمجلسين، بل يبقى لكليهما الحرية في تغليب أحد المبدأين على الآخر بحسب طبيعة الخلاف والظروف المحيطة به[1].

2- إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء: تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغ الطلب لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف[2]، وفي هذه المرحلة يضمن رئيس مجلس الأمة كل الوسائل الضرورية لحسن سير أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء[3]، وخلال اجتماع اللجنة تقوم بدراسة الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي تجتمع اللجنة في

مقرها، تنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما[4].

ثانيا: الإجراءات المتبعة لحل الخلاف بين المجلسين: لحل الخلاف بين المجلسين يتم إتباع عدة إجراءات تتمثل في:

1- الإجراءات القانونية لعمل اللجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف:

- تباشر اللجنة أعمالها للبحث في أسباب الخلاف، أي لماذا نشب الخلاف ولماذا اعترض مجلس الأمة عن الحكم أو الأحكام محل الخلاف في النص، يقدم المقرر الذي يمثل مجلس الأمة في اللجنة تقريرا عن أسباب اعتراض مجلس الأمة والاقتراحات التي يرى أعضاءه أنها تحسن وترشد بناء النص التشريعي المعين موضوعيا أو إجرائيا.

- تجري دراسة خاصة بأسباب الخلاف ووضع تصورات واقتراحات لحسمها وذلك من طرف لجنة صياغة مصغرة، بالإضافة إلى ذلك مشروع تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة لتناقشه وتصادق عليه، ويؤكد الدستور أنه بعد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ووصولها إلى اقتراح نص حول الأحكام

1- سعاد عمير، مرجع سابق، ص 128-129.

2- أنظر المادة 2/88 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

3- المادة 88 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

4- المادة 3/88 من القانون العضوي 16-12، مرجع نفسه.

محل الخلاف، تعرض الحكومة هذا النص المقترح على الغرفتين، وهو أمر وجوبي، فالحكومة لا يمكنها في هذه الحالة حفظ النص المقترح وحرمان البرلمان من المصادقة عليه[1].

– تستمع اللجنة متساوية الأعضاء إلى لكل عضو في البرلمان بغرفتيه أو أي شخص ترى في سماعه فائدة لأشغالها، وهذا بعد إرسال رئيس اللجنة الطلب إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة[2]، من أجل الاستماع إلى عضو البرلمان.

– يمكن للحكومة أن تحضر أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء[3].

– تقترح تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، ولا يتناول استنتاجات اللجنة إلا الأحكام التي صوت عليها أو صادق عليها المجلس الشعبي الوني أو مجلس الأمة حسب الحالة، ولم تحصل على الأغلبية المطلوبة، وفي حالة رفض إحدى الغرفتين النص كاملا لا يعطل ذلك من إمكانية اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء[4].

– يبلغ تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها.

– تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، وتبث كل الغرفة في التعديلات المقترحة أولا قبل المصادقة على النص كاملا[5].

2– حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين: وفي حالة استمرار الخلاف ولم تتوصل الغرفتين على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد[6]، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس

1– بوزيد لزهاري، مرجع سابق، ص 41.

2– أنظر المادة 94 من القانون العضوي 16–12، مرجع سابق.

3– أنظر المادة 93 من القانون العضوي 16–12، مرجع نفسه.

4– أنظر المادة 95 من القانون العضوي 16–12، مرجع نفسه

5– أنظر المادة 96 من القانون العضوي 16–12، مرجع نفسه.

6– أنظر المادة 97 من القانون العضوي16–12، مرجع نفسه.

الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك عنه بالنص الأخير الذي صوت عليه[1].

والملاحظ أن الحكومة غير ملزمة في حالة خلاف استمرار الخلاف[2] أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا في النص بدلالة عبارة "**يمكن الحكومة أن تطلب..**"، وفي هذه الحالة نصت نفس المادة 138 في الفقرة 8 منها من التعديل الدستوري 2016 على أن النص يسحب إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني[3]، هذه الحالة لم تكن موجودة سابقا في الدستور 1996 المعدل سنة 2008.

المطلب الثاني: الإجراءات اللاحقة على المصادقة على القوانين

تعد المصادقة آخر إجراء يمر به القانون على مستوى البرلمان، إلا أن القانون لا يكتمل بناءه ويصبح نافذا في مواجهة المخاطبين به إلا بعد استيفائه بعض الإجراءات اللاحقة عليه، إذ يمكن لكل من رئيس الجمهورية أن يعطل مسار النص التشريعي وفق الآليات الدستورية التي تجيز له التدخل في العمل التشريعي، وكذا جهات أخرى دستورية حددتها المادة 187 من التعديل الدستوري 2016[4] لها حق الاعتراض على إصدار القوانين، فقد يعترض رئيس الجمهورية حصريا باستعمال تقنية طلب إجراء مداولة ثانية أو عن طريق آلية إخطار المجلس الدستوري، هذه الأخيرة التي يتقاسمها مع الجهات الأخرى المحددة دستوريا في المادة أعلاه للاعتراض على القانون والنظر في مدى دستوريته قبل إصداره (**الفرع**

1- أنظر المادة 7/138 من القانون 6-01 ، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق، والمادة 97 من القانون العضوي 16-12 ، مرجع نفسه.

2 -Khalfa Mameri, les constitutions algériennes, histoire, textes, réflexions, thala édition, 2008, p 262.

3- أنظر المادة 8/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع نفسه.

4- نصت الفقرة 1 و2 من المادة 187 من الدستور على جهات إخطار المجلس الدستوري بالقول" **يُخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول.**

كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائبا أو ثلاثين(30) عضوا في مجلس الأمة...".

الأول)، وحتى يصير القانون نافذا في مواجهة المخاطبين به لابد من خضوعه لإجرائي الإصدار والنشر وتتولى السلطة التنفيذية القيام بهما **(الفرع الثاني)**[1].

الفرع الأول: النص القانوني بين خضوعه للرقابة الدستورية وحق الاعتراض

بعد تجاوز النص القانوني مرحلتي الإعداد و الإقرار وقبل دخوله في مرحلتي الإصدار والنشر يمكن الاعتراض عليه من قبل جهات محددة دستوريا والتي شاركت في صناعته، وهذا حسب ما نص عليه المؤسس الدستوري من خلال المادتين 187 و145 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث يمكن لكل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول وكذا عدد محدد من أعضاء البرلمان من الإعتراض على القوانين التي يمكن أن تخالف الدستور وذلك عن طريق إخطار المجلس الدستوري ومراقبة مدى دستوريتها **(أولا)**، كما يمتلك رئيس الجمهورية أيضا وحده دون سواه آلية ثانية يمكن من خلالها الاعتراض على القوانين قبل إصدارها والمتمثلة في طلب إجراء قراءة أو المداولة ثانية في قانون تمت المصادقة عليه من قبل غرفتي البرلمان **(ثانيا)**.

أولا: الرقابة على دستورية القوانين بين الإلزام الدستوري وكأداة للاعتراض على القوانين

تطبيقًا لمبدأ سمو الدستور أقر المؤسس الدستوري الجزائري فكرة الرقابة الدستورية في كل الدساتير التي عرفتهم الجزائر منذ الاستقلال، بإستثناء الفترة الفاصلة ما بين جوان 1965 وإلى غاية دستور 1989، وقد تبنت الجزائر الرقابة السياسية[2] كغيرها من بعض بلدان العربية[3]، بدلا من الرقابة القضائية وذلك إقتداءا بفرنسا مهد الرقابة السياسية التي كان لها أسبابها وتداعيات الأخذ بها، وتأخذ الرقابة السياسية هذه التسمية كون تشكيلتها تضم هيئه سياسية يتم اختيار أعضائها وفق ما ينص عليه الدستور وفي الغالب

1- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص .262

2- تعرف الرقابة السياسية بأنها رقابة وقائية تسبق صدور القانون، ومن ثمة تحول دون صدوره إذا خالف نصا في الدستور، وتقوم بهذه الرقابة في الغالب جهة ذات طبيعة سياسية، **أنظر:** محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح- دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا والكويت-، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص69.

3- من الدول العربية التي أخذت بأسلوب الرقابة السياسية نجد لبنان بموجب التعديل الدستوري في 1990/09/21، وموريتانيا في دستور عام 1991، وتونس في دستور 1995، والمغرب في دستورها الصادر عام 1996.
أنظر أكثر تفصيل: محمود صبحي علي السيد، مرجع نفسه، ص.69

تكون من السلطة التنفيذية والتشريعية والسلطة القضائية كما هو الحال بالجزائر، وتهدف الرقابة السياسية إلى الحيلولة دون صدور القانون المخالف للدستور، وبذلك فهي تعد رقابة سابقة في الغالب الأعم على صدور القانون[1]، ويخول المؤسس الدستوري للسلطات محددة صلاحية إخطار المجلس الدستوري[2]، وعليه فإن تحريك الرقابة المجلس الدستوري ليست تلقائية بل تخضع لإجراءات قانونية وجهات محددة دستوريا، هذه الأخيرة أي جهات الإخطار حددتها المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أين ينفرد رئيس الجمهورية من بينهم بإخطار المجلس الدستوري وجوبا في القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان أو ما يعرف برقابة المطابقة، ويتقاسم رئيس الجمهورية مع جهات الإخطار الأخرى الإعتراض على النصوص القانونية التي يتوقع مخالفتها للدستور بما يعرف برقابة الدستورية، لتولى المجلس الدستوري الفصل في مطابقة ودستورية النص القانوني في آجال محددة قانونا تكون آراء المجلس الدستور وقراراته ملزمة لجميع السلطات العمومية والإدارية والقضائية[3].

لكن قبل الحديث عن إلزامية الرقابة على القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان أي (رقابة المطابقة)، وكذا رقابة الدستورية على القوانين التي يتوقع جهات الإخطار المحددة دستوريا مخالفتها للدستور، وجب التطرق في البداية إلى مفهوم الرقابة الدستورية بما تحتويه من تعريف وكذا الجهة الدستورية التي تقوم بها وكيفية الاتصال بها.

1- مفهوم الرقابة الدستورية: يمكن القول أن الرقابة على دستورية القوانين تلعب دورا كبير وأساسيا في الحفاظ على مبدأ سمو الدستور، وضمان احترام السلطات له، وكذلك تكون ضمانة للسلطة التشريعية

1- وديع دخيل إبراهيم، تعاظم دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين، د. ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2019، ص205.

2- شربال عبد القادر، قرارات المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، د.ط، دار هومة، الجزائر، دون سنة طبع، ص39.

3- المادة 3/191 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

في حالة وجود تأثير عليها من قبل السلطة التنفيذية لإصدار قوانين قد تكون مخالفة للدستور[1]، ونظرا لأهمية هذه الآلية سوف نتطرق بإيجاز لتعريفها وتحديد أهميتها والجهة المكلفة بها.

أ- **المقصود بالرقابة الدستورية:** يمكن تعريف الرقابة الدستورية على أنها العملية التي عن طريقها يمكن أن نجعل أحكام القانون متفقة مع أحكام الدستور[2]، أو العملية التي من خلالها يمكن تحقيق التوافق والإنسجام بين القواعد القانونية المختلفة والأحكام الدستورية السائدة في مجتمع ما وفي وقت ما انطلاقا من أن الدستور يشكل الوثيقة الدستورية المتضمنة للقواعد التي تنظم السلطات في الدولة فيما بينها، وتوضح عمل كل سلطة ومدى حقوق الأفراد إزاء هذه السلطات في الدولة[3]

وتعرف أيضا على أنها:" التحقق من مخالفة القوانين العادية لأحكام الدستور تمهيدا لعدم إصدارها إذا كانت لم تصدر بعد، أو إلغائها أو الامتناع عن تطبيقها إذا تم إصدارها"[4].

كما تعرف أيضا بأنها" أحد مستويات الرقابة القانونية وتمثل نموذجا معينا من نماذج الرقابة النظامية وتعرفها المجتمعات التي تميز بين القاعدة الدستورية والقاعدة غير الدستورية ومحورها أن الدستور الصادر من الهيئة التأسيسية يعلو على أي قاعدة أخرى ومن ثم فإنها رقابة تشمل مستويات الرقابة القانونية الأخرى وأن هذه المستويات الأدنى منها لابد أن تكون خاضعة لها"[5].

ب- الجهة المكلفة بممارسة الرقابة الدستورية: لقد أوكل المؤسس الدستوري الجزائري مهمة الرقابة الدستورية إلى هيئة مستقلة تدعى بالمجلس الدستوري ليتكفل بالسهر على احترام مبدأ سمو الدستور[6]، لكن

1- وديع دخيل إبراهيم، مرجع سابق، ص204.

2- الياس جَوادي، رقابة دُستورية القوانين-دراسة مقارنة-، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص29.

3- عبد العزيز محمد سالمان، الرقابة على دستورية القوانين، د.ط، دار الفكر العربي، مصر، 1995، ص.32

4- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، د.ط، دار المطبوعات جامعة الإسكندرية، مصر، 1976، ص14؛ **نقلاعن:** ميهوبي عز الدين، الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق الفعلي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 2، 2014-2015، ص17.

5- عصام سعيد عبد أحمد، الرقابة على دستورية-دراسة مقارنة-، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ليبيا، 2013، ص103.

6- أنظر المادة 182 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

استقلالية المجلس تعد نسبية مقارنة مع طبيعة تشكيلة المجلس المهيمن عليها رئيس السلطة التنفيذية،[1] حيث تضم في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 اثني عشر (12) عضوا موزعين مناصفة بين السلطات الدستورية الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية[2]، ويباشر المجلس الدستوري رقابته على دستورية القوانين عن طريق آلية الإخطار[3]، من قبل جهات دستورية محددة على سبيل الحصر حددتها المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وقد وسعت هذه المادة من جهات الإخطار بعدما كانت

1- إن سلطات رئيس الجمهورية في الجزائر تتنوع وتنتشر لتطال المجلس الدستوري وتشكك في مدى إستقلاليته أعضائه ويتضح ذلك من خلال طريقة تشكيلة المجلس الدستوري التي تضم أربعة أعضاء (04) يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المجلس الدستوري ونائبه الذي يتولى مهمة اقتراح وتعيين الموظفين على مستوى المجلس، ممّا يترتب على ذلك تبعيتهم لرئيس المجلس المعين، ممّا يؤدي إلى نشوء علاقة تبعية بين الموظفين ورئيس المجلس لرئيس الجمهورية، وما يدعم هذه العلاقة والتبعية أكثر، أنّ وضع القواعد الخاصة بتنظيم عمل المجلس الدستوري يتّم تحديدها من طرف المجلس نفسه، بخلاف الوضع في فرنسا فحتى وإن كان لرئيس الجمهورية سلطة تعيين رئيس المجلس الدستوري، إلاّ أنّ تحديد قواعد تنظيم وعمل المجلس الدستوري الفرنسي تتّم بموجب قانون أساسي، ممّا ينتج عنه قصر مجال العلاقة التبعية الأعضاء المعنيين لرئيس الجمهورية الفرنسي، وتمتد تبعية أعضاء المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية الجزائري إذا تم اختيار عضوين من مجلس الأمة من بين الثلث الرئاسي المعينون، وبالإضافة إلى إمكانية تأثير رئيس الجمهورية على القضاة المنحدرين من السلطة القضائية بإعتبارهم معينون من طرفه.

2- التركيبة البشرية لأعضاء المجلس الدستوري طبقا لأحكام المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تتكون من اثني عشر (12) عضوا أربعة (04) أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائبه يعيّنهم رئيس الجمهورية، عضوين (02) انتخبهما المجلس الشعبي الوطني، وعضوين (02) ينتخبهما مجلس الأمّة، وعضوين (02) تنتخبهما المحكمة العليا، وعضوين (02) ينتخبهما مجلس الدولة.

3- آلية الإخطار يمكن تعريفها اصطلاحا: على أنها رسالة أو طلب مقدم من هيئة مختصة بالإخطار من أجل النظر في دستورية القوانين أو هي تحريك دعوى لرقابة دستورية قانونا ما، وقد عرفها **الأستاذ سعيد بوشعير**:على أنها ذلك الإجراء الذي تقوم به الجهة المخولة دستوريا بطلب موقف المجلس الدستوري حول مدى دستورية نص تشريعي أو تنظيمي أو معاهدة، ويكون ذلك بتوجيه رسالة من الجهة المخولة بالإخطار إلى رئيس المجلس الدستوري بغرض إبداء رأيه أو قراره بشأن مدى مطابقة أو دستورية النّص المعروض للدستور كليّا أو جزئيا.**أنظر**: سليمة مسراتي، إخطار المجلس الدستوري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2000، ص7؛ **وأيضا:** سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 63.

مقتصرة على رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان[1]، لتضيف كل من الوزير الأول وإلى 50 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو 30 عضو من مجلس الأمة.

2- إلزامية الرقابة على دستورية القوانين(رقابة المطابقة): تعد رقابة المطابقة التي يقوم بها المجلس الدستوري إجبارية على بعض النصوص القانونية المحددة حصرا في الدستور[2]، ولا يمكن تجاوزها أو وبدء العمل بها إلى بعد مرورها على رقابة المجلس الدستوري، وتقتصر رقابة المطابقة على القوانين العضوية[3]والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان[4]، ولا تخص رقابة المطابقة حكما أو أحكاما محددة بل تتجه إلى كامل النص المعروض على المطابقة ولا تقتصر على موضوع النص بل تتعداه إلى إجراءات إعتماده[5]، كما يمارس المجلس الدستوري هذه الرقابة وجوبا قبل إصدارها و/أو نشرها على إعتبار أن القوانين العضوية بعد مطابقتها للدستور يتولى رئيس الجمهورية إصدارها وتنشر في الجريدة الرسمية، بينما يستثنى النظام الداخلي لغرفتي البرلمان من إجراء الإصدار حيث يتم نشرها بمجرد الموافقة المجلس الدستوري عليها[6].

يمكن القول أن إنفراد رئيس الجمهورية بسلطة إخطار المجلس الدستوري كلما تعلق الأمر بمجال القوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان قد يؤدي إلى عرقلة عمل غرفتي البرلمان لاسيما من خلال التّدخل المجلس الدستوري لضرورة تعديل النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، وهذا يشكّل مساسا بمبدأ

1- أنظر المادّة 166 من دستور 1996، أما في دستور 1989 فقد أوكلت جهة الإخطار إلى كل من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب ما ورد في نص المادة 156 منه، أما دستور 1963 فكان يتولى مهمة الإخطار المجلس الدستوري كل من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني حسب نص المادة 64 منه.

2- أنظر المادة 2/186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3- تنص المادة الأولى من النظام المحدد لعمل مجلس الدستوري 2016 على أن " يفصل المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العضوية للدستور قبل صدورها...".

4- تنص المادة 3 من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري سالف الذكر على أن " يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور قبل الشروع في تطبيقه برأي وجوبي... ".

5- بوكرا إدريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص 234.

6- بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 233.

استقلاليتهما في وضع نظامهما الداخلي، خاصة في ظل غياب اشتراط ضرورة تسبيب الإخطار في كل من الدستور والنظام الداخلي للمجلس الدستوري[1].

3- الرقابة الدستورية كآلية للاعتراض على القوانين: سبق الحديث أن رقابة المجلس الدستوري ليست تلقائية بل تخضع إلى جهات محددة دستوريا، فإذا كان الإخطار في رقابة المطابقة يقتصر على رئيس الجمهورية، فإن رقابة الدستورية القوانين تتسع جهات الإخطار فيها لتشمل حسب ما نصت عليه المادة 187 من التعديل الدستوري 2016، كل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان وكذا الوزير الأول، وخمسين (50) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا من مجلس الأمة [2].

يمكن القول أن الجديد الذي أتت به المادة 187 من التعديل الدستوري أنها سمحت لكل من الوزير الأول وعدد من أعضاء البرلمان بحق إخطار المجلس الدستوري لبسط دائرة رقابته أكثر على النصوص المخالفة للدستور والتصدي لها، وفي نظرنا أن المؤسس من جهة قد أعطى حق الإخطار للوزير الأول إعمالا لمبدأ التوازن بين السلطات وتحقيقا لثنائية الإخطار من السلطتين التنفيذية والتشريعية، فضلا عن إمكانية اقتراح قوانين من قبل عدد من البرلمانيين (20 نائبا أو 20 عضو من مجلس الأمة) فيتم تصدي الوزير الأول لهذه الاقتراحات التي يمكن أن يرى فيها خرقا للدستور، ومن جهة أخرى قد منح أيضا عدد محدد من أعضاء البرلمان حق الإخطار وخاصة المعارضة البرلمانية التي يمكنها أن تتصدى لأي قانون قد صوت عليه البرلمان ويستوي في ذلك إن كان القانون المصوت عليه هو في الأصل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو اقتراح قانون مقدم من البرلمانيين.

الملاحظ أنه في حالة تصريح المجلس الدستوري بعدم دستورية أي نص تشريعي طبقا للمادة 169 من دستور 1996، والتي تقابلها حاليا المادة 1/191 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن النص يفقد أثره ابتداء من يوم قرار المجلس.

1- عمار عباس و نفيسة بختي، (تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري و سبل إصلاحه)، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث و الاستشارات، دار الخلدونية، الجزائر، العدد 02، 2008، ص 32.

2- انظر المادة 187 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

في حالة رقابة المطابقة يفصل المجلس الدستوري برأي وجوبي معلل خلال الأجل المحدد، وهو ثلاثون (30) يوما طبقا لنص المادة 189 من دستور 2016، بعدما كان عشرون (20) يوما قبل التعديل 2016[1]، ويبلغ لرئيس الجمهورية الذي يتولى إصدار أوامر لتنفيذه دون تحويل أو تعديل.

أمّا في الرقابة الدستورية إنّ المجلس الدستوري يصدر رأيه أو قراره المعلل ويرسله كذلك وجوبا إلى رئيس الجمهورية، سواء كان هو المخطر أم لا كما يبلغ إلى الجهة المخطرة إن كان الإخطار وارد من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة[2].

يمكن القول أنه حتى في حالة تصريح المجلس الدستوري بدستورية النص المخطر به من طرف رئيس الجمهورية خاصة أو من قبل جهات الأخرى المحددة دستوريا، يمكن لرئيس الجمهورية عرقلة هذا القانون عن طريق الامتناع عن إصداره وتفعيل آلية طلب المداولة أو القراءة الثانية.

وهذا ما سوف نفصل في مضمون وإجراءات هذه الآلية أدناه.

ثانيا: آلية طلب المداولة الثانية

لقد نصت العديد من الأنظمة الدستورية المعاصرة على ممارسة حق الاعتراض على القوانين حصريا من قبل رئيس الدولة وذلك عن طريق آلية المداولة الثانية أو القراءة الثانية أو ما يصطلح على تسميتها أيضا بالاعتراض الرئاسي أو **حق الفيتو**[3]، بإعتباره هذا الحق متمم للعملية التشريعية متى استعمله رئيس الدولة وكأداة في يد السلطة التنفيذية لكبح ولعقلنة سلطة البرلمان في تمرير القوانين ويكون ذلك عن طريق إعادة النص الذي دخل مرحلة الإصدار إلى البرلمان من جديد للنظر فيه مرة أخرى، متى وجد فيه رئيس الدولة بعض النقص أو القصور أو كان لديه ملاحظات، لكن وفق ضوابط دستورية، ونظرا لأهمية هذه الآلية وتأثيرها على العمل التشريعي للبرلمان وجب تطرق لمفهومها وطبيعتها وكذا شروطها والإجراءات المتخذة بمجلس الأمة لدراستها واتخاذ حال اتجاهها.

1- المادة 167 من دستور 1996 المعدل سنة 2008.

2- سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص.87

3- سيفان باكراد ميسروب، مرجع سابق، ص101.

1- مفهوم طلب المداولة الثانية: يعد طلب المداولة الثانية أو القراءة الثانية من قبل رئيس الدولة أحد الآليات الأساسية والفعالة في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكضمانة للرقي بجودة النص القانوني والوقوف في وجهة أي قانون يشوبه عيب أو قصور، فقد أجمع الفقه على تمكين رئيس الدولة من أن يعترض على أي نص تشريعي وافق عليه البرلمان، وبهذا يتدخل رئيس الدولة بهذا الاعتراض الذي يحمل من جهة فكرة التكامل بين المشرع والمنفذ في المجال القانوني، يعتبر من جهة أخرى كوسيلة لرقابة تنفيذية مسبقة على النص التشريعي لجعله يتماشى مع السياسة التنفيذية التي ضمنتها الحكومة لبرنامج عملها قبل صدوره ونشرة وبهذا يمكن القول أنه الاعتراض يعد بمثابة **الفيتو الرئاسي** (VETO)[1] في يد السلطة التنفيذية بغية إعادة النظر في مادة أو أكثر ينطوي عليها النص التشريعي صوت عليه البرلمان ومحال للإصدار والنشر[2].

أ- **تعريف حق الاعتراض:** هناك العديد من الفقهاء عرفوا حق الاعتراض على أنه "سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان"[3]، ويعرف أيضا على أنه " مجرد توقيف رئيس الدولة لمشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان برده إلى المجلس النيابي بحيث إذا أعاد البرلمان النظر في ذلك المشروع وأقره مرة أخرى صدر القانون رغم اعتراض رئيس الدولة"[4]، كما عرفه جانب آخر من الفقه على أنه" هو حق تنفيذي يُمنح لرئيس السلطة التنفيذية لكي يظهر للبرلمان المساوئ المترتبة على تنفيذ القانون المقترح، وللبرلمان الحرية في الأخذ برأي الرئيس أو العدول عنه"[5].

1- يرجع أصل كلمة فيتو **" VETO"** إلى اللغة اللاتينية وليس لها أثر في القاموس الفرنسي الأكاديمي، وهي تعني "**أني أعترض أو غير موافق**"، ويعهد حق الفيتو إلى شخص أو دولة ويعد سلاحا هجوميا خطيرا يمكن أن يصل إلى حد تعليق عمل هيئة سياسية أو تدمير دولة برمتها، كما هو الحال بالنسبة لدولة فلسطين والعراق مع الفيتو الأميركي، **أنظر:** عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، مرجع سابق، ص191.

2- عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 191.

3- محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها-دراسة مقارنة-، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص261. **نقلا عن:** سيفان باكراد ميسروب، مرجع سابق، ص104.

4- عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة، 1956، ص571. **نقلا عن:** سيفان باكراد ميسروب، مرجع سابق، ص105.

5- صفاء بلاسم ثويني الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية-دراسة مقارنة-، ط1، مركز الدراسات العربية، مصر، 2019، ص 167.

من خلال هذا التعاريف يمكن القول أن حق الاعتراض أو طلب المداولة الثانية تعد سلطة وضعها المؤسس الدستوري في يد رئيس الدولة يستطيع من خلالها توقيف نص تشريعي الذي صادق عليه البرلمان من الإصدار وطلب إعادة النظر فيه من جديد وفق نصاب محدد دستوريا، إما أن يحوزه ويضمن إصداره أو يعدم ويتم التخلي عنه.

ومنه خلال هذه الآلية التي توقف مسار النص القانوني أو تعدمه يمكن لنا أن نتساءل حول الصور التي يمكن أن يأخذها حق الاعتراض وبما أخذ المؤسس الدستوري الجزائري منها؟

ب-صور حق الاعتراض: يأخذ حق الاعتراض على القوانين نوعين أسياسيين يتمثل الأول في الاعتراض المطلق والثاني في الاعتراض النسبي (التوقيفي) :

1-الاعتراض المطلق: يعد هذا النوع من أخطر الأنواع التي يتمتع بها رئيس الدولة سواء كان ملكا أو رئيسا، ذلك في حالة استعماله يؤدي إلى إعدام القانون نهائيا، ولا يمكن إعادة تشريعه مرة أخرى، وبهذا النوع من الاعتراض يمكن القول أنه سوف يعارض إرادة البرلمان عندما يعترض على القانون وبالتالي يكون هذا الاختصاص مساوي لعمل البرلمان من حيث الأهمية ويعد عملا تشريعيا بلا منازع، ومن خلال ما تقدم فإن حق الاعتراض المطلق يتعارض مع النظم الديمقراطية لأن الأساس فيه هو سيادة الأمة، فعند اعتراض الرئيس على التشريع فإنه سوف يعارض إرادة الأمة[1]، مما أدى إلى هجر هذا النوع من الاعتراض من قبل الكثير من الأنظمة السياسية وأخذت بالإعراض النسبي.

2-الاعتراض النسبي (التوفيقي): يقصد بهذا النوع أن رئيس الدولة له الحق في الاعتراض على القوانين وافق عليه البرلمان لكن بشكل مؤقت وخلال مدة معينة، كما يمكن للبرلمان تجاوز هذا الاعتراض وذلك بإعادة التصويت على القانون المعترض عليه.

وينقسم هذا النوع من الاعتراض إلى عدة صور وهي:

1- وديع دخيل إبراهيم، مرجع سابق، ص66.

- **الاعتراض الواقف:** وهو أقوى أنواع الاعتراض النسبي، حيث يرى الفقه أنه يستهدف تحكيم الأمة والشعب بصدد قانون اختلف رئيس الدولة مع البرلمان، وهذا من خلال حل البرلمان وانتخاب برلمان آخر جديد يعبر عن رأي الأمة بشأن القانون المتنازع عليه، فإذا تمت الموافقة عليه تم إصداره[1].
- **الاعتراض الموصوف:** يطلق الفقه هذا الإصلاح على الاعتراض الذي يتطلب التغلب عليه تحقيق نصاب معين من بين أعضاء البرلمان غالبا ما يميل إلى التشديد، وقد تختلف الأغلبية الموصوفة باختلاف النظم الدستورية والتي ممكن أن تأتي في صورة 3/2، 4/3، 5/3[2].
- **الاعتراض البسيط:** أو حق طلب المداولة الثانية يكفي في إعادة الموافقة على القانون من قبل البرلمان بذات الأغلبية المصادقة عليها في المرة الأولى[3]، هذا النوع يعد من أضعف أنواع الاعتراض النسبي، لذلك يرى جانب من الفقه أنه مجرد وسيلة لتصحيح الأخطاء الفنية التي قد تقع في القانون[4].
- **الاعتراض الناقل:** يأخذ هذا النوع من الاعتراض هذه التسمية لكونه ينقل سلطة فيه أو التقرير النهائي حول مصير القانون إلى جهة محايدة يحددها الدستور قد تكون الشعب عن طريق الاستفتاء، أو لهيئة سياسية كالمجلس الدستوري[5].

ج- موقف المؤسس الدستوري الجزائري من حق الاعتراض: لقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري العمل بهذا الحق في أول دستور لسنة 1963، وتلته باقي الدساتير في التنصيص عليه، و جاءت التسمية هذه الآلية إما قراءة ثانية أو مداولة ثانية، ولقد أخذ المؤسس الدستوري بصورة الاعتراض الموصوف ابتداء من دستور 1976 إلى غاية آخر تعديل لدستور 1996 في سنة 2016[6]، وهذا ما تضمنته المادة 2/145 من هذا التعديل الأخير بالقول أنه لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2)

1- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلمان (دراسة مقارنة)، ط1، دار الفكر العربي، بدون مكان للنشر، 1980، ص 107.

2- بدير يحي، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام والقوانين المكملة في الجزائر، مرجع سابق، ص124.

3- عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 264-256.

4- عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 108-111.

5- عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 265.

6- لقد اشترط المؤسس الدستوري الجزائري لإقرار القانون في المداولة الثانية نصاب ثلثي (3/2) أعضاء البرلمان في كل من المادة 155 من دستور 1976 والمادة 118 من دستور 1989 والمادة 127 من دستور 1996 وكذا المادة 145

أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة.

ويمكن القول من خلال مضمون المادة 2/145 أعلاه، أن إمكانية تصدي أعضاء البرلمان لطلب المداولة الثانية لرئيس الجمهورية يتطلب أغلبية مشددة تتمثل في ثلثي (3/2) أصوات كل من النواب وأعضاء مجلس الأمة، والملاحظ أن الجديد الذي حملته هذه المادة أنها أعطت لأعضاء مجلس الأمة حق المشاركة في المداولة الثانية بعدما كان معفى دستوريا من هذا الإجراء منذ إنشائه في دستور 1996، والعلة في إشراك أعضاء مجلس الأمة في المداولة الثانية جاء قصد التخفيف من نسبة المصادقة على القوانين سواء العادية أو العضوية والتي كانت مقدرة بثلاثة أرباع (4/3) أعضاء المجلس الأمة[1]، وبالتالي لا يعقل أن يطلب من مجلس الأمة إعادة النظر في قانون صادق عليه من قبل (4/3) أن يصادق عليه من جديد بنصاب أقل من (3/2).

2-الطبيعة القانونية للاعتراض: لقد اختلف الفقهاء في تحديد طبيعة الاعتراض، حيث ذهب البعض إلى اعتبار الاعتراض ذو طبيعة تشريعية بينما ذهب اتجاه آخر إلى اعتباره ذو طبيعة تنفيذية.

أ- **الطبيعة التشريعية لحق الاعتراض:** يعد الاعتراض على القوانين وفق هذا الاتجاه عملا تشريعيا على اعتبار أن السلطة التشريع تتمثل في سن وصياغة القوانين، فكل هيئة أو شخص يتدخل بمقتضى أحكام الدستور لوضع قانون يعد يباشر نشاطا تشريعيا[2]، وبهذا فإن القانون لا يتم بصورة نهائية إلا إذا اجتمعت جميع الإرادات التي يتطلبها القانون لإتمام العمل التشريعي، وبالتالي فإن وجود أي عقبة في اتمام إجراءات التشريع فإن ذلك يؤدي إلى منع اكتساب المشروع قوة القانون[3]، وبصورة أدق فإن موافقة البرلمان على مشروع القانون لا تجعل منه قانونا نهائيا وإنما يبقى دون ذلك إلى أن يرفع القانون إلى رئيس الدولة فإذا وافق على المشروع اكتملت العملية التشريعية[4].

=من آخر تعديل لدستور 1996 لسنة 2016، على عكس المادة 50 من دستور 1963 التي لم تحدد نصاب لتصويت على المداولة الثانية.

1- أنظر كل من الفقرة الثالثة من المادة 120 والفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 123 من دستور 1996.

2- وليد شريط، مرجع سابق، ص264.

3- وديع دخيل إبراهيم، مرجع سابق، ص63.

4- سيفان باكراد ميسروب، مرجع سابق، ص111.

ب-الطبيعة التنفيذية لحق الاعتراض: على عكس الاتجاه الأول يذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى أن حق الاعتراض على القوانين من قبل رئيس الدولة ذو طبيعة تنفيذية، بحيث يرون أنه لا يمكن وصف العمل تشريعياً إلا إذا كان يدخل في تكوين القرار، فاعتراض الرئيس على القانون يفترض إن وجوده قد أكتمل بمجرد ما صادق عليه البرلمان، فالإجراءات اللاحقة لا تعتبر مكونا للقانون بل تجعل منه ساري المفعول، أما دور رئيس الجمهورية فيقتصر بعد الاعتراض على كونه يضع عقبة تحول دون نفاذ القانون، وهو الرأي الراجح في الفقه[1].

ويمكن القول أن رئيس الدولة عند اعتراضه على القانون يرده إلى البرلمان، هذا الأخير يستطيع بدوره تجاوز هذا الاعتراض والتغلب عليه عن طريق إعادة التصويت على النص مجددا بنفس الإجراءات المعهودة لدى الغرفتين لكن بنصاب محدد دستوريا والمقدر بثلثي النواب وأعضاء مجلس الأمة.

3-شروط تطبيق طلب المداولة الثانية للقانون: نصت المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على تمكين رئيس الجمهورية من طلب المداولة الثانية للقانون تمت المصادق عليه في البرلمان، وذلك خلال أجل لثلاثون (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره، وفي حالة عدم المصادقة عليه في المرة الثانية بأغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة يصبح نص القانون لاغيا[2]، وبالتالي يتضح من أحكام هذه المادة أن تطبيق آلية المداولة الثانية تتطلب شروط منها ما تضمنته هذه المادة ومنها ما يستشف ضمنا ونذكر منها:

أ-المهلة القانونية للاعتراض: بالرجوع إلى المادة 145 من الدستور، نجد أن المؤسس الدستوري قد منح آلية المداولة الثانية لرئيس الجمهورية كسد منيع في وجه البرلمان لعدم تمرير أي قانون يشوبه نقص أو عيب، إلا أنه قد قيده من الناحية الزمنية حتى لا يتم التعسف في استعمال هذه الآلية، وهذا ما سار عليه أيضا المؤسس الدستوري الفرنسي من خلال دستور 1958 حيث قيد حق الاعتراض بمدة خمسة عشرة 15 يوما، وهذا حسب نص المادة 10 منه " يصدر رئيس الجمهورية قوانين خلال خمسة عشرة يوما...

1- وليد شريط، مرجع سابق، ص 264.

2- المادة 2/46 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

ويجوز له قبل انقضاء هذا الأجل أن يطلب من البرلمان إعادة النظر في القانون..."، أما المؤسس الدستوري الجزائري في آخر تعديل له لسنة 2016، فقد حدد مدة الاعتراض الرئاسي بثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره[1]، وهي مدة طويلة مقارنة بالمدة المحددة في الدستور الفرنسي.

ب- **النص القانوني الخاضع للاعتراض:** إن حق اعتراض رئيس الجمهورية عن طريق طلب مداولة ثانية، يكون واسعا في مجال المواضيع التي تندرج في طائفة القوانين العادية، مقارنة بالمواضيع التي تندرج في طائفة القوانين العضوية نظرا لخضوع هذه الأخيرة لرقابة المجلس الدستوري قبل صدورها[2]، وفي حالة إعلانه لعدم دستوريتها استحال لرئيس الجمهورية إصدارها، كما يمكن للمجلس الدستوري أن يصرح أن حكما أو أحكاما من القانون العضوي غير مطابقة للدستور، وأن هذه الأحكام لا تأثر على صلاحية النص للتطبيق أمكن لرئيس الجمهورية إما إصدار النص أو يطلب مداولة جديدة حوله[3]، بخلاف الوضع بالنسبة للقوانين العادية التي لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري إلا في حالة تفعيل آلية الإخطار من قبل الهيئات الإخطار والمحددة في المادة 187 من التعديل الدستوري 2016.

وبهذا تعتبر المواضيع التي تدخل في زمرة القوانين العادية هي أكثر مجال يمارس فيه رئيس الجمهورية حق الاعتراض على كامل النص عن طريق إرجاعه للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للتصويت عليه بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء حتى يتم إقراره، طبقا للمادة 145 من التعديل الدستوري سنة 2016 غير أنه قبل تعديل الدستوري لسنة 2016، كان يتم إرجاع النص فقط إلى المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة للتصويت عليه بنفس النسبة المطلوبة في تعديل 2016[4]، وفي حالة عدم تحقق هذه النسبة يتم إلغاؤه.

1- المادة 145 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- انظر الفقرة الأخيرة من المادة 141 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

2- بوكرا إدريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، د.ط ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص67.

4- أنظر المادة 127 من دستور 1996 المعدل سنة 2008.

تجدر الإشارة إلى أن المادة 145 أتت على عمومها ولم يشر إذا ما كان طلب المداولة الثانية ينصب على النص بكاملة أو على جزء منه، وعليه قد يشمل الاعتراض على مادة أو فقرة أو حكم في مادة، كما لم تبين أيضا إذا ما كان ينصب على القانون بفئتيه العادية والعضوية[1]، وهذا بخلاف ما نص عليه الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي يسمح لرئيس الجمهورية بطلب مداولة ثانية بشأن كامل النص أو بعض مواده، وذلك بإرجاعه لكلا غرفتي البرلمان[2].

ج- تسبيب الاعتراض: رغم أن الدستور لم ينص صراحة على الشرط تسبيب رئيس الجمهورية طلب المداولة الثانية، لكن طبيعة التعامل بين المؤسسات الدستورية وتجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات تستوجب من رئيس الجمهورية أن يبين أسباب اعتراضه وهل تم الاعتراض على كامل القانون أو بعض مواده حتى تتمكن على ضوءها غرفتي البرلمان من دراسة الطلب، بالإضافة إلى أن ذلك فإن التسبيب يزيل على الاعتراض صفة الغموض إذ القول بغير ذلك يفقده الهدف الذي وجد من أجله[3].

4- إجراءات المداولة الثانية على مستوى مجلس الأمة: يتولى رئيس مجلس الأمة طبقا لأحكام المادة 145 من التعديل الدستوري 2016، وكذا أحكام المادة 46 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، إعلام أعضاء المجلس بطلب إجراء المداولة الثانية للقانون الذي تمت المصادقة عليه، ثم يجتمع رئيس المجلس مع أعضاء مكتب المجلس ليحيل بعد ذلك القانون إلى اللجنة المختصة لدراسته من جديد[4]، لتختتم اللجنة المختصة دراستها بإعداد تقرير في الموضوع في آجال محددة قانونا لا تتجاوز خمسة عشر (15) يوما من تاريخ الإحالة، وتخصص جلسة للمصادقة على القانون محل المداولة الثانية بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، بعد ما يتم الإستماع إلى عرض ممثل الحكومة، ثم إلى تقرير المعد من قبل اللجنة المختصة[5].

1- بدير يحي، مرجع سابق، ص126.

2- أنظر المادة 2/10 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

3- عز الدين بغدادي، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة-دراسة مقارنة مع النظام المصري-، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009، ص93؛ **نقلا عن:** بدير يحي، مرجع سابق، ص.125

4- أنظر المادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

5- أنظر المادة 84 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع نفسه.

الفرع الثاني: إجراءات نفاذ القانون

بعد أن يمر القانون بالإجراءات القانونية اللازمة لصناعته من إعداد إلى الإقرار، يمكن له أن يمر بمرحلة الإعتراض عليه من قبل الجهات المحددة دستوريا وذلك إما طلب المداولة الثانية أو خضوعه لرقابة المجلس الدستوري، كما يمكن له أن تجاوز المرحلة السابقة ويسلك إجراءات قانونية أخرى حتى يصبح نافذا في مواجهة المخاطبين به، وتتمثل في إجراء الإصدار الذي يعد اختصاص حصري لرئيس الجمهورية**(أولا)**، ثم يليها إجراء النشر القوانين في الجريدة الرسمية الذي تتولى الأمانة العامة للحكومة المتواجدة لدى رئاسة الجمهورية **(ثانيا)**.

أولا: إصدار القوانين

لاكتمال وجود القانون لابد أن يمر بمرحلة الإصدار، هذه الأخير التي لا تعد في الحقيقة جزء من عملية تشريع القانون داخل البرلمان، وإنما تعد بمثابة الأمر الموجه من رئيس الدولة إلى رجال السلطة التنفيذية بوجوب تطبيق القانون وتنفيذه لأنه صدر سليما وسلك الإجراءات القانونية المختلفة لتشريعه[1]، كما يعد الإصدار من بين الآليات الدستورية التي يشارك فيها رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية، فهو يشكّل التقنية التي تنتهي بها العملية التشريعية، ويعتبر شهادة ميلاد للقانون، الذي يجب نشره في الجريدة الرسمية[2]، ونظرا لأهمية الإصدار وجب التطرق لمفهومه وضوابط أو القيود المتعلقة به من خلال ما يلي:

1- مفهوم الإصدار: يعد الإصدار إجراء مهم ورئيسي لدخول النص القانوني حيز التنفيذ، ومتى تم الإصدار يكون القانون مكتملا ومعناه أن يكون ملزما للمواطنين ليحدد سلوكهم سلبا أو إيجابا، ولكي يلزم المواطن به يجب يتمم أو يعرف مضمون ما يلزم به، لذلك يتوجب علم العامة به[3]، وقد اختلف الفقهاء في تحديد طبيعته القانونية إلى ثلاث اتجاهات، حيث يرى أصحاب الاتجاه الأول أنه عمل تشريعيا لازما

1- وديع دخيل إبراهيم، مرجع سابق، ص73.

2- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 179.

3- علي هادي حميدي الشكراوي، رافع خضر صالح شبر، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2017، ص83.

لاستكمال القانون والاتجاه الثاني كونه لا يتعدى أن يكون عمل تنفيذي أي أنه بمثابة أمر من رئيس الدولة لرجال السلطة العامة باليقظة عند تنفيذ القانون[1]، والاتجاه الثالث الذي يراه أنه عمل من نوع خاص[2] فلا هو تشريعي ولا تنفيذي، وتفسير ذلك أن العمل التشريعي يتطلب حرية الإرادة في التصرف والموافقة أو الاعتراض على القانون، في حين أن الإصدار إجباري بالنسبة لرئيس السلطة التنفيذية، ولا يستطيع أن يضيف جديدا للقانون أو ينقص منه[3].

رغم الاختلاف في تحديد طبيعة آلية الإصدار إلا أن الفقه قد عرف هذه الآلية على أنها" اعتراف رئيس الدولة بالوجود القانوني للتشريع والأمر بتنفيذه"[4]، وتعرف أيضا على أنها "عمل يقصد به وضع التشريع موضع التنفيذ عن طريق توجيه الأمر من رئيس السلطة التنفيذية إلى عمالها للقيام
على تنفيذه"[5]، ومن خلال هاذين التعريفين يمكن القول أن الإصدار يمثل " المرحلة التي يضفي من خلالها رئيس الدولة بصمته الخاصة على القانون، وذلك لأنّ موافقة البرلمان على القانون لا تمكّنه من الدخول حيّز التنفيذ إلاّ بعد مروره بهذه المرحلة، حيث يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل أقصاه ثلاثين يوما من تاريخ استلامه من رئيس مجلس الأمة أمّا القوانين التي تتطلب رأي المجلس الدستوري فتحسب المدة القانونية من تاريخ إعلان المجلس الدستوري عن رأيه"[6].

1- مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط1، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن،2009، ص90.

2- عفرون محمد، مرجع سابق، ص ص 53-54.

3- مهند صالح الطراونة، مرجع نفسه، ص90.

4- وديع دخيل إبراهيم، مرجع نفسه، ص73.

5- لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، دون سنة، ص 173.

6- عبد الكريم قريشي، التجربة البرلمانية لمجلس الأمة، ط1، دار الوعي، الجزائر، 2019، ص 77.

ويمكن القول أيضا أن الإصدار هو الإجراء الذي ينشأ بموجبه القانون[1]، فهو لا ينشئ قاعدة وإنما يكشف عن نص موجود ينقصه إجراء الإصدار، وبالتالي فهو عمل قانوني دستوري ينفرد به رئيس الجمهورية لإضفاء صفة القانون على النص وتثبيت وجوده[2].

وهذا ما نصت عليه المادة 144 من تعديل الدستوري لسنة 2016[3]، ويتم ذلك بعد إرسال أحد رئيسي غرفتي البرلمان حسب الحالة النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة أيام[4]، ويملك رئيس الجمهورية خلال ثلاثين يوما التي تلي استلامه للنص القانوني إمّا إصداره أو الاعتراض عليه من خلال آليتين الدستوريتين والمتمثلتين في طلب مداولة ثانية، أو إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية النص القانوني محل الإصدار.

2- أهمية وضوابط إصدار النصوص القانونية: تكمن أهمية الإصدار في كونه يثبت وجود القانون ويعطي الأمر للسلطات العمومية للعمل به، وبهذا يكون النص القانوني قابلا للتنفيذ، كما يختلف الإصدار عن التصديق في كون الإصدار واجب دستوري يمارس متى تأكد الرئيس أن القانون كان

غير مخالفا للدستور، بمعنى أنه اختصاص مقيد في حين أن التصديق تقديري[5].

وبالرجوع إلى المادة 144 و145 من الدستور الجزائري 1996 المعدل سنة 2016 والتي تنصت الأولى منه على أن" **يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداءً من تاريخ تسليمه إياه"، غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 التالية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط**

1- فريدة محمدي، المدخل للعلوم القانونية، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 18.

2- بوحميدة عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2017، ص149.

3- نصت المادة 1/144 بأن "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين(30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه".

4- نصت المادة 43 من القانون العضوي 16-12 على أن" يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشر(10) أيام، ويشعر رئيس المجلس الغرفة الأخرى والوزير الأول بهذا الإرسال".

5- بوحميدة عطاء الله، مرجع سابق، ص149.

التي تحددها المادة 188الآتية"، والثانية على أن" **يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين(30) يوما الموالية لتاريخ إقراره، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2)أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة**"، من خلال ما نصت عليه المادتين نستشف مايلي :

أ- **القيد الزمني للإصدار**: قيد المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بمدة 30 يوما على عكس المؤسس الفرنسي الذي قلص من هذه المدة إلى خمسة عشر (15) يوم[1]، يبدأ سريانها من تاريخ تسلمه لنص التشريعي المصوت عليه من غرفتي البرلمان الجزائري في غضون عشرة (10) أيام من تاريخ المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة طبقا للمادة 43 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر، دون أن ينص على الأثر على المترتب عن احترام رئيس الجمهورية لهذه المدة، فهل يعتبر النص القانوني صادرا إذا تجاوزت المدة المحددة ، حتى لو لم يصدره رئيس الجمهورية ؟ أم أنّ عدم صدور النص يعتبر كأنّه لم يخلق ؟ ففي الحالة الأخيرة تملك الحكومة وسيلة تمكنها من عرقلة العمل التشريعي للبرلمانات متى رأت أن هذا القانون لا يخدم الأهداف التي تتوخاها ومن ثم يصبح البرلمان هيئة تابعة لإرادة الحكومة وليس إرادة الشعب[2].

ب- تمديد المدة الإصدار: لم ينص المؤسس الدستوري صراحة على آجال لتمديد مدة الإصدار والمحددة ثلاثين (30) يوما من تاريخ تسلم رئيس الجمهورية للنص القانوني المصادق عليه، ولكن استثناءا يمكن وقف حساب الآجال القانونية للإصدار في حالتين، الأولى عند طلب رئيس الجمهورية المداولة ثانية حتى يتم إقرار القانون بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، والثانية عند إخطار إحدى الجهات المخول لها دستوريا المجلس الدستوري برقابة النص المصادق عليه للدستور، حتى يفصل المجلس الدستوري في ذلك حسب المادة 2/144.

---

1 - Art 10 de C.F 1958 « Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée … ».

2- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 229.

لكن الإشكال القانوني الذي يطرح نفسه في هذا المقام يكمن في حالة ما كانت نتيجة إحدى هاتين الآليتين سلبية بالنسبة لرئيس الجمهورية أو عدم تفعيلها أصلا من قبله، هل يمكن لرئيس الجمهورية أن يمتنع عن إصدار القانون؟ ويعلق صدوره إلى أجل غير محدد، وما الجزاء المقرر في هذه الحالة؟، للإجابة على هذا الإشكال تم الرجوع إلى دستور 1996 والتعديلات التي لحقته وكذا القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان فلم نجد نص صريح أو إجراء يعالج هذا الإشكال ولا حتى جزاء قد يترتب عند إخلال رئيس الجمهورية وامتناعه عن إصدار القوانين، شأنه في ذلك شأن الدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة 10 منه سالفة الذكر، الذي هو أيضا لم يحدد جزاء في حالة تخلف رئيس الجمهورية عن الإصدار.

وبهذا يمكن القول أن آلية الإصدار الممنوح لرئيس الجمهورية دون ضوابط، تعد فعلا آلية تجسد من جهة هيمنه وتفوق رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية، وتبرز من جهة أخرى مدى تحكم رئيس الجمهورية في مصير القانون بظهوره أو عدم ظهوره للوجود، وهذا الإخلال يجد مرجعه في الأساس إلى التنظيم الدستوري لهذا الإجراء في دستور 1996 وهذا ما يجب تداركه في التعديلات المقبلة والرجوع إلى الحل الذي كان متبني في دستور 1963 في المادة 51 منه " في حالة عدم إصدار القوانين من طرف رئيس الجمهورية خلال الآجال المحددة يتولى إصدارها رئيس المجلس الوطني".

ثانيا: نشر القوانين اختصاص محجوز لرئيس الجمهورية

تعد عملية نشر القوانين آخر مرحلة يمر بها القانون حتى يصبح نافذا، ولا يعتبر عملا تشريعيا إنما هو عمل مادي ملحق بالإصدار[1]، فهذا الإجراء الأخير يعد ذو أهمية كبيرة تفوق عملية النشر لكونه عمل مادي ولا يعد شرطا من شروط نفاذ القانون، لكن ما يجمع بين كل من آلية النشر وآلية الإصدار هو أنهما عمليتان لا تقبلان التجزئة[2]، ويقصد أيضا بالنشر التوقيع الرئاسي على النص التشريعي[3]، وهو أيضا

1- مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص93.

2- صفاء بلاسم ثويني الربيعي، مرجع سابق، ص66.

3- عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص226.

إبلاغ مضمون التشريع إلى الكافة، وإحاطتهم علما به وتيسير سبل علمهم بما ينطوي عليه من تكليف[1]، ويكمن الهدف من النشر هو إخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد، أي أن القانون غير ملزم لعدم العلم به لذلك ينبغي علم المكلف بالقانون في الجريدة الرسمية حتى يطبق، وبهذا تعد الوسيلة الرسمية للإعلام هي النشر[2]، إذ تتولى السلطة التنفيذية نشر القانون.

1- مكانة إجراء النشر في النظام القانوني:

كلف المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية من خلال دستور البرنامج 1963 بتولي أمر نشر القوانين مباشرة بعد إصداره للقانون من خلال ما نصت عليه المادة 49 منه بالقول" يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها..."[3]، وهذا ما لم يكن للرئيس الجمهورية اعتراض صريح أو ضمني على النص التشريعي المحال عليه من قبل المجلس الوطني، أما الدساتير اللاحقة ومن بينها الدستور 1996 والتعديلات التي لحقت به أغفلت عبارة "نشر القوانين" ولم تنص صراحة على الجهة التي تتكلف بإجراء النشر وهكذا بات إجراء النشر لا يستند إلى أي مادة دستورية[4]، وهذا مثلما أخذ به وأعتمده المؤسس الدستوري في الفقرة الأولى من المادة 10من دستور 1958[5].

وحسب رأي **الأستاذ عبد الله بوقفة** في إغفال المؤسس الدستوري لإجراء النشر يقول: "بأن المؤسس الدستوري قد ارتأى من الناحية الأدبية عدم ذكر هذا الإجراء وكأن كلمة النشر لا تليق بمقام رئيس الجمهورية وبالتالي لا داعي للتنصيص عليه لأن ذلك الإجراء يعد تلقائيا وحاصل تحصيل، ومصداقا لذلك ينشر رئيس الجمهورية عمليا القوانين في الجريدة الرسمية للجمهورية بمجرد إصدارها"[6].

1- عبد الباقي البكري، زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، ط3، المكتبة القانونية، العراق، 2011، ص95.

2- وديع دخيل إبراهيم، مرجع سابق، ص77.

3- أنظر المادة 49 من دستور1963.

4- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص227.

5- أنظر نص المادة 1/10 من دستور 4 أكتوبر 1958 الفرنسي.

6- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع نفسه، ص227.

2- النشر من الجانب العملي: تتولى مصالح الحكومة من الناحية العملية عملية نشر القوانين، وتختص بذلك الأمانة العامة للحكومة المتواجدة لدى رئاسة الجمهورية[1]، ويمكن القول أن عملية نشر القانون بالجريدة الرسمية يؤدي إلى عدم قدرة الأفراد الاحتجاج بجهل القانون، لأن القانون حتى يسري العمل به ويكون نافذا في حقَ المخاطبين به يقضي نشره في الوسيلة المحددة قانونا وهي الجريدة الرسمية[2].

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجده قد كرس إلزامية نشر القوانين وإعلام المخاطبين به في الجريدة الرسمية وذلك بمقتضى المادة 04 من القانون المدني الذي تنص على أن" يكون القانون نافذ المفعول بالنسبة لمنطقة الجزائر، بعد مضي يوم عمل كامل من نشره في الجريدة الرسمية أمّا بخصوص باقي أرجاء الوطن، فيعتبر القانون نافذا بعد انقضاء يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة، ويشهد ختم الدائرة المعنية على تاريخ الوصول"[3]، إنّ تحديد سريان القانون بيوم واحد من تاريخ تبليغه غير منطقي من الناحية العملية، فلا يمكن أن يطلع الجمهور على القانون المخاطبين به بعد يوم واحد فقط من نشره في الجريدة الرسمية، وهذا ما أشار إليه أيضا الأستاذ عبد الله بوقفة بالقول أن المشرع من خلال المادة 4 من القانون المدني " أحسن صنعا عندما حاول تقييد سريان القانون بعلم الجمهور، ولكن لم يوفق من حيث تحديد مدة التبليغ بيوم واحد"[4].

في خلاصة هذا الباب يمكن القول أن مجلس الأمة هيئة تشريعية أوجدها دستور 1996 وأبقى على ثنائية البرلمانية رغم التعديلات التي عرفها هذا الدستور، وخلال عقدين من الزمن استطاع مجلس الأمة محافظة على مكانته ضمن المؤسسات الدستورية رغم تشكيلته المبنية على تدخل رئيس الجمهورية من خلال تعيين ثلث أعضائه وما ينجر عن هذا التدخل من تأثير على المجلس خصوصا في ظل الصلاحيات الدستورية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في تنظيم وتسيير عمل مجلس الأمة.

1- حميد مزياني، مرجع سابق، ص 115

2- وديع دخيل إبراهيم، مرجع سابق، ص79.

3- المادة 04 من الأمر رقم 75-58 ن المتضمن القانون المدني الجزائري، مرجع سابق.

4- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص228.

أما في مجال صناعة القانون يمكن القول أن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في إعداد القانون وإقراره منذ القدم لكن في إطار عقلنة البرلمان أصبحت السلطة التنفيذية تتقاسم مع غرفتي البرلمان المهام التشريعية في مختلف المراحل التي يمر بها القانون إلى أن تنتهي صناعة القانون ويصبح نافذا، فالسلطة التنفيذية تمارس هذه الاختصاصات بموجب الدستور، وهذا بدون شك يؤدي إلى هيمنتها في صناعة القوانين ويكون لها دور مؤثر وفعال في إظهار القانون إلى حيز الوجود، ويمكن اعتبار الصلاحيات الدستورية التي تمارسها السلطة التنفيذية في مجال صناعة القانون تعد من الأسباب التي أدت إلى تزايد دور التشريعي للسلطة التنفيذية إلى حد الهيمنة على غرفتي البرلمان وأصبحت تبعية البرلمان للحكومة واضحة وجلية خصوصا بالنسبة لمجلس الأمة في تشكيلته وفي مهامه التشريعية وحتى في حالة خلافه واعتراضه على المصادقة على القانون مع نظيرة المجلس الشعبي الوطني فقد غلب المؤسس الدستوري في آخر المطاف المجلس الشعبي الوطني وأخذ برأيه والنص الذي صوت عليه، ومن خلال هيمنه كل من السلطة التنفيذية وأسبقية مجلس الشعبي الوطني تتضح مكانة مجلس الأمة المنقوصة في النظام الدستوري الجزائري وكذا دوره التشريعي الثانوي والهزيل مما يستدعي تدارك مكانة مجلس الأمة في مجال التشريعي في التعديلات الدستورية المقبلة، وسوف نطلع على دور مجلس الأمة الرقابي ومدى تأثيره على أعمال الحكومة في الباب الثاني.

الباب الثانـي

الدور الرقابي لمجلس الأمة

على أعمال الحكومة

الباب الثاني:

الدور الرقابي لمجلس الأمة على أعمال الحكومة

أخذت معظم الدساتير العربية ومنها الدستور الجزائري بمظاهر النظام البرلماني، الذي يقوم على أساس التعاون والرقابة المتبادلة، وليس الهدف من الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تقف كل من هاتين السلطتين أمام الأخرى موقف الخصومة، بل تحقق التعاون والتوازن بينهما[1]، وتعتبر الرقابة الوظيفة الأساسية الثانية للبرلمان الجزائري بغرفتيه بجانب الوظيفة التشريعية، وقد تأكد هذا في الدساتير الجزائرية المختلفة لاسيما الدستور 1996 حسب آخر تعديل له 2016 في المادة 113 منه، والرقابة عملية مهمة وأساسية في كل نظام أو مؤسسة ولكن في المؤسسة التشريعية أكثر أهمية حتى من العملية التشريعية ذاتها على حسب المثل الذي يقول "إذا كان التشريع سهلا، فإن الرقابة هي الوجه المعاكس لها"[2]، لذا فإن المؤسس الدستوري قد أولى أهمية بالرقابة البرلمانية[3]، التي تقوم على مراقبة برامج الحكومة ومناقشة السياسة التي رسمتها الحكومة لنفسها والنشاطات التي تقوم بها، ومكن أعضاء البرلمان من آليات رقابية يستعملها اتجاه الحكومة والتي تعد عصب الديمقراطية النيابية البرلمانية، والأسلحة الفعالة لمواجهة هيمنة السلطة التنفيذية التي اتسعت لحد إضعاف الدور التشريعي للبرلمان إلى درجة أن بعض الكتاب في القانون تكلم عن دكتاتورية الحكومة[4]، وبعد التعرض إلى الدور التشريعي الذي يقوم به أعضاء مجلس الأمة في صناعة القانون وفق الحدود التي رسمها له المؤسس الدستوري وضبطها القانون

1- إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص 162.

2- غضبان مبروك، (تجربة مجلس الأمة في الميدان الرقابي)، مداخلة في اليوم الدراسي تحت عنوان مجلس الأمة في الجزائر " التجربة والآفاق" منشورات مجلس الأمة، في 21 ماي 2013، ص 30.

3- يمكن **تعريف الرقابة البرلمانية:** على أنها الإجراء أو الوسيلة التي يتمكن بواسطتها البرلمان من بيان تصرفات الحكومة وكشف أعمالها المخالفة للقواعد الدستورية والقانونية والتي تضر بالصالح العام، بقصد إيقافها وإرشاد الحكومة نحو الطريق الصحيح، واستخدام الوسائل الرقابية المتاحة من الأضعف إلى الأقوى، حتى وإن ترتب عليها إسقاط الحكومة، **أكثر تفصيل أنظر:** شاخوان صابر أحمد زنكنه، مدى فعالية الدور الرقابي للبرلمان، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2017، ص 120.

4- أدهم عبد القادر الحاج، الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة - دراسة مقارنة-، دار الجامعة الجديدة، 2016، ص 91.

الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة وسار على خطاها النظام الداخلي لمجلس الأمة، محاولا بذلك مجلس الأمة تجسيد ما تتطلب الثنائية البرلمانية التي انتهجتها الدولة الجزائرية في ظل دستور 1996، وما يكتنفها من قصور في هذا المجال وسبق الحديث عنها، بالمقابل أقر المؤسس الدستوري الجزائري للسلطة التشريعية كما سبق الإشارة إليه أعلاه، إلى العديد من الوسائل والإجراءات التي تباشر من خلالها المراقبة على أعمال الحكومة، التي تعد بمثابة الرقيب على تصرفات السلطة التنفيذية، وذلك حتى تضمن سيرها في الاتجاه المتفق مع إرادة الأمة التي تمثلها[1]، وأيضا كضمانة لعدم التعسف والإسراف في السلطة الممنوحة لها، وتختلف الوسائل المقررة دستوريا للسلطة التشريعية باختلاف مكانة كل غرفة في النظام الدستوري الجزائري، فمنها من تتقاسمهما الغرفتين معا مناصفة ومنها من تنفرد بها الغرفة السفلى في البرلمان، وهذا ما نصت عليه المادة 113 من الدستور[2] بالقول يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 94 و98 و151 و152 منه، ويمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 153 إلى155 من الدستور.

وبالرجوع إلى مجلس الأمة موضوع دراستنا الذي يعد شريك للمجلس الشعبي الوطني، ويتولى مهمة رقابة على أعمال الحكومة، لكن ليس على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني حسب ما أفصحت علية المادة 113 من الدستور سالفة الذكر، وبذلك لا يستوي المجلسين خاصة فيما تعلق بالوسائل المحدثة للمسؤولية السياسية للحكومة، وعليه التساؤل الذي يمكن طرحه يتمحور حول مدى الأثر الذي يمكن أن يحدثه مجلس الأمة من خلال الوسائل الرقابة المتاحة له على أعمال الحكومة وجعلها خاضعة لأحكام الدستور والقانون؟ وللإجابة على هذا التساؤل وإبراز الدور الحقيقي الذي يلعبه مجلس الأمة في مجال الرقابة على أعمال الحكومة، تم تقسيم هذا الباب إلى قسمين، يتعلق الأول بمدى ومساهمة مجلس الأمة وتأثيره من خلال وسائل الرقابة المرتبة للمسؤولية **(الفصل الأول)**، أما القسم الآخر يتعلق بمدى فعاليته وتأثيره من خلال وسائل رقابة غير المرتبة للمسؤولية **(الفصل الثاني)**.

– ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2006، ص 1.277

– أنظر المادة 113 من التعديل الدستوري لسنة 2.2016

الفصل الثالث:

الدور الرقابي لمجلس الأمة من خلال وسائل المرتبة للمسؤولية

الفصل الثالث:

الدور الرقابي لمجلس الأمة من خلال وسائل المرتبة للمسؤولية

تمثل الرقابة البرلمانية أحد الوسائل المهمة في يد البرلمان لمواجهة الحكومة، وكأداة لإبراز مدى التعاون بين الحكومة والبرلمان[1]، فهي رقابة سياسية تجري لمصلحة الشعب والتعبير عن إرادته كما تهدف إلى الحرص على عدم انحراف الحكومة ومدى التزامها بتطبيق البرنامج الذي ارتضاه ممثلو الشعب داخل البرلمان، وتكمن أهمية الرقابة البرلمانية في وجود سلطة تشريعية تسهر على متابعة أعمال السلطة التنفيذية والحرص على عدم حيادها على النصوص القانونية والتنظيمية من أجل ضمان حسن تطبيق السياسات العامة وبرامج الحكومات المصادق عليها[2]، وكذا التأكيد على المبادئ الدستورية الراسخة بوجوب احترام حكم القانون وإنفاذه، وبمساءلة السلطة التنفيذية على السلطات التي تمتلكها فكلما قام البرلمان بدوره الرقابي على أكمل وجه تحسن أداء الحكومة[3].

وقد مكنت معظم دساتير دول العالم السلطة التشريعية من عدة وسائل لرقابة عمل الحكومة وتختلف شدتها وقوتها بين وسائل رقابة غير محدثة للمسؤولية كالسؤال والاستجواب والتحقيق، وأخرى مرتبة للمسؤولية يمكنها أن تثير المسؤولية الوزارية السياسية[4]، هذه الأخيرة التي ظهرت في بداية الأمر في انجلترا منذ مطلع القرن الرابع عشر[5]، وتعد من أخطر وسائل الرقابة وحجر الزاوية في النظام البرلماني

1- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص101.

2- سمير داود سلمان، محمد حسب الحربي، الإطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، ط1، دار السنهوري، لبنان، 2012، ص 117.

3- عبد الكريم قريشي، مرجع سابق، ص 96.

4- المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان" هي واقعة يمكن للبرلمان أن يرغم الوزارة على الاستقالة بالتصويت على حجب الثقة، وهي ليست سوى نوع في يد المجالس لعزل أعضاء الحكومة، وهذا عزل يتخذ شكل تصويت المجالس على حجب الثقة عن الحكومة، الذي يجب على أثره أن ينسحب الوزراء"، موريس دوفرجيه، مرجع سابق، ص127.

5- يرد أصل المسؤولية السياسية الوزارية إلى انجلترا منذ القرن الرابع عشر وقد بدأت المسؤولية في بداية الأمر جنائية تثار أمام مجلس النواب الإنجليزي، ثم تحولت إلى مسؤولية سياسية عام 1741 يترتب عليها استقالة الوزارة إذا فقدت ثقة البرلمان، يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص532.

وإحدى دعاماته وأركانه الجوهرية الأساسية[1]، حتى قيل أنه يكفي أن يقررها الدستور ليكون بذلك النظام برلمانيا، أي أنه بمجرد تقرير تلك المسؤولية في دستور ما يجعل من النظام السياسي المتولد عن هذا الدستور نظاما برلمانيا[2]، حيث أن القاعدة العامة تقضي بأن تكون الوزارة مسؤولة أمام البرلمان على اعتبار أنه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية[3].

وتأخذ المسؤولية السياسية الوزارية[4] صورتين[5]: إما أن تكون مسؤولية فردية لأحد الوزراء أو لوزراء محددين وفي هذه الحالة يتحمل الوزير أو الوزراء بمفردهم الأخطاء المنسوبة إليهم شخصيا والنتيجة الحتمية لسحب الثقة هي استقالة الوزير من منصبه، والصورة الأخرى للمسؤولية السياسية هي مسؤولية تضامنية أو جماعية لكافة الوزراء وتتحقق في حالة عدم ملائمة برنامج الحكومة أو السياسة العامة للحكومة لمصلحة البلاد من وجهة نظر البرلمان، وإذا تقررت المسؤولية التضامنية للحكومة فإن جميع الوزراء يلتزمون بالاستقالة استنادا لمبدأ التضامن الذي يقوم عليه النظام البرلماني.

أما فيما يتعلق بتنظيم رقابة البرلمان الجزائري لعمل الحكومة سواء المرتبة للمسؤولية أو رقابة جمع المعلومات، فقد نص عليها المؤسس الدستوري من خلال المادة 99 من دستور 1996 التي تقابلها

1- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2005-2006، ص816.

2- دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة (دراسة تحليلية مقارنة)، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2010، ص41.

3- جهاد زهير ديب الحرازين، حق حل البرلمان في النظم الدستورية (دراسة مقارنة)، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2013، ص46.

4- يمكن القول أن مصطلحين المسؤولية السياسية و المسؤولية الوزارية كثير ما يستعملان على أساس أن لهما مدلول واحد لكن في الواقع هناك فرق بينهما حيث تعد المسؤولية الوزارية أوسع من المسؤولية السياسية، فالأولى قد تكون إما مدنية أو جنائية أو إدارية أو حتى سياسية، وبالتالي فالمسؤولية الوزارية تشمل المسؤولية السياسية، ونحن نقصد في هذه الدراسة بالتحديد المسؤولية السياسية؛ **لتفصيل أكثر أنظر:**

-Dominique Breillat et autre, Droit constitutionnel et Institutions Politiques,Gualino - editeur, paris, 2002, p120 .

- **نقلا عن:** مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه في الحقوق، التخصص قانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة حاج لخضر باتنة، 2013-2014، ص118.

5- دانا عبد الكريم سعيد، مرجع نفسه، ص37.

حاليا المادة 113 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بصفة عامة، وبخصوص إقرار المسؤولية السياسية للحكومة، فقد تأثر المؤسس الدستوري الجزائري إلى حد بعيد بالنظام البرلماني آخذا بالمسؤولية الجماعية كوحدة متجانسة للحكومة دون المسؤولية الفردية للوزراء وهو ما نصت عليه المادتين 94 و98 دستور 1996، رغم أن هذا الأخير لم يجسد فعليا مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ليتنازل عنها صراحة في التعديل الدستوري 2008، حيث تم تغيير منصب رئيس حكومة بمنصب الوزير أول، وبرنامج الحكومة بمخطط عمل الحكومة، مما أدى هذا التغيير إلى اختلال في التوازن بين الصلاحيات والمسؤولية الموكلة لأطرافه، فأصبح رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة القرار السياسي دون أن يكون مسؤولا[1]، في المقابل نجد رئيس الحكومة أو الوزير الأول يتحمل كامل المسؤولية السياسية أمام رئيس الجمهورية وأمام البرلمان.

ومع تبنى النظام الدستوري الجزائري في دستور 1996 لثنائية المجلس النيابي، فقد تولى كل من الدستور والقانون العضوي الذي ينظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة تحديد بشكل واضح الوسائل الرقابية للبرلمان المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة والمتمثلة في الرقابة السابقة لبرنامج عمل الحكومة، وأخرى لاحقة تتعلق بمناقشة بيان السياسة العامة والتحقق من مدى التزام الحكومة برنامج عملها المصادق عليه من غرفتي البرلمان.

ولتسليط الضوء أكثر في هذا الفصل على مدى فعالية دور مجلس الأمة من خلال وسائل الرقابة المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة بإعتباره شريك في السلطة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني، سوف نتناول **في المبحث الأول** الرقابة السابقة للبرنامج الحكومي بين المسؤولية أمام الغرفة السفلى وانتفائها أمام الغرفة العليا، ونخصص **المبحث الثاني** لمدى رقابة مجلس الأمة في توجيه السياسة العامة[2] بما في ذلك مساهمته في التأثير على السياسة الخارجية.

1- عقيلة خرباشي، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص110.

2- يقصد بالسياسة العامة للدولة " تحديد اتجاهات ومحاور السياسة العامة الخارجية في تحديد أسس ومبادئ وأهداف علاقات الدولة الخارجية، أما السياسة العامة الداخلية فهي تتمثل في تحديد أسس ومبادئ الحياة العامة في الدولة ورسم أهدافها، وإرساء نظام اجتماعي معين تعمل وتتحرك على أساسه وفي نطاق هذه الاتجاهات والمحاور"، عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1990، ص158.

المبحث الأول:

الرقابة السابقة على البرنامج الحكومي بين المسؤولية أمام الغرفة السفلى وانتفائها أمام الغرفة العليا

تعد إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من أهم المرتكزات التي يقوم عليها النظام البرلماني، وأهم مظهر يتجلى فيه تأثيره على الحكومة، حيث يبرز الارتباط بين السلطة والمسؤولية كمبدأ دستوري ديمقراطي[1]، جلب اهتمام الفقه الدستوري دون أن يتوصل إلى مفهوم موحد للمسؤولية السياسية، غير أن هناك اتفاقا مبدئيا يقوم أساس أن هذه المسؤولية تتضمن إجراءات قد تحركها المجالس النيابية للضغط على الحكومة لحملها على الاستقالة، فيما يقابلها إجراء لا يقل أهمية و خطورة من المسؤولية السياسية للحكومة يتمثل في إمكانية حل البرلمان أو أحد مجالسه من طرف السلطة التنفيذية[2].

ويتجسد تأثير السلطة التشريعية على الحكومة في تقديمها لبرنامج أو مخطط عملها أمام البرلمان، الذي يعد أول لقاء أو ميثاق رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة[3]، كما يمثل الإطار الذي يحدد السياسة العامة للحكومة ويحدد استراتيجيتها في التخطيط والإنجاز، ويبرز الغايات المراد تحقيقها والوسائل اللازمة للوصول إلى تحقيق هذه الغايات في زمن محدد، فيمكن القول أن طبيعة برنامج الحكومة تجعل منه الإطار العام الذي يحدد فيه عملها[4]، ولهذا جعل المؤسس الدستوري الجزائري من مخطط عمل الحكومة أول اختبار مهم تمر به الحكومة وهي مجبرة

=نقلا عن: بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في الدول المغرب العربي "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر،2008-2009، ص297.

1- صبرية السخري رزوق،وظائف البرلمان في المغرب والأردن والكويت (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المتخصص، تونس،2013، ص 291.

2 - « …dans le conception classique, elle représente un moyen d'action du parlement, sur le gouvernement, la dissolution aux mains de l'exécutif en est la contre partie »,Voir : Jean-Claude Masclet et Jean Paul Valette, « Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, France, 1994, P 175-176.

3- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص104.

4- ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص172 .

على اجتيازه حتى يسعها استلام السلطة والاستمرار في ممارستها[1]، ومتى لم تنجح الحكومة في كسب تأييد النواب لبرنامجها فإنها تضطر لتقديم استقالتها(**المطلب الأول**)، أما في حالة حصول برنامج الحكومة على موافقة مجلس النواب فيعد بمثابة الضوء الأخضر لقبول برنامج عملها، إلا أن القبول لا يؤهل الحكومة للدخول مباشرة في تطبيقه، بل يجب عليها أيضا تقديم عرضا عن برنامجها بمجلس الأمة رغم أن هذا الأخير لا يحدث أي تأثير كسابقه على الحكومة بل يمكنه إما تأييد برنامج الحكومة أو إبداء رأيه وموقفة وملاحظاته عن طريق الإصدار لائحة (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول: إلزامية تقديم برنامج الحكومة أمام الغرفة السفلى مع إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة

بعد أن يتم تعيين الوزير الأول وطاقمه الحكومي من قبل رئيس الجمهورية وفق الشروط المنصوص عليها دستوريا[2]، يشرع الوزير الأول مباشرة في ضبط برنامج حكومته بعد استشارة رئيس الجمهورية وعرضه في مجلس الوزراء، لتدخل الحكومة بذلك أول امتحان أمام نواب المجلس الشعبي الوطني والمتمثل في مناقشة برنامج الحكومة وفق الضوابط محددة قانونا والآجال المحددة دستوريا حتى تتم الموافقة عليه (**الفرع الأول**)، أما في الحالة العكسية أي عدم موافقة نواب المجلس الشعبي الوطني عليه فيولد آثار قانونية خطيرة تمس الحكومة أو البرلمان على حد سواء قد تفضي إلى استقالة الحكومة من جهة أو إلى حل المجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى (**الفرع الثاني**).

1- إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص164. 1

2- نصت كل من المادة 5/91 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن " يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:...يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه،..."، وأيضا المادة 1/93 منه على أن "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول".

الفرع الأول: عرض مخطط عمل الحكومة للمناقشة أمام المجلس الشعبي الوطني

يُعد رئيس الحكومة سابقاً[1] أو الوزير الأول حاليا منذ لحظة تعيينه وتعيين طاقمه الحكومي برنامج أو مخطط عمل حكومته، ويعرضه على مجلس الوزراء حسب ما نص عليه دستور 1996 وأكدت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016[2]، هذا البرنامج أو المخطط يثير إشكال كبير حول هل هو برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخب على أساسه، أو برنامج الحكومة الذي يجسد ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ويعده رئيس الحكومة وتحمل مسؤوليته السياسية أمام كل من رئيس الجمهورية والبرلمان، إلا أن واقع النظام الدستوري الجزائري أصبح مخطط عمل الحكومة يعبر صراحة بعد التعديل الدستوري لسنه 2008 عن برنامج رئيس الجمهورية بدلا من برنامج رئيس الحكومة[3] **(أولا)**، ليقوم الوزير الأول بدلا من رئيس الحكومة سابقا تقديمه وعرضه شخصيا[4] أمام الغرفة الأولى باعتبارها الهيئة التشريعية المنتخبة انتخابا عاما مباشرا، والممثلة للشعب تمثيلا حقيقيا[5]، وفق ضوابط حددها القانون العضوي 16-12 **(ثانيا)**.

1- عرف دستور 1996 ثان تعديل له لسنة 2008 بموجب القانون 19/08 المؤرخ في 2008/11/15، وأهم ما تضمنه هذا التعديل إلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب الوزير الأول، حيث أصبح هذا الأخير لا يعد برنامج سياسيا خاص بحكومته وإنما برنامج عمله يتلخص في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وفي إطار تنفيذ هذا البرنامج فإن الوزير الأول يضبط مخطط عمله ويعرضه على مجلس الوزراء تحت رئاسة رئيس الجمهورية.

2- المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3- عرف النظام الدستوري الجزائري في ظل دستور 1996 أربعة برامج لأربع رؤساء حكومات، كان أول برنامج للسيد **أحمد أويحيى بتاريخ 07 أوت 1997** على حزب الأرندي، ثم برنامج حكومة **إسماعيل حمداني بتاريخ 19 جانفي 1999**، وبعده برنامج حكومة **أحمد بن بيتور في جانفي 2000** الذي لم يكن من حزب الأغلبية، ولم تدم حكومته طويلا بسبب اختلافه مع رئيس الجمهورية حول مسألة تشكيل واختيار أعضاء الحكومة، وكذلك مسألة التشريع بالأوامر، وآخر برنامج كان لحكومة **علي بن فليس في شهر سبتمبر 2000** الذي جاء على إثر استقالة أحمد بن بيتور، ثم توجه للعمل ببرنامج رئيس الجمهورية بدلا من برنامج الحكومة والذي تجسد فعليا مع التعديل الدستوري لسنة 2008 بموجب المادة 79.

4 -Le premier ministre se présente intuitu personae devant I'A.P.N pour soumettre son plan d'action à approbation. Voir : BENABBOU-KIRANE Fatiha, Op.cit, P207.

5- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص542.

أولا: برنامج الحكومة والجهة المكلفة بإعداده

على إعتبار أن رئيس الحكومة أو- الوزير الأول حاليا- يتولى إعداد برنامج أو مخطط حكومته مع أعضاء حكومته بمجرد تعينه وهذا حسب ما نصت عليه المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالقول: "**يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول، ينسق الوزير الأول عمل الحكومة، تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء**"، ويحدد من خلال هذا المخطط العمل السياسة العامة للحكومة والغايات المراد تحقيقها، وبالتالي فمخطط الحكومة يعد الأداة المادية التي يعتمدها البرلمان في مباشرة رقابته على الحكومة[1]، ونظرا للأهمية التي أولاها المؤسس الدستوري لمخطط عمل الحكومة لدرجة جعل مصير الحكومة مرتبط بمدى قوة مخطط عملها وتماشيه مع متطلبات المواطنين حتى ينال رضا ممثلي الشعب وبالتالي إما قبوله أو تقديم الحكومة لاستقالتها، ولهذه الأهمية وجب التطرق إلى مضمون هذا برنامج وكذا الجهة المكلفة بإعداده وضبطه.

1- مضمون برنامج عمل الحكومة: تعمل الحكومة وفق برنامج محدد تسعى لتحقيق أهدافه طيلة مدة سلطتها ووجودها، لكن لا يدخل هذا البرنامج حيز التنفيذ إلا بعد موافقة البرلمان عليه، كما يتضمن البرنامج "عرض عام للنيات والمشاريع والتدابير المتخذة لتنفيذ ذلك"[2]، وبهذا يمكن القول أن البرنامج الحكومي يشمل في الواقع " الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي وما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية معينة"[3]، وحسب رئيس مجلس الأمة اعتبر برنامج الحكومة عبارة عن" وعاء سياسة عامة واستراتيجية شاملة وخطط عمل تتضمن مجموع مبادئ ومحاور ووسائل العمل الحكومي والنشاط الإداري في كافة المجالات الإجتماعية

1- ذبيح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص172.

2- أوليفيه دوهاميل أيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان،1996، ص214.

- **نقلا عن:** بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، 2006-2007، ص24.

3- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، د.ط، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000، ص86.

والاقتصادية والسياسية والأمنية والدفاعية، وفي مجال التعاون الدولي والعلاقات الخارجية"[1]، وبهذا التعريف يمكن اعتبار برنامج الحكومة في جوهر حقيقته السياسية الدستورية والقانونية ميثاق وتعهد والتزام سياسي دستوري يتوجب تقديمه للبرلمان لدراسته ومناقشته وتحديد الموقف منه، فموافقة البرلمان على برنامج الحكومة يولد التزامها أمام ممثلي الشعب بحسن التطبيق والأداء لمضمون هذا البرنامج وبقاء الحكومة تحت الرقابة البرلمانية[2].

2- الجهة المكلفة بإعداد وضبط برنامج أو مخطط عمل الحكومة: أسند المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الحكومة سابقا والوزير الأول حاليا مهمة إعداد وضبط برنامج الحكومة في دستور 1996 قبل تعديله سنة 2008 أين أصبح الوزير الأول يضبط مخطط عمل حكومته وهذا ما نصت عليه المادة 79 من القانون 08-19 المتعلق بتعديل دستور 1996 "**يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء**"، أما في التعديل الدستوري 2016 فقد قلصت المادة 93 من دور الوزير الأول في إعداد وضبط برنامج حكومته[3]، أين أصبح برنامجه عبارة عن مخطط عمل أو بمعنى أدق برنامج تنفيذي لبرنامج الرئيس يضبط وفق توجهات الرئيس الذي هو ذاته رئيس مجلس الوزراء، وهذا ما نصت عليه المادة أعلاه على أن"...**تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه على مجلس الوزراء**".

يمكن القول أنه بعد تعديل 2008 أصبح العمل الحكومي يتم من خلال مخطط عمل وليس برنامجا، يعده الوزير الأول الذي أخذ مكان رئيس الحكومة بعد التحول من ثنائية السلطة التنفيذية إلى أحادية السلطة والتي يترأسها رئيس الجمهورية وينسق عملها الوزير الأول من دون صلاحيات دستورية، كمنفذ لبرنامج الرئيس، بدلا عن برنامج الحكومة عملا بالمادة 2/79 تعديل 2008، حيث يقوم الوزير الأول تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية عن طريق مخطط عمل الذي يعده، بعد عرضه على مجلس الوزراء لإثرائه وإطلاع رئيس الجمهورية عليه حتى يتمكن من بسط رقابته عليه والتأكد من مدى انسجامه مع

1- كلمة رئيس مجلس الأمة السيد عبد القادر بن صالح،(تقديم برنامج الحكومة للبرلمان- طبيعته...دلالاته...وأساسه القانوني...)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان 2003، ص11.

2- عبد القادر بن صالح، مرجع سابق، ص11.

3- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري- السلطة التنفيذية، ج 3، مرجع سابق، ص 407.

برنامجه، وهذا ما بينته الفقرة الثالثة من نفس المادة، وكلها خطوات تتم على نسق بعد تعيين الوزير الأول وأعضاء حكومته.

وعلى إعتبار أن رئيس يكون وصل إلى سُدت الحكم كونه "منتخب انتخابا شعبيا عاما ومباشرا وسريا، على مستوى الوطن في ظل تعدد المترشحين، لذا فانه ينتخب على ضوء برنامج يعرضه على الناخبين، فيكون ملزما سياسيا باحترامه والعمل على تطبيقه وهم برنامج حزبه...لذا فإن رئيس الحكومة لا يطبق البرنامج الذي يريد، بل الذي يوافق عليه رئيس الجمهورية قبل المجلس الشعبي الوطني[1].

حيث نلاحظ أن النظام السياسي خلال هذه المرحلة اتجه نحو تكريس تفوق سلطة رئيس الجمهورية من خلال استحواذه على كافة السلطات والصلاحيات الدستورية، والتي صاحبها تضييق لاختصاصات الوزير الأول، بعد التخلي عن برنامج الحكومة مما ينظر إليه على أنه اتجاه نحو هيمنه رأس السلطة التنفيذية وإحاطتها بمظاهر نظام مختلط لا هو رئاسي ولا هو برلماني–نظام من طبيعة خاصة– مستندا على ثقة الشعب التي تمنح الأولوية لبرنامج الرئيس على برنامج الأغلبية التي يعتمد عليها الوزير الأول[2]، وإن كان ليس من الضروري أن يتم اختيار هذا الأخير من الأغلبية البرلمانية.[3]

أما في التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال ما حملته المادة 93 منه أصبح الوضع مغايرا حيث نص المؤسس الدستوري عن مخطط عمل الحكومة وليس مخطط عمل الوزير الأول، حيث تعرضه الحكومة على مجلس الوزراء وجوبا كشرط دستوري قبل أن يقدمه الوزير الأول إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه بعد مناقشته وإعادة تكييفه مع رئيس الجمهورية ثم التصويت عليه.

1– محمد عمران بوليفة، مجلس الأمة الإطار العضوي والوظيفي، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري قسنطينة، 2000–2001، ص117؛ **نقلا عن:** بوسالم دنيا، مرجع سابق، ص25.

2– وليد شريط، مرجع سابق، ص 393.

3 – رؤساء الحكومة الذين لم يتم اختيارهم من الأغلبية الفائزة في الانتخابات كانت البداية مع تعيين أحمد أويحي عن حزب التجمع الوطني الديمقراطي أثناء انتخابات ،1997، بينما كان الحزب الفائز حزب ج ت و، كذلك حدث مع تعيين بن فليس على حكومة كانت الأغلبية فيها لحزب التجمع الوطني الديمقراطي، هذا إن دلَّ على شيء إنما يدل على أن النظام السياسي الجزائري لم يحترم الأعراف الدستورية في تعيين رئيس الحكومة من حزب الأغلبية هذا من جهة، ومن جهة أخرى يبين أن رئيس الجمهورية ينظر نظرة أحادية شخصية برغماتية أثناء اختيار رؤساء حكوماته.

3- تحول برنامج الحكومة إلى مخطط عمل الحكومة: لقد تبنى كل من الدستور 1989 وكذا دستور 1996 خصوصا على ثنائية رئيسي السلطة التنفيذية وذلك بإحداث منصب رئيس الحكومة، حيث يتولى هذا الأخير إعداد برنامجه الحكومي الذي يعد عبارة عن "إقتراح لأسلوب عمل يمكن من خلاله إيجاد حلول للمشاكل المطروحة، عن طريق استجماع للجهود والخبرات، التي من شأنها أن تجسد التطبيق الفعلي للبرنامج عن طريق وضع سلم الأولويات"[1]، ويكون رئيس الحكومة بهذا البرنامج في حال إعتماده مسؤول أمام البرلمان، لكن بعد التعديل الدستوري 12 نوفمبر 2008 ، الذي كان بموجب مبادرة من الرئيس تم إضفاء الطابع الرئاسي على النظام السياسي الجزائري ويتجسد ذلك في تركيز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية وإلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب الوزير الأول، وبهذا التعديل الدستوري تم تحويل برنامج الحكومة إلى مخطط عمل الوزير يجسد برنامج رئيس الجمهورية ويحقق أهدافه مع تحمل الوزير الأول للمسؤولية من جهة أمام البرلمان في أول لقاء بينهما بمناسبة عرض مخطط عمله، ومن جهة أخرى أمام رئيس الجمهورية الذي تنتفي عنه المسؤولية.

أ- تحول برنامج الحكومة إلى مخطط عمل بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008: يرتبط برنامج عمل الحكومة ويستمد تسميته من رئيس الحكومة[2]، إذ هذا الأخير هو من يعده ويسهر على تنفيذه، إلا أن التعديلات الدستورية الجوهرية التي تعرضت لها السلطة التنفيذية خاصة في التعديل الدستوري لسنة 2008 أدت إلى إلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب الوزير الأول، وبهذا التغيير يفهم أن رئيس الحكومة ليس هو الوزير الأول ففي النظام الفرنسي مثلا الوزير الأول ليس هو رئيس الحكومة الفعلي لأن الذي يرأس مجلس الوزراء ويوقع المراسيم المتعلقة بالقرارات المتخذة داخله هو رئيس

1- وليد شريط، مرجع السابق، ص393.

2- لقد اعتمد النظام السياسي الجزائري عدة تسميات لمصطلح رئيس الحكومة ومن بينها رئيس المجلس والرئيس الحكومة والوزير الأول، فقد ظهرت تسمية رئيس المجلس في حكومة الرئيس الراحل أحمد بن بله، والمستمدة من دستور الفرنسي لسنة 1946 حيث كانت التسمية المستعملة إلى حين صدور هذا الدستور هي **الوزير المكلف برئاسة المجلس** (Ministre chargé de la présidence du conseil)، إلا أن هذه التسمية رغم تبنيها عمليا إلا أننا لا نجد لها أثر في دستور 1963، أما في دستور 1976 فقد تم استعمال تسمية الوزير الأول التي يعود تاريخها إلى النظام البريطاني، أما تسمية رئيس الحكومة فتستمد وجودها من دستور 1989، **أنظر أكثر:** سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص ص380-382.

الجمهورية، أما الوزير الأول فإنه يمارس سلطة على الحكومة فيما يتعلق بتحضير وتطبيق القرارات وبالتالي فهو يقود عمل الحكومة وليس يقود الحكومة[1].

ب- انتفاء المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية عن برنامجه: لقد جاء عرض أول مخطط عمل الوزير الأول بعد تعديل الدستور (نوفمبر2008) في 19 مايو 2009 في المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية السادسة من قبل الوزير الأول السيد احمد أويحيى الذي حاول من خلال المخطط تقديم رؤية رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة للخمسة سنوات المقبلة[2]، وبهذا أصبح مخطط عمل الوزير الأول ما هو إلا برنامج تنفيذي لبرنامج رئيس الجمهورية وتقع المسؤولية السياسية على عاتق الوزير الأول رغم أنه منفذ لبرنامج غيره.

وقد أخذت بعض الأنظمة بهذه القاعدة في مجال المسؤولية السياسية سواء في الأنظمة البرلمانية أو الرئاسية، ففي النظام البرلماني يعتبر مجلس الوزراء هو صاحب السلطة الأولى في الدولة وهو المسؤول أمام البرلمان الذي يستطيع سحب الثقة منه فيجبره على الاستقالة، إذا قدر أنه لم يحسن استخدام سلطاته، وفي النظام الرئاسي يعتبر رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة الراجحة في الدولة ولكن البرلمان هو الآخر له من السلطات ما يمكنه من عرقلة أعمال الرئيس في حدود لا يستهان بها، رغم أنه لا يستطيع سحب الثقة منه، كما تستطيع هيئة الناخبين إسقاط الرئيس المرشح لعهدة ثانية.

أما في النظام السياسي الجزائري فإن الأمر يختلف اختلافا بينا عن كلا النظامين البرلماني والرئاسي من الناحيتين القانونية والعملية، فالرئيس لا يسأل سياسيا أمام البرلمان، وإنما اقتصرت مسؤوليته على المسؤولية الجنائية فقط، فهو يعتبر مسؤول عما يقترفه من أفعال يمكن وصفها بالخيانة العظمى، هذا حسب نصت عليه المادة 1/158 من الدستور بالقول" **تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى والوزير الأول عن الجنايات والجنح**

1- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ج3، ص ص380-381.

2- كريمة زراق بارة، حدود السلطة التنفيذية في ظل تطور النظام السياسي الجزائري، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، د.س ن، ص 165.

التي يرتكبانها بمناسبة تأديتهما لمهامهما "[1]، يمكن القول أن هذه المحكمة العليا التي لم تؤسس منذ النص عليها في الدستور، وقد أثارت مشكل سياسي كبير إثر ما عرفته الجزائر من أحداث عقب حراك 22 فبراير 2019، وكيفية متابعة الوزير الأول قضائيا، وهذه المشكلة تعاني منها المنظومة القانونية الجزائرية حيث ينص الدستور على إحالة بعض المسائل إلى التنظيم أو تنظم بموجب قانون ولا يتم إصدارها، كما هو الحال أيضا بالنسبة لبعض للقوانين التي تصدر وتنشر وتتأخر الحكومة في إصدار نصوصها التطبيقية حتى تعدل أو ينتهي العمل بها ويتم إلغائها.

ثانيا: إجراءات عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني

إن برنامج عمل الحكومة لا يكتسي الطبيعة الرسمية، التي تسمح له دخول حيز التنفيذ مباشرة بعد إعداده واعتماده بمجلس الوزراء، إلا بإتباع بجملة من الإجراءات التي قد حددها القانون العضوي 16-12 ، وذلك تطبيقا لأحكام المادة 94 من التعديل الدستوري 2016 والتي تمكن فيما يلي:

أ- **تقديم مخطط عمل الحكومة:** إن الوزير الأول ملزم بتقديم مخطط عمل حكومته إلى نواب الغرفة السفلى، وليس له الخيار في ذلك[2] إذ لو كان خلاف ذلك لاستعمل المؤسس الدستوري عبارة "يمكن" بدلا من "يقدم"[3]، وهذا ما أكد أيضا المشرع الجزائري وحدد له آجال قانونية لعرض الوزير الأول برنامج حكومته، وهذا ما نصت عليه المادة 47 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر، بالقول " يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة، ويفتح المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة".

ب- مناقشة مخطط عمل الحكومة: يخصص المجلس الشعبي الوطني لمناقشة مخطط عمل الحكومة جلسة عامة يتولى خلالها الوزير الأول تقديم عرضا حول برنامج عمل الحكومة، ونظرا لأهمية مخطط عمل الحكومة فقد اشترط المشرع من خلال المادة 48 من القانون 16-12 عدم الشروع في المناقشة

1- كريمة زراق بارة، مرجع سابق، ص 169.

2- ايدابير عبد القادر، تطور نظام الغرفتين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية ،جامعة الجزائر 2016 /2017 ، ص112.

3- ميلود خيرجة، آليات الرقابة التشريعية (دراسة مقارنة)، ط1، دار الفكر والقانون، مصر، 2011، ص67.

العامة إلا بعد تبليغ نواب المجلس الشعبي الوطني بسبعة (7) أيام على الأقل حتى يتسنى لهم الاطلاع على مخطط عمل الحكومة ومناقشته وإثرائه، وهي نفس المدة التي نصت عليها المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 قبل انعقاد جلسات المناقشة بالمجلس[1].

لكن الملاحظ أن هذه المدة المخصصة لإبلاغ نواب المجلس تعد قصيرة، إذا ما قورنت بأهمية مناقشة مخطط الحكومة فهو يتعلق بمستقبل الدولة في جميع المجالات، ويحتاج إلى دراسات معمقة ودقيقة وأبحاث كبيرة من أجل ضبطه، لذلك من الأحسن تمديد هذه الفترة بأكثر من سبعة(7) أيام لكي يتسنى للنواب دراسة المخطط وإبداء ملاحظاتهم عليه، خاصة وان القانون العضوي منح للحكومة اجل خمسة وأربعون (45) يوما لإعداد مخططها وتقديمه أمام الغرفة السفلى بالبرلمان[2]، وتنصب مناقشات أعضاء المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة في جميع الجوانب والمجالات والمحاور التي يتضمنها برنامج الحكومة سواء السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية أو الأمنية...، وللنواب حق إبداء أي اقتراحات الهدف منها إدخال تعديلات يرونها ضرورية تخدم هذا البرنامج[3]، لكن هذه التعديلات والاقتراحات حتى يؤخذ بها لابد على الوزير الأول تكييف مخطط عمل حكومته على ضوئها بالتشاور وأخذ برأي رئيس الجمهورية.

ج- تكييف البرنامج أو المخطط الحكومة: أجاز المؤسس الدستوري إمكانية تكييف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشات النواب، وهذا وفقا لما تمخضت عليه المناقشات في الجلسات المخصصة لذلك، لكن تبقى سلطة الوزير الأول في تكييف مخطط عمل حكومته تقديرية وله كامل الحرية في الأخذ بالتعديلات والملاحظات المقدمة من قبل النواب وتكييف مخطط عمل حكومته وفقها مع أخذ رأي رئيس الجمهورية، أو عدم الأخذ بها والإبقاء على البرنامج كما هو دون تعديل[4].

1- نصت المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أن " يبلّغ تاريخ الجلسة وجدول أعمالها إلى النوّاب والحكومة سبعة (7) أيام على الأقلّ قبل الجلسة المعنيّة...".

2- أنظر المادة 47 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

3- ميلود خيرجة، مرجع سابق، ص68.

4- بوسالم دنيا، مرجع سابق، ص 30.

يمكن القول أن مسألة تكييف مخطط عمل الحكومة من عدمه مرتبط بقوة المناقشات ومدى اختلاف نواب المجلس الشعبي مع الوزير الأول، وبهذا إما أن تكون المناقشات مؤيدة وداعمة لمخطط عمل الحكومة، فهنا يكون الوزير الأول مرتاح قد ضمن موافقة النواب ولو ضمنيا وغير مضطر أيضا لتكيف مخطط عمل الحكومة، أما إذ أسفرت مناقشات المجلس على اختلاف بين النواب والوزير الأول على بعض المسائل أو معظمها، وقدموا بشأنها عدة ملاحظات ففي هذه الحالة يمكن لهذا الاختلاف إلى أن يؤدي إلى احتمالين تبعا لموقف الحكومة من المخطط ودرجة اختلافها مع نواب المجلس[1]:

- **يمكن للحكومة أن تلجأ لتكييف مخطط عملها بالتشاور مع رئيس الجمهورية[2]، على ضوء الاستنتاجات والملاحظات وكذا التحفظات التي أبداها نواب المجلس:** وهذا بهدف كسب رضا وثقة النواب وضمان تمرير مخطط عملها، كما يمكن للحكومة أن تعتمد على الأغلبية البرلمانية المساندة لرئيس الجمهورية في تمرير مخطط عملها دون أن تبذل جهد في تكييفه أو تعديله واكتفاء رؤساء هذه الحكومات بالتصريح بأن الحكومة ستتكفل بالإقتراحات والملاحظات التي أثيرت في المناقشة[3].

- **كما يمكن أن تتمسك الحكومة بمخطط عملها على حاله دون قبول إدخال أي تعديلات أو تحفظات يقترحها نواب المجلس عليه:** وفي هذه الحالة تكون الحكومة قد جسدت اختيارية طابع التكييف لمخطط عملها لكن في شقة السلبي، مع علم الحكومة عند اتخاذها لهذا الاتجاه الرافض للتكييف المخطط بالنتائج والآثار التي تنجر عن هذا الموقف من إمكانية عدم الموافقة عليه وبالتالي

تقديم الحكومة لاستقالتها أو حتى في حالة الموافقة عليه بالصعوبات التي قد تواجهها بعد تنفيذه.

ومن خلال ما سبق يمكن أن نقول أنه مهما كان موقف الحكومة سواء بقبول تكييف مخطط عملها وفق ما يرتضيه نواب الشعب أو عدمه فلا يمكن أن تؤثر هذه المرحلة على مخطط عمل الحكومة إلا

1- بوسالم دنيا، مرجع نفسه، ص31.

2- أنظر الفقرة الثانية من المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

3- كلمة السيد عبد القادر بن صالح، مرجع سابق، ص20.

بعد التصويت المجلس عليه، ليتقرر بعد ذلك إما منح الحكومة حق البقاء والمخطط حق التنفيذ أو ذهاب الحكومة ومعها برنامجها.

د- أحكام التصويت على مخطط عمل الحكومة: بعد أن تتم مرحلة المناقشة والتكييف المتعلقة بمخطط عمل الحكومة، تليها أهم مرحلة حاسمة ومحددة لمصير الحكومة والمتمثلة في مرحلة التصويت والتي تكون نتيجتها إما موافقة نواب البرلمان على مخطط عمل الحكومة أو رفضهم له، وقد تولى المشرع الجزائري تنظيم أحكام مرحلة التصويت وذلك من خلال ضبط المدة الواجب التصويت خلالها وكذا طريقة التصويت وطبيعته إلى أن تختتم هذه المرحلة بالموافقة على المخطط أو رفضه وهذا ما سوف نتطرق إليه:

1- المدة القانونية للتصويت: تتم عملية التصويت خلال عشرة(10) أيام من تاريخ تقديمه في الجلسة[1]، وذلك لإبداء المجلس الشعبي الوطني رأيه إما بالموافقة عليه أو رفضه، والملاحظ أن هذه المدة قليلة لمناقشة برنامج بحجم برنامج أو مخطط عمل الحكومة.

2- طريقة التصويت: نص المشرع في المادة 49 كما سبق الإشارة إليها، على أن يتم التصويت على مخطط عمل الحكومة، بعد تكييفه إن اقتضى الأمر في أجل عشرة (10) أيام على الأكثر، من تاريخ تقديمه في الجلسة، أما فيما يتعلق بطريقة التصويت فنصت المادة 30 من القانون العضوي 16-12 على أن "يجري التصويت برفع اليد في الاقتراع العام، أو بالاقتراع السري، كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الإسمية"، كما تحيل المادة 31 من نفس القانون أن يقرر مكتب كل غرفة حرية اختيار نمط التصويت طبقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون وفي نظامها الداخلي، كما أضاف هذا الأخير المتعلق بالمجلس الشعبي في المادة 63 منه[2] ضرورة استشارة المجموعات البرلمانية قبل تحديد نمط التصويت وكذا شخصية التصويت إلا أنه يمكن للنائب التصويت نيابة عن زميله في حدود وكالة واحدة حسب المادة 58 و63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

1- أنظر المادة 49 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

2- أنظر المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

3- نظام التصويت الغرفة السفلى على برنامج الحكومة: رغم سكوت كل من المؤسس والمشرع الجزائري وحتى الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان على تحديد طبيعة أو نظام التصويت على برنامج الحكومة أي هل يتم التصويت على أساس الأغلبية البسيطة أو المطلقة، على عكس صرح به المشرع الفرنسي في هذا المجال أين بينت المادة 4/152 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية وعلى أن يتم التصويت بالأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها[1]، إلا أنه وبالرجوع إلى رأي المجلس الدستوري رقم 99/08 المؤرخ في 1999/02/21 المتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي 02/99 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان للدستور، قد حدد المجلس الدستوري الحالات التي يتطلب نظام التصويت فيها بالأغلبية المطلقة لدى تطرقه لمسألة طبيعة التصويت بالثقة، وأتت الحالات على سبيل الحصر لا المثال وبالتالي ما يخرج عنها يدخل في دائرة التصويت بالأغلبية البسيطة، ومن هنا نستشف أن الأغلبية المطلوبة للتصويت على برنامج أو مخطط عمل الحكومة تتمثل في الأغلبية البسيطة[2]، ويمكن القول أن هذه الأخيرة تمكن الحكومة من تمرير مخطط عملها أو برنامجها بكل سهولة بالنظر إلى طبيعة النظام السياسي الجزائري أين يحتل رئيس الجمهورية فيه مكانة مميزة تؤهله إلى تمرير البرنامج التنفيذي للحكومة الذي يمثل برنامجه.

4- حالة الموافقة على مخطط عمل الحكومة: تعد هذه الحالة السمة البارزة والنتيجة المتوقعة دائما في النظام الدستوري الجزائري، نظرا لاعتبارات فنية وسياسية التي تتميز بها الحكومة، حيث يتجسد الاعتبار الأول في نقص الخبرة التقنية، والكفاءة المالية والمحاسبية لدى النواب المجلس الشعبي الوطني بما يسمح لهم من كشف كل الحقائق وإعطاء البدائل، أما الاعتبار الثاني فتتمثل في دور الأغلبية البرلمانية الموالية لرئيس الجمهورية والحكومة التي تستطيع تمرير أي مخطط الحكومة دون الاعتراض عليه حتى وإن وجدت معارضة برلمانية، بالإضافة إلى حرس رئيس الجمهورية في اختيار وزيرا أولا وطاقما حكوميا متجانسا عمليا مع توجه الأغلبية البرلمانية متفهما لمحيطها السياسي والفكري، حيث تجتهد هذه الحكومة

1- بوسالم دنيا، مرجع سابق، ص34.

2- بوسالم دنيا، مرجع نفسه، ص34.

لإيجاد قنوات للتواصل مع المعارضة من أجل كسب ودها، ومنح مصداقية أكثر لمخطط عمل الحكومة الذي يجسد في الواقع برنامج رئيس الجمهورية.

تجدر الإشارة إلى أنه في حالة الموافقة نواب المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة فقد اكتسب تأشيرة المرور ويبقى فقط عرضه أمام مجلس الأمة للاطلاع وإبداء الملاحظات، أما في حالة عدم الموافقة على المخطط فسوف نتعرض له في الفرع الثاني:

الفرع الثاني: حالة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة والآثار المترتبة عليها

تعني الحالة عدم موافقة على مخطط عمل الحكومة بصورة أدق وغير مباشرة رفض نواب الشعب لبرنامج الرئيس**(أولا)**، والتي يترتب عليها انسحاب ومغادرة الوزير الأول وطاقمه للحكومة، وذلك بتقديم الوزير الأول لاستقالة حكومته، أين يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها[1] ويقدم من جديد الوزير الأول مخطط عمل حكومته فإن لم يحظى مرة ثانية بالقبول يحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا وتجري فيها انتخابات تشريعية مسبقة خلال أجل أقصاه ثلاثة أشهر**(ثانيا)**.

أولا: عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة

تعد عدم موافقة الغرفة السفلى سواء لبرنامج الحكومة سابقا قبل تعديل الدستوري لسنة 2008 أو لمخطط عمل الحكومة حاليا بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 حالة المستبعدة ونادرة في النظام السياسي الجزائري، الذي تتفوق فيه السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، إذ لم تشهد الممارسة البرلمانية أن رفض المجلس الشعبي الوطني أي برنامج عمل للحكومات المتعاقبة، وذلك لضعف تأثيره على الحكومة ومحدودية دوره في ممارسة آلية رفض المصادقة على المخطط، ويعود هذا أساسا إلى تحكم الرئيس في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وتحكمه أيضا في وضع مخطط عمل الحكومة، أما إذا توجه المجلس الشعبي الوطني إلى عدم الموافقة على برنامج الحكومة فإن هذه الخطوة تعود بالوبال على المجلس وقد تهدد استقرار واستمرار المجلس وغيره من مؤسسات الدولة[2].

1- أنظر المادة 95 من دستور 1996 المعدل والمتمم بالقانون 16-01، مرجع سابق.

2- ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص ص 176-181.

السقوط الآلي للحكومة مما يفرض على الرئيس تعيين حكومة جديدة طبقا لما نصت عليه المادة 95 من التعديل الدستوري 2016 على أن "**يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله**"، كما يستبعد استمرار الحكومة في مواصلة مهامها في حالة رغم رفض مخطط عملها، والذي قد يسبب انسداد بين المؤسسات الدستورية، مما يعطل المصلحة العامة بسبب رفض المجلس الشعبي الوطني للمصادقة على مشاريع القوانين التي تعرض عليه لتنفيذ مخطط عمل الحكومة، خاصة إذا كانت الأغلبية من المعارضة غير الرئاسية[1].

ثانيا: الآثار المترتبة على عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة

ينجر عن عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة كما سبق الإشارة إليه، أحد الإجراءين الخطيرين واللذين تبناهما النظام الدستوري الجزائري ومن خلالهما يتحقق مبدأ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لدرجة أن كل السلطة بإمكانها توقف نظيرتها، حيث يتمثل الإجراء الأول في استقالة الحكومة بعد رفض مخطط عملها، أما الثاني فيتمثل في حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا إذا ما أعاد للمرة الثانية عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة[2]، لكن السؤال الذي يطرح نفسه من خلال هذا الوضع القانوني كيف يتم ممارسة العمل التشريعي دون صاحب الاختصاص الأصيل وما الدور الذي يلعبه مجلس الأمة إزاء هذا الوضع؟ وعليه سيتم إرجاء الإجابة عن هذا التساؤل إلى ما بعد التطرق إلى حالتي الاستقالة وحل المجلس الشعبي الوطني تباعًا.

1- الاستقالة الوجوبية للحكومة: يترتب على عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة السقوط الآلي للحكومة مما يفرض على الرئيس الجمهورية تعيين حكومة جديدة ، طبقا لنص المادة 81 /1 من الدستور 1996 سابقا، في حين تنص على ذات المعنى المادة 95 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في فقرتها الثانية على أن "**يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها**"، وقد لا يتم تغيير البرنامج لأن رئيس الجمهورية لم يتغير، وقد يتم إحداث تغيير جزئي على المخطط، كما يمكنه أن لا

1- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 177.

2- أنظر الفقرة الأولى من المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

يتغير الوزير الأول لأن عدم الموافقة كانت في الأساس موجهة لبرنامج أو مخطط الحكومة وليس على شخص الوزير الأول كما يمكن أن يحدث تغييرا جزئيا أو كليا على الحكومة، ليتم من جديد تقديم مخطط العمل أمام المجلس الشعبي الوطني لمناقشته والموافقة عليه.

2- الحل التلقائي للمجلس: بعد أن يتم تعيين الحكومة الجديدة، تعيد هذه الأخيرة تقديم مخطط عملها أمام المجلس الشعبي الوطني مثلما قدمته سابقتها المستقيلة وتم رفضه، فإذا قرر المجلس عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية فإنه سوف يتعرض للحل وجوبا وهذا طبقا لما نصت عليه المادة 96 /1 من التعديل الدستوري 2016 بالقول "**إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا...**"، وفي هذه الحالة ما على الرئيس أن يحتكم إلى الشعب عبر إجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، وهو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من نفس المادة " **تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر**"، فإذا ما جاءت الانتخابات التشريعية بأغلبية مؤيدة للرئيس فإنه سيكتب لمؤسسات الدولة الاستمرار الطبيعي بما فيها المجلس الجديد، أما إذا تمخضت الانتخابات عن الأغلبية السابقة المعارضة لبرنامج رئيس الجمهورية، فما عليه إلا أن يتعايش معها ويرضخ للأغلبية وللبرنامج الذي تريد، وهذا ما لا يهضمه النظام الجزائري[1].

كما يمكن القول أيضا أن آلية حل الغرفة السفلى مسألة دستورية خطيرة تحكمها اعتبارات سياسية، ويتحكم فيها الرئيس بحسب اتجاه رغبته في المحافظة على الأغلبية المساندة لبرنامجه، أو التخلص من الأغلبية المعارضة داخل المجلس، وكذلك عامل الأغلبية التي تتجه نحو الاستمرار في المحافظة على المكاسب والامتيازات، تحت غطاء مراعاة مبدأ استمرار واستقرار المؤسسات[2].

ونظرا للأثر المباشر الذي يحدثه تحريك مسؤولية الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خصوصا في المرحلة الثانية أي عند تقديم الوزير الأول المعين للمرة الثانية مخطط عمل حكومته سواء أعيد تشكيلة الحكومة الأولى من جديد أو بقيت على حالها، والمتمثل في الحل التلقائي للمجلس فإنه يصعب على

1- ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 182 .

2 سعيد بوالشعير، مرجع سابق، الجزء الرابع، ص 157.

نواب المجلس بتركيبته الحالية أن يعارضوا مخطط الوزير الأول للمرة الثانية حتى ولو أعيد لهم نفس البرنامج السابق والمرفوض من قبلهم.

3- دور مجلس الأمة أثناء حل المجلس الشعبي الوطني: قد مكن المؤسس الدستوري الجزائري المجلس الشعبي الوطني من آليات رقابية متنوعة، ومن بينها حقه في عدم الموافقة على برنامج عمل الحكومة وطرحه المسؤولية السياسية لها وإجبارها على تقديم استقالتها لكن لمرة واحدة فقط، أما إذا ما أعاد الكره لمرة ثانية فيتعرض المجلس الشعبي الوطني للحل التلقائي بقوة القانون، بينما شريكه في السلطة التشريعية مجلس الأمة في منأى من الحل، ويعود ذلك لعدة أسباب أهمها عدم تمكينه من نفس آليات التي تطرح مسؤولية الحكومة، بالإضافة إلى كون إجراء الحل يتنافى والغاية التي أنشأ من أجلها مجلس الأمة والمتمثلة في ضمان استمرارية مؤسسات الدولة وسد أي فراغ مؤسساتي وخاصة في رئاسة الدولة[1]، وبهذه الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، يكون المؤسس الدستوري قد أقر مبدأ الفصل بين السلطتين محققا بذلك نوعا من التوازن بينهما، عن طريق تمكينهما بآليات تضمن لكل سلطة حق إيقاف السلطة الأخرى، لكنه قد أغفل بقصد أو بدونه تنظيم أو إحالة التنظيم عمل الغرفة العليا إلى القانون العضوي أو النظام الداخلي خصوصاً في فترة الحل إلى غاية انتخاب نواب جدد وعودة ممارستهم لمهامهم الدستورية بالمجلس الشعبي الوطني في المدة المقدرة دستوريا بثلاثة (3) أشهر، وأقل ما يقال عن هذه المدة أنها طويلة جدا من جهة مقارنة مع المدة التي أخذ بها المؤسس الفرنسي والتي لا تقل عن عشرين(20) يوما ولا تزيد عن أربعين (40) يوما[2]، ومن جهة أخرى لا يخدم هذا الوضع المكانة الدستورية للبرلمان ككل وبقائه دون تنظيم عمله طيلة هذه الفترة وبالأخص مكانة ممثل الشعب وهو معرض لإجراء الحل دون أدنى قيود وضوابط مقارنة مع ما حظيت به الجمعية العامة في النظام

1- الأمين شريط، (بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة)، دراسات ووثائق، نشريات مجلس الأمة، ديسمبر 1998، ص13.

2- أنظر الفقرة الثانية من المادة 12 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

الفرنسي[1]، ويضاف إلى هذه النقائص تجربة مجلس الأمة منعدمة في هكذا وضع، مما يستدعي الأمر إلى الاستناد إلى تجارب بعض الأنظمة السياسية المقارنة في هذا المجال لإبراز ما يكون عليه حال ودور مجلس الأمة في هذه الفترة.

أن بعض الأنظمة السياسية المقارنة أوجبت دساتيرها وجود ما يسمى بالحضور البرلماني أثناء فترة الحل ضمانا لاستمرارية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في هذه الفترة، أما إذا أردنا الأخذ بموقف بعض الأنظمة السياسية في التعامل مع فترة الحل فيمكن إيجازها في الحالات التالية[2]:

- **الحالة الأولى:** تتمثل في تعديل تشكيل الحكومة التي حلت البرلمان، بإنشاء حكومة مؤقتة تضم أعضاء من الحكومة المستقيلة وأعضاء من البرلمان المنحل، وذلك لتسيير الأمور الجارية حتى موعد الانتخابات وتشكيل المؤسسات الدستورية الجديدة.
- **الحالة الثانية:** الإبقاء على المجلس المنحل في أداء وظائفه إلى غاية إجراء تنصيب المجلس الجديد.
- **الحالة الثالثة:** دعوة المجلس المنحل للانعقاد مؤقتا في الأمور ذات الصفة العاجلة.
- **الحالة الرابعة:** عودة المجلس المنحل لمباشرة اختصاصاته الدستورية، وذلك إذا لم تقم الحكومة بدعوة الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء البرلمان خلال المدة القانونية المحددة في الدستور.
- **الحالة الخامسة:** أسلوب اللجنة البرلمانية الدائمة، وهي لجنة تبقى خلال فترة الحل لممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.
- **الحالة السادسة: تتمثل** في أسلوب إكمال مدة الفصل التشريعي، لكن في هذا الأسلوب لا يبقى المجلس النيابي المنحل ممارس لصلاحياته في فترة الحل بل يتوجب على المجلس الجديد فقط إكمال مدة المجلس المنحل، فالعبرة هنا بعدم الإخلال بالمدة القانونية للفصل التشريعي.

1- نصت المادة4/12 من الدستور الفرنسي على أنه" ... **لا يمكن حل الجمعية الوطنية من جديد خلال العام الذي يلي هذه الانتخابات**".

2- عادل الطبطبائي، (الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان)، مجلة الحقوق الكويتية، العدد 2،3،4، سنة1991، ص ص14،15. **نقلا عن**، بوسالم دنيا، مرجع سابق، ص93.

– **الحالة السابعة:** تتمثل في الدعوة للانتخابات العامة قبل حل البرلمان، أي أن تجري انتخابات المجلس الجديد والمجلس المنحل لا يزال قائما من الناحية الدستورية.

– **الحالة الثامنة:** تتمثل في عدم حل المجالس النيابية العليا وذلك لضمان النظام الدستوري لها صفة الديمومة وعدم القابلية للحل، ورغم ذلك فإن حل مجلس النواب يؤدي إلى شل نشاطها، ونظرا لذلك تتطلب دساتير بعض الدول تأجيل اجتماعاتها إلى حين إجراء انتخابات مجلس النواب، الأمر الذي لا يحقق حضور البرلمان أثناء فترة الحل.

ومن خلال عرض الحالات التي يمكن لبعض الأنظمة السياسية الأخذ بها في حالة حل مجلسها النيابي وخاصة ذات المجلس النيابي الواحد، فإن الحالة الأخيرة هي من تتناسب مع النظام السياسي والدستوري القائم بالجزائر، باعتبار أن البرلمان الجزائري يتكون من مجلسين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهذا الأخير محصن دستوريا من الحل، لكن المؤسس الدستوري لم ينص على مسألة تأجيل اجتماعاته إلى حين تنصيب المجلس الجديد[1]، مما يدعوا للقول أن المؤسس الدستوري أغفل تنظيم هذه المسألة ماعدا النص على إمكانية تدخل رئيس الجمهورية بالتشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني[2]، إلا أن مجلس الأمة يبقى يمارس مهامه الدستورية في جانب الرقابة على أعمال الحكومة، مادامت هذه الأخيرة تؤدي عملها حتى ولو كانت في إطار تصريف الأعمال.

المطلب الثاني: الموافقة التلقائية لمخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة

مثلما ألزم المؤسس الدستوري الوزير الأول بتقديم مخطط عمل حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني، ألزمه أيضا بتقديم عرضا عن برنامجه أمام مجلس الأمة، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "...**يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة**"، وفي

1– بوسالم دنيا، مرجع سابق، ص94.

2– نصت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن" **لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني...**".

حقيقة الأمر الغرض من عرض الحكومة لبرنامجها ليس بقصد الموافقة على المخطط أو إعطاء الحكومة الضوء الأخضر للانطلاق في تنفيذ برنامجها أو مخطط عملها كما ما هو الحال بالنسبة للغرفة السفلى، بل بهدف إعلام وإبلاغ أعضاء مجلس الأمة بالسياسة العامة المنتهجة وفق مخطط تعتزم الحكومة بتطبيقه من جهة، ومن جهة أخرى حتى يتسنى لمجلس الأمة المساهمة في سن القوانين تخدم برنامج الحكومة باعتباره شريكا للمجلس الشعبي الوطني، لذا تقرر إلزام الوزير الأول بتقديم عرضا حول مخطط عمل الحكومة **(الفرع الأول)**، وحتى يتسنى لمجلس الأمة التعبير عن موقفه من هذا البرنامج إما إيجابا أو سلبا عن طريق إصداره للائحة **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: اكتفاء الوزير الأول بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة

بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج الحكومي وقبل الشروع في تطبيقه أوجب المؤسس الدستوري تقديم عرضا حول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة، وهذا ما فصل فيه المشرع الجزائري من خلال المادة 50 من القانون العضوي 16-12 الناظم لعلاقات البرلمان على وجوب تقديم الوزير الأول لمجلس الأمة عرضا حول مخطط عمل الحكومة، وذلك خلال **العشرة (10)** أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه.

وبهذا التنصيص الدستوري والقانوني يمكن القول أن موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة لا يعني أنه يمكن للحكومة تنفيذ هذا المخطط، بل لا بد من تقديم المخطط أمام مجلس الأمة، هذا التقديم يعتبر وجوبي غير أنه يبقى ضعيفا، لكون الوزير الأول غير ملزم بتقديم كل مخطط عمل الحكومة بالتفصيل كما يقدمه أمام المجلس الشعبي الوطني ويدافع عنه ويحاول إقناع نواب البرلمان بمضمونه والأخذ بالتصويبات والمقترحات من أجل تمريره، بل يقتصر دوره على تقديم عرض فقط لمخطط عمل حكومته فهذا العرض يتجرد من قراءة أهداف المخطط والتفصيلات التي تم عرضها أمام الغرفة الأولى فهو يعتبر إعلام لمجلس الأمة فقط حول مخطط عمل الحكومة دون الخوض في الحيثيات، لكن الواقع العملي أثبت عكس هذا الإجراء إذ اعتاد مجلس الأمة في كل مناسبة يتم فيها

عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة إلا وتفتتح لهذا العرض مناقشة عامة ومن هنا يطرح التساؤل عن مدى دستورية هذه المناقشة وأهميتها رغم عدم التنصيص عليها؟.

أولا: المدة القانونية لتقديم عرض برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة

بعدما ألزم المؤسس الدستوري الحكومة بتقديم عرضا عن برنامجها أمام مجلس الأمة طبقا لنص الفقرة الثالثة من المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 سالفة الذكر[1]، تولي المشرع الجزائري تحديد المدة القانونية للعرض والتي يجب أن لا تتعدى عشرة (10) أيام التي تلي موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، وهذا ما نصت عليه المادة 50 من القانون العضوي 16-12 بالقول" **يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضا حول مخطط عمل الحكومة خلال العشرة (10) أيام على الأكثر، التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 94 من الدستور، يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة**".

ثانيا: مدى دستورية مناقشة مجلس الأمة لبرنامج عمل الحكومة

ينص الدستور على وجوب تقديم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل حكومته أمام مجلس الأمة بعدما أن يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه لا الدستور ولا القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان ولا حتى النظام الداخلي لمجلس الأمة، ينصوا أو يشيروا إلى إجراء مناقشة بعد عرض الوزير الأول لبرنامج حكومته، لكن في الواقع جرت العادة على أن اعتاد أعضاء مجلس الأمة على مناقشة كل برامج الحكومة التي عرضت عليهم، وكانت أول مناسبة يوم عرض فيها رئيس الحكومة السيد أحمد أويحيى لبرنامج حكومته أمام مجلس الأمة في 29 مارس 1998[2]، بعد أن وافق المجلس الشعبي الوطني عليه في أوت 1997، والملاحظ أن هناك تباعد كبير بين عرض أول برنامج الحكومة على الغرفتين السبب في ذلك يعود إلى أن مجلس الأمة لم يكن قد نصب بعد، وأيضا إلى عدم صدور قانون

1- أنظر الفقرة الثالثة من المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

2- تم عرض برنامج حكومة السيد أحمد أويحيى في أوت 1997 على المجلس الشعبي الوطني وحظي بالموافقة والقبول، وقد تم عرضه أيضا على مجلس الأمة أين تمت مناقشته وكانت البداية لمناقشة البرامج الحكومية أمامه.

عضوي ينظم أجل لتقديم الحكومة عرضا عن برنامجها أمام مجلس الأمة[1]، ومن خلال ما تقدم يمكن القول أن مناقشة أعضاء مجلس الأمة لبرامج الحكومة تطرح إشكالا قانونيا في مدى دستورية هذه المناقشة وهذا ما أدى إلى إثارة خلاف بين نواب المجلس الشعبي وأعضاء مجلس الأمة حول المناقشة، والتي نادى النواب بعدم دستوريتها[2]، وهل تدخل ممارستها في العرف الدستوري أو تعد خروج عن الدستور؟ أم هي مجرد إجراء يوطد العلاقة بين مجلس الأمة والحكومة؟.

وعليه سبق القول أنه لا توجد نصوص دستورية أو قانونية تجيز مناقشة مجلس الأمة لبرنامج أو مخطط الحكومة، مما يتطلب علينا للإجابة على هذا التساؤل الرجوع إلى الفقه الدستوري والوقوف على بعض الآراء الفقهية لمعرفة مدى إجازة الفقه المقارن لهذه الممارسة من عدمها[3]:

الرأي الأول: يذهب الأستاذ: Philippe Ardant إلى القول أن كل الأنظمة تعرف تباعد نتيجة عادات وممارسات بين النص والممارسة اليومية له، مما يؤدي إلى ظهور دستور حقيقي منفصل عن الدستور المكتوب الأصلي، وهذا يمكن أن يرتب إشكال خطير في حالة الخروج الجسيم عن أحكام الدستور، غير أن بعض الممارسات قد تكون محترمة للدستور كما أنها قد تكون أخرى عكس ذلك وبالتالي فمن غير المعقول السكوت على مثل هذه الخروقات[4].

الرأي الثاني: يميزون أصحاب هذا الرأي ومن بينهم الأستاذ أندري هوريو بين الممارسات الدستورية التي تعد أحكاما دستورية مكتوبة وتقضي قبول السلطات المختصة لها، وبين الخروقات الدستورية التي تعد تصرفات تصدر عن إحدى السلطات بالرغم من رفضها وعدم قبول السلطات الأخرى المعنية لها[5].

1- ميلود خيرجة، آليات الرقابة التشريعية-دراسة مقارنة-، ط1، دار الفكر والقانون، المنصورة،مصر، 2011، ص75.

2- عمار عباس،الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، د.ط، دار الخلدونية، الجزائر،2006، ص258.

3- بن بغيلة ليلى، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2003-2004، ص51.

4- Philippe Ardant, Institution politique et droit constitutionnel, 7 éditions LGDJ, 1995, p 63.

5- بن بغيلة ليلى، مرجع سابق، ص51.

ومن خلال هذين الرأيين يمكن القول أن قبول الحكومات المتعاقبة منذ سنة 1998 لهذه الممارسات يندرج ضمن التمييز الذي جاء به أندري هوريو وبين الفرق بين الممارسات الدستورية والخروقات الدستورية، وبالتالي ما تأخذت به الغرفة الثانية يدخل ضمن الممارسات الدستورية إذ لم يعارض أي رئيس حكومة لحد الآن هذا الإجراء، ويتجسد هذا القول بقبول كل الحكومات المتعاقبة لهذه الممارسة بشكل لا غبار عليه دون رفض أو استنكار[1].

وعليه نضيف أنه رغم عدم تخويل المؤسس الدستوري صراحة لمجلس الأمة حق مناقشة برنامج الحكومة، بالرغم من كل التعديلات الدستورية المتتالية إلا أن حق الغرفة الثانية في إجراء المناقشة برنامج عمل الحكومة لم يشر إليه لا بالقبول ولا بالرفض، ومع كل هذا يحق لنا القول أن مجلس الأمة قد افتك بكل جدارة واستحقاق[2] إمكانية مناقشة برنامج الحكومة كلما أتت المناسبة لذلك مع استعداد وتحضير الحكومة لها.

ثالثا: أهمية مناقشة مجلس الأمة لبرنامج عمل الحكومة

إن إجراء مناقشة مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة حتى وإن لم يكن له أهمية من الناحية القانونية ولا يلزم الحكومة بالأخذ بتوجيهات وآراء أعضاء مجلس الأمة ولا تكيف برنامجها حسبه، فإن هذا كله لم يمنع أعضاء مجلس الأمة من المناقشة مادامت لا تتعارض مع الشرعية الدستورية[3]، وبهذا يمكن القول أن أهمية المناقشة ترجع بالفائدة بالدرجة الأولى على أعضاء المجلس وذلك من خلال اطلاعهم على برنامج الحكومة بكل حيثياته وتفاصيله، وبدرجة ثانية لا تقل أهمية عن سابقتها على الحكومة حيث تكسبها مساندة ودعم من مجلس الأمة لبرنامجها أثناء التنفيذ.

بالإضافة إلا أن أهمية مناقشة مجلس الأمة للبرنامج الحكومي رغم عدم التنصيص عليها، تتجسد في رغبة كل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة في توطيد العلاقة بينها وبين المجلس، إذ أن مجلس

1- ميلود خيرجة، مرجع سابق، ص77.

2- ميلود خيرجة، مرجع نفسه، ص77.

3- بن بغيلة ليلى، مرجع سابق، ص52.

الأمة له عمل رقابي على الحكومة، ومن تم فلا يمكن أن يجسده إذا لم يمكن على العلم بمقاصد الحكومة وتصرفاتها وسياساتها، وبالتالي فإن إعلام مجلس الأمة ببرنامج الحكومة ومناقشته من الأهمية بمكان حتى يتسنى له ممارسة رقابته اللاحقة على أكمل وجه[1].

إن عرض برنامج الحكومة يندرج ضمن التعاون بين المشرع والمنفذ، إذ لا يمكن لمجلس الأمة القيام بالمشاركة في سن القوانين التي يتطلبها تنفيذ برنامج الحكومة، إذ لا يعقل أن يصادق أعضاء الغرفة الثانية على قانون متعلق ببرنامج يجهلونه[2]، كما يمكن لأعضاء مجلس الأمة أن يصدروا لائحة، وفي حالة الموافقة على البرنامج يمكن للحكومة أن تنعم بثقة وراحة، أما إذا تحفظ المجلس على البرنامج فإن الحكومة ستأخذ ذلك بعين الاعتبار عند وضع مشاريعها للفوز برضا المجلس[3].

الفرع الثاني: إمكانية مجلس الأمة لإصدار لائحة

لقد منح المؤسس الدستوري حسب ما نصت المادة 4/94 من التعديل الدستوري 2016، لمجلس الأمة حق إصدار لائحة بمناسبة عرض الوزير الأول لمخطط عمله أمامه، وفي الغالب تتضمن اللائحة رأي أو موقف أعضاء المجلس من مخطط عمل الحكومة الذي يعكس نظرة الحكومة المستقبلية وما تصبوا إلى تحقيقه، وإن كان إصدار هذه اللائحة يعد أمر اختياري وليس وجوبي، فاقتراحها لا يؤثر مباشرة على وجود الحكومة أو عملها إلا أنه من ناحية السياسية قد يعبر عن موقف المجلس من الحكومة الجديدة إما بالمساندة[4] أو العكس، خاصة في تمرير أو عرقلة مشاريع القوانين التي تخدم برنامجها، وهذه الوسيلة تعتبر مغايرة لوسائل الغرفة الأولى الفعالة والمحدثة للأثر القانوني، فهي لا يتعدى دورها أن يكون مجرد لفت نظر الحكومة لبعض النقائص التي يمكن أن تعيق الحكومة في تحقيق أهدافها الكبرى وتلبية

1- ميلود خيرجة، مرجع سابق، ص75.

2- ميلود خيرجة، مرجع نفسه، ص75.

3- بن سعيدان شايب، (مدى فعالية رقابة المجالس البرلمانية العليا على أعمال الحكومة- حالة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد17،سبتمبر2007، ص33.

4- لقد أصدر مجلس الأمة أول لائحة مساندة ودعم بتاريخ 2004/05/26 تحت رقم 2004/01 بمناسبة تقديم رئيس الحكومة آنذاك السيد أحمد أويحيى لبرنامج حكومته، **أنظر:** (ملحق برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد السادس، جويلية 2004، ص229.

متطلبات الشعب خاصة إذا علمنا أن برنامج الحكومة ما هو إلا برنامج رئيس الجمهورية والذي يسعى من خلاله لتحقيق جزء من التزاماته اتجاه الشعب.

ومن خلال ما تقدم يمكن القول أن المؤسس الدستوري قد أعطى للمجلس الشعبي الوطني سلطة مراقبة الحكومة في برنامج عملها وإمكانية الإطاحة بها باعتباره صاحب السيادة والممثل الحقيقي للشعب، أما مجلس الأمة باعتبار تشكيلته لا تعكس التمثيل الحقيقي للشعب فقد مكنه المؤسس الدستوري من حق الإعلام والإبلاغ دون مناقشة والخوض في التفاصيل، وفي حالة ما إذا أراد مجلس الأمة إبداء رأيه أو ملاحظاته فيكون له ذلك لكن ليس مباشرة وإنما عن طريق إصداره للائحة.

ونظرا لكون اللائحة الآلية الوحيدة التي من خلالها يستطيع مجلس الأمة أن يساند أو يتحفظ على برنامج الحكومة وجب التطرق إلى مفهومها وأحكام إصدارها وكذا القيمة التي تحققها؟.

أولا: مفهوم اللائحة

تعد اللائحة الوسيلة أو الأداة الوحيدة في يد الغرفة الثانية كما سبق الإشارة إليها، التي بواسطتها يستطيع أعضاء المجلس إيصال رأيهم أو لفت نظر الحكومة حول النقائص أو الإيجابيات التي يحملها البرنامج الحكومة المصادق عليه من قبل الغرفة الأولى، ولتسليط الضوء أكثر على هذه الآلية الدستورية سوف نتعرض إليها من خلال ابراز ما يلي:

1- تعريف اللائحة: يرى كثير من الباحثين أن مفهوم اللائحة الوارد في النصوص الدستورية والقانونية في الجزائر يشوبه نوع من الغموض والإبهام، حيث قال البعض: "أن أشد ما يلفت نظرنا هو أن المشرع أو المجلس الدستوري لم يتدخل أي منهما لإيضاح أو تكييف طبيعة هذا الصنف من اللوائح"، ويضيف آخرون" أن العمل بها أي اللائحة يتوقف على مدى نضج البرلماني أو على مدى قدرة إدراكه مدلول الرقابة البرلمانية ولو كان ذلك عن طريق لائحة ذات طابع صوري و مجازي لأنه ليس من الصعوبة بما كان أن يبادر البرلماني بهذا النوع من اللوائح المعدومة الأثر"[1]، خاصة إذا علمنا أنه يمكن للبرلمان أن يختتم المناقشة العامة التي تلي بيان السياسة العامة بلائحة، قد يتوقف عليها مصير الحكومة، فالاختلاف

1- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة... مرجع سابق ص 144.

واضح بين اللائحتين من حيث الأثر إحداهما بدون أثر والثانية تعدم حكومة قائمة بذاتها فكان من الأجدر التفريق بين تسميه اللائحتين.

وقد أكد الأستاذ بوجمعة صويلح أن اللائحة تعد امتياز دستوري يتمثل في أن عرض برنامج الحكومة على مجلس الأمة ليس إجراء عاديا محضا وليس جلسة عادية وإنما يمكن أن ينصب على لائحة الفاصلة فيها أنها قد تكون مدعمة أو مؤيدة وببعض الملاحظات[1].

وبهذا يمكن القول أن اللائحة التي يصدرها مجلس الأمة تعد وسيلة لتعبير المجلس عن آرائه وإبداء ملاحظاته، وبسط قناعاته حول برنامج تعزم الحكومة على تنفيذه.

2- أهمية اللائحة: لم تبرز النصوص القانونية سواء في الدستور أو في القانون العضوي 16-12 عن القيمة القانونية للائحة، ولم تحطها بأهمية كبيرة من خلال إبراز الأثر الذي تحدثه هذه الآلية، لكن الملاحظ من الناحية العملية يصعب على الحكومة تجاهل أو عدم إبداء عناية وأهمية لما قد تتضمنه اللائحة من ملاحظات ووجهات نظر، لأنها حتما في المستقبل ستواجه عراقيل في تنفيذ برنامجها[2]، بالإضافة إلى هذا يصف بعض الباحثون والأساتذة في القانون الدستوري اللائحة التي يقدمها مجلس الأمة بأنها معدومة الأثر، لكن يتجه البعض الآخر إلى إعتبار اللائحة لها آثار بالغة الأهمية ولها قيمة[3] وانعكاس سياسي مهم وجوهري، سواء كانت مؤيدة أو تحمل انتقادات وملاحظات.

وبالتالي فيمكن القول أن اللائحة أداة فعالة سياسيا وسلاح ذو حدين، إما أن تشجع وتزيد الحكومة ثقة ودعم سياسي، وإما أن تلحق به ضررا سياسيا.

3- تحليل مضمون لائحة أعضاء مجلس الأمة: بحكم تركيبة مجلس الأمة المنبثقة من الحزبين المسيطرين على المجال السياسي بالإضافة إلى الثلث الرئاسي المساندة للرئيس الجمهورية ولو أدبيا في برامجه أتت أول اللائحة الصادرة عن مجلس الأمة داعمة ومساندة للبرنامج الحكومي والتي صادق عليها

1- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة، مرجع سابق، ص362.

2- عقيلة خرباشي، مرجع نفسه، ص362.

3- ميلود خيرجة، مرجع سابق، ص80.

أغلبية أعضاء مجلس الأمة في سنة 2004 والتي تضمنت: بعد أن صادق أعضاء مجلس الأمة بالأغلبية ما عدا ممتنعين اثنين على مشروع اللائحة، وتعد هذه الأخيرة وثيقة رسمية من وثائق المجلس، تؤكد على الدعم الواضح لبرنامج الحكومة من خلالها دعم برنامج رئيس الجمهورية، وقد أصدر مجلس الأمة هذه اللائحة ولأول مرة منذ تأسيسه بموجب الدستور 1996، وذلك بتاريخ 25ماي 2004[1]، وقد أبدى مجلس الأمة دعمه الواضح لبرنامج رئيس الجمهورية وزكى من خلال هذه اللائحة التي تضمنت تسع(09) نقاط أعرب من خلالها أعضاء المجلس عن ارتياحهم لما ورد في برنامج الحكومة الجديدة المنبثقة عن الانتخابات الرئاسية للثامن من شهر أفريل 2004[2]، وبعد أن قدم رئيس الحكومة السيد أحمد أويحيى عرضا وافيا عن برنامج حكومته أمام أعضاء مجلس الأمة، فاتحا بذلك الباب للمناقشات العامة والملاحظات المتنوعة والتساؤلات المختلفة على محتوى ومضمون البرنامج، حيث بلغ عدد المتدخلين في جلسات مناقشته ثلاثة وخمسين(53) متدخلا من بين عدد الأعضاء المجلس الحاضرين، وبعد تقديمهم للعديد من الأسئلة والملاحظات والتوصيات وكذا الانشغالات التي تهم المواطنين، تكفل رئيس الحكومة بالرد على معظم أسئلة وانشغالات أعضاء المجلس، وبهذا تكونت لدى أعضاء المجلس رؤية واضحة وقناعة راسخة حول أهمية ومضمون هذا البرنامج.

ثانيا: أحكام إصدار اللائحة بمجلس الأمة

تتمثل أحكام إصدار مجلس الأمة اللائحة بعدما تتجه سلطة أعضائه لإصدارها في مجموع الشروط والقواعد الإجرائية التي يجب مراعاتها والأخذ بها في العمل البرلماني من الناحية القانونية، أما من الناحية السياسية فإن اللائحة تعتبر وثيقة تحمل الأفكار والاقتراحات والملاحظات وحتى الانتقادات التي توجه بطريقة غير مباشرة للحكومة بعد مناقشة المجلس لبرنامجها، من أجل الرقي بالبرنامج بما يخدم فعاليته

1- للإطلاع أكثر على محتوى برنامج الحكومة لسنة 2004، وكذا عرض السيد أحمد أويحيى رئيس الحكومة لبرنامج عمل حكومته، وكذا المناقشات وتدخلات أعضاء مجلس الأمة ومضمون اللائحة، **أنظر:** مجلة الفكر البرلماني، **ملحق**، العدد السادس، جويلية 2004، كل الصفحات.

2- الوثائق البرلمانية، (تحليل نص لائحة مجلس الأمة حول برنامج الحكومة)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد السابع، ديسمبر 2004، ص187.

ونجاعته وسهولة تنفيذه، ويحقق بدرجة أكبر متطلبات المواطنين بكل الشفافية وواقعية وبعيدا عن الوعود والاحتمالات التي لا تخدم بناء الدولة ولا تمكن ممثلي الأمة من تحمل عبء الوكالة والتعبير عن تطلعات المواطنين.

1- إصدار اللائحة سلطة تقديرية في يد المجلس: بإستقراء نص المادة 4/94 من التعديل الدستوري 2016 وكذا سابقتها المادة 80 /4 من الدستور 1996، نجد أن المؤسس الدستوري قد أجاز لمجلس الأمة إصدار لائحة حول برنامج الحكومة بعد أن يعرضه رئيس الحكومة أو الوزير الأول عليه، وله كامل الحرية في إصدارها من عدمها، وعليه فإصدار اللائحة يدخل في الباب السلطة التقديرية للمجلس أي أنها ليس إلزاميا يتعين عليه القيام بها، وبمعنى أدق أن اقتراح اللائحة مرتبط بإرادة أعضاء المجلس باستعمال آلية اللائحة الوحيدة المقررة لهم في التعبير عن مواقفهم إزاء برنامج أو مخطط الحكومة سواء بالتأييد والرضا أو التحفظ أو الرفض.

2- شروط وإجراءات إصدار اللائحة: قد نصت المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على شروط وإجراءات إيداع اللائحة،

أ- شروط إيداع اللائحة:

- يجب أن تودع اللائحة من قبل مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد ثماني وأربعين (48) ساعة من تقديم العرض.

- يشترط لقبول اللائحة أن تكون موقعة من قبل ثلاثين (30) عضوا[1] على الأقل.

1-لقد رفع المشرع الجزائري من خلال القانون العضوي 16-12 العدد المشروط لاقتراح لائحة والمقدر بثلاثين(30) عضوا، مقارنة بما كان عليه في السابق والمنصوص عليه في المادة 52 من القانون العضوي الملغى 99- 02= =والمقدر بعشرين 20 عضوا، على عكس أيضا عدد الأعضاء الذي كان ينص عليه النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق لسنة 2000 والمقدر بخمسة عشر15 عضوا، وقد وقع اختلاف في تحديد العدد الواجب احترامه لاقتراح لائحة هل (15 أو 20) عضوا وهذا قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، لكن الحل تمثل في الرجوع إلى الدستور 1996 في المادة 115 منه التي نصت على أن " **يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة**"، وبالتالي يكون النصاب القانوني لاقتراح لائحة هو20 عضوا بدلا من 15 عضو، أما بعد

– ولا يمكن للعضو الواحد توقيع أكثر من اقتراح لائحة واحدة.

ب– إجراءات المتعلقة باللائحة: تتمثل إجراءات المتعلقة باللائحة مجلس الأمة في إيداع اللائحة على مستوى مكتب مجلس الأمة من طرف مندوب أعضاء المجلس الموقعين عليها، وفي حالة تعدد اقتراحات اللوائح يتم عرضها للتصويت مع الأخذ بعين الاعتبار تاريخ إيداعها، وفتح المناقشة عامة التي تم تخصيصها لعرض مخطط عمل الحكومة ويكون التدخل محصور فقط على الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح اللائحة، وعضو يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة وعضو آخر يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة[1]، ثم يصادق المجلس على إحدى اللوائح بأغلبية أعضائه وباقي اللوائح تعد لاغية.

ثالثا: القيمة القانونية والسياسية للائحة

على الرغم من أن اللائحة تعد الأداة الوحيدة في يد أعضاء مجلس الأمة في تبليغ وجهات نظرهم ومواقفهم من برنامج الحكومة سواء بالتأييد أو الإعتراض، إلا أن المؤسس الدستوري والمشرع أراد لها أن تكون عديمة الأثر انتقاصا من جهة من دور مجلس الأمة الرقابي مقارنة مع نظيره المجلس الشعبي الوطني، وحفاظا على مكانة وهيمنة السلطة التنفيذية من جهة أخرى وذلك التقليل من حدة تأثير البرلمان على الحكومة، لكن مع كل هذا تبقى تحافظ اللائحة على تأثيرها من الناحية السياسية.

1– انتفاء القيمة القانونية للائحة: بالرغم من التنصيص الدستوري على إمكانية مجلس الأمة من إصدار لائحة بمناسبة عرض الوزير الأول لمخطط عمل حكومته، إلا أن المؤسس الدستوري سكت عن إعطاء أي تفصيل حولها، ولا حتى إحالة تنظيمها إلى القانون مما يفسر سكوت المشرع الجزائري أيضا

=صدور القانون العضوي 16–12 فقد رفع عدد المشروط لاقتراح اللائحة إلى 30 عضوا ، حيث يعد هذا العدد مبالغ فيه ويصعب تحقيقه في حالة ما كانت اللائحة فقط تتضمن موقفا سلبيا من برنامج الحكومة

أما إذا كان العكس فلا يطرح هذا الإشكال، وذلك لكون أغلبية أعضاء مجلس الأمة ينتمون إلى الحزبين اللذين يشكلون الأغلبية البرلمانية ولأعضاء الطاقم الحكومي بالإضافة إلى وجود الأعضاء المجلس المعينون الذين لا يمكنهم اللجوء إلى المعارضة أو حتى وقوفهم ضد برنامج الحكومة الذي هو في الحقيقة يمثل برنامج رئيس الجمهورية، فمن غير المعقول وقوفهم ولو أدبيا ضمن كان له الفضل في تعيينهم.

1– هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، د. ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014، ص174.

عن توضيح إجراءاتها والأثر الذي يمكن أن تحدثه، مما أدى بالنتيجة إلى تقييد واقتصار النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بالإشارة إليها في مادة واحدة أي المادة 91 منه والتي تضمنت نصاب ثلاثين عضوا لاقتراح لائحة، هذا النصاب الذي أقل ما يقال عليه أنه كبير مقارنة مع عدد أعضاء المجلس من جهة بالإضافة إلى عدم تنوع تركيبته البشرية للمجلس منذ إنشائه إلى يومنا هذا والتي يغلب عليها حزبي الدولة أو الموالاة واللذين لا يسمحا للمعارضة وإن وجدت بالانتقاد أو التوجيه.

وبهذا يمكن القول أن اللائحة لا توقف مسار برنامج الحكومة ولا تحول دون دخوله حيز التنفيذ بعد قبوله بالمجلس الشعبي الوطني، وعليه فالقيمة القانونية للائحة لا تتعدى أن تكون سوى إلزاما أدبيا[1]، لكن لها وزن أن استطاع أعضاء المجلس التحرر من التبعية وذلك أثناء تنفيذ برنامج أو مخطط الحكومة ميدانيا من خلال الآليات القانونية الممنوحة للمجلس في رقابة أعمال الحكومة بالإضافة إلى دور مجلس الأمة في الم صادقة على القوانين.

2- أهمية الأثر السياسي للائحة : تعد اللائحة التي يمكن لمجلس الأمة أن يبادر بها، الأداة الوحيدة التي من خلالها يبدي أعضاء المجلس ملاحظاتهم حول مخطط عمل الحكومة، وتندرج هذه الآلية ضمن مبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أكثر من مبدأ التوازن والرقابة بينهما[2]، لهذا فإن اللائحة لا تؤثر على الوجود القانوني للحكومة إلا أنها تلعب دورا سياسيا مهما، على اعتبار أن مضمون اللائحة لا يخرج عن إحدى الحالتين، فالحالة الأولى تكون فيها اللائحة داعمة ومساندة للحكومة في تنفيذ برنامجها، وأما الحالة الثانية فتكون فيها اللائحة رافضة ومتحفظة على البرنامج.

ففي الحالة الأولى تتحول اللائحة إلى تعهد والتزام على عاتق مجلس الأمة لدعم الحكومة في برنامجها وتحقيق أهدافها، وهذا ما أكد عليه السيد رئيس مجلس الأمة في كلمته الختامية حول موقف المجلس بعد المصادقة على اللائحة 2004 بالقول"... **إن هذه المصادقة وضعتنا في الموقع الذي أصبحنا فيه بمثابة الشركاء، وهذه المساندة تلزمنا بأن نحرص كل الحرص على إنجاح هذا**

1- بوسالم دنيا، مرجع سابق، ص56.

2- ميلود خيرجة، مرجع سابق، ص80.

البرنامج..."[1]، وتكون اللائحة الإيجابية مؤيدة وداعمة للبرنامج الحكومي وتشكل انتصار للحكومة على الفئة المعارضة لها في الغرفة الأولى وسببا أيضا في إضعاف مركز الغرفة الأولى، إذا ما كانت هذه الأخيرة وافقت بصعوبة على برنامج الحكومة مسبقا، لصالح مركز رئيس الجمهورية ويزداد هذا الوضع تأكيدا حال اختلاف الوضع السياسي بين الغرفتين[2].

أما الحالة الثانية التي تكون فيها اللائحة سلبية وتحمل تحفظات وانتقادات لبرنامج الحكومة فهي تعد ضربة قوية موجهة للمجلس الشعبي الوطني والحكومة[3]، لكن في الواقع مستحيلة الحدوث في مجلس الأمة الجزائري من جهة نظرا لكون طبيعة تركيبة أعضاء المجلس المنبثق عن حزبي الأغلبية داعمين للرئيس الجمهورية والنظام السياسي ووجود أيضا الثلث الرئاسي داعم لبرنامج للرئيس صاحب الفضل في تعيينهم بالإضافة إلى رفع عدد الأعضاء الموقعون على اللائحة إلى 30 عضوا، فهذا العدد المرتفع ويصعب جدا تحقيقه من قبل المعارضة طبعا إن وجدت لاقتراح لائحة ضد برنامج الحكومي، ومن جهة أخرى لا يمكن أن يصدر مجلس الأمة أي لائحة إلا إذا لقيت موافقة وقبول من قبل المجلس الشعبي الوطني، فمن المستبعد صدور لائحة ضد برنامج رئيس الجمهورية رغم تأييد الغرفة الأولى له متجاهلا بذلك مكانة رئيس الجمهورية السياسية بالإضافة لمعرفة أعضاء المجلس الأمة للقيمة القانونية لهذه اللائحة التي لا تحدث أي مسؤولية سياسية للحكومة.

1- كلمة السيد عبد القادر بن صالح، مرجع سابق، ص132.

2- إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص168.

3- بوسالم دنيا، مرجع سابق، ص57.

المبحث الثاني:

مدى مساهمة مجلس الأمة في توجيه السياسة العامة والخارجية

ترتبط السياسة العامة ارتباطا وثيقا بالسلطة التنفيذية مقارنة مع الفاعلين الآخرين في هذا المجال، غير أن تعقد المجال السياسي وحساسية مسألة القوة والهيمنة السلطوية[1]، جعلت من إمكانية انفراد السلطة التنفيذية بصناعة السياسة العامة أمرا مستحيلا، مما دفع ببروز السلطة التشريعية كأحد الفاعلين الرسميين المعنيين في هذه الصناعة من خلال الدور الرقابي الذي تقوم به هذه المؤسسة وفق الحدود المرسومة لها دستوريا لدى مساهمتها في صناعة السياسة العامة في بعدها الرقابي.

ولفعالية الدور الرقابي لسلطة التشريعية نجد أن معظم دساتير الدول تقر لها حقوقا معينة تمارسها في مواجهة الحكومة، وتحقق باستعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها[2]، ومن أجل تجسيد هذه الرقابة أخذ المؤسس الدستوري الجزائري في طبيعة العلاقة الموجودة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بجوهر النظام البرلماني، فأقام العلاقة بين السلطتين مبنية دستوريا وقانونيا على أساس التكامل والتعاون والرقابة المتبادلة بينهما، الهدف من هذه الرقابة المتبادلة ضمان التوازن ومنع كل سلطة للأخرى من تجاوز حدودها الدستورية والخروج عنها[3]، ويتم ذلك بواسطة وسائل دستورية تتميز أو تجمع بين التشدد والمرونة في نفس الوقت[4].

1- عبد الحق بن سعدي، (دور السلطة التشريعية في صناعة السياسة العامة من خلال آليات الرقابة البرلمانية في كل من الجزائر والمغرب)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر باتنة1،الجزائر، العدد11 جوان 2017، ص220.

2- إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص162.

3- ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، مرجع سابق، ص98.

4- عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر،2010، ص39.

وتتجسد علاقة الرقابة والتأثير المتبادل بين السلطتين التنفيذية والسلطة التشريعية الممثلة هذه الأخيرة بالخصوص في غرفتها الأولى دون الثانية من خلال ما حملته المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016[1]، والتي ألزمت الحكومة من جهة بإحاطة أعضاء البرلمان علما ببيان السياسة العامة، هذا البيان الذي يتم تقديمه وجوبا إلى المجلس الشعبي الوطني وطوعا أو اختياريا إلى مجلس الأمة، وبصفة دورية أين تقدم الحكومة خلال كل سنة عرضا حول ما تم تطبيقه أثناء السنة الفارطة من برنامجها الذي وافق عليه البرلمان، وما هو في طور التحقيق، كما تبرز الحكومة من خلاله الصعوبات التي تعترضها والآفاق المستقبلية التي تنوي القيام بها، ويختتم عرض الحكومة لبيان السياسة العامة بمناقشة نواب البرلمان لعمل الحكومة في غياب وتهميش لأعضاء مجلس الأمة **(المطلب الأول)**، وتمتد رقابة البرلمان على أعمال الحكومة من جهة أخرى إلى المساهمة البرلمان بصفة عامة ومجلس الأمة على وجه الخصوص في توجيه السياسة الخارجية لما لها من تأثير على مكانة الدولة في المجتمع الدولي وتحديد علاقاتها الدبلوماسية مع غيرها من الدول، فقد مكن المؤسس الدستوري غرفتي البرلمان من المشاركة في هذا المجال السياسة العامة للدولة[2]، رغم أن الدور الذي منحه المؤسس الدستوري للبرلمان قد يضيق ويتسع في مجال السياسة الخارجية **(المطلب الثاني)**.

1- نصت المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه" يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة. تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة. يمكن أن تختم هذه المناقشة بلائحة. كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153 و154 و155 أدناه. للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة. في هذه الحالة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 147 أدناه. يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة".

2- عمار عباس، العلاقة بين السلطات، مرجع سابق، ص ص166-167.

المطلب الأول: عرضبيان السياسة العامة أمام البرلمان بين الإلزام والاختيار

ربط المؤسس الدستوري مسؤولية الحكومة بالتصريح عن برنامجها وعرض سياستها العامة على المجلس الشعبي حتى تستمر في أداء مهامها، فبعد موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة وفق ما نصت عليه المادتين 94 و95 من الدستور لتنطلق في تنفيذ برنامجها، أوجب عليها الدستور لضمان استمراريتها تقديم سنويا بيانا عن سياستها العامة للمجلس الشعبي الوطني توضح فيه معطيات سنة كاملة من النشاط الحكومي[1]، ما تم تطبيقه وما هو في طور الإنجاز وكذا عرض المعوقات التي اعترضتها وسبل إزالة هذه المعوقات[2]، ويتم تقديم بيان وفق إجراءات فصلت فيها المواد من 51 إلى 65 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة سالف الذكر، ومن خلال هذه المواد يتحدد مصير بقاء أو ذهاب كل من الحكومة والمجلس الشعبي **(الفرع الأول)**، رغم هذا تقييد الدستوري للحكومة في عرض بيان سياستها العامة أمام المجلس الشعبي الوطني فقد أجاز لها المؤسس على وجه الاختيار تقديم بيان سياستها العامة من عدمه أمام مجلس الأمة **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: مدى إلزامية تقديم بيان السياسة العامة أمام الغرفة السفلى

يتضح من خلال صياغة النص الدستوري للمادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على غرار سابقتها المادة 84 من الدستور1996[3]، التشديد في الطابع الإلزامي في تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، هذا الموعد الهام والحاسم الذي يتكرر كل سنة مع نواب البرلمان قصد التحقق من وعود رئيس الحكومة سابقا أو الوزير الأول حاليا[4]، والنتائج التي حددها في مخطط عمل حكومته[5]، فالحكومة مجبرة دستوريا بتقديم بيان عن سياستها العامة غير أن الممارسة السياسية للحكومات المتعاقبة في الجزائر أفضت عن عدم تقيدها بأحكام الدستور والقانون العضوي رغم

1- عبد الحق بن سعدي، مرجع سابق، ص226.

2- موسى بودهان، (الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري)، مجلة النائب، تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد الثاني، الجزائر، 2003، ص39.

3- تنص المادة 84 من دستور 1996 على أن "تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعب بيان عن السياسة العامة..".

4- بموجب القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008، تم استبدال مصطلح رئيس الحكومة بوزير الأول في نص المادة 85 منه.

5- عمار عباس، دراسات دستورية في إسناد السلطة وممارستها، النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2017، ص59.

وضوح نصوصهما وهذا ما يتضح من خلال التأخر أو العزوف عن تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، ويرجع ذلك إلى عدم استقرار الحكومات وربما إلى تخوفها من الإطاحة بها[1]، أو على الأقل الكشف عن عيوبها أمام الرأي العام.

والملاحظ أنه رغم عزوف الحكومة المتكرر لعدم تقديم بيان السياسة العامة إلا أن المجلس الشعبي لم يشهد له وأن انتقد تصرفات الحكومة وقام بمساءلتها رسميا[2]، عن طريق آليتي سؤال واستجواب وفتح مناقشة عامة يمكن من خلالها إطلاع الرأي العام عن الاختلال والتجاوز الذي ترتكبه الحكومة في حق الامتثال لأحكام الدستور والقانون العضوي النظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان.

أما فيما يتعلق بإجراءات مناقشة المجلس الشعبي الوطني لبيان السياسة العامة فإنه تطبيقا لأحكام المادة 98 من الدستور، قد تولى كل من المشرع الجزائري في القانون العضوي 16-12 سالف الذكر، وكذا النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني بتنظيم إجراءات مناقشة بيان السياسة العامة، حيث يمكن اختصارها في ما يلي:

تفتتح جلسة المناقشة من قبل رئيس المجلس ليحيل الكلمة إلى الوزير الأول لتقديم عرضا مفصلا عن بيان سياسة العامة، يتبع هذا العرض بمناقشة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني من أجل اطلاعهم أكثر على ما يحتويه البيان، وعرض مواقفهم اتجاه عمل الحكومة.

وقد يترتب عن مناقشة نواب المجلس الشعبي الوطني لبيان السياسة العامة تفعيل آليات قانونية في مواجهة الحكومة قد نص عليها كل من الدستور والقانون العضوي 16-12 والمتمثلة في: إما إصدار المجلس للائحة يمكن أن تكون معارضة كليا أو جزئيا أو تكون مساندة لسياسة الحكومة ، أو قد ينجر

1- الملاحظ في الجزائر أن الحكومات المتعاقبة منذ دستور 1989 والظروف التي عرفتها البلاد وطبيعة نظام السياسي ولدت حالة من اللاتقيد بالنصوص الدستورية ويتضح ذلك من خلال عدم التزام رؤساء الحكومات بتقديم بيان السياسة العامة أمام البرلمان، وبالرجوع إلى أول حكومة التي قامت بعرض بيان سياستها العامة كانت حكومة السيد مولود حمروش لسنة 1990 أمام المجلس الشعبي الوطني تطبيقا لأحكام دستور 1989، **أنظر**:الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 173 لسنة1990، ص3-10، بينما تلتها عديد من الحكومات المتعاقبة لم تقدم بيان سياستها العامة رغم مرور المدة المقررة قانونا من بينها حكومة كل من السادة: إسماعيل حمداني، أحمد بن بيتور، علي بن فليس لسنة 2002، أنظر أكثر: عمار عباس، دراسات دستورية، مرجع سابق، ص56.

2- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ج4، مرجع سابق، ص167.

عنها تقديم النواب لملتمس رقابة كما يمكن للوزير الأول طلب التصويت بالثقة **(أولا)**، وبالمقابل قد مكن المؤسس الدستوري أيضا لرئيس الجمهورية التدخل في مواجهة هذه الآليات وذلك بإمكانية حل المجلس الشعبي الوطني **(ثانيا)**.

أولا: الآثار المترتبة عن مناقشة بيان السياسة العامة:

بيان السياسة العامة يعتبر محصلة تنفيذ الحكومة لمخطط عملها الذي تمت المصادقة عليه، ونال ثقة ممثلي الشعب، حيث تلتزم الحكومة بعد حصول هذه الموافقة على مخطط عملها بتقديم بيان السياسة العامة للسنة المنصرمة، فمن المنطقي أن يتولى ممثلي الشعب مراقبة سياسة الحكومة والبرنامج الذي تعزم على تطبيقه، وهذا ما يبرر التقييد المؤسس الدستوري مواصلة الحكومة لتحمل مسؤوليتها أمام البرلمان، ففي حالة تصويت وموافقة مجلس النواب على بيان سياستها العامة للحكومة يعد تجديد لثقتها، أما في صورة عدم الموافقة فتسحب هذه الثقة من الحكومة وتكون عرضة لسقوطها وتجبر على تقديم استقالتها[1]، إلا أن هذا الإجراء الأخير قد أحاطه المؤسس الدستوري على غرار ما هو معمول به[2]، بإجراءات جد معقدة تجعل من الصعب التوصل إلى تحقيقها، وبالرجوع إلى صياغة النصوص الدستورية والقانونية الناظمة لبيان السياسة العامة، يمكن القول أن نواب المجلس الشعبي الوطنيمخيرين في إختيار أو تفعيل الوسائل الرقابية المتاحة دستوريا للإطاحة بالحكومة من عدمها والمتمثلة أساسا في إمكانية إقتراح لائحة(1)، أو إيداع ملتمس رقابة (2)، أو بطلب من الوزير الأول إذا أراد أن يضع حكومته على محك المساءلة طالبا من المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة(3).

1- اختتام المناقشة عمل الحكومة بإصدار لائحة:

تنص المادة 98 من الدستور بعد تعديل 2016 في فقرتها الثالثة على أنه "يمكن أن تختتم مناقشة بيان السياسة العامة لعمل الحكومة بلائحة "، ذات الحكم نصت عليه المادة 51 من القانون العضوي رقم 16-12 الناظم لعلاقات البرلمان بقولها" يمكن أن تختتم مناقشة بيان السياسة العامة بلائحة" ، معنى

1-صبرينة السخيري زروق، وظائف البرلمان في المغرب والأردن والكويت، مرجع سابق، ص334.

2- غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مرجع سابق، ص ص 446-447.

ذلك أنه يحق لنواب الغرفة الأولى اقتراح لائحة أو العديد من اللوائح بخصوص بيان السياسة العامة الذي تقدمه الحكومة، بهذا الحق يتمكن النواب من مراقبة نشاط الحكومة ويتضح رأيهم وفق ما تضمنه البيان السياسة العامة المقدم أمامهم، غير أن إقتراح اللائحة قد أحاطه المشرع الجزائري بجملة ضوابط تتمثل في:

أ- **ضوابط المتعلقة باللائحة:** حدد المشرع الجزائري لتقديم اقتراح لائحة تتعلق ببيان السياسة العامة أجل أو مدة قانونية لا تتعدى اثنين والسبعين (72) ساعة، التي تلي انتهاء تدخلات النواب من المناقشة[1]، وحتى يكون مقبولا إقتراح اللائحة يجب أن يوقعه عشرون (20) نائبا على الأقل، وأن يتولى إيداعه مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني[2]، غير أنه لايمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح لائحة، وفي حالة تعددها تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت عليها ويتم ذلك حسب تاريخ إيداعها، وتنتهي مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه وبقية اللوائح تعد لاغية[3]، كما اشترط المشرع عدم وجوب تدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على الاقتراحات اللوائح المتعلقة ببيان الحكومة عن سياستها العامة إلا: - **تدخل الحكومة بناء على طلبها**،- **تدخل مندوب أصحاب اقتراح اللائحة**، - **تدخل نائب ضد اقتراح اللائحة**، - **تدخل نائب يرغب في تأييد إقتراح اللائحة**[4].

والملاحظ من خلال هذه الضوابط المتعلقة اقتراح اللائحة أنها أتت مُثَبّطَة للرقابة المجلس الشعبي في تحديد مسؤولية الحكومة ويتضح ذلك من خلال العامل الزمني المقدر باثنين وسبعين ساعة (72) الذي يعتبر قصيرا جدا خصوصا إذا ما ربطناه مع شرط النصاب الذي ليس من السهل على المعارضة البرلمانية تحقيقه نظرا لتركيبة المجلس الذي يغلب عليه أحزاب الموالاة مما يخدم الحكومة أكثر من

1- أنظر المادة 52 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

2- أنظر المادة 53 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

3- محمد عمران بوليفة، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الاستقرار المؤسساتي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الإخوة منتوري بقسنطينة، 2014-2015، ص281.

4- أنظر المادة 56 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

البرلمان، مما يعني أن فوات هذه المدة تفقد عضو البرلمان حقه في اقتراح اللائحة، في ظل نقص الكفاءة بالنسبة لبعض نواب المجلس مقارنة بالخبرة الفنية التي تمتلكها الحكومة.

ب-الأثر القانوني للائحة: لم يتعرض المشرع للأثر أو المبتغى من اقتراح المجلس الشعبي الوطني للائحة بمناسبة مناقشته لبيان السياسة العامة، وهذا ما يلاحظ من خلال خلو النصوص القانونية للقيمة الإلزامية لهذه الآلية اتجاه الحكومة خصوصا إذا كانت لائحة معارضة لها، وعليه تبقى وسيلة تحسيس ولفت للانتباه حول بعض الجوانب التقصير وعدم الوفاء بالالتزامات المتفق على تحقيقه ضمن مخطط عملها الذي نال ثقة البرلمان[1]، لكن في الواقع العملي فإن اللائحة الغالب فيها أنها لوائح اقتراحات وتأييد لبيان السياسة العامة للحكومة وهذا راجع إلى بسبب تفوق عامل الأغلبية المساندة للحكومة، بالإضافة إلى تخوف من استعمال رئيس الجمهورية لسلاح الحل في وجه المجلس الشعبي، مما يؤثر سلبا على العمل الرقابي للنواب أمام وسائل الرقابة المخولة للسلطة التنفيذية ما إنجر عنه اختلال علاقة التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية وأدى إلى توسع في هيمنة السلطة التنفيذية.

2- اختتام المناقشة بإيداع ملتمس الرقابة (اللائحة الفاعلة):

يعتبر ملتمس الرقابة[2] أو لائحة اللوم، آلية جد خطيرة في يد المجلس الشعبي الوطني لرقابة أعمال الحكومة يمكن تفعيلها عند إختتام مناقشته بيان السياسة العامة بهدف رفض استمرارية الحكومة، وهذا الإجراء يتخذ ضد كامل طاقم الحكومة بإعتبار أن الوزراء مسؤولون أمام البرلمان مسؤولية تضامنية[3]، ويمثل ملتمس الرقابة لائحة يوقعها عدد من النواب تتضمن انتقادا لمسعى الحكومة، تختلف إجراءاتها ونتائجها عن اللوائح العادية التي تعقب بيان السياسة العامة للحكومة وتعد هذه الوسيلة أداة دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة عن تنفيذ برنامجها أمام البرلمان.

1- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص123.

2-MONTIONDECENSURE:Initiative prise parles seuls députés de L'AP.N. (bicamérisme inégalitaire), à raison d'un septième au moins de ses membres (sur 389 députés), qui souhaitent entrainer la chute de tout le gouvernement. Si elle est votée par la majorité absolue des deux tiers des députés, le gouvernement présente sa démission au Président.

3- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص129.

يمكن القول أن ملتمس الرقابة يؤدي إلى إسقاط الحكومة متى توافرت الشروط المطلوبة لتحريكها والتصويت عليها، ومن ثم فإن تبني هذا السلاح الدستوري الخطير والفعال ووضعه في متناول نواب البرلمان، يؤكد اتجاه المؤسس الدستوري نحو منح مجلس الشعبي الوطني سلطة رقابية على الحكومة جد قويه تؤهله لإسقاطها إن حالت عن التوجهات المحددة في البرنامج الموافق عليه.

وبالنظر لخطورة هذا الآلية والنتائج التي قد تترتب عليها، فقد أحاطها المؤسس الدستوري بشروط وإجراءات مشددة[1] قبل اللجوء إليها يجعل منها شبه مستحيلة التطبيق سواء من حيث النصاب القانوني المشروط للتوقيع عليها أو من حيث الأجل المقررة للتصويت والنصاب المشروط للموافقة عليه ويمكن اختصارهم فيما يلي:

أ- النصاب المقرر لتحريك ملتمس الرقابة(لائحة اللوم): يتوقف قبول لائحة ملتمس الرقابة على نصاب المحدد قانونا لتحريكها، وهذا الأخير يختلف من دولة لأخرى[2]، أما في الجزائر فقد إشترط المؤسس الدستوري لتحريك ملتمس الرقابة وجوب توقيعها من قبل سبع (7/1) نواب المجلس الشعبي الوطني، وهذا في الواقع يعد من أصعب الشروط الثلاثة التي أقرتها المادتين 153 من الدستور، والمادة 58 من القانون العضوي 16-12، مما يجعل تفعيلها أمر صعب التحقيق، وممارسته الفعلية قريبة من المستحيل بالنظر إلى وجود سياج من الشروط المقيد لممارسة الرقابة البرلمانية بشكل عام والتي تتعارض مع مبادئ الديمقراطية[3]، كما يضيف القانون العضوي 16-12 شروط أخرى تتمثل:

1- عمار عباس، دراسات دستورية في إسناد السلطة وممارستها، مرجع سابق، ص 60.

2- لقد حدد المشرع الفرنسي من خلال المادة 2/49 من الدستور الفرنسي لعام 1958، توقيع نسبة عشر1/ 10 نواب الجمعية الوطنية للموافقة على ملتمس الرقابة، أما المشرع المغربي فقد أشترط توقيع خمس (5/1) من مجلس النواب دون مجلس المستشارين، أنظر: عبد الحق بن سعدي، مرجع سابق، ص226.

3- سعيد بوشعير، مرجع سابق، ج4، ص 164.

- **أنه لايمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة واحد**[1]: وهذا الشرط أتى على عكس ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الفرنسي الذي أجاز من خلال المادة 2/49 للنائب الواحد توقيع ثلاثة ملتمسات رقابة على الأكثر خلال نفس الدورة العادية[2].

- **أن يودع نص ملتمس الرقابة من قبل مندوب أصحابه**:ويكون ذلك أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني، وينشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، وكذلك يعلق ويوزع على كافة نواب المجلس[3].

-**كما أنه لا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة إلا:** الحكومة بناء على بناء على طلبها،تدخل مندوب أصحاب اقتراح اللائحة، تدخل نائب ضد اقتراح اللائحة،تدخل نائب يرغب في تأييد إقتراح اللائحة[4].

ب- المدة القانونية للتصويت على ملتمس الرقابة:لقد نصت كل من المادة 2/154 من الدستور وكذا المادة 62 من القانون العضوي 16-12 على أن لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة(03) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة وهذا ما أخذ به بعض الدساتير وقلص منه البعض الآخر[5]، وهذا التنصيص على هذا الأجل قد يمنح فرصة كافية لكل من للحكومة والبرلمان بإتخاذ موقف مناسب من تفعيل هذه الآلية، فالنسبة للحكومة يمكنها استغلال هذه الفرصة الكافية والتأثير على مسانديها من إجراء اتصالات لإقناع مقترحي الملتمس بالتراجع عن موقفهم، وكذا تهدئة الأعصاب ومنه زوال دواعي إثارة ملتمس الرقابة[6]، كما يسمح أيضا هذا الفاصل الزمني إلى صد أصحاب هذه الآلية عن موقفهم، ودفعهم إلى التنازل من

1- أنظر المادة 59 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

2- Art49/l'alinéa2 : «…un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire… » .

3- أنظر المادة 60 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

4- أنظر المادة 61 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

5-قد نص الفصل 105 من الدستور المغربي لسنة 2011، على أن "...لا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة، على إيداع الملتمس..."، أما المؤسس الفرنسي في المادة 2/49 فقد قلص من هذه المدة إلىثمانية وأربعين(48) ساعة، ومرد هذا التخفيض حسب الأستاذة عقيلة خرباشي لتضييق فرصة ضغط الحكومة على البرلمان.

6- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص130.

خلال محاولة إقناعهم واستمالتهم بكل الوسائل المشروعة وغير المشروعة في العمل السياسي والقانوني، في سبيل الحفاظ على مركزها وضمان اكتساب ثقة رئيس الجمهورية، أما بالنسبة للبرلمان فهي أيضا تعد فرصة لأصحاب مقترح الملتمس الرقابة من تدعيم موقفهم قبل التصويت النهائي[1].

ج- النصاب المقرر للموافقة على ملتمس الرقابة: لقد اشترط المؤسس الدستوري في الفقرة الثانية من المادة 154 من الدستور لكي تستقيل الحكومة يجب أن يصوت ثلثا (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني على إقتراح ملتمس الرقابة، أما في حالة عدم توفر هذا النصاب وحصول الملتمس على الأغلبية المشروطة فإن الحكومة تستمر في عملها.

ويمكن القول أن تحقيق نصاب ثلثي نواب المجلس لتمرير ملتمس الرقابة هو في الواقع نصاب مبالغ فيه[2]، ويصعب تحقيقه في ظل وجود مجلس متعدد الأطياف السياسية أغلبيته موالية لرئيس السلطة التنفيذية، ومعارضة ضعيفة أو منعدمة و متأثرة بإملاءات الحكومة وتطمح لإرضاء أعضاء الحكومة، ولذا فما على الحكومة إلا أن تجتهد في تحقيق نصاب ثلث 3/1 النواب زائد واحد (+1) حتى تقضي على أمال أصحاب المقترح بخصوص إقرار مسؤوليتها ثم إسقاطها.

ويمكن القول من جهة أخرى أن تحريك ملتمس الرقابة في ظل حكومة الوزير الأول المنفذ لبرنامج رئيس الجمهورية يعد مساس بطريقة شبه مباشرة برئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي يمكنه مواجهة هذه الآلية ليس فقط بكبح مقترح أصحاب ملتمس الرقابة بل يمتد إلى حل المجلس الشعبي الوطني برمته وهذا يتضح من خلال مانصت علية المادة 147 من الدستور[3].

أضف إلى ذلك أن المؤسس الدستوري بمناسبة المصادقة على مخطط عمل الحكومة اشترط نصاب الأغلبية البسيطة 50 +1، بينما اشترط للموافقة على ملتمس الرقابة توفر نصاب ثلثي 3/2 أصوات أعضاء البرلمان، وهذا ما يفسر تحيز المؤسس الدستوري لتقوية السلطة التنفيذية على حساب ممثل الشعب، ما ساهم بشكل واضح في استقرار الحكومة نتيجة تلك الضمانات التي منحها إياها

1- صبرينة السخيري زروق، مرجع سابق، ص334.

2- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ج4، مرجع سابق، ص165.

3- أنظر المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الدستور نفسه، مما افقد الرقابة البرلمانية مدلولها الدستوري والقانوني وجعلها آليات شكلية تصلح فقط للفت انتباه الحكومة، وخير دليل على ذلك عدم اهتمام الحكومة وتأخرها المتكرر في عرض بيان السياسة العامة أمام البرلمان، لانعدام الجزاء القانوني في حالة عدم عرضها للبيان، وآخرها بيان سنة 2019 الذي عرض معه حصيلة عشرون سنة للترويج لإنجازات الرئيس من أجل الفوز بعهدة انتخابية خامسة، ما رفضه الشعب وانتفض من أجله مما دفع برئيس الجمهورية لتقديم استقالته بتاريخ 02 مارس 2019، بعد الثورة السلمية في 22 فيفري 2019 المطالبة برحيله.

3- إمكانية طلب التصويت بالثقة للوزير الأول: جاء في نص المادة 98 من الدستور بعد تعديل 2016 ، على أنه للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني وحده دون مجلس الأمة تصويتا بالثقة[1]، وهذه الآلية تهدف من خلالها الحكومة إلى معرفة مدى قبول البرلمان لسياسة عمل مخططها، فموافقة البرلمان بالتصويت بالثقة تعني أن البرلمان مساند لها.

وتتم ممارسة هذا الإجراء بناء على طلب يقدمه الوزير الأول وفق إجراءات حددها القانون العضوي 16-12 من خلال المواد 63 و64 و65.

حيث نصت المادة 63 من القانون العضوي على أن يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا، بناء على طلب الوزير الأول، هذا الأخير له السلطة التقديرية في تقديم طلب من عدمه دون أن يلومه الدستور بضرورة عرض الطلب على مجلس الوزراء أو حتى مجلس الحكومة[2]، مثلما ذهب إليه المؤسس الدستوري الفرنسي في تنظيمه لطلب الوزير الأول

التصويت بالثقة، الذي إشترط للجوء لطلب تصويت بالثقة لا يتم إلا بعد مداولة في مجلس الوزراء[3].

---

1 -Motion de Confiance :Procédure permettant au Premier ministre d'obtenir le consentement des députés de l'A.P.N, autour de sa déclaration de politique générale (Art 84,AL.5 de la constitution),En droit parlementaire classique ,elle se pose sous forme de question « Me faites-vous confiance ? ».

2- عمار عباس، دراسات دستورية في إسناد السلطة وممارستها، مرجع سابق، ص63.

3- نصت المادة 1/49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أن " يحرك الوزير الأول، بعد مداولة مجلس الوزراء مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عن برنامجها أو عند الاقتضاء عن بيان السياسة العامة".

كما أجاز المشرع الجزائري تدخل خلال المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة لفائدة الحكومة كل نائب سواء كان مؤيد أو معارض للتصويت بالثقة[1]، ويكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة أما في حالة الرفض فإن الوزير الأول يقدم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية، في مقابل ذلك يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى حل المجلس الشعبي الوطني[2].

وما تجب الإشارة إليه أن التصويت بالثقة قد تلجأ إليه الحكومة من أجل جر المجلس الشعبي الوطني للحل، فالمجلس بذلك بين اختيارين إما أن يوافق بالتصويت بالثقة على سياسة الحكومة، أو أن يقوم برفض التصويت بالثقة، وبذلك يقدم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية وله الخيار في يقبلها أو يقوم بحل المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام الفقرة السادسة من المادة98 من الدستور.

ثانيا: إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني

يعتبر حق الحل أخطر الحقوق المقررة في النظم الدستورية البرلمانية، فتستطيع بموجبه السلطة التنفيذية مواجهة السلطة التشريعية، وأهمية الحل في كونه أساس التوازن بين السلطتين في النظام البرلماني بإعتباره أحد أركان الضرورية في النظام البرلماني شأنه شأن المسؤولية الوزارية[3]، وبمعنى آخر يعد الحل آلية في يد رئيس الجمهورية لمواجهة ما للبرلمان من حق تقرير المسؤولية الوزارية، وفي هذا الإطار يكون لرئيس الدولة سلطة حل البرلمان والإحكام إلى الأمة لتبدي رأيها في النزاع القائم بين الحكومة والبرلمان، وبذلك يتحقق النظام البرلماني الصحيح ويعمل على المساواة بينهما[4]، فلا وجود له في الأنظمة الرئاسية حيث لا يستطيع الرئيس في أمريكا حل أي من مجلسي البرلمان، كما لا يعرف نظام الجمعية حق الحل، حيث الحكومة تابعة للبرلمان ولا يتصور أن تحله، ويعرف الحل الرئاسي في النظام الفرنسي والجزائري على صورة "سلطة تقديرية" يمكن تفعيلها في أي وقت.

1- أنظر المادة 64 من القانون العضوي 16-12.

2- أنظر المادة 65 من القانون العضوي 16-12.

3-Philipe Lauvaux, la dissolution des assemblées parlementaires, Economic ,paris, 1983, p46.

4- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص619.

بالرجوع إلى الدستور الجزائري من خلال أحكام المادة 147 نجده قد مكن رئيس الجمهورية من آلية قوية جدا يمكن من خلالها حل المجلس الشعبي الوطني، فقد نصت المادة 147 من الدستور على ما يلي :" يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، وتجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر".

باستقراء هذه المادة يتبين أن سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني لم ترد عليها قيود دستورية مشددة مثلما شهدنا في المقابل عند تحريك المسؤولية الوزارية، رغم ذلك إلا أن المؤسس الدستوري أوجب أنه لا يتقرر الحل إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري، مما يسمح لهم بإبداء رأيهم حتى وإن كان استشاريا يكون له أثر على قرار الرئيس، لأن قرار الرئيس في ظل التعددية الحزبية يمكن أن يصطدم بمعارضة الشعب فيعيد نفس الأغلبية مما يجعل الرئيس في موقف حرج هو في غنى عنه[1].

الفرع الثاني: إمكانية تقديم بيان السياسية العامة أمام مجلس الأمة

وبالعودة إلى مقتضيات دستور1996، نجد أن الحكومات التي تتشكل وتتعاقب ترسم برنامجها على ضوء التوجهات التي يحددها رئيس السلطة التنفيذية، وهي ملزمة على تقديمها للموافقة أمام البرلمان، وتشرع الحكومة في تنفيذ سياستها على أن تبقى ملزمة كل سنة بتقديم بيان سياستها العامة وجوبا أمام المجلس الشعبي الوطني واختياريا أمام مجلس الأمة ويرجع ذلك إلى خصوصية الغرفتين[2].

ويمكن القول أن طابع الاختيارية الحكومة في عرض بيانها أما مجلس الأمة أقرها المؤسس الدستوري من خلال ما نصت عليه المادة 7/98 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، بالقول "... يمكن الحكومةّ أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة"، وما يفهم

1- حسين بوالطين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في دستور1989 والتعديلات اللاحقة عليه، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013-2014، ص116.

2- عبد الكريم قريشي، (الرقابة البرلمانية في ظل الإصلاحات الجديدة بالجزائر)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، عدد خاص، فيفري 2018، ص71.

من هذه الفقرة أن مصطلح "يمكن" يدل على أن الحكومة غير ملزمة دستوريا بتقديم السياسة العامة أمام مجلس الأمة فلها كامل السلطة التقديرية في تقديمه من عدمه **(أولا)**، بالتالي نتساءل عن الآثار المترتبة في حالة ما تم عرض الحكومة لبيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة **(ثانيا)**.

أولا: ارتباط بيان السياسة العامة بالسلطة التقديرية للحكومة

يعد عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة إجراءا اختياريا، وفق ما نص عليه الدستور وأكد عليه المشرع الجزائري طبقا لنص المادة 57 من القانون العضوي 12-16، وحيث أعطى المؤسس الدستوري كامل السلطة التقديرية للحكومة في عرضها البيان الحكومي أمام مجلس الأمة، وفي حالة ما قدمت الحكومة عرضا أمامه فتعتبر مناقشة مجلس الأمة لبيان السياسة العامة إجراء سياسيا لا أكثر ولا يخلف أي جزاء قانوني يلزم الحكومة على غرار مناقشته لبرنامج الحكومة[1]، وبذلك لا تتولد المناقشة أي أثر قانوني يؤدي إلى استقالة الحكومة، وهذا ما ذهب إليه أيضا المشرع الفرنسي في الفقرة الأخيرة من المادة 49 من دستورها لسنة 1958[2]، على عكس سلطة مجلس الشعبي الوطني بمناسبة نفس البيان وإمكانيته إسقاط الحكومة ولو نظريا على الأقل.

وقد بين الأستاذ بوكرا إدريس والأستاذة عقيلة خرباشي بعض الحالات المنطقية والواقعية التي يمكن للحكومة من خلالهم تقديم بيان سياستها العامة أمام مجلس الأمة وتتمثل في[3]:

- في حالة ما إذا طلبت الحكومة عقب بيان سياستها العامة المقدم أمام المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة طبقا للمادة 5/84 من الدستور -تقابلها حاليا المادة5/98 -، ونالت ثقة النواب.

- في حالة تقديم بيان السياسة العامة وأتبعه نواب مجلس الشعبي الوطني بملتمس الرقابة لكنه لم يحصل على تأييد وموافقة أغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس.

1- إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص176.

2- تنص الفقرة الأخيرة من المادة 49 من دستور 1958 الفرنسي على أن "...يجوز للوزير الأول أن يطلب من مجلس الشيوخ الموافقة على بيان السياسة العامة".

3- بوكرا إدريس، (مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الإدارة، المجلد الثامن، العدد1، لسنة 1998، ص79.

– في حالة تقديم الحكومة البيان السنوي للمجلس الشعبي الوطني دون أن يتبعه طلب تصويت بالثقة أو إيداع ملتمس الرقابة[1].

يمكن القول أنه رغم توفر هذه الحالات التي تجعل الحكومة وفي وضع مريح إزاء الغرفة السفلى إلا أنها يمكن أن تعزف عن تقديم البيان أمام مجلس الأمة مستعملة في ذلك سلطتها التقديرية ولا مانع يجبرها على ذلك، وبالإضافة إلى ارتباط حق مجلس الأمة في الإطلاع على بيان السياسة العامة بإرادة الحكومة فهو أيضا مقيد بموقف المجلس الشعبي الوطني من بيان السياسة العامة، مما يعكس سطحية الدور الرقابي لمجلس الأمة وتبعيته لمجلس الشعبي الوطني.

ومن خلال ما تقدم يمكن القول أنه إذا كان لزاما على الحكومة تقديم مخطط عملها أمام مجلس الأمة بإعتباره شريك فعلي للمجلس الشعبي الوطني في العمل التشريعي في جل مراحله، فمن الواجب والمنطقي بل من الإلزامي إعلام أعضائه واطلاعهم عن الحصيلة السنوية لما تم تنفيذه من مخطط عمل الحكومة وما تعزم القيام به[2]، على إعتبار أن أعضاء مجلس الأمة يمثلون الأمة ومن حقهم الإطلاع على قدم المساواة وسنويا مع نواب المجلس الشعبي الوطني على بيان السياسة العامة حتى وإن لم تثير مناقشتهم للبيان أي مسؤولية للحكومة، وهذا ما قد يمكن من معرفة على الأقل ما قد تحتاجه الحكومة من نصوص قانونية مستقبلا، إضافة إلى أن تقديم بيان السياسة العامة أحيانا يعد فرصة سانحة للحكومة لإدخال ما تراه مناسبا من تعديلات على مخطط عملها، وهذا ما يجب أن يكون بإتفاق مع الغرفة السفلى وتنال منه الغرفة العليا حق الإطلاع والإعلام على الأقل .

ثانيا: الأثر المترتب على تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة

من خلال ما سبق يمكن القول أنه لا النصوص الدستورية ولا القانونية ولا النظام الداخلي لمجلس الأمة بين إجراءات ولا كيفية عرض الحكومة لبيان سياستها أمام أعضاء مجلس الأمة على خلاف ما حظي به نواب مجلس الشعبي الوطني من مناقشة وإمكانية إصدار لائحة وكذا الآثار المترتبة على

1– عقيلة خرباشي، العلاقة والوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص132.

2– إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص177.

المناقشة والتي سبق التعرض لها، رغم التنصيص الدستوري على إمكانية عرض الحكومة لبيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة هذا ما يجعل الحكومة غير ملزمة بتقديم البيان وإن قدمته فبإرادتها لا غير، وهذا المعزى أكد عليه السيد رئيس الحكومة أحمد ويحي في بداية تقديمه لبيان السياسة العامة للحكومة بمجلس الأمة خلال يومي 07 و08 جوان 2005 بالقول: " **الواجب يقتضي مني أولا أن أشكر الجميع على الاهتمام بقدوم الحكومة إراديا، لأنه إذا قرأتم المادة 84 من الدستور- يمكن للحكومة أن تأتي – فأتينا بإرادة كاملة حرصا منا على الإشارة بكل وضوح على احترام مجلسكم الموقر كمؤسسة دستورية وإلحاحا منا كذلك أن نغتنم الفرصة للإستماع وللاستئناس بآراء أعضاء مجلس الأمة**"[1].

لكن على الرغم من تمتع الحكومة بسلطة التقديرية في تقديمها لبيان السياسة العامة لمجلس الأمة إلا أن الواقع العملي أثبت أن الحكومات الجزائرية المتعاقبة ومنذ تأسيس مجلس الأمة لم ينفرد المجلس الشعبي بعرض البيان الحكومي وإنما تبعه دوماعرض على مستوى مجلس الأمة في كل مرة.

فإذا عدنا إلى تاريخ تأسيس مجلس الأمة لسنة 1998 يتبين أنه إلى اليوم عرضت أربع حكومات بيانها أمام مجلس الأمة، فالبيان الأول كان في الخريف 1998 من طرف حكومة السيد أحمد أويحيى، أما البيان الثاني كان دورة الخريف 2002 من حكومة السيد علي بن فليس، في حين عرض البيان الثالث يومي 8 و9 جوان 2005 من طرف حكومة السيد أحمد أويحيى الذي عقبته مناقشة عامة علنية تم فيها تدخل 62 عضو، أما البيان الأخير فكان 2010/12/19 من طرف حكومة أحمد أويحيى[2]، وفي المقابل نجد الحكومة الفرنسية منذ 1975 إلى 2000 قد عرضت 28 مرة بيانا عن سياستها العامة أمام الجمعية الوطنية، و12 مرة أمام مجلس الشيوخ الفرنسي[3].

1- كلمة رئيس الحكومة مأخوذة من المنبر البرلماني، (تقديم بيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة...حصيلة ...تقديم...وتوصيات)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد العاشر، أكتوبر 2005، ص150.

2- شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بالقايد تلمسان، 2011-2012، ص115.

3- عقيلة خرباشي، العلاقة والوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص135.

الملاحظ من خلال هذا العدد الضئيل لما قدمته الحكومة من بيان السياسة العامة مقارنة مع عدد السنوات التي يمكن أن تقدم فيها حصيلتها، يمكن رده إلى التغيرات الحكومية المتسارعة جدا[1]، بالإضافة إلى تقاعس الحكومة عن تقديم بيان السياسة العامة نظرا لهيمنه السلطة التنفيذية وهشاشة التركيبة العضوية البرلمان المتميزة بالولاء والتبعية للسلطة التنفيذية.

من خلال ما تقدم نخلص إلى القول أن الدور الذي يلعبه مجلس الأمة في توجيه ورقابة السياسة العامة للدولة يعد دورا هامشيا إن لم يكن منعدما، بسبب انعدام النصوص الدستورية والقانونية لإجبار الحكومة بتقديم بيانا لسياسة العامة للدولة أمامه على اعتباره شريك في السلطة التشريعية وممثلا للأمة، مقارنة بما يتمتع به مجلس الشعبي الوطني من آليات رقابية في مواجهة الحكومة التي هي الأخرى أقل ما يقال عنها أنها صعبة التطبيق مما يعد انتقاصا لدور الغرفة السفلى، وإضعافا لسلطة للبرلمان بصفة عامة على حساب السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني: مدى مساهمة مجلس الأمة في توجيه السياسة الخارجية

تهتم معظم الدول بربط علاقاتها مع دول الجوار، وإرساء دعائم التعاون مع غيرها من دول العالم[2]، وفق برنامج عمل تحدد من خلاله الأهداف التي تسعى لتحقيقها في تعاملاتها الدولية خدمة لمصالحها الوطنية، وتحرص على تأمينها والتي تراها ملائمة وفق المبادئ التي تقوم عليها، وهذا ما يعرف بالسياسة الخارجية للبلاد والتي تتولى صناعتها وتوجيهها رئيس السلطة التنفيذية في جل الدول[3] **(الفرع الأول)**، وإذا كانت الدساتير تقوم بتحديد أسس السياسة الخارجية على الصعيد الدولي، فإن تطبيقها يقع على عاتق الدبلوماسية بالدرجة الأولى، حيث تعتبر هذه الأخيرة من أقدم وأهم الأدوات المستخدمة في تنفيذ السياسة

1- عقيلة خرباشي، العلاقة والوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع نفسه، ص134.

2- ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص217.

3- بلال نورة، أثر الدبلوماسية البرلمانية في السياسة الخارجية للجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015-2016، ص أ.

الخارجية، وتعد السياسة الخارجية والدبلوماسية عنصران متكاملان ومتلازمان[1]، إذ لا تستطيع الدبلوماسية أن تعمل بدون سياسة خارجية، كما أنه يتعذر تنفيذ هذه الأخيرة بدون الدبلوماسية، وتمتد الدبلوماسية إلى البرلمان ليقوم بتوثيق العلاقات الدولية وشرح المواقف وتبادل الآراء حول القضايا الوطنية والدولية، إضافة إلى سعيه إلى كسب الدعم الرأي العام ومساندته للقضايا الوطنية التي يتولى الدفاع عنها في إطار تحركاته على المستوى الدولي **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: رقابة مجلس الأمة على السياسية الخارجية

أخص المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية بقيادة الشؤون الخارجية للبلاد، ويتضح ذلك من خلال المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016، التي نصت على أن يتولى رئيس الجمهورية تقرير السياسة الخارجية للأمة ويوجهها، كما يتولى أيضا إبرام المعاهدات الدولية ويصادق عليها، وتعيين السفراء والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج إلى غير ذلك من المهام الدستورية ذات البعد الدولي التي يتولها رئيس الجمهورية وتتقاسم وزارة الخارجية معه بعضأدوارها[2]، بالإضافة إلى إمكانية إشراك البرلمان بغرفتيه في توجيه السياسة الخارجية، ووجوب الموافقة الصريحة على المعاهدات والاتفاقيات[3].

وهذا ما سوف نتناوله في هذا الفرع انطلاقا من تحديد مفهوم السياسة الخارجية **(أولا)**، وصولا إلى التعرض إلى مدى مساهمة البرلمان بصفة عامة ومجلس الأمة على وجه الخصوص في توجيه السياسة الخارجية ورقابته على المعاهدات قبل التصديق عليها**(ثانيا)**.

أولا: مفهوم السياسة الخارجية

تعد السياسة الخارجية التي تنتهجها معظم دول العالم في توطيد العلاقات الدولية، من أهم المجالات التي تولي لها الدول عناية كبيرة، ومن بينها الجزائر التي أصبح قانونها الدستوري يتضمن كل

1- عدنان عبد الله رشيد، دور الدبلوماسية المعاصرة في تعزيز العلاقة بين القانون الدولي والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر،2017، ص179.

2- أنظر المادة 91 من القانون 16-01 المتعلق بتعديل دستور 1996، سالف الذكر، والتي تقابلها المادة 77 من دستور 1996 قبل التعديل، وهي نفس المادة 3/74 من دستور 1989.

3- أنظر كل من المادة 148 والمادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الوسائل التي تمنح للدولة الجزائرية إمكانية مباشرة العلاقات الدولية المتبادلة[1]، نظرا لما تكتسيه من أهمية في فهم التوجهات الخارجية للدول في علاقاتها فيما بينها وتفسير أسباب تبلور السياسة الدولية في أنماط مختلفة في النسق الدولي[2]، كما لا يمكن إنكار بأن السياسة الخارجية ظاهرة معقدة[3]، لأن التصرف في المجال الدولي يتطلب تحديد الأهداف والسلوكيات المحددة في مجملها للسياسة الخارجية، هذا التعقيد نتج عنه غياب اتفاق في تعريفها عند علماء علم السياسة، هذا ما سوف نتعرض لإيضاحه، وكذا التطرق إلى الجهة المنوط بها إعداد السياسة الخارجية وتوجيهها، بالإضافة إلى سلطة مجلس الأمة في توجيه السياسة الخارجية.

1- تعريف السياسة الخارجية: اختلف العديد من المفكرين في علم السياسة والعلاقات الدولية في تحديد مفهوم السياسة الخارجية بشكل دقيق، يرجع ذلك إلى اختلاف منطلقات كل منهم في تعريفها، ويكمن عرض بعض منها: يمكن تعريف السياسة الخارجية للدولة بأنها " النهج أو الخطة التي تتبناها أي دولة في علاقاتها مع غيرها من أعضاء المجموعة الدولية، أو هي النشاط الذي يتناول القضايا التي تطرح ما وراء الحدود، وذلك على عكس السياسة الداخلية"[4].

وعرفت على أنها " منهج تخطيط للعمل يطوره صانعوا القرار في الدولة تجاه الدول والوحدات الدولية الأخرى بهدف تحقيق أهداف محددة في إطار المصلحة الوطنية"[5].

وتعرف على أنها" السياسة الخارجية تتمثل أساسا في تلك الأفعال ورود الأفعال والمواقف العلنية والضمنية التي تصف وتصيغ مجموعة من الأهداف والأولويات والإجراءات التي توجه سلوك الدول في

1- عبد الله بوقفة، القانون الدولي المعاصر والقانون الدستوري، دار الهدى، الجزائر، 2012، ص464.

2- عربي لادمي محمد، (السياسة الخارجية: دراسة في المفاهيم، التوجهات والمحددات)، مجلة دراسات وأبحاث، تصدر عن جامعة زيان عاشور، الجلفة، السنة الثامنة، العدد 25، ديسمبر2016، ص243.

3- عبد القادر زغدار، فهيم رملي، (التوجهات الجديدة في السياسة الخارجية التركية- دراسة في الجذور النظرية والفكرية)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، العدد 04، ديسمبر 2014، ص45.

4- علي حسين الشامي، الدبلوماسية- نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية-، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص45.

5- ذبيح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص217.

علاقاتها ببعضها البعض أو في علاقاتها بالفواعل الدولية الأخرى انطلاقا من النسق الفكري والعقائدي الذي تؤمن به"[1].

وعرفت أيضا على أنها" السلوك السياسي الخارجي الهادف والمؤثر لصانع القرار"[2].

ومن خلال ما تقدم من تعاريف يمكن القول أن السياسة الخارجية تعد النشاط السياسي الموجه للبيئة الخارجية ويطوره صانع القرار في الدولة، وفق برنامج عمل ممنهج يحدد من خلاله الأهداف التي يسعى لتحقيقها في تعاملاته الدولية خدمة للمصلحة العليا للدولة.

2- الجهة المختصة في توجيه السياسة الخارجية: حدد المؤسس الدستوري الجزائري الجهة المختصة بتولي قيادة الشؤون الخارجية للدولة، وأسندها إلى رئيس الجمهورية ومكنه من صلاحيات واسعة في هذا المجال، إذ يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها[3]، يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها ويبرم المعاهدات ويصادق عليها، يصادق على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة[4].

وبهذه الصلاحيات المتعددة والمرتبطة دستوريا بشخص رئيس الجمهورية، فتجسيد السياسة الخارجية نابعة من أفكاره وقناعاته ومن البرنامج السياسي الذي يحمله وانتخب من أجله، وكذلك من الاستشارات التي يلجأ إليها أو القرارات التي يتخذها كلما استدعت الحاجة، لتحقيق هدف مرتبط بتوجيه السياسة الخارجية[5]، وتمثيل الدولة داخليا وخارجيا.

1- عبد القادر زغدار، فهيم رملي، مرجع سابق، ص47.

2- عربي لادمي محمد، مرجع سابق، ص245.

3- أنظر الفقرة الثانية من المادة 84 من القانون 16-01 المتعلق بتعديل دستور 1996، سالف الذكر.

4- أنظر المادة 149 من القانون 16-01 المتعلق بتعديل دستور 1996، سالف الذكر.

5- مصطفى آيت عباس، وضع وتوجيه السياسة الخارجية في الجزائرص12. مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر01، 2012-2013، ص12.

3- الأحكام المؤسسة لإنفراد رئيس الجمهورية بالسياسة الخارجية: يتضح جليا الاختصاص الحصري والصفة الانفرادية[1] لرئيس الجمهورية في مجال السياسة الخارجية من خلال نصوص دستور 1996 والمعدل في سنة 2016، حيث تشكل المواد 84 و90 و91 المرجع الأساس لتولي رئيس الجمهورية صناعة السياسة الخارجية للدولة، فما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 84 يمثل الأساس العام وقوي لرئيس الجمهورية لتجعله يجسد الدولة داخلها وخارجها، بالإضافة إلى ماورد النص عليه في المادة 90 من خلال القسم الذي يؤديه رئيس الجمهورية بمناسبة مباشرة مهامه، يعد تعهدا والتزاما بتحقيق أهداف السياسة الخارجية والمتمثلة في الحفاظ على سلامة التراب الوطني ووحدة الشعب والأمة، والسعي الجاد في تحقيق العدالة والحرية والسلم في العالم[2]، أما المادة 91 /3 تنص على أن رئيس الجمهورية "يقرر السياسة الخارجية ويوجهها"، فعبارة " يقرر" تدل على امتلاكه سلطة التصور والصياغة وأخذ القرار في هذا المجال، وهي بذلك تعد مفتاح المركز القانوني في المجال الدبلوماسي[3].

وإذا كان رئيس الجمهورية هو صاحب الإختصاص الأصيل في مجال السياسة الخارجية، إلا أن ذلك لا يعني انتفاء مشاركة البرلمان في تلك السياسة وإن كانت ضعيفة لاترقى إلى مستوى التأثير على سلطاته التي لا تقاوم[4]، وهذا ما سيتم التطرق إليه أدناه.

ثانيا: سلطة مجلس الأمة في توجيه السياسة الخارجية

تكتسي السياسة الخارجية أهمية كبيرة بالنسبة لأي دولة، لما لها من التأثير على مكانتها في المجتمع الدولي وتحديد علاقتها الدبلوماسية مع غيرها من الدول والمنظمات الدولية، ولهذه الأهمية بالذات فهي ليست في منأى من الرقابة المقررة للبرلمان[5]، فقد مكن المؤسس الدستوري الجزائري غرفتي البرلمان من حق الإطلاع على الشؤون الخارجية عن طريق إمكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية للدولة وفق

1- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، ج3، مرجع سابق، ص143.

2- أنظر المادة 90 من القانون 16-01 المتعلق بتعديل دستور 1996، سالف الذكر.

3- مصطفى آيت عباس، مرجع سابق، ص25.

4 - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، ج3، مرجع سابق، ص154.

5-عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسة وفي النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص165.

ضوابط محددة قانونا، بالإضافة إلى تدخل غرفتي البرلمان للموافقة صراحة على الاتفاقيات والمعاهدات قبل أن يصادق عليها رئيس الجمهورية.

1- إمكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية: أجاز المؤسس الدستوري الجزائري للبرلمان من خلال ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 148 من الدستور[1]، من إمكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس غرفتي البرلمان دون سواهم، وما يفهم من هذه المادة أن سلطة أعضاء مجلس الأمة في مناقشة السياسة الخارجية محدود جدا ومرتبطة بإرادة رئيسه في طلب فتح مناقشة السياسة الخارجية، حتى وإن تم ذلك فلا يمكن لأعضاء مجلس الأمة القيام بمناقشة السياسة الخارجية بمفردهم دون إشراك نواب المجلس الشعبي الوطني في شكل مؤتمر[2]، وهذا نظرا لحساسية موضوع السياسة الخارجية.

وعليه يمكن القول أنه إذا تقرر إجراء مناقشة حول السياسة الخارجية وفق الشروط المقررة دستوريا، فيمكن أن تتوج مناقشة أعضاء البرلمان بإصدار لائحة قد تؤيد سياسة رئيس الجمهورية المنتهجة أو تتعارض معها وهذا ما سوف نتعرض له وفق ما نصت عليه المادة 148 المشار إليها أعلاه:

أ- شروط المقررة دستوريا لفتح مناقشة حول السياسة الخارجية: رغم إجازة الدستور للبرلمان إمكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية إلا أنه قد قيد هذه الرخصة بشرطين أساسيين هما:

- **الشرط الأول:** أن يتم فتح المجال لمناقشة السياسة الخارجية بناء على طلب من رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص الأصيل في إقرارها وتوجيهها، ولعل الهدف الذي يرمي إليه رئيس الجمهورية من خلال تحريك هذه المناقشة هو فسح المجال لممثلي الشعب والأمة من أبداء أرائهم والتعبير عن مواقفهم في البعض القضايا الخارجية التي يريد رئيس الجمهورية دعم موقفه ومساندة منهم، أو في حالة حاجته

1- نصت المادة 148 من دستور 1996 حسب آخر تعديل له في سنة 2016 على أنه ' يمكن البرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين. ويمكن أن تتوج هذه المناقشة، عند الاقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية".

2- ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص219.

إلى دعم ديمقراطي من طرف البرلمان في قرار قد اتخذه في مجال السياسة الخارجية[1]، أو ليتفادى مستقبلا مسائلة الحكومة عما يرتبه موقفه أو قراره من آثار لاحقة قد تكون غير مرغوب فيها، أو قد يهدف أيضا إلى مشاركة البرلمان في صنع السياسة الخارجية للدولة وكسب ثقة ممثلي الشعب وإضفاء صبغة الشفافية والعمل المشترك في أداء مهامه.

– **الشرط الثاني:** أن يتم طلب فتح مناقشة حول السياسة الخارجية بطلب من أحد رئيسي غرفتي البرلمان كما أكدت عليه الفقرة الأولى المادة 148 من الدستور، إلا أن هذا الشرط منعدم التطبيق من الناحية العملية لسببين، أولهما أن القانون العضوي 16–12 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان لم يشر لكيفية تنظيم هذه الرخصة بدلالة أن ما تضمنته المادة 99 من القانون العضوي 16–12[2] من حالات التي ينعقد فيها البرلمان بغرفتيه لم يدرج ضمنها حالة استدعاء أحد رئيسي غرفتين البرلمان

لفتح مناقشة متعلقة بالسياسة الخارجية، على عكس ما هو موضح في هذه المادة من حالات انعقاد البرلمان بغرفتيه باستدعاء من قبل رئيس الجمهورية والتي شملت حالة اجتماع البرلمان من أجل مناقشة السياسة الخارجية، وهذا ما يجرنا إلى القول بأن المشرع الجزائري في هذه المادة أما جانبه السهو في إدراج حالة استدعاء رئيسي غرفتي البرلمان للانعقاد وإما القصد منه أن يحيلا رئيسي البرلمان طلبهما إلى رئيس الجمهورية للإطلاع عليه ومن ثمة تولى بنفسه إستدعاء البرلمان للإجتماع وهذا ما لم يشر أو ينص عليه الدستور، والغالب أن الإحتمال الثاني هو الأصح بدلالة ما نصت عليه المادة 100 من نفس القانون العضوي 16–12[3]، على أن يترأس رئيس مجلس الأمة البرلمان المنعقد بغرفتيه مجتمعتين معا

1- BENABBOU KIRANE Fatiha, Les rapports entre le président de la République et l'Assemblée populaire nationale dans la Constitution algérienne du 28 novembre1996, thèse de doctorat d'Etat en droit public, Université d'Alger, 2004, P510

2– تنص المادة 99 من القانون العضوي 16–12 على أنه " يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه معا، بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المواد 105(الفقرة2) و107 و109 و119(الفقرة الأخيرة) و148(الفقرة 2) و210 من الدستور، يجتمع البرلمان وجوبا بإستدعاء من رئيس المجلس الأمة في الحالات= =المنصوص عليها في المادة 102(الفقرات 2و3و5) من الدستور، كما يمكن أن يجتمع البرلمان باستدعاء من رئيس مجلس الأمة في الحالة المنصوص عليها في المادة 211من الدستور".

3 – أنظر المادة 100 من القانون العضوي 16–12، سالف الذكر

في الحالة المنصوص عليها في المادة 148 من الدستور والمتعلقة بمناقشة السياسة الخارجية، والسبب الثاني أنه لم يشر النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على تنظيم هذه الرخصة ، وبالتالي تبقى ممارسة هذه الرخصة من جانب مجلس الأمة بالخصوص منعدمة من الناحية التنظيمية، ومستحيلة من الناحية الواقعية في ظل النظام السياسي الحالي الذي يفرض انتخاب رئيس مجلس الأمة المتكرر من الثلث الرئاسي وما يدعمه من خضوع لحزبي السلطة المهيمنين على تشكيلة المجلس في تزكيته، بالإضافة لكون رئيس مجلس الأمة لا يقدم على طلب كهذا دون موافقة رئيس الجمهورية عليه صاحب تعيينه بطريقة غير مباشرة.

ويمكن القول أن إمكانية مناقشة البرلمان للسياسة الخارجية، تبقى آلية غير دقيقة وصعبة التحقيق لما يكتنفها من غموض حول إمكانية تحريكها من قبل رئيسي غرفتي البرلمان، وبذلك يطرح التساؤل هل تحريكها يعتبر حق حصري ينفرد به رئيسي المجلسين ومتوقف على مبادرتهما؟، أم أن لأعضاء البرلمان حق المبادرة بتحريكها ويتولى رئيس كل غرفة الإعلان عنها، وإذا كان الأمر كذلك هل يتم عن طريق التصويت وما النصاب المطلوب لذلك؟، وهذا التساؤل لم نجد له إشارة أو الجواب في ظل سكوت القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان عن تولي تنظيمه، بالإضافة إلى قصور الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان في النص على إجراءات ممارسة هذه الآلية، مما يضعف دور البرلمان في رقابة السياسة الخارجية للدولة، ويبرز هيمنة واحتكار السلطة التنفيذية على هذا المجال.

2-إمكانية إصدار لائحة: مكن المؤسس الدستوري غرفتي البرلمان مجتمعتين معا في إطار المساهمة في توجيه السياسة الخارجية للدولة من إمكانية إصدار لائحة، وذلك وفق ما نصت عليه المادة 2/148 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالقول" يمكن البرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين، يمكن أن تتوج هذه المناقشة، عند الاقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية"، باستقراء هذه المادة نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد منح غرفتي البرلمان مجتمعين معا في هيئة مؤتمر، من حق فتح مناقشة

حول السياسة الخارجية والخروج في ختامها بإصدار لائحة تبلغ إلى رئيس الجمهورية، على الرغم من عدم وجود آثار قانونية لهذه اللائحة.

وحسب قول الأستاذ عمار عباس: أن اللائحة تبقى وسيلة فعالة رغم عدم الزاميتها لأنها تمكن أعضاء البرلمان من طرح انشغالاتهم وعرض مواقفهم إزاء القضايا الخارجية ذات العلاقة بمصالح الدولة وتبليغها للسلطة التنفيذية حتى تأخذها في الحسبان في المستقبل في علاقاتها مع المجتمع الدولي، لأنه لا يمكن تصور أن يتصرف الرئيس وفق ما يتعارض مع إرادة الأمة من خلال ممثليها[1].

ولكن ما يمكن قوله في هذا الشأن أن الدستور الجزائري قد قزم من دور أعضاء البرلمان في المساهمة في توجيه السياسة الخارجية، ويتضح ذلك عندما أقر بوجود اللائحة كآلية لتعبير أعضاء البرلمان عن آرائهم ومواقفهم إزاء السياسة الخارجية في نص المادة 2/148 من جهة، وقلل من أهميتها ومكانتها من جهة أخرى عندما استعمل العبارتين معا " يمكن" و"عند الاقتضاء"، بالإضافة إلى سكوت كل من الدستور والقانون العضوي 16-12 على ذكر القيمة القانونية للائحة، مما يدل على أنها تفتقد إلى القوة القانونية الإلزامية وعدم فعاليتها في التأثير على مواقف و قرارات رئيس الجمهورية، رغم ما قد تتمتع به عمليا من قيمة معنوية باعتبارها صادرة عن ممثلي الشعب[2].

رقابة مجلس الأمة على إبرام الاتفاقيات والمعاهدات: يمتد الاختصاص الرقابي لمجلس الأمة والبرلمان ككل في مجال السياسة الخارجية إضافة إلى إمكانية فتح مناقشة حول هذه الأخيرة المنعدمة الأثر القانوني كما سبق الإشارة إليه، إلى الاختصاص بالموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية[3] التي تعد من أهم الاختصاصات التنفيذية وأخطرها، لذا تحرص غالبية الدساتير على جعل ممارسة هذا

1- عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسة المعاصرة، مرجع سابق، ص ص167-168.

2- الخير قشي، (العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إدارة العلاقات الخارجية)، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف2، المجلد 11، العدد19، ديسمبر2014، ص12.

3- **تعرف المعاهدة على أنها** " اتفاق بين دولتين أو كثر بغرض تنظيم العلاقة الدولية بينهما وتحديد القواعد التي تخضع لها هذه العلاقة"، **أنظر**: محمد يعقوب بن محمد يوسف الدهلوي، السلطة التنفيذية ودورها في تنفيذ الأحكام وحماية الحقوق، الجزء الثاني، ط1، دار المعراج الدولية للنشر، الرياض، 2000، ص504.

الاختصاص شراكة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية[1]، وهو الأمر الأكثر شيوعا وانتشارا على المستوى العالمي، وتأخذ به الدول سواء كانت ذات أنظمة برلمانية أو رئاسية[2]، وهذا ما سار على نهجه المؤسس الجزائري في نص المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث قضت هذه المادة بأن " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

وعلى اعتبار أن المعاهدات والاتفاقيات الدولية أثناء إعدادها تمر بثلاثة مراحل أساسية تتمثل في الإبرام والموافقة ثم المصادقة، فالمرحلة الأولى والأخيرة من اختصاص السلطة التنفيذية وتحديدا رئيس الجمهورية، أما المرحلة الثانية فهي من صلاحيات البرلمان[3].

والملاحظ أن المادة 149 من التعديل الدستوري 2016 قد وسعت من دائرة الاتفاقيات المشمولة بالموافقة البرلمانية قبل التصديق عليها، على غرار ما كانت تنص عليه سابقتها المادة 131 من الدستور 1996 قبل تعديله، حيث أضاف المؤسس الدستوري الاتفاقيات الثنائية أو متعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي لما لها من أهمية في الاقتصاد الوطني وتوسيع الموارد المالية للدولة والتي تدخل في مجال الاختصاص الرقابة المالية للبرلمان.

وبالرجوع إلى المادة 149 المشار إليها أعلاه واستقرائها، نجدها قد تضمنت جملة من المعاهدات والاتفاقيات التي تدخل في اختصاص البرلمان للموافقة عليها صراحة، حتى يمكن لرئيس الجمهورية المصادقة عليها، وقد ورد تعداد هذه المعاهدات والاتفاقيات التي تكتسي شكلا رسميًا على سبيل الحصر

1-غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مرجع سابق، ص389.

2- الخير قشي،(مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية)، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، العدد05، لسنة 1996، ص13.

3- صالح بلحاج، مرجع سابق، ص301.

والقصور معا مقارنة بما تأخذ به دول أخرى[1]، وما يخرج عن دائرتها من معاهدات ذات الشكل المبسط[2]، تعد مستثناة من الموافقة حتى ولو كانت على علاقة بأنواع الاتفاقيات الواردة في نفس المادة[3]، وتكون سارية المفعول بعد أن يصادق عليها رئيس الجمهورية دون خضوعها للموافقة البرلمانية، ومن أجل تجاوز رئيس الجمهورية للموافقة البرلمانية يكفيه أن يلجأ إلى المعاهدات ذات الشكل المبسط، التي يكفي فيها تعبير الدولة عن رضاها النهائي إما بالتوقيع أو تبادل الوثائق المنشئة لها، وبالتالي تصبح المعاهدات التي تتطلب الموافقة البرلمانية هي الاستثناء، والمبدأ العام هو ترتيب الالتزام الدولي دون الحاجة إلى الحصول على الموافقة البرلمانية المسبقة[4].

ومن خلال ما تقدم نتوصل إلى القول بأن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الأصيل في إبرام المعاهدات والمصادقة عليها[5] دون سواه، وبهذا الاختصاص الحصري تتضح العلاقة الموجودة بين رئيس الجمهورية والبرلمان في مجال المعاهدات، والتي تحكمها طبيعة المعاهدة فإذا كانت ذات الشكل المبسط جاز له المصادقة عليها ونشرها دون الحاجة لموافقة البرلمان، أما إذا كانت من جملة المعاهدات المنصوص عليها في المادة 149 فلابد أن تخضع للموافقة البرلمانية، وتمر بنفس الإجراءات التشريعية التي يمر بها قانون باستثناء حق التعديل، وهذا ماسوف نتعرض له فما يلي:

1- مقارنة بالنظام الفرنسي نجد أن المادة 53 من دستور الفرنسي لسنة 1958 قد وسعت من دائرة المعاهدات التي تصدر بموجب قانون لتشمل المعاهدات التجارية والمعاهدات أو الاتفاقيات المتعلقة بالتنظيم الدولي وأيضا التي تتضمن تعديل أحكام ذات طابع تشريعي، وهذا ما نصت عليه أيضا المادة 67 من الدستور التونسي لسنة 2014.

2 - تعرف المعاهدات ذات الشكل المبسط (accords en forme simplifiée) أو كما تعرف أيضا بالمعاهدات التنفيذية: على أنها الاتفاقيات التي ينفرد رئيس الدولة بإبرامها دون حصوله على موافقة مجلس الشيوخ، وتبرم دون مراعاة القيود الدستورية المتعلقة بإبرام المعاهدات على أساس أن إدارة العلاقات الخارجية تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية، أكثر تفصيل أنظر: قشي الخير، مرجع سابق، ص14.

3- مصطفى آيت عباس، مرجع سابق، ص87.

4- غانس حبيب الرحمان، قرينعي جميلة، (التشريع عن طريق أبرام المعاهدات الدولية وأثره على مكانة البرلمان السيادية في الجزائر وتونس وفقا لمستجدات الإصلاحات الدستورية)، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد الثاني عشر، العدد الأول، ماي 2019، ص74.

5- أنظر المادة 9/91 من دستور 1996 حسب آخر تعديل له في سنة 2016.

2-المسار الإجرائي لعرض المعاهدة أو الاتفاقية أمام مجلس الأمة: حتى تأخذ المعاهدة التي تمر على البرلمان مكانها في النظام القانوني الجزائري، لابد أن تخضع لنفس الإجراءات التي يمر بها القانون العادي بشيء من الخصوصية يتضح من خلال مايلي:

تجدر الإشارة قبل التعرض لإجراءات عرض المعاهدة على مستوى مجلس الأمة، إلى مسألة مهمة تتعلق بالآجال القانونية لعرض رئيس الجمهورية لمشروع القانون أمام البرلمان، فالملاحظ أن المشرع الجزائري لم يضبط عرضها بآجال محددة، على عكس المؤسس الدستوري الذي أولى عناية بنوع من المعاهدات لأهميتها وخطورتها وشدد على سرعة عرضا في نص المادة 111 من الدستور والمتعلقة باتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم وألزم رئيس الجمهورية بإيداعها على الفور أمام كل غرفة من البرلمان للموافقة عليها صراحة[1].

تبتدئ الإجراءات يوضع مشروع القانون المتعلق بالمعاهدة أو الاتفاقية لدى مكتبي غرفتي البرلمان من قبل الوزير الأول، بعد ذلك يحال المشروع مباشرة على لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية[2]، لتقوم هذه الأخيرة بدراسة مشروع القانون وتستمع إلى ممثل الحكومة وتعد تقريرا في الموضوع[3]، ليوزع بعد ذلك التقرير على أعضاء المجلس للاطلاع عليه ويسجل في جدول أعمال الدورة قبل عقد الجلسة العامة، وتنعقد الجلسة المخصصة لمناقشة مشروع قانون المعاهدة أو الاتفاقية، وتبتدئ بالاستماع على التوالي إلى ممثل الحكومة الذي يكون في الغالب وزير الخارجية بتقديم تقرير حول موضوع المعاهدة والأسباب والدوافع المؤدية إلى الالتزام الدولة الجزائرية بهذه المعاهدة والآثار المترتبة عليها[4]، ليتم بعد ذلك عرض التقرير من قبل مقرر لجنة الشؤون الخارجية، ليفسح المجال أمام أعضاء

1- تنص المادة 111 من التعديل الدستوري 2016 أن" يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما. ويعرضها فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة".

2- أنظر المادة 27 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

3- أنظر المادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

4 - غانس حبيب الرحمان، قرينعي جميلة، مرجع سابق، ص76.

المجلس لمناقشة مشروع القانون وفق الشروط التي حددها المشرع في المادة 38 من القانون العضوي 16-12، والتي أكد من خلالها على أن لا يكون مشروع القانون محل تصويت على مواده بالتفصيل، ولا محل أي تعديل، لتقرر كل غرفة في اختتام المناقشة إما الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله[1].

تجدر الإشارة إلى أنه في غياب النصوص القانونية والتنظيمية المحددة لإجراءات المتعلقة بالمصادقة على مشروع القانون المتعلقة بالمعاهدة، فالأصل في اعتقادنا هو الأخذ بما هو معمول به في مناقشة القوانين العادية، والتي تأخذ بالأغلبية الأعضاء الحاضرين لتتم المصادقة على مشروع القانون المتعلق بالمعاهدة أو الاتفاقية[2].

وعليه يمكن القول أن نتيجة التصويت قد تفضي إلى الحالات المشار إليها في نص المادة 38 من القانون العضوي 16-12، والمتمثلة في الموافقة على مشروع القانون أو رفضه، أو إلى تأجيل المصادقة عليه رغم ما يكتنف هذه الحالة الأخيرة من غموض وقصور في توضيح الحالات التي يمكن لغرفتي البرلمان تأجيل التصويت أو المصادقة على اعتبار أن المشرع لم يشر إلى تأجيل الجلسة المناقشة حيث ورد في المادة 38 أن "...تقرر كل غرفة عقب اختتام المناقشة، الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله"، وبهذا تبقى مسألة تأجيل التصويت من اختصاص رئيس الجلسة.

3-أثر المترتب على موافقة أعضاء مجلس الأمة على المعاهدة أو الاتفاقية: تعتبر الموافقة على مشروع القانون المتعلق بالمعاهدة أو الاتفاقية بمثابة الرخصة أو الإذن[3] لرئيس الجمهورية بالتصديق على المعاهدة، رغم أن هذه الموافقة لا تلزمه في شيء لأن التصديق اختصاص في بيد الرئيس وحده.

1- أنظر المادة 38 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

2- تنص المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أنه" طبقا لأحكام المادة 4/138 من الدستور وأحكام المادة41 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، تصح المصادقة في مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية...".

3 – غانس حبيب الرحمان، قرينعي جميلة، مرجع سابق، ص77.

وتبرز أهمية وأثر تصديق رئيس الجمهورية على المعاهدات والاتفاقيات المشمولة بالموافقة البرلمانية في كونها تسمو على القانون، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 150 من الدستور بالقول" المعاهدات التي يصادق عليها رئيس لجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون"، لكن الإشكال الذي يمكن أن يطرح يدور حول المعاهدات التي لم يوافق عليها البرلمان أو التي يشترط فيها الموافقة المسبقة ولم تعرض على البرلمان، هل لرئيس الجمهورية أن يصادق عليها؟

في الواقع لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يقدم على خرق نص دستوري وهو من أُوكلت له مهمة حمايته[1]، وإذا ما أقدم سهوا أو إمتناعاً عن عرض المعاهدة المعنية بالموافقة البرلمانية أو تجاوزها فيعتبر تصديقه على المعاهدة تصديقا ناقصاً مخالفاً للإجراءات الدستورية[2]، وبالتالي يجوز الطعن في هذا الإجراء بعدم دستوريته أمام المجلس الدستوري، ويفصل هذا الأخير برأي في مدى دستورية المعاهدات[3]، على عكس ما كان عليه عمل المجلس الدستوري قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث كان يفصل برأ ي قبل أن تصبح المعاهدة واجبة التنفيذ و بقرار في الحالة العكسية[4]، بعد أن يتم إخطاره من قبل الجهات المحددة دستوريا طبقا لنص المادة 187 من الدستور، والمتمثلة في رئيسي غرفتي البرلمان أو خمسين(50) نائبا أو ثلاثين(30) عضوا من مجلس الأمة، باستثناء الوزير الأول ورئيس الجمهورية لارتباطهما المباشر أو غير المباشر بهذا الدفع بعدم الدستورية، وإذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها[5].

وبمقارنة المادتين 165 قبل التعديل و187 بعد التعديل الدستوري 2016، نجد أن المؤسس الدستوري قد وسع من هيمنة رئيس الجمهورية واحتكاره لإجراء التصديق، وذلك بإلغائه للرقابة البعدية

1- أنظر الفقرة الثانية من المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- غانس حبيب الرحمان، قرينعي جميلة، مرجع نفسه، ص77.

3 – أنظر الفقرة الأولى من المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

4 – أنظر المادة 165 من دستور 1996.

5 – أنظر المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

للبرلمان بالتصدي للمعاهدات المشروطة بالموافقة التي يتم فيها خرقا للإجراءات الدستورية، إذا لم يتم إخطار المجلس الدستوري قبل التصديق عليها.

الفرع الثاني: دور الدبلوماسية البرلمانية في التأثير على السياسة الخارجية

لقد اكتسبت الدبلوماسية[1] في الوقت الحالي أهمية كبيرة خاصة مع تنامي شبكات المصالح المتداخلة والمتقاطعة والمتبادلة فيما بين الدول والأمم، ومع التطور المذهل في تكنولوجيا التواصل والنقل والاتصال، ومع تعاظم شأن المحافل الدولية والإقليمية أصبحت الدبلوماسية تلعب دورا محوريا لحل المشاكل بين الدول[2]، فإذا كانت الدبلوماسية تكتسي هذه الأهمية باعتبارها أداة لتنفيذ وإعداد السياسة الخارجية، فهي مع تطور العلاقات الدولية، أصبحت علماً يدرس، وفناً يتقن وقانوناً يُلْزم[3].

ومع بداية القرن الواحد والعشرين الذي تميز بتوسع دائرة الفاعلين في مجال الدبلوماسية مما أدى إلى تعدد أشكال ممارستها، ليشمل مشاركة البرلمان في صناعة السياسة الخارجية بما يعرف بالدبلوماسية البرلمانية، والتي تندرج ضمن الدبلوماسية الشبه الرسمية أو الموازية[4]، وتتصدر الدبلوماسية البرلمانية هذه الأشكال، التي تعتمد على الأنشطة التي تقوم بها رئاسة البرلمان أو الكتل البرلمانية أو أعضاء البرلمان

1- تعرف الدبلوماسية على الرغم من صعوبة حصرها في تعريف واحد على أنها حسب رؤول جينيه(R.Genet) " فن تمثيل الحكومة ورعاية مصالح البلاد لدى الحكومات الأجنبية، والسهر على أن تكون حقوق البلاد مصونة وكرامتها محترمة في الخارج، كما أنها تعني إدارة الشؤون الدولية بتوجيه المفاوضات الدبلوماسية، وتتبع مراحلها وفقا للتعليمات المرسومة، والسعي لتطبيق القانون في العلاقات الدولية كما تصبح المبادئ القانونية أساس التعامل بين الشعوب، - R.Genet, Traité de diplomatie et droit diplomatique, Éd.A.Pedon.Paris,1931,T1.p42

نقلا عن: علي حسين الشامي، مرجع سابق، ص36.

2- علي حسين الشامي، مرجع نفسه، ص5.

3- تعتبر الدبلوماسية علم وفن، فهي علم لأنها تقوم على أسس وتعتمد على قواعد وتخضع لأصول، وتتطلب الماما بمختلف جوانب القانون الدولي وإحاطة شاملة بكل أنواع المعاهدات الدولية؛ وهي فن لأنها تتطلب مواهب وطاقات بشرية متميزة لا تتوفر في أي إنسان، فالشهادات الجامعية وحدها لا تكفي بل تتطلب قدرة كبيرة على الفهم والاستيعاب وسرعة الخاطر والبديهة وإجادة أكثر من لغة وحسن التصرف والتعامل والتمثيل؛ وهي قانون دولي يقتصر اهتمامه على معالجة المسائل والشؤون المتعلقة بالدبلوماسية، أكثر تفصيل أنظر: علي حسين الشامي، مرجع نفسه، ص9.

4- عيسى بورقبة، الدبلوماسية البرلمانية وإسهاماتها في حل الخلافات العالمية والوطنية، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران2، 2014-2015، ص39.

مع أمثالهم من البرلمانات الأخرى[1]، لتحقيق أهداف مشتركة تخدم بلدانهم بالدرجة الأولى، وتوحد الرؤى السياسية لإيجاد حلول لمسائل تحظى باهتمام لدى المجموعة الدولية.

وقد ارتبط ظهور الدبلوماسية البرلمانية بعدة عوامل ومتغيرات، لعل أبرزها تنامي دور الرأي العام العالمي في العلاقات الدولية، مما أدى إلى ضرورة مشاركة الشعوب عبر برلماناتها في العلاقات الخارجية[2]، ضمانا الاستقرار والتعايش السلمي العالمي عقب ما عرفه العالم من حروب وأزمات وتعدد المشكلات سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو بيئية وغيرها، مما أدى إلى نمو روح التعاون والتضامن والحوار بين مختلف الشعوب والأمم.

وانطلاقا من مبدأ التضامن والحوار بين الشعوب الذي يتجسد في تمثيل أعضاء البرلمانات لدولهم، وسعيهم الجاد لإيجاد حلول للأزمات والمشاكل الإقليمية أو الدولية خدمة لمصالحهم الداخلية وحفاظا على مصالحهم الخارجية، أدى إلى تطور الواضح للعلاقات الدبلوماسية البرلمانية بين الدول، من خلال تبادل الآراء وتنسيق النشاطات والتعاون فيمابينهم[3]، ونتج عنه تنوع وتعدد في تحديد مفهوم الدبلوماسية البرلمانية التي ترتكز أساسا على العمل البرلمان سواء الفردي أو الجماعي وعلاقته مع المؤسسات المحلية أو الخارجية لخدمة قضايا الوطن والمواطن.

أولا: مفهوم الدبلوماسية البرلمانية

ويقصد بالدبلوماسية البرلمانية " تلك الممارسات التي تحكم وتنظم العلاقات بين الدول الأعضاء في المجتمع الدولي سواء من خلال التجمعات العالمية أو الإقليمية، وتتعلق الدبلوماسية البرلمانية بمجموعة الأنشطة التي يقوم بها رئاسة البرلمان أو الكتل البرلمانية أو أعضاء البرلمان مع أمثالهم من البرلمانات لتحقيق أهداف معينة، والتواصل والارتباط وتنسيق المواقف وتبادل المعلومات والخبرات ومعالجة القضايا

1- يوسف أزروال، (الدبلوماسية البرلمانية: دراسة في دور البرلمان الجزائري)، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، تصدر عن جامعة عمار ثليجي بالأغواط، العدد 06، جوان 2017، ص191.

2- يوسف أزروال، مرجع سابق، ص189.

3- إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص276.

المشتركة، وتعني أيضا العمل البرلماني المحلي أو الخارجي والانفتاح على الآخر مع الفضاء السياسي الخارجي خاصة الصعيد البرلماني مما يعزز العمل المشترك والرؤى السياسية"[1].

وعرفها أيضا السيد Daniel Philipe Hays رئيس مجلس الشيوخ الكندي[2]: أنها مسار يعتمد على مستويين، المسار الأول ثنائي الأطراف (يتعلق بالعلاقات ثنائية الأطراف مع برلمانات الدول الصديقة)، والمسار الثاني متعدد الأطراف (يتعلق بالمؤتمرات واجتماعات الاتحادات والمنظمات...).

وهي بالتالي تمثل "أداة وأسلوب وحركية تنظيم العلاقات الدولية البرلمانية بين المؤسسات والمنظمات البرلمانية الوطنية والإقليمية والدولية في مجال العلاقات الخارجية والتعاون للعالم ثنائية وجماعة إقليمية ودولية وذلك لتحقيق المصالح المشتركة للشعوب والأنن وقيم التعاون والسلم الدوليين ودمقرطة العلاقات الدولية والنظام الدولي الجديد وخدمة القضايا والانشغالات العالمية المشتركة من أجل حياة أفضل وأكثر إنسانية ومساواة ودمقراطية في كافة مجالات التعاون الدولي"[3].

ومن خلال ما سبق يمكن القول أن الدبلوماسية البرلمانية تعد أداة فعالة تفتح المجال للبرلمانيين في تجسيد العلاقات بين دول الجوار والشقيقة والصديقة وهي تحاول بهذه الدبلوماسية الحد من النزاعات التي قد تثور بين الدول وتذليلها، وتمهد الطريق أمام السلطة التنفيذية لقول كلمتها الأخيرة، وهي بذلك تعد جسرا لتواصل بين الشعوب وإبداء الرأي والحوار وطرح القضايا المشتركة ومحاولة إيجاد حلول توافقية لها كمرحلة استباقية قبل تدخل الحكومات بصفة رسمية.

ثانيا: العوامل المساعدة للأخذ بالدبلوماسية البرلمانية وصور ممارستها

نظرا لأهمية الدبلوماسية البرلمانية في توطيد العلاقات الخارجية بين الدول وخدمة المصالح العليا للدول، أصبح الأخذ بها ضرورة تفرض نفسها في وسط المجتمع الدولي، ويرجع ذلك إلى جملة من العوامل أدت إلى تنامي دورها وتطوره في الساحة الدولية إلى جانب الدبلوماسية الرسمية، هذه الأخيرة

1- يوسف أزروال، مرجع نفسه، ص191.

2- عيسى بورقبة، مرجع سابق، ص43.

3- بلال نورة، أثر الدبلوماسية البرلمانية في السياسة الخارجية للجزائر، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015-2016، ص14.

التـي تلعـب الـدور الأسـاس والمهـيمن فـي رسـم السياسـة الخارجيـة للدولـة ممـا يجعـل صـور ممارسـة الدبلوماسية البرلمانية تتسع سواء على المستوى العربي والإقليمي والقاري والدولي وتعمل وفق الأهداف التي ترمي إليهاالسياسة العامة للدولة.

1- العوامـل المسـاهمة فـي تطـور دور الدبلوماسـية البرلمانيـة: يشـهد العـالم اليـوم تنـامي فـي دور الدبلوماسية البرلمانية، ولعل من أهم العوامل التي سرعت في وتيرة الأخذ بالدبلوماسية البرلمانية في العالم تتجلى في:

أ- الاتساع الملحوظ للتعاون الدولي بين الشعوب والأمم والمؤسسات الدولية في شتى المجالات، خاصة ما تعلق منها بالتنمية وحاجة الدول لإيجاد حلول ناجعة في مواجهة التحديات التي يفرضها تطور المجتمعات[1].

ب- تزايد المشاكل والقضايا المشتركة ذات البعد الدولي والمتمثلة في المشكلات الناجمة عن الهجرة غير الشرعية، والفجوة بين الفقراء والأغنياء وتزايد معدلات الفقر، ظاهرة الإرهاب، القضايا المتعلقة بالبيئة، بالإضافة أيضا إلى المشاكل المتعلقة بالتجارة المخدرات وغسيل الأموال والاتجار بالبشر[2]، وغيرها من المشاكل والقضايا التي فرضت وجود تعاون دولي واسع النطاق لمحاربتها والقضاء عليها بشتى الوسائل والطرق.

ج-ثورة المعلومات والتكنولوجيا والاتصال والتدفق ألمعلوماتي والمعرفي الكبير، أتاح الفرصة أمام برلمانات العالم والمنظمات البرلمانية الإقليمية والدولية إلى مزيد من التواصل عن طريق عقد مؤتمرات ولقاءات وزيارات على مستوى الإقليمي أو الدولي.

د-دور المساعي الحميدة للبرلمانيين في التخفيف من حدة التوتر والأزمات بين الدول[3].

---

1 - إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص280.

2- عيسى بورقبة، مرجع سابق، ص41.

3 - إبراهيم ملاوي، مرجع نفسه، ص280.

وإذا كانت هذه العوامل وغيرها أدت إلى تنامي دور الدبلوماسية البرلمانية وأفرزت تدخل العديد من أعضاء البرلمان في المجتمع الدولي بكيفية التأسيس لبيئة دولية جديدة يصعب على الدبلوماسية الرسمية التحكم فيها، إلا أنها تظل مقيدة مقارنة مع الدبلوماسية الرسمية وتتحرك وفق توجه السياسة العامة لكل دولة.

2-أشكال ممارسة الدبلوماسية البرلمانية:تعتبر تجربة البرلمان الجزائري في مجال الدبلوماسية البرلمانية تجربة فتية ونشيطة، نظرا لحداثة عهدها إذا ما قورنت مع البرلمانات العالمية العريقة في هذا المجال، إلا أنها تتقدم وتترسخ بخطى ثابتة نحول الأحسن[1]، خصوصا بعد تبني الجزائر الثنائية البرلمانية وممارسة مجلس الأمة دوره في مجال الدبلوماسية البرلمانية مما أدى إلى زيادة نشاطالدولي والتمثيل الدبلوماسي للجزائر في مختلف المحافل الدولية وتعزيز العلاقات الدولية والإقليمية، وتمارس معظم البرلمانات العربية خاصة الدبلوماسية البرلمانية بأشكال مختلفة أبرزها:

أ-المشاركة في المؤتمرات البرلمانية الإقليمية والدولية

ب-المشاركة في اللجان الصداقة الثنائية مع البرلمانات الأخرى

ج-المشاركة في الوفود الرسمية التي تشكلها الحكومات

د-عقد اتفاقيات تعاون مع البرلمانات العربية وغيرها

هـ-تبادل الزيارات مع الوفود البرلمانية

و-المشاركة في المؤتمرات البرلمانية المتخصصة وتنظيم ندوات ولقاءات مشتركة لتبادل الخبرات البرلمانية والإدارية.

1- إبراهيم ملاوي، مرجع السابق، ص282.

ثالثا: النشاط الدبلوماسي الرائد لمجلس الأمة

تكرست ممارسة الدبلوماسية البرلمانية في العديد من دول العالم كدبلوماسية ديمقراطية عصرية[1] تكمل فكرة الدبلوماسية التقليدية– دبلوماسية الدولة–[2]، وقد أخذت الدبلوماسية البرلمانية تتسع باتساع دوائر التعامل الدولي وتعاظم مصالح الشعوب وتداخلها، بالإضافة إلى أن القائمين عليها وممارسيها يتمتعون بقدر كبير من الحرية ورقعة نشاط أكبر وليسوا من أهل السلطة التنفيذية المقيدين بضوابط محددة وهوامش ضيقة لتحركاتهم[3]، ويتضح نشاط الدبلوماسية البرلمانية الواسع من خلال المؤتمرات والندوات والاجتماعات الثنائية والجماعية، التي تهدف إلى نشر ثقافة الديمقراطية والسلم والتعاون والتضامن بين الشعوب.

وقديسعى مجلس الأمة على غرار المجلس الشعبي الوطني إلى تطوير نشاطه الدبلوماسي حيث أخذ منحى تصاعدي منذ نشأته إلى يومنا هذا، ويتجسد ذلك من خلال نشاطاته المختلفة وعضويته في الاتحادات البرلمانية العربية، الإقليمية والدولية ومشاركته في المؤتمرات والندوات البرلمانية المتخصصة، وكذا مجموعات الصداقة البرلمانية والزيارات البرلمانية لممثلي الهيئات الإقليمية والدولية، كما عمل البرلمان الجزائري بغرفتيه على تفعيل الدبلوماسية البرلمانية للتعريف بالأوضاع السائدة في الدولة والجهود المبذولة من طرف الدولة لحلها وإعطاء صورة إيجابية للدولة على الصعيد الدولي، وتعريف أيضا بالأفاق التي تسعى الدولة لتحقيقها في المجالات الحساسة من خلال سياستها العامة، وكذا تأسيس علاقات دولية وتوطيدها في إطار التعاون البرلماني مع التنظيمات الدولية والجهوية[4].

1- بدأ ظهور الدبلوماسية المعاصرة مع نهاية الحرب العالمية الأولى والتي مازالت تستمر وتتطور حتى الآن، وتتميز إلى جانب كونها دائمة، بأنها دبلوماسية متعددة الأطراف والوظائف خاصة على صعيد تعزيز العلاقات بين الدول والمنظمات، كما أنها تتميز بالأسلوب الديمقراطي والعلني، **أنظر**:علي حسين الشامي، مرجع سابق، ص122.

2- بلال نورة، مرجع سابق، ص35.

3- يوسف أزروال، مرجع سابق، ص192.

4- يوسف أزروال، مرجع نفسه، ص197.

قد إجازة النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 مساهمة أعضاء مجلس الأمة في الدبلوماسية البرلمانية عبر المشاركة في الاتحادات البرلمانية وهذا ما نصت عليه المادة 112 من منه على أن "**يشارك مجلس الأمة في الهيئات البرلمانية الجهوية والدولية، يحدد مكتب المجلس كيفيات تطبيق هذه المادة**"، وهذا ما جسده مجلس الأمة على أرض الواقع منذ إنشائه في سنة 1998 في عدة هيئات برلمانية دولية وإقليمية وعربية وهذا ما سوف توضيحه وفق الترتيب الآتي:

1- مشاركة مجلس الأمة في الاتحادات البرلمانية الدولية: يشارك البرلمان الجزائري في النشاط الدبلوماسي على الصعيد الدولي بحضور اجتماعات الاتحاد البرلماني الدولي والاتحاد الأوربي وكذا التعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإبداء الرأي والدفاع على القضايا الدولية العادلة.

أ- المشاركة في مؤتمرات الاتحاد البرلماني الدولي:يعد الاتحاد منبر عالمي للحوار البرلماني من أجل دعم مفهوم السلم والتعاون بين الشعوب ويهدف إلى تعزيز روابط التواصل التنسيق وتبادل الخبرات بين برلمانات العالم في المصالح الدولية.

وقد شارك مجلس الأمة منذ نشأته في سنة 1998، في معظم المؤتمرات والاجتماعات الدورية التي عقدها الاتحاد، حيث كانت له فرصة في شرح تجربة الجزائر في مواجهة ظاهرة الإرهاب، وقد حاز مجلس الأمة على مقعد العضو الإضافي بلجنة حقوق الإنسان للبرلمانيين في الجمعية ال 110 بمكسيكو 2004، لكن سرعان ما أصبح عضوا أساسيا بداية من الدورة 114 بكينيا 2006 بالإضافة إلى أنها ممثلة في لجنة التنمية المستدامة وذلك خلال سنة 2003[1].

وقد شارك أيضا وفد برلماني عن مجلس الأمة ضمن وفد برلماني مشترك فيما بين الغرفتين برئاسة السيد سليمان شنين، رئيس المجلس الشعبي الوطني، في أشغال الجمعية 141 للاتحاد البرلماني الدولي والاجتماعات المصاحبة، التي تنعقد في الفترة ما بين 13 و17 أكتوبر 2019، بالعاصمة الصربية بلغراد.

1- بلال نورة، مرجع سابق، ص67.

ب- الاتحاد الأوربي: قد شارك وفد برلماني عن مجلس الأمّة، في مؤتمر رؤساء البرلمانات، والذي تنظمه الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، وذلك يومي 24 و25 أكتوبر 2019، بمدينة ستراسبورغ (الجمهورية الفرنسية، يتضمّن جدول أعمال المؤتمر ثلاثة محاور وهي:البيت الأوربي في آفاق 70 سنة القادمة، تجسيد برنامج 2030 للأمم المتحدة حول أهداف التنمية المستدامة،دور البرلمانات الوطنية في مكافحة تنامي خطابات الكراهية، جدير بالذكر أنّ البرلمان الجزائري يشارك بصفة منتظمة في اجتماعات الجمعية البرلمانية لمجلس أروبا.

ج- التعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: من أجل تحسين الأداء التشريعي البرلماني عمل البرلمان الجزائري بغرفتيه لإقامة علاقات تعاون من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حيث شرع مجلس الأمة في تنفيذ الاتفاق المبرم بين الحكومة الجزائرية وبرنامج الأمم المتحدة الموقع في الجزائر بتاريخ 19 أفريل 2005 والمتعلق بتدعيم البرلمان الجزائري.

2- مشاركة مجلس الأمة في الاتحادات البرلمانية الإقليمية:

أ- **الاتحاد البرلماني الإفريقي**[1]: تمثلت مشاركة الجزائر في هذا الاتحاد البرلماني الإفريقي من خلال انضمام مجلس الأمة إليه، وقد احتضن المجلس تنظيم دورة 45 للجنة التنفيذية والمؤتمر 27 للاتحاد وذلك في شهر نوفمبر2004، وخلال هذا المؤتمر تم انتخاب رئيس السيد عبد القادر بن صالح رئيساً للجنة التنفيذية للاتحاد البرلماني الإفريقي لمدة سنتين، وناقش المؤتمر العديد من القضايا ومن بينها الحكم الراشد، ترقية التجارة الدولية، تمثيل النساء في البرلمانات في هيئات اتخاذ القرار[2].

حيث شارك مؤخرا أحد أعضاء مجلس الأمة، ورئيس المجموعة البرلمانية لحزب جبهة التحرير الوطني، عضو البرلمان الإفريقي، في الاجتماع النظامي المشترك بين لجنة التجارة والجمارك والهجرة، ولجنة النقل والصناعة والاتصالات والطاقة والعلوم والتكنولوجيا، وذلك في الفترة ما بين 02 -07 مارس

1- يعتبر الاتحاد البرلماني الإفريقي منظمة قارية تأسست في 13فيفري 1976 بساحل العاج، يهدف إلى جمع شمل المؤسسات البرلمانية الإفريقية، **أنظر أكثر:** يوسف أزروال، مرجع سابق، ص198.

2- يوسف أزروال، مرجع سابق، ص198.

2020 بالرباط (المملكة المغربية)، ويتضمن جدول أعمال الاجتماع دراسة ومناقشة عدة محاور منها :تنفيذ منطقة التجارة الحرة القارية الإفريقية: التحديات والفرص، تعزيز التجارة الإفريقية البينية، الاقتصاد الرقمي وتأثيره على التنمية في الدول الإفريقية، التشريعات المتعلقة بحماية البيانات ذات الطابع الشخصي في إفريقيا.

وقد شارك أيضا أحد أعضاء مجلس الأمة ورئيس لجنة الفلاحة والتنمية الريفية لمجلس الأمة، في مشاورة إقليمية حول مشروع القانون النموذجي للبرلمان الأفريقي بشأن الأمن الغذائي والتغذية في إفريقيا، ينظمها البرلمان الإفريقي بالتعاون مع منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، وذلك يوم الثلاثاء 17 نوفمبر 2020 بواسطة تقنية التحاضر عن بعد.

وقد ساهم ممثل مجلس الأمة في النقاش، مبرزا الجهود المتواصلة للجزائر من أجل تحقيق الأمن الغذائي الذي يعد رهان كل السياسات الوطنية، لاسيما من خلال مخططات وطنية للتنمية الفلاحية، وكذا مرافقة البرلمان الجزائري لهذا المسار من خلال تشريع قوانين ذات صلة، على غرار قانون التوجيه الفلاحي الذي يهدف إلى المساهمة في تحسين مستوى الأمن الغذائي، ووضع إطار تشريعي يضمن أن يكون تطور الفلاحة مفيدا اقتصاديا واجتماعيا ومستداما بيئيا[1].

ب-على المستوى العربي والإسلامي: تتمثل مشاركة مجلس الأمة عل الصعيد العربي والإسلامي، وذلك من خلال المشاركة في الإتحاد البرلماني العربي، المشاركة في اجتماعات مجلس الشورى المغاربي، المشاركة في اجتماعات اتحاد مجالس الدول الأعضاء بمنظمة المؤتمر الإسلامي، المشاركة في رابطة مجالس الشيوخ والشورى والمجالس المماثلة في إفريقيا والعالم العربي:

- **المشاركة في الإتحاد البرلماني العربي:**يعتبر هذا الاتحاد منذ تأسيسه سنة1974 قناة دولية بالغة الأهمية تهدف إلى إقامة جسر من التعارف والتفاعل بين البرلمانيين العرب ونظرائهم من برلمانيي مختلف البلدان[2]، كما يتألف الاتحاد من شعب تمثل المجالس البرلمانية العربية، يضم في عضويته 22

1- الموقع الرسمي لمجلس الأمة، انظر الرابط: http://majliselouma.dz

2- إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص 284.

شعبة برلمانية تمثل البرلمانات من بينهم البرلمان الجزائري، وقد شارك مجلس الأمة منذ تأسيسه في كل الاجتماعات الاتحاد بصفة الدائمة ومنتظمة وفعالة[1]، ومن خلالها أعربت الجزائر عن مواقفها الداعمة والمساندة للقضية الفلسطينية، وكل القضايا العربية التي تهدف إلى السلم والتعاون العربي، وفي إطار السعي إلى تنشيط التعاون البرلماني العربي– الأوربي، قد تولى الاتحاد تنظيم زيارات إلى أروبا حيث ترأس السيد عبد القادر بن صالح رئاسة الاتحاد البرلماني العربي وفدا برلمانيا شاركت فيه سبعة(7) دول عربية زارت كل من فرنسا بلجيكا،البرلمان الأوروبي[2].

– **مشاركة مجلس الأمة في اجتماعات مجلس الشورى المغاربي(UMA):** لقد تم عقد أول دورة تأسيسية لمجلس الشورى المغاربي بالجزائر في سنة 1998، وقد تم انتخاب أعضاء الشعبة الجزائرية في هذا المجلس بتاريخ 10 أوت 2001، وقد ساهمت غرفتي البرلمان الجزائريفي تفعيل دور المجلس الشورى المغاربي باعتبارها أحد هياكل اتحاد المغرب العربي، وقد شارك مجلس الأمة في جميع دورات واجتماعات المجلس[3].

–**مشاركة مجلس الأمة في اجتماعات اتحاد مجالس الدول الأعضاء بمنظمة المؤتمر الإسلامي(OCI):** تعد الجزائر من الدول الأولى المؤسسة لهذا المجلس وتشارك في كل اجتماعات المجلس بإنظام وفعالية، حيث أنعقد المؤتمر التأسيسي في عام 1999 بطهران، وانعقد المؤتمر الثاني بالرباط في 2001، وتجوز الجزائر على أربعة(4) لجان بالإتحاد.

وقد شارك مؤخرا وفد عن مجلس الأمة ضمن وفد برلماني مشترك فيما بين غرفتي البرلمان، برئاسة السيد سليمان شنين، في الدورة الخامسة عشر لمؤتمر اتحاد مجالس الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي والاجتماعات المصاحبة لها، وذلك في الفترة من 27 إلى 30 جانفي 2020 بواغادوغو (جمهورية بوركينافاسو)، وقد شملت هذه الاجتماعات بالإضافة إلى مؤتمر الاتحاد، المؤتمر التاسع

1- يوسف أزروال، مرجع سابق، ص 198.

2- بلال نورة، مرجع سابق، ص 73.

3- يوسف أزروال، مرجع نفسه، ص199.

للبرلمانيات المسلمات واجتماعات اللجنة العامة واللجنة التنفيذية واللجان الدائمة، حيث ناقش المشاركون عدة مواضيع وقضايا تهم العالم الإسلامي، من بينها:دور البرلمانات الإسلامية في التصدي للمخططات الصهيونية الإسرائيلية بشأن تهويد القدس،التضامن مع الأقليات المسلمة في العالم،حماية المقدسات في الدول الإسلامية،التعاون العلمي والتقني فيما بين المجالس الأعضاء في الاتحاد،قضايا البيئة والتنمية المستدامة،تعزيز مكانة النساء والشباب في العالم الإسلامي[1].

- **المشاركة في رابطة مجالس الشيوخ والشورى والمجالس المماثلة في إفريقيا والعالم العربي:**شارك مجلس الأمة في المؤتمر الأول المنعقد صنعاء في أفريل 2004 بحضور 17 وفد، حيث ألقى الوفد الجزائري مداخلة برئاسة رئيس المجلس الأمة تعرض فيها لشرح التجربة الديمقراطية في الجزائر والثنائية البرلمانية كعامل استمرار وتوازن بين المؤسسات الدولة[2].

ج-على مستوى الأورو متوسطي والمتوسطي: يشارك وفد برلماني مشترك فيما بين الغرفتين في اجتماع الدورة الخريفية للجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون بأوروبا، الموسوم بـ: " تعزيز الأمن في المنطقة الأورو متوسطية: دور منظمة الأمن والتعاون بأوروبا وشركائها "، المقرّر عقدها في الفترة ما بين 4 و6 أكتوبر 2019، بمدينة مراكش (المملكة المغربية)[3].

د- على المستوى الأوربي: بناء على دعوة من البرلمان الأوروبي في إطار الشراكة بين الاتحاد الأوروبي والجزائر المصادق عليها في 09 سبتمبر2002، على إثر ذلك قام وفد برلماني يضم أعضاء من مجلس الأمة ونواب من المجلس الشعبي الوطني بزيارة لمقر البرلمان الأوروبي بستراسبوغ يومي 25 و26 سبتمبر2002، حيث تمحور اللقاء حول اتفاقية الشراكة بين الجزائر والاتحاد الأوروبي وقد ساهم اللقاء في إرساء قواعد جديدة للحوار بين أعضاء البرلمان الجزائري ونظرائهم الأوروبيين، وكذلك فتح أفاق جديدة لإقامة التعاون[4].

1- الموقع الرسمي لمجلس الأمة، انظر الرابط: http://majliselouma.dz

2- بلال نورة، مرجع سابق، ص77.

3- الموقع الرسمي لمجلس الأمة، انظر الرابط: http://majliselouma.dz

4- بلال نورة، مرجع سابق، ص69.

3- مشاركة مجلس الأمة في الاتحادات البرلمانية المتخصصة: لقد شارك مجلس الأمة في كل اجتماعات واللقاءات البرلمانية المتخصصة.

- **المشاركة في الجمعية البرلمانية لمنظمة حلف شمال الأطلنطي:**قد شاركت مؤخرا أحد أعضاءمجلس الأمة، وهي عضو بالجنة الدفاع الوطني، في لقاء افتراضي نظمته الجمعية البرلمانية لحلف الشمال الأطلنطي، بمناسبة الذكرى العشرون لمصادقة مجلس الأمن على القرار **1325**، اللقاء يحمل **عنوان**" **الانجازات والتحديات الملحة لتنفيذ برنامج النساء، السلم والأمن**"، وذلك يوم الخميس 29 أكتوبر 2020 بواسطة تقنية التحاضر عن بعد، ضم هذا اللقاء خبراء وباحثين في قضايا السلم والأمن، ويهدف للتفكير والبحث في الانجازات المحققة في تنفيذ برنامج "**المرأة، السلم والأمن**"، وكذا تحديد التحديات والعراقيل المستقبلية، للعلم يشارك البرلمان الجزائري في اجتماعات الجمعية البرلمانية لحلف الشمال الأطلنطي بصفة عضو شريك، وقد شارك أيضا وفد برلماني مشترك في ما بين غرفتي البرلمان الجزائري، في أشغال الدورة السنوية 65 للجمعية البرلمانية لمنظمة حلف شمال الأطلسي(AP-OTAN) ، المزمع عقدها في أكتوبر 2019، بالعاصمة البريطانية لندن.

-**المنظمة العلمية للبرلمانيين ضد الفساد:**شارك البرلمان الجزائري في تأسيس المنظمة من خلال حضوره في المؤتمر التأسيسي للبرلمانيين ضد الفساد بكندا في 2002، كما ساهم في تأسيس الفرع العربي للمنظمة تحت تسمية " برلمانيون ضد الفساد- تحسين الشفافية والمساءلة في المنطقة العربية"، كما شارك أيضا في المؤتمر الثاني للمنظمة عام2006[1].

وقد شارك مؤخرا وفد برلماني عن مجلس الأمة، في المؤتمر السابع للمنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، تنظمه ذات المنظمة بالتعاون مع مجلس الشورى القطري، وذلك يومي 9 و10 ديسمبر 2019، بالدوحة قطر، وقد تضمن برنامج أشغال المؤتمر مناقشة المواضيع التالية:ترقية الحكامة الرشيدة، وتجسيد الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة، امتلاك النزاهة وتحمل المسؤولية، النزاهة الخاصة بنا: أخذ الملكية، الترحيب بالمساءلة، ويهدف المؤتمر العالمي للبرلمانيين ضد الفساد إلى تعزيز التعاون بين

1- حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 1998- جانفي 2007)، ص223.

أصحاب المصلحة في مجال مكافحة الفساد من خلال التركيز القوي على النزاهة، وكذا العمل على التنفيذ الفعال لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ومن ثمّ تعزيز قدرات البرلمانيين للإشراف على النظم والعمليات التي تعطي الأولوية للمساءلة العامة والشفافية[1].

4- مشاركة مجلس الأمة في إنشاء مجموعات صداقة: تتشكل المجموعات البرلمانية للصداقة من مجموعة من البرلمانيين من بلد معين وذلك لتوطيد العلاقة الصداقة والتعاون مع برلمانيين من بلد آخر برغبة أعضاء في إنشاء هذه المجموعة، وتسعى مجموعات الصداقة البرلمانية إلى الدفاع عن قضية معينة أو تدعيم علاقات معينة أو الميل إلى سياسة محددة، وغالبا ما تعبر المجموعة عن روح الصداقة والتقدير التي يكنها الشعب من خلال ممثليه لشعب البلد الآخر[2]، ورغبتهم في تطوير العلاقات وتنميتها وتحقيق أهداف مشتركة تخدم السياسة العامة لكل بلد.

ونظرا لأهمية المجموعات البرلمانية للصداقة في توطيد العلاقات بين البلدان من خلال عمل المشترك لممثلي الشعب في تحقيق أهداف مشتركة، أجاز النظام الداخلي لمجس الأمة في المادة 113 منه على إمكانية إنشاء مجموعات صداقة بالقول" **يمكن مجلس الأمة إنشاء مجموعات صداقة مع الغرف النظيرة،كما يمكن مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني معاً إنشاء مجموعات صداقة مشتركة مع البرلمانات أحادية الغرف، يحدد مكتب المجلس كيفيات تطبيق هذه المادة**".

وفي إطار توطيد العلاقات الدبلوماسية ساهم البرلمان الجزائري بغرفتيه في إنشاء العديد من المجموعات الصداقة مع برلمانات الدول الشقيقة للعمل على تنشيط التعاون بين الدول في شتى المجالات، ويكن القول أنه يتم إنشاء هذه المجوعات بمبادرة من أعضاء البرلمان الجزائري أو باقتراح من البرلمان الأجنبي، ويكون انتماء العضو البرلماني إلى المجموعة على أساس رغبته ولا جوز أن ينظم للعضو لأكثر من ثلاثة جمعيات أو مجموعات صداقة، وتشكل المجموعة الصداقة في الفترة التشريعية

1- الموقع الرسمي لمجلس الأمة، انظر الرابط: http://majliselouma.dz

2- كلمة من لقاء السيد زياري عبد العزيز رئيس المجلس الشعبي الوطني،(المجالس، نشرية دورية لمجالس الدول الأعضاء بمنظمة المؤتمر الإسلامي، العدد03، 2009، ص3؛ **نقلا عن:** بلال نورة، مرجع سابق، ص45.

غير أنه في حالة إلغاء نظيرتها في البرلمان المعني تحل المجموعة على مستوى مجلس الأمة أو المجلس الشعبي حسب الحالة أو في حالة شغور البرلمان تحل أيضا مجموعة الصداقة[1].

وقد أنشأ مجلس الأمة العديد من المجموعات البرلمانية الصداقة بعد استشارة مكتب المجلس ورئيس لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي، وشكلت العديد من هذه المجموعات بين عدة دول.

نذكر منها على سبيل المثال[2]:

السنة	التاريخ	مجموعة الصداقة
2012	2012/11/12	إندونيسيا،أستراليا
	2012/12/12	الصحراء الغربية
2013	2013/01/20	الصين، تركيا
	2013/01/21	إيطاليا
	2013/01/22	إيران، البرتغال
	2013/01/30	فلسطين، كوبا، فيتنام
	2013/03/04	السودان،مصر، فنزويلا
	2013/03/06	الشيلي، رومانيا
	2013/05/27	الإمارات، بلجيكا
	2013/05/28	جنوب إفريقيا، التشيك
	2013/05/29	موريتانيا، تونس، البرلمان الأوروبي
	2013/06/25	البحرين، لبنان، المجر
	2013/06/26	إسبانيا، الهند، كوريا الجنوبية
	2013/07/06	الجزائر، صربيا
2014	2014/01/26	الكاميرون، المزنبيق
	2014/01/27	ألمانيا، روسيا، بلغاريا
	2014/01/28	أوكرانيا،كندا، البرازيل
	2014/04/29	السويد
2015	2015/12/15	الولايات المتحدة الأمريكية

المصدر: الموقع الرسمي لمجلس الأمة: http://majliselouma.dz

نقلا عن: يوسف أزروال، مرجع سابق، ص 200.

1- بلال نورة، مرجع سابق، ص47.

2- يوسف أزروال، مرجع سابق، ص 200.

الفصل الرابع

الدور الرقابي لمجلس الأمة من خلال الوسائل غير المرتبة للمسؤولية

الفصل الرابع:

الدور الرقابي لمجلس الأمة من خلال الوسائل غير المرتبة للمسؤولية

تعد وسائل الرقابة البرلمانية مجموع السلطات والمكنات الدستورية والإجراءات المقررة لتحريك وممارسة الرقابة، هذه الأخيرة التي تظهر جليا في النظم الدستورية للدول التي تأخذ بالنظام البرلماني الذي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن ليس التام وإنما المرن القائم على التعاون والتوازن خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتقرر القواعد الدستورية في النظم البرلمانية للسلطة التشريعية حقوقا معينة تمارسها في مواجهة الحكومة وتحقق باستعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها والمتمثلة في حق محاسبة الحكومة والإطاحة بها، أو تتوقف عند حد طلب المعلومات ومراقبة نشاطها، بالإضافة إلى تمتع البرلمان بسلطة الرقابة على أعمال الإدارة المالية وذلك عن طريق إقرار الموازنات العامة واعتماد الحسابات الختامية[1]، وبالحديث عن البرلمان الجزائري فإن صلاحياته المقررة دستوريا في مجال الرقابة لا تنحصر فقط في آليات الرقابة التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة بصفة مباشرة، والتي تنفرد بها الغرفة السفلى وتنعدم فيها رقابة مجلس الأمة عليها بصورة مباشرة كما سبق التعرض له في الفصل الأول، ويبقى دور الغرفة الثانية محصور ومحدود في حقه في الاطلاع على عمل الحكومة والتزكية التلقائية لها وإبداء الرأي في شكل لائحة، بل يمتد دوره الرقابي ليشمل كذلك آليات تمكنه من متابعة أعمال ونشاط الحكومة دون أن تحدث مسؤولية مباشرة للحكومة، والتي تكون أثناء متابعة البرلمان لأعمال الحكومة من خلال آلية السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني(**المبحث الأول**)، ولا يتوقف دوره الرقابي عند آليات جمع المعلومات بل يمتد لتشمل أيضا المجال المالي (**المبحث الثاني**).

1- شاخوان صابر أحمد زنكنه، مرجع سابق، ص 119.

المبحث الأول:

رقابة مجلس الأمة من خلال آلية جمع المعلومات

يفرض الأداء الرقابي على أعضاء البرلمان استقراء ومتابعة برنامج الحكومة ومخطط عملها وكشف النقائص والاختلالات، والتعرف على طريقة سير الأجهزة الحكومية ودوائرها، وكيفية أدائها لأعمالها المختلفة، ولهم أن يراجعوا الحكومة فيما أقدمت عليه من أعمال وما أتت به من تصرفات ويردوها إلى طريق الصواب والشرعية الدستورية[1]، ولأجل ذلك يتاح لمجلس الأمة وسائل أكثر ذيوعا وتوظيفا، وتختلف هذه الوسائل باختلاف شروط ممارستها وإجراءاتها وقوة تأثيرها، وقد حددها المؤسس الدستوري الجزائري في المواد 151 و و152 و180 من الدستور هذه الآليات الرقابية والمتمثلة في الأسئلة البرلمانية والاستجواب والتحقيق البرلماني ويجمع بينهم الاستعلام والاستيضاح والوقوف على الحقيقة وتختلف من حيث أهميتها ودرجة خطورتها وتتباين في ضوابطها الإجرائية وآثارها[2]، لذلك نتناولها بالتفصيل في ثلاث مطالب، نخصص المطلب الأول لآلية السؤال، والمطلب الثاني لآلية الاستجواب، والمطلب الثالث لآلية التحقيق البرلماني.

المطلب الأول: السؤال كأداة رئيسية للرقابة البرلمانية في مجلس الأمة

لقد نصت معظم الأنظمة على السؤال البرلماني في صلب دساتيرها، وبذلك يعد اعترافا لهذا الأسلوب بالصفة الدستورية[3]، وترجع نشأته إلى إنكلترا أول بلد ظهر فيها حق السؤال فكانت أول واقعة سجل فيها ظهور حق السؤال ما حدث بتاريخ 1721/12/19 وكان هدف مقدم السؤال الحصول على

1- شاخوان صابر أحمد زنكنه، مرجع سابق، ص120.

2- ذبيح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري- مقاربة تحليلية مقارنة-، دار الهدى، الجزائر، 2015، ص116.

3- يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية-دراسة مقارنة-، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2016، ص 271.

معلومات من الحكومة[1]، وتقرر رسميا الاعتراف بحق السؤال لأعضاء البرلمان عندما أعلن رئيس مجلس العموم بتاريخ 1783/05/21 بأنه " يمكن لأعضاء البرلمان الآن تقديم الأسئلة إلى أحد

الوزراء، والذي يلتزم هذا الأخير بالإجابة عليها، أو على الأقل أن يوضح الأسباب التي تمنعه من الإجابة، ومنذ ذلك الوقت أصبحت الأسئلة من الوسائل التي يملكها أعضاء البرلمان الإنكليزي وتقررت رسميا بوصفها إجراء مستقلا من إجراءات البرلمان[2].

وهذا ما أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري منذ أول دستور عرفته الجزائر في سنة 1963، والذي نص في المادة 38 منه على آلية السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي، كما نص أيضا دستور 1976على الكتابية منها في المادة 162 منه[3]، وحرص على ضبطها وتنظيمها دستور 1989ودستور 1996[4]، وأكد هذا الأخير على حق البرلمان في توجيه الأسئلة من خلال المادة 134 منه، والتي تقابلها المادة 152 من القانون 16-01 حسب آخر تعديل له بالقول"يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ".

تتصدر الأسئلة البرلمانية آليات الرقابة في مواجهة الحكومة في التوظيف وإقبال أعضاء مجلس الأمة على استعمالها[5]، وذلك لكونها من أفضل الوسائل تثمينا وتوطيدا للعلاقة بين الحكومة والبرلمان

1- إن مؤرخو السؤال البرلماني متفقون على أن أول سؤال برلماني مسجل لم يطرح في مجلس العموم وإنما طرح في مجلس اللوردات، ففي عام 1721 سأل أحد النبلاء وهو"إبرل كاوبر" الحكومة فيما إذا كانت لديها أي معلومة أو حقائق عن الإشاعة التي يتم الترويج لها عن هروب أمين الصندوق الرئيسي لشركة البحر الجنوبي من البلاد الذي ثم= =اعتقاله في بروكسل، فقام الوزير الأول إبرل سندرلاند آنذاك بالرد على هذا السؤال وتقديم كل الحقائق المتصلة بهذه القضية؛ أنظر أكثر تفصيل: حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس،2005-2006، ص111.

2- وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي-دراسة مقارنة-، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص43.

3 -Dans la constitution de 1976, seules les question en la forme exclusivement écrite étaient autorisées; Voir :BENABBOU-KIRANE Fatiha, Op.cit.P159.

4- ذبيح ميلود، مرجع سابق ، ص 117.

5- عمار عوابدي، (عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر2002، ص 64.

وتعد صورة من صور التعاون والتبادل المعلومات بين السلطتين[1]، ولأهمية هذه الآلية وقياس مدى فعاليتها وجب التطرق إلى مفهومها بما يحتويه من تعريفها وخصائصها وأنواعها(**الفرع الأول**)، ثم التعرض إلى الشروط والإجراءات المتخذة لاستعمالها(**الفرع الثاني**) وبعد ذلك إبراز الأثر الذي ينتج من جراء استخدامها ومدى فعاليتها ونجاعتها في تعزيز دور الرقابي لمجلس الأمة (**الفرع الثالث**).

الفرع الأول: مفهوم السؤال البرلماني

يعد السؤال البرلماني الوسيلة الأساسية والأكثر استخداما وشيوعا في مباشرة الوظيفة الرقابية من قبل أعضاء مجلس الأمة[2]، وأداء واجبهم في مراقبة مختلف نشاط الحكومة، إذ يحق لكل عضو من مجلس الأمة توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة[3]، والقصد منه الحصول على إجابة عن أمر أو نشاط من الأنشطة لم يستطع عضو مجلس الأمة الوصول إليه، وعليه فالسؤال هو طلب استيضاح ومعلومات حول أمر غامض من أعضاء الحكومة.

وبذلك سوف نتناول بالدراسة فيما يلي مفهوم السؤال البرلماني من خلال بيان: (**أولا**) تعريف السؤال البرلماني وتحديد خصائصه، تم التطرق إلى أنواعه (**ثانيا**).

أولا: تعريف السؤال البرلماني وخصائصه

إن الوقوف على تعريف السؤال والإحاطة به من جميع جوانبه يساهم في تميزه عن غيره من الوسائل الرقابة البرلمانية الأخرى، وبناءا على هذا سوف نتناول تعريف السؤال واستظهار خصائصه وذلك على الترتيب والتفصيل الآتي:

1- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري، دار الخلدونية،الجزائر،2006، ص27.

2- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 387.

3- المادة 69 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان.

1- تعريف السؤال: لقد تعددت تعاريف السؤال البرلماني وتباينت، ومنها ما جاء موجزا مقتضبا ومنها ما جاء أكثر وضوحا وبيانا ونذكر منها ما يلي:

يعرف جمهور الفقهاء الإنجليز السؤال البرلماني بأنه" وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، يستطيع بموجبها أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى أي عضو في الحكومة أي سؤال في أي من الشؤون العامة التي تدخل في اختصاصاته، وذلك بقصد الحصول على معلومات معينة **seek information** أو الحض على اتخاذ إجراء معين **press for action**"[1].

ويعرف الفقه الفرنسي السؤال بأنه استيضاح موجه من أحد النواب إلى أحد الوزراء أو من أحد النواب إلى رئيس مجلسهم بقصد الاستفسار عن نقطة معينة تتعلق بأمر من الأمور الداخلة في اختصاصه والمتعلقة بأعمال وزارته[2].

كما يعرف السؤال بأنه استفسار النائب مقدم السؤال عن مسألة أو موضوع محدد من الوزير المختص، أو بمعنى آخر فإن السؤال هو استفهام عضو مجلس الشعب "النواب" عن أمر لجهله أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل أليها علمه، أو بقصد استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور، أو بقصد توضيح أمور معينة أو تبرير تصرف معين قامت به السلطة التنفيذية[3].

من خلال هاذين التعريفين يمكن القول أن السؤال هو حق مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان يستطيع من خلاله أن يوجه إلى أحد الوزراء بما فيهم الوزير الأول أسئلة سواء شفهية أو كتابية[4]، في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم وذلك للاستفهام عن أمر لا يعرفه العضو أو للتحقيق من

1- حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص 109.

2- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص 275.

3- أشرف جبريل، مسئولية أعضاء السلطة التنفيذية- السياسية – الجنائية- المدنية- دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2018، ص 120.

4-Les questions sont une demande d'information adressées par un membre du parlement à un membre du gouvernement pour obtenir des renseignements sur un sujet d'intérêt général, Elles peuvent prendre 3forme : écrites, orales ou suivies d'un débat; voir: BENABBOU - KIRANE Fatiha, Op.cit.P159.

حصول واقعة وصل علمهم إليها، أو للوقوف على ما تعتزمه الحكومة في أمر من الأمور، معنى هذا أن السؤال يتميز بجملة من الخصائص سوف نتعرض لها فيما يأتي.

2- خصائص السؤال البرلماني: يتميز السؤال البرلماني من خلال التعاريف التي تناولته بجملة من الخصائص تتمثل في:

أ- السؤال حق شخصي مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان: إن طرح السؤال هو حق مكفول دستوريا لكل عضو في البرلمان بدلالة المادة 152 من الدستور، فلا يحتاج أن يتقدم به عدد معين من الأعضاء، يستعمله العضو وقت ما يشاء، وحيثما تقتضي الظروف وواقع الحال لإثارته[1]، وهذا ما أقرته المواد الإجرائية 70و72و73 من القانون العضوي 16-12[2].

تجدر الإشارة إلى أنه من يطرح السؤال يقدمه بصفته عضوا في المجلس فقط، لا بوصفه رئيس لأحدى لجانه أو عضوا فيها، وهذا القول لا يعني حرمان رؤساء أو أعضاء اللجان من حق السؤال، إذ يجوز لهم ذلك ولكن بصفتهم أعضاء برلمانيين فحسب، عملا بالتفسير لمفهوم الصفة الفردية للسائل[3].

ويمكن القول أن العلة أو السبب من اشتراط ممارسة حق السؤال بصورة منفردة وذلك حتى يمكن تميزه عن باقي أوجه الرقابة، فتوقيع مجموعة من الأعضاء على خطاب أو سؤال واحد بطلب معلومات معينة يحوله من مجرد سؤال إلى استجواب موجه ضد الوزير المعني[4].

ب- توجيه السؤال إلى أي عضو من الحكومة: ومن ثمَ فإنَه لا يجوز توجيه السؤال إلى غيرهم ولو كانوا في درجة وزير أو في درجة أعلى منها، مثل رؤساء الهيئات العامة[5].

1- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص 277

2- أنظر نص المواد 70و72و73 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان سالف الذكر.

3- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002، ص 54.

4- وسيم حُسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص45.

5- إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص 185.

ج- يجب أن يكون موضوع السؤال مما يدخل في اختصاص من يوجه إليه من أعضاء الحكومة: يجب أن يتحقق هذا الشرط ، لكن قد يثور إشكال صعوبة معرفة الوزير المختص لاسيما وأن التعديلات الحكومية المتتالية قد تسحب قطاعا من اختصاص وزارة لتدخله ضمن اختصاص وزارة أخرى أو تعيد توزيع الاختصاصات بين الوزارات بعد قيام أعضاء البرلمان بطرح أسئلتهم، وهنا وفي كلتا الحالتين يكون الحل حسب بعض الشُراح بتدخل الوزير الأول لتسليم السؤال إلى الوزير المختص[1]، رغم أن القانون العضوي 16-12 لم ينص على هذا الإجراء على عكس ما كان عليه في القانون العضوي 99-02 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان (الملغى) الذي كان يقضي بتوجيه الأسئلة البرلمانية بنوعيها إلى الوزير الأول بموجب نص المادتين 69 و72 منه، وفي حالة توجيه سؤال إلى وزير غير مختص، فإن رئيس المجلس يتدخل في مثل هذه الحالة، ويرفض برمجته، وإن تمت برمجته يحق للوزير المعني الامتناع عن الإجابة عليه[2].

د- يجب أن يكون السؤال بقصد الاستيضاح عن أمر غامض لدى أحد أعضاء البرلمان: أو بقصد التحقق من حصول واقعة وصل علمهم إليها، أو الوقوف على ما تعتزمه الحكومة في أمر من الأمور، كما أنه قد لا يهدف السؤال إلى الحصول على معلومات دقيقة بقدر ما يهدف إلى لفت نظر الوزير إلى أخطاء قد وقع فيها قطاعه[3].

و-يجب أيضا أن يكون الغرض من السؤال: تحقيق أحد الأمرين إما الحصول على المعلومة من الوزراء بشأن موضوع معين، أو ممارسة الضغط والتأثير عليهم لاتخاذ إجراء معين بخصوص القضايا التي تقع ضمن نطاق اختصاصهم ومسؤوليتهم.

ومن حيث الغرض يمكن القول أن الأسئلة التي تهدف إلى إبداء الرأي في موضوع معين، أو التي تسعى بدلا من الحصول على المعلومة إلى اقتراح أجوبة خاصة، والتعبير عن وجهة نظر معينه، فهي

1- محمد هاملي، مرجع سابق، ص 132.
2- عمار عباس، مرجع سابق، ص 43.
3- أشرف جبريل، مرجع سابق، ص 121.

تعتبر خارجة عن النظام، وتشكل مبررا كافيا لرفض المجلس إدراجها في جدول الأعمال، أو رفض الوزراء الإجابة عنها فيما لو تم إدراجها[1].

ثانيا: أنواع السؤال البرلماني

تنقسم الأسئلة البرلمانية التي يمكن لأعضاء البرلمان الجزائري بصفة عامة وأعضاء مجلس الأمة بصفة خاصة طرحها وممارستها حسب ما نص عليه القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان والنظام الداخلي لمجلس الأمة إلى نوعين من الأسئلة الشفوية والكتابية، رغم أن الممارسات البرلمانية المقارنةعرفت عدة أنواع للأسئلة البرلمانية[2].

1-**السؤال الشفوي:** تعد الأسئلة الشفوية أداة فعالة لإثراء الحوار بين الحكومة والبرلمان وهي الأصل في الأسئلة البرلمانية، حيث تتبع الأسئلة من الحوار داخل البرلمان، وتكون بين ممثلي الشعب الذين يقدمون الأسئلة وبين أعضاء الحكومة الذين يجيبون عنها، فيمكن القول أن السؤال الشفهي هو طلب جواب عن السؤال الذي يقدمه العضو البرلماني إلى الحكومة، أو لأحد أعضائها، حول سياستها العامة أو فيما يتصل بقطاع من القطاعات العامة، فهي حق شروع كل أعضاء البرلمان يمكن استعمالها لمراقبة عمل الحكومة وأخذ المعلومات التي تساعد على معرفة توجهاتها والاستفسار حولها، وبالتالي الدفاع عن

1- حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص 110.

2- بالإضافة إلى تقسيم الشائع للأسئلة البرلمانية حسب شكلها والمتمثل في الشفوية منها والكتابية، هناك عدة تقسيمات أخرى للسؤال، نذكر منها ما يرتكز على أولويتها وأهميتها ويتمثل في الأسئلة الحدث أو الساعة وقد كانت تسمى في بداية ظهورها بالأسئلة الاستعجالية، ويفترض أن يطرح هذا النوع من الأسئلة في المسائل المستجدة وتكون ملحة وعاجلة ويريد عضو البرلمان طرحها ففي الحال على الوزير المختص للحصول على المعلومات أو الحقائق التي تتصل بها، وهناك الأسئلة إلى الحكومة وظهرت بداية من 30 ماي 1974 وتوسعت فيما بعد إلى مجلس الشيوخ، وهناك أيضا الأسئلة إلى الوزير وظهرت في سنة 1989وهي تسمح باستفسار وزير حول موضوع لا يعلمه مسبقا، وهناك أيضا الأسئلة المتشابكة وهو نوع جديد من الأسئلة البرلمانية استحدث مؤخرا، الهدف منه إتاحة الفرصة لأعضاء البرلمان بتوجيه أسئلة شفهية إلى عدد من الوزراء حول موضوع معين تشترك في تحمل أعبائه ومسؤوليته عدد من الوزارات الحكومية، ولهذا يطلق على هذا النوع من الأسئلة بهذه التسمية" Cross-cutting questions"؛**أنظر** في ذلك: عمار عباس، مرجع سابق، ص 29؛ **وأيضا:** حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، 121.

مصالح الشعب[1]، تجسيدا لنص المادة 115 من الدستور التي تضع عضو البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية أمام الإلزام بالبقاء وفيا لثقة الشعب ويتحسس تطلعاتهم باستمرار[2].

كما يعتبر السؤال الشفوي وسيلة سريعة وآنية للفت الانتباه حول قضايا ومسائل محل اهتمام المواطنين، ويمنح فرصة جيدة لكل من عضو البرلمان وعضو الحكومة لإشعار المواطنين وتحسيسهم بأن مصالحهم وانشغالاتهم تأتي على رأس اهتمامات وأولويات الحكومة والبرلمان[3].

ونظرا للدور الرقابي الذي تقوم به الأسئلة الشفوية تم اعتمادها من طرف المؤسس الدستوري الجزائري ابتداء من دستور 1963 الذي نص أن المجلس الوطني يمارس مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة السؤال الشفوي بالمناقشة أو بدونها، ثم تخلى عنها في دستور 1976 ليعود لها في دستور 1989 و دستور 1996 الذي رغم تبنيه هذا الأخير لازدواجية غرفتي البرلمان إلا أنه ضمن هذه الأداة لكل أعضاء البرلمان بدون استثناء.

ويمكن القول أنه في معظم برلمانات تأخذ بالأسئلة الشفوية لكونها تساير العمل الحكومي وتقدم استفسارات وحلول آنية وسريعة لبعض المشاكل، يمكن تأخذ الأسئلة الشفوية ثلاث صور وفق ما هو منصوص عليه في الأنظمة الداخلية أو اللوائح الداخلية للمجالس البرلمانية.

أ- **الأسئلة الشفوية العادية:** تعد الأسئلة الشفهية العادية الصورة الأولى والأصلية للسؤال الشفهي حيث يدور النقاش بين العضو البرلماني مقدم السؤال وعضو الحكومة المعني بالإجابة عليه، وفي حالة عدم اقتناع العضو السائل بالإجابة[4]، أو أراد التعقيب عليها حينئذ يمكنه تناول الكلمة من جديد، كما يمكن لعضو الحكومة أن يرد عليه، وهذا ما أقره صراحة المشرع الجزائري في نص المادة 72 من القانون

1- صبرية السخيري زروق، وظائف البرلمان في المغرب والأردن والكويت، مرجع سابق، ص 242.

2- أنظر نص المادة 115 من القانون 16-01 المتعلق بتعديل دستور 1996 لسنة 2016.

3- علاوة العايب، (السؤال البرلماني آلية من آليات الرقابة على عمل الحكومة)، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، تصدر عن مجلس الأمة، فيفري 2018، ص 90.

4- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، ج4، مرجع سابق، ص 179.

العضوي 16-12[1]، وفصل النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 في ضبط الوقت المخصص لمدة طرح السؤال والإجابة عليه وحتى التعقيب عليه، وذلك في نص المادة 96 منه[2].

تجدر الإشارة إلى أنه في حالة غياب أحد طرفي السؤال يمكن توكيل من ينوب عنهما، فبالنسبة لغياب عضو مجلس الأمة عن جلسة الأسئلة الشفوية، أجازت المادة 97 من النظام الداخلي للمجلس لعضو مجلس الأمة القيام بتوكيل من ينوب عنه وفي حالة عدم القيام بالتوكيل يفقد حقه في طرح السؤال، أما بالنسبة لغياب الوزير المعني بالإجابة فإنه منذ إنشاء وزارة العلاقات مع البرلمان أصبح وزيرها يتحمل الإجابة عن أعضاء الحكومة الآخرين المعنيين مباشرة بالسؤال إن تعذر عليهم حضور الجلسة الخاصة بالإجابة على السؤال[3].

ونظرا لأهمية السؤال الشفوي ودوره كبير في تفعيل الرقابة البرلمانية وتوطيد العلاقة بين أعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة، أقر المؤسس الدستوري في المادة 4/152 وجوب عقد غرفتي البرلمان بالتداول جلسة أسبوعيا لتجيب الحكومة على الأسئلة الشفوية المقدمة من قبل أعضاء البرلمان، ويتم ذلك عمليا حسب ما فصل فيه القانون العضوي 16-12 سالف الذكر في المادة 71 منه[4]، بتحديد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكتبي غرفتي البرلمان وبالاتفاق أيضا مع الحكومة حتى لا يقع تضارب بين برنامج جلسات الغرفتين[5]، كما أجاز المشرع في هذه المادة لعضو البرلمان حق سحب سؤاله أو تحويله لسؤال كتابي وذلك قبل عقد الجلسة المخصصة للإجابة على الأسئلة، مع تبليغ الحكومة بذلك، وتضيف نفس المادة أنه لا يمكن لعضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة، ويتم

1- أنظر المادة 72 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

2- نصت المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على أن " يَعرض صاحب لسؤال الشفوي سؤاله في ظرف ثلاث(3) دقائق، ويجيب عنه عضو الحكومة في ظرف ستة(6) دقائق.

بعد جواب عضو الحكومة، يمكن لصاحب السؤال التعقيب في ظرف ثلاث(3) دقائق، ويمكن لعضو الحكومة الرد عليه في حدود ثلاث(3) دقائق، على أن يكون الرد والتعقيب حول موضوع السؤال".

3- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري- السلطة التشريعية والمراقبة-، ج4، مرجع سابق، ص179.

4- أنظر المادة 71 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

5- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ج4، مرجع سابق، ص 179.

ضبط عدد الأسئلة الشفوية التي يتعين على أعضاء الحكومة الرد عليها وذلك بالاتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة.

ب- الأسئلة الشفوية المتبوعة بمناقشة عامة: تأخذ الأسئلة الشفوية صورة ثانية أكثر أهمية من سابقتها العادية التي تقتصر كما سبق وأن أشرنا إليه على الحوار الذي يدور بين مقدم السؤال سواء كان عضو مجلس الأمة أو العضو البرلماني بصفة عامة، وعضو الحكومة من يجيب على السؤال الشفوي في الجلسة العامة ، وتأخذ الصورة الثانية المتمثلة في الأسئلة الشفوية المتبوعة بمناقشة عامة وجودها من خلال جواب عضو الحكومة الذي يمكن أن يبرر إجراء مناقشة عامة، وتتسع بالتالي دائرة الحوار لتشمل بقية أعضاء المجلس في حق التدخل ومناقشة الوزير في الرد على السؤال والتعقيب عليه، وهذا ما أجازه المؤسس الدستوري صراحة في الفقرة الخامسة من المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالقول "...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"، وليتحقق السؤال الشفوي المتبوع بمناقشة إشترط النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 طبقا لأحكام المادة 152 من الدستور، شرطا جوهريا يتمثل في إيداع طلب من قبل ثلاثين(30) عضوا من مجلس الأمة لفتح المناقشة لدى مكتب المجلس، على أن يضبط المجلس جلسة المناقشة بالتشاور مع الحكومة[1].

يمكن القول أن الأسئلة الشفوية المتبوعة بمناقشة عامة له أهمية كبيره في معرفة رأي الحكومة في بعض المسائل المهمة، واطلاع أعضاء البرلمان على بعض الحقائق بخصوص موضوع السؤال، لكن يبقى بدون أثر يحدثه على الحكومة، بل له تأثير أدبي لا قانوني في النظام القانوني الجزائري[2].

ج- الأسئلة الشفوية المستعجلة أو الآنية: إن الأسئلة الآنية أو العاجلة هي نوع أو صورة من صور الأسئلة الشفوية التي لا تتحمل أي تأخير لا في وقت طرحها ولا في مدة الإجابة عنها لأن عنصر الوقت

1- أنظر المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2- عبد الله بوقفه، مرجع سابق، ص 363.

مهم جدا بالنسبة لها بل أنه السبب بطرح السؤال ذاته[1]، إلا أن هذا النوع من الأسئلة الشفوية لم يعتمد إطلاقا في النظام القانوني الجزائري، رغم أن بعض الأنظمة البرلمانية اعتمدته وخصصت له تنظيما خاصا به، ومن بينها النظام البريطاني الذي يطلق عليها بالأسئلة المستعجلة لسهولة وبساطة إجراءات اتخاذها وسرعة إدراجها في جدول أعمال المجلس على عكس الأسئلة العادية، وذلك لارتباطها بصفة الاستعجال وأن المسألة التي سيتناولها السؤال قد ظهرت فجأة وبصورة ملحة للغاية[2]، رغم ذلك يتطلب على العضو الراغب في توجيه هذا النوع من الأسئلة أن يقدمه إلى رئيس المجلس، وذلك قبل ظهر اليوم الذي يرغب العضو أن تتم فيه الإجابة على سؤاله من قبل الوزير المختص، ويشترط في هذا السؤال حتى يمكن اعتباره ذو صفة مستعجلة أن يجمع بين شرطين أساسيين، أولا أن يكون السؤال ذو صفة ملحة وعاجلة، وثانيهما أن يكون له أهمية عامة، ولرئيس مجلس العموم كامل الصلاحية في تقرير مدى توافر الشرطين، وإذا استوفى الشرطين يتم إبلاغ الوزارة المختصة ويدرج في جدول الأعمال، ثم يتم طرحه والإجابة عليه مباشرة بعد الانتهاء مدة فترة الأسئلة الشفوية العادية[3].

3- السؤال الكتابي: معنى السؤال الكتابي هو أن يعهد للبرلماني في الغرفتين بطرح ما يرى من أسئلة كتابية، ويحصل على الإجابة من قبل الوزير المعنى وفق نفس الصيغة، ويهدف أما للإحاطة بمسألة يسودها الغموض، أو إثارة موضوع ذي أثر سلبي أو محاولة التأكد من زعم الحكومة القيام بعمل معين في الزمان والمكان، وتدور الأسئلة المكتوبة في مجملها حول الأمور التقنية التي لها صلة بترجمة نص تنظيمي أو إتمام إجراء شكلي أو توضيح رؤية بخصوص موضوع معين[4].

والملاحظ أن المشرع الجزائري قد أجاز أيضا أن يكون السؤال الكتابي محل مناقشة عامة كما هو الحال بالنسبة للسؤال الشفوي، وذلك في حالة ما إذا رأت إحدى غرفتي البرلمان أن جواب عضو الحكومة على السؤال الكتابي يبرر إجراء مناقشة، وذلك بفتح مناقشة وفق الشروط المنصوص عليها في النظام

1- وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص ص 64-65.

2- حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص 118.

3- حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص 118.

4- عبد الله بوقفه، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 380.

الداخلي لغرفتي البرلمان، ويجب أن تقتصر هذه المناقشة على عناصر السؤال الكتابي المطروح على عضو الحكومة[1].

الفرع الثاني : شروط وإجراءات المقررة قانونا لاستعمال آلية السؤال بمجلس الأمة

نص دستور 1996 حسب آخر تعديل له سنة 2016 في المادة 152 منه، على الإطار العام الذي تقدم فيه الأسئلة البرلمانية مع إلزام الحكومة من جهة بالرد على الأسئلة في آجال محددة، وتخصيص غرفتي البرلمان من جهة أخرى لجلسة أسبوعية في جدول أعمالها للأسئلة الشفهية، محاولا بذلك تدارك النقص والتقصير الذي كان يكتنف المادة 134 قبل التعديل، وتعزيزا للدور الرقابي لأعضاء البرلمان، وترك تنظيم الإجراءات ممارسة آلية السؤال للقانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، والتفصيل أكثر في الشروط والإجراءات للأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان حسب خصوصية كل مجلس، وهذا ما سوف يتم التطرق إليه في هذا الفرع مركزين الدراسة على الشروط المتعلقة بالسؤال البرلماني وإجراءاته، وفق ما نص عليه القانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على النحو التالي:

أولا: الشروط الشكلية والموضوعية المتعلقة بالسؤال البرلماني

هناك مجموعة من الشروط شكلية العامة تتفق عليها جميع الأنظمة البرلمانية وشروط شكلية خاصة حددها النظام الداخلي لمجلس الأمة وفق لأحكام كل من القانون العضوي والدستور. بالإضافة إلى شروط موضوعية يجب أن تتضمنها الأسئلة حتى يمكن قبولها، والقصد من كل هذه الشروط أن يكون السؤال نقيا خاليا من الشوائب عند تقديمه أمام مكتب غرفتي البرلمان ويليق بعضو البرلمان ومكانته، ووفق ما تقدم يتم التفصيل في هذه الشروط تبعا كآتي:

1- أنظر المادة 76 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

1- الشروط الشكلية العامة الواجب توافرها في السؤال البرلماني:

تتمثل الشروط الشكلية العامة الواجب توافرها في السؤال سواء أكان مكتوبا أو شفويا فيما يلي:

أ- **أن يكون السؤال مكتوبا:** من أهم الشروط الشكلية أن يكون السؤال مكتوبا، وهذا ما تجمع عليه الأنظمة الداخلية لعديد من البرلمانات، إذ يتطلب هذا الشرط في الأسئلة المكتوبة والأسئلة الشفهية، ويجب أيضا أن يتسم السؤال بالصياغة المختصرة الجامعة بين الإيجاز والوضوح، وأن يكون مقصورا على الأمور المراد الاستفهام عنها دون تعليق[1]، وأن يكون نص وموضوع السؤال خاليا من الكلمات النابية والعبارات غير اللائقة[2].

ب- **أن يطرحه عضو من البرلمان:** إن حق السؤال مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان ولا يحتاج لأي ترخيص مسبق لممارسته من أي جهة كانت.

ج- أن يوجه إلى أحد الوزراء: يتعين أن يوجه السؤال إلى أحد أعضاء الحكومة دون سواهم، وأن يكون متعلقا بموضوع يدخل ضمن اختصاصات الوزير الموجه له السؤال.

2- الشروط الشكلية والموضوعية الخاصة بالسؤال البرلماني على مستوى مجلس الأمة:

بالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة، الذي قيد السؤال الشفوي والكتابي ببعض الشروط الشكلية والموضوعية، التي يجب تحققها حتى يتم قبوله، وفي حالة عدم استيفائها يبلغ صاحب السؤال بذلك[3]، وتتمثل هذه الشروط فيما نصت عليه المادتين 94 و95 من النظام الداخلي والمتضمنة:

- يجب أن يوجه السؤال إلى أحد أعضاء الحكومة،

- يجب أن يكون السؤال بنوعيه محررا باللغة العربية،

- أن يتضمن السؤال موضوعا واحدا،

1- وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص 45.

2- محمد هاملي، مرجع سابق، ص 134.

3- أنظر الفقرة الثالثة من المادة 93 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

– يجب ألا يتعلق موضوع السؤال الشفوي أو الكتابي بنص مودع لدى مكتب مجلس الأمة،

– يجب أن لا يكون السؤال متعلق بقضية محل إجراء قضائي[1]،

– أن لا يكون موضوع السؤال ذا طابع شخصي،

– يجب أن يتقيد صاحب السؤال الشفهي أو من ينوب عنه، بنص السؤال المودع لدى مكتب المجلس عند عرضه في الجلسة العامة.

– إدراج السؤال الشفوي في جدول الأعمال المجلس حسب ما نصت عليه المطة الخامسة من المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017[2].

ثانيا: الإجراءات القانونية المتعلقة بالسؤال البرلماني.

بالإضافة إلى الشروط الشكلية والموضوعية المشار إليها أعلاه، الواجب استيفائها حتى يتم قبول السؤال البرلماني على مستوى مكتب مجلس الأمة ويبث في طبيعتها وإرسالها إلى الحكومة، لابد أن يتبع السؤال البرلماني أيضا بعض الإجراءات المنصوص عليها في القانون العضوي 16-12 وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة، حتى يحقق السؤال الهدف من طرحه وهو الإجابة عليه، وذلك في الآجال المحددة دستوريا بثلاثين(30) يوما كحد أقصى للجواب على السؤال بنوعيه[3].

وتتمثل إجراءات طرح السؤال والرد عليه من قبل أعضاء الحكومة وفق ما نص عليه القانون العضوي 16-12، والنظام الداخلي لمجلس الأمة فيما يلي:

1- القصد من هذا الشرط هو تحقيق الفصل بين السلطات وعدم جواز تدخل أي سلطة في عمل السلطات الأخرى، وبالتالي يجب أن يتجنب عضو البرلمان في سؤاله الخوض في مسائل مطروحة أمام الجهات القضائية سواء على مستوى النيابة العامة أو لدى المحاكم حتى يفصل فيها نهائيا؛ أنظر في ذلك: عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية دراسة مقارنة، لجنة التأليف التعريب والنشر، الكويت، 2000، ص 32.

2- أنظر المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

3- نصت الفقرة 2 و3 من المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن"...يكون الجواب عن السؤال الكتابي خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.

بالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين(30) يوما...".

1- **إيداع السؤال البرلماني:** يعد إيداع السؤال البرلماني أول الإجراءات القانونية المحددة لمسار السؤال بالقبول أو الرفض سواء كان شفويا أو كتابيا، وهذا ما نصت عليه المادة 93 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، وطبقا لأحكام المادتين 70و73 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر، على أن يودع السؤال الشفوي أو الكتابي من قبل صاحبه لدى أمانة مكتب المجلس، ويبث المكتب في طبيعة الأسئلة وعدد الأسئلة التي تحال على الحكومة بنوعيها متى استوفت الشروط المطلوبة ليتم بعد ذلك إرسالها من قبل رئيس مجلس الأمة إلى الحكومة[1].

2- **إدراج السؤال الشفوي ضمن جدول الأعمال:** مكن المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 4/152 منه غرفتي البرلمان من عقد بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة، على أن يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكتبي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة.

وتطبيقا لأحكام هذه المادة تضمن جدول أعمال مجلس الأمة الأسئلة الشفوية في المطة الخامسة من المادة 62 منه، على أن يتم تبليغ أعضاء مجلس الأمة والحكومة بتاريخ الجلسات وجدول الأعمال بعشرة(10) أيام على الأقل قبل انعقادها[2].

أما فيما يتعلق بالأسئلة الكتابية المستوفية للشروط القانونية، فتحال إلى أعضاء الحكومة المعنيين بها ليجيبوا عليها كتابة في الآجال المحددة دستوريا بثلاثين (30) يوما كحد أقصى من تاريخ تبليغهم بالسؤال، ليتم بعدها إيداع الأجوبة لدى المكتب بمجلس الأمة ويقوم هذا المكتب بدوره في تبليغها إلى أصحاب الأسئلة[3].

كما يمكن الإشارة أن المشرع الجزائري في المادة 71 من القانون العضوي 16-12 أجاز لعضو البرلمان مقدم للسؤال الشفوي أن يسحبه في أي وقت أو يحوله إلى سؤال كتابي، بشرط أن يكون السحب

1- أنظر المادة 70 من القانون العضوي 16-12، والمادة 93 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2- أنظر المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

3- محمد هاملي، مرجع سابق، ص 139.

قبل الشروع في الرد، أي قبل تحديد الجلسة المخصصة لهذا الغرض وتبليغ الحكومة بذلك، كما لا يمكن لعضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة.

3- عرض السؤال الشفوي والإجابة عليه: عند عقد الجلسة المخصصة لطرح الأسئلة الشفوية والإجابة عليها من قبل عضو الحكومة، يتولى عضو مجلس الأمة عرض سؤاله في حدود ثلاثة (3) دقائق والإجابة أو الرد عليه في ستة (6) دقائق من قبل الوزير المعني، كما يمكن لعضو مجلس الأمة التعقيب على جواب عضو الحكومة في ظرف ثلاثة (3) دقائق، والرد عليه من طرف ممثل الحكومة في ظرف ثلاث(3) دقائق، على أن لا يخرج الرد على موضوع السؤال[1]، ويتم ضبط ذلك من قبل رئيس الجلسة وله السلطة التقديرية في ضبط الوقت المخصص لطرفي السؤال.

وبعد التعرض لهذه الإجراءات التي تمر بها الأسئلة البرلمانية على مستوى مجلس الأمة، ويحقق السؤال الهدف من طرحه، يكتسب مجلس الأمة حقائق ومعلومات رسمية حول موضوع السؤال[2]، تصبح الأسئلة الشفوية والكتابية والأجوبة المتعلقة بها رسمية بعد نشرها حسب الشروط الخاصة بنشر محاضر مناقشات كل غرفة في البرلمان[3].

الفرع الثالث: الأثر المترتب على السؤال ومدى فعاليته

نتناول بالدراسة ضمن هذا الفرع كل من الجزاء القانوني المترتب على السؤال، وتقييم السؤال على ضوء ممارسة مجلس الأمة.

1- أنظر المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2- عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مرجع سابق، ص 64.

3- أنظر المادة 76 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

أولا: الجزاء القانوني المترتب على السؤال البرلماني

لم يرتب المؤسس الدستوري الجزائري أي أثر قانوني ليمكن من تفعيل آلية السؤال، بل تبقى مجرد آلية جمع معلومات، ومصير السؤال فيها ينتهي برد عضو الحكومة عليه في الآجال المحددة دستوريا، حتى وإن تجاوزها عضو الحكومة فلم ينص لا الدستور ولا القانون العضوي ولا النظام الداخلي على أي جزاء يترتب عند مخالفة الآجال القانونية، وبالتالي يفهم أن العلاقة بين البرلمان والحكومة تقوم أساسا على التعاون فقط لا على الرقابة ، فلقد بينت التجربة الجزائرية أن السؤال الكتابي والشفوي غالبا ما يكون مجرد استفسار يكون الرد عليه إما في شكل مراسلة أو مقابلة مباشرة بين عضو البرلمان وعضو الحكومة، والفارق بينهما هو أن السؤال الكتابي بعد نشر في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، يكتسب أهمية سواء من حيث طابع الرسمية فيها أو من حيث إبراز عضو البرلمان نشاطه لناخبيه.

أما السؤال الشفوي فإن آثاره أكثر أهمية من سابقه بالنسبة للبرلمانيين وعلى الحكومة وفي وسط الرأي العام، خاصة مع وجود البث المباشر للجلسات المتعلقة بالأسئلة الشفوية مما يوضح أبعاده السياسية أكثر، ويمكن أن يضع الحكومة في حرج أمام المواطنين في حالة عدم تقيدها بسياستها العامة أو وجود تقصير في إحدى قطاعاتها.

ويمكن القول أن هيمنة السلطة التنفيذية بارزة أيضا على المجال الرقابي لمجلس الأمة من خلال انتفاء الأثر المترتب على آلية السؤال، وتتجسد هذه الهيمنة بداية بالإجراءات القانونية التي تخدم الحكومة ولا تخدم مقدم السؤال حيث تعد مدة الإجابة على السؤال والمقدرة بشهر طويلة خصوصا إذا كانت هناك قضايا مستعجلة وتتطلب توضيحات سريعة[1]، بالإضافة إلى قصر مدة الإجابة المقررة قانونا للوزير، إذ هناك الكثير من الوزراء من يستغلون تواجدهم بالمجلس ليس بهدف الإجابة عن أسئلة الأعضاء بل للتعريف بقطاعاتهم وبسياستهم المتبعة وآفاقهم المستقبلية، رغم أن الوقت المخصص في النظام الداخلي

1- عبد الكريم قريشي، التجربة البرلمانية لمجلس الأمة، مرجع سابق، ص 112.

لمجلس الأمة لا يتجاوز منذ طرح السؤال والإجابة عليه والتعقيب من الطرفين أكثر من 15 دقيقة[1]، ويمكن أن نضيف أيضا أن حق المعارضة في مجلس الأمة إن وجدت أصلا في إجراء مناقشة عامة لا يتحقق مع العدد الكبير والمقدر قانونا بثلاثين(30)عضوا في وسط هيمنة حزبي السلطة، جبهة التحرير الوطني وحزب التجمع الديمقراطي على تشكيلة المجلس إضافة إلى الثلث المعين، وإذا كانت هذه الآلية لا ترتب أي أثر قانوني على الحكومة ككل فإنها كذلك لا تؤدي إلى إقالة وزير، بحكم أن مسؤولية الحكومة في النظام الدستوري الجزائري مسؤولية تضامنية[2].

ثانيا: تقييم آلية السؤال على ضوء ممارسة مجلس الأمة

تعتبر الأسئلة آلية دستورية وقانونية يمارسها أعضاء مجلس الأمة خلال ممارسة عهدتهم البرلمانية، وتتيح لهم الاطلاع على العديد من القطاعات والقضايا التي تشغل بال المواطنين سواء على المستوى المحلي أو الجهوي أو الوطني، وتمارس هذه آلية وفق إجراءات تحددها مسبقا القوانين الأساسية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، علاوة على أنها تكون علانية وفي جلسات مخصصة لهذا الغرض أمام جمهور المواطنين والرأي العام، وكافة وسائل الإعلام[3].

خلال العهدة البرلمانية الثانية لنظام الثنائية البرلمانية الممتدة من (2001-2008) بلغت الأسئلة الشفوية والكتابية في المجلس الشعبي الوطني، ما يفوق عن 420 سؤالا شفويا وكتابيا بينما بلغ هذا بمجلس الأمة الذي يتشكل من 144 عضوا 104 أسئلة منها الشفوية والكتابية مقارنة بنظيره الفرنسي، أين بلغت الأسئلة الشفوية والكتابية في البرلمان الفرنسي بين 9000 إلى 12000 سؤالا في العهدة بالغرفة الأولى، بينما يتراوح هذا العدد بالغرفة الثانية ما بين 5000 إلى 9000 في العهدة، نخلص إلا

1- عبد الكريم قريشي، (الرقابة البرلمانية في ظل الإصلاحات الجديدة بالجزائر)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، عدد خاص، فيفري 2018، الجزائر، ص70.

2- جعفري نعيمة، مرجع سابق، ص 280 .

3- حسين بوالطين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية، ص ص 69- 70.

أن آلية السؤال حتى وإن كانت تفتقر لجزاء قانوني صارم إلا أنها تظل وسيلة مهمة لمتابعة نشاط الحكومة ولفت نظرها لمواطن للقصور الذي قد ترتكبه الحكومة.

المطلب الثاني: الاستجواب آلية رقابية غير مفعلة عمليا بمجلس الأمة

يعد الاستجواب في الأنظمة البرلمانية من أخطر الآليات المقررة دستوريا للرقابة على أعمال الحكومة لما يحمله في ثناياه من اتهام للحكومة أو أحد أعضائها، ويكون ذلك من جراء التقصير في أحد تصرفاتها، فيؤدي في النهاية إلى طرح المسؤولية السياسية للحكومة أو بأحد أعضائها[1]، فهو يختلف عن السؤال الذي يعد مجرد آلية لطلب المعلومات وتبادل الرأي من أجل استيضاح أو استفهام حول أمر من الأمور ولا يحمل المحاسبة والاتهام[2]، بينما يكون الاستجواب مقدمة لطلب الثقة بالحكومة أو الوزير إذا لم يكن ردهما مقنعا، مما يترتب عليه طرح الثقة من الحكومة المفضي في الأخير إلى إقرار المسؤولية السياسية[3].

كما يعد الاستجواب حديث النشأة ووليد التجربة الدستورية في فرنسا[4]، وتعود جذوره التاريخية

إلى بداية أول دستور للثورة الفرنسية لعام 1791، وقد شهد العمل بهذه التقنية تطورا لافتا للنظر في النظام القانوني الفرنسي خاصة في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة[5]، الأمر الذي أدى إلى التخلي عن

1- أنظر: وسيم حسام الدين الأحمد، الاستجواب في النظام البرلماني العربي، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2011، ص7؛ يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص 468.

2- غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مرجع سابق، ص 404.

3- عقيلة خرباشي، (آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد25، أفريل 2010، ص ص37-38.

4- محمد هاملي، مرجع سابق، ص.141

5- تم استخدام الآلية الاستجواب بكثرة في فرنسا خاصة في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة، فبداية من عام 1946 أصبحت جلسات الاستجواب تأخذ الحيز الكبير في جدول أعمال الجمعية الوطنية الفرنسية، حيث تم تقديم 1549 استجواب في الفترة التشريعية الثانية، تم تجميع 316 منها ونوقشت بعمق، و220 أخرى استفادت من مناقشة قصيرة، وهذا

استعمالها في دستور الجمهورية الخامسة لسنة1958، وقد انتقلت هذه الآلية الرقابية إلى عديد من دساتير دول كثيرة، رغم أن بعض الدول اختلفت في تسميته وفي مضمونه فمثلا في بلجيكا وألمانيا الاتحادية يطلق عليه بالسؤال الكبير، أما في انجلترا مهد النظام البرلماني فإنها لا تعرف الاستجواب، بل أن لها إجراء شبيه بالاستجواب يعرف باسم "الاقتراح بالتأجيل **motion for adgourment**"، ومضمونه هو السؤال مع المناقشة[1].

أما في النظام الدستوري الجزائري فقد تم إدراج آلية الإستجواب ضمن الآليات الرقابية التي لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة مع تمتع غرفتي البرلمان على حد سواء بممارسة هذه الآلية، بموجب نص المادة 133 من دستور 1996 على أن يكون موضوع الإستجواب متعلق بإحدى قضايا الساعة[2]، وهذا ما أقرت أيضا المادة 151 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، مع إلزام الحكومة بالرد على الإستجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما، في حين تولى القانون العضوي 16-12 تنظيم هذه الآلية في المواد 66 و67 و68 منه، وترك التفصيل في الشروط والإجراءات للنظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، إلا أن النظام الداخلي لمجلس الأمة خصص مادة إجرائية وحيدة لهذه الآلية على خلاف ما خصصه لآليتي السؤال والتحقيق.

ولتسليط الضوء أكثر على هذه الآلية ومدى ممارسة أو عزوف مجلس الأمة عن استعمالها سوف نتناول مفهومها بما تحتويه من تعريف وتحديد غرضها، بالإضافة إلى وشروط المتطلبة لصحة

هذه الآلية(**الفرع الأول**)، ثم نتطرق إلى إجراءاتها وتقييم مدى ممارسة مجلس الأمة له (**الفرع الثاني**).

=الاستخدام المفرد للآلية أدى إلى إسقاط خمس حكومات في الجمهورية الرابعة، مما أدى إلى التخلي عن الآلية في دستور1958؛ أكثر تفصيل أنظر: عقيلة خرباشي، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 50.

1- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص 469.

2- نصت المادة 133من دستور1996على أن "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة..".

الفرع الأول: مفهوم الاستجواب البرلماني

إذا كان الاستجواب البرلماني يعتبر أكثر شدة وقوة وخطورة على الحكومة من الأسئلة الكتابية والشفوية، لأنه يتضمن سؤال مصحوب باتهام ونقد وحساب للحكومة عن تصرفاتها[1]، فإن التطرق إلى واقع تطبيق هذه الآلية في البرلمان الجزائري وخصوصا مجلس الأمة، تتطلب منا الدراسة الوقوف على تعريفها وتحديد الغرض منها**(أولا)** ثم التفصيل في شروط المقررة دستوريا وقانونا لاستعمالها**(ثانيا)**.

أولا: تعريف الاستجواب البرلماني

لقد تعددت المحاولات الفقهية لتعريف الإستجواب منذ ظهوره، واتفقت على إدراجه ضمن الآليات القانونية لرقابة البرلمان على عمل الحكومة، ونذكر منها ما يلي:

يمكن تعريف الإستجواب بأنه" حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومسائلتها في مجموعها أو أحد أعضائها عن تجاوزات أو أخطاء معينة يثبتها مقدم الإستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة الثبوتية، لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات"[2]، ويعرف على أنه "عمل دستوري موكل للبرلمان يقوم بمقتضاه أعضاء البرلمان بمواجهة رئيس الوزراء أو أحد الوزراء بأدلة وأسانيد تؤيد انحراف الأول عن المنهاج الحكومي الذي حصل بناء عليه على ثقة المجلس وإتاحة المجال له للدفاع عن نفسه وإلا أطيح به"[3].

1-إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص.197

2-جلال السيد بنداري عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، بدون سنة، ص37، **نقلا عن:** غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مرجع سابق، ص404.

3-محمد حسب الحربي، سمير داود سلمان، الإطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي-دراسة مقارنة، ط1، دار السنهوري، لبنان، 2016، ص 154.

ويعرف أيضا بأنه: "وسيلة من أهم الوسائل التي تمكنها السلطة التشريعية وأخطرها في مواجهة أعضاء الحكومة، حيث يحمل معنى اتهام يوجه البرلمان إلى رئيس الوزراء أو أحد الوزراء، بهدف كشف مدى سلامة تصرف الوزير في مسائلته، وقد ينتهي بإشارة المسؤولية للوزارة وطرح الثقة"[1].

وقد تناول تعريف الأستاذ سعيد بوشعير للإستجواب على أنه: "يعتبر الإستجواب وسيلة دستورية في النظام الجزائري – كما في الأنظمة البرلمانية–، يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة، وهي أداة تسمح لهم بالتأثير على تصرفات الحكومة بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب عن كل تصرف تقوم به"[2].

وقد عرفه أيضا الأستاذ صالح بالحاج بأنه" إجراء رقابي يتمثل في قيام مجموعة من أعضاء البرلمان (نواب أو أعضاء مجلس الأمة) بطلب توضيحات من الحكومة حول إحدى قضايا الساعة".

من خلال هذه التعاريف السابقة نخلص إلى القول أنها قد أجمعت باستثناء التعريفين الأخيرين الذين يحملان خصوصية آلية الاستجواب في النظام الجزائري، على الجهة المخول لها حق تحريك هذه الآلية وأنها تحمل اتهام موجه للحكومة وتطلب توضيح وتبرير تصرفها وإقناع أعضاء البرلمان وإلا قد ينتهي الاستجواب إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، أو طرح الثقة بأحد الوزراء.

أما بخصوص التعريفين المقدمين من قبل الأستاذين سعيد بوشعير وصالح بالحاج، فقد تناولا تعريف الإستجواب وفق نظرة المشرع الجزائري له، مركزين على موضوع الإستجواب وطلب التوضيحات من الحكومة دون التطرق إلى الآثار التي يحدثها الإستجواب، على اعتبار أن الإستجواب في الجزائر يعد من وسائل الرقابة غير مرتبة للمسؤولية ولا يرتب أي أثر على الحكومة، فكما تخلى النظام الفرنسي صراحة عن هذه الآلية نهائيا في دستور 1958، فقد تخلى عنها أيضا المشرع الجزائري ضمنيا من خلال

1–دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، مصر، 2010، ص37.

2– سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ج4، مرجع سابق، ص ص 172–173.

فرض شروط مبالغ فيها وإجراءات ناقصة لا تختتم بمناقشة ولا تحدث أثر، فهي شبيهه بالسؤال المغلظ في تحريكه عديم الأثر في ختامه.

2- أغراض الاستجواب: لقد اختلف الفقه الدستوري في تحديد أعراض والأهداف التي يرمي إليها الاستجواب بسبب اختلاف تكييفهم لهذه الوسيلة، حيث ظهرت عدة اتجاهات فقهية في هذا المجال تحدد الغرض المرجو من الاستجواب ونذكرها تبعا كالآتي:

أ- **الاتجاه الأول:** الغرض من الإستجواب كوسيلة رقابية برلمانية هو نقد الحكومة وتجريح سياستها، وليس مجرد استفهام عضو البرلمان عن شيء لا يعرفه كما هو الحال في السؤال، فالاستجواب يثير بحثا جديا ومناقشات حقيقية يحق لكل نائب المشاركة فيها[1].

ب- الإتجاه الثاني[2]: يرى أصحاب هذا الاتجاه أن هدف من الإستجواب هو ليس النقد والتجريح لسياسة الحكومة أو أحد وزرائها، وإنما هو كشف عن مخالفة من مخالفات السياسية أمام المجلس التشريعي، وسعي الحكومة للحد منها حتى لا يلجأ المجلس التشريعي إلى سحب الثقة من الحكومة أو من الوزير المختص، أو بمعنى أشمل يستهدف الاستجواب تحريك المسؤولية الوزارية، والتي يمكن أن تخف إذا وعدت الحكومة بالإصلاح اللازم، إذ يجب أن ينصب هدف عضو البرلمان ليس للنقد أو التجريح، وإنما يهدف لتحقيق الرقابة الموضوعية التي تتطلب استجواب الوزير عن تصرفاته المخالفة للدستور والقانون لا عن مجرد رأيه الشخصي.

ج- **الإتجاه الثالث**[3]: يرى أنصار هذا الإتجاه أن القصد الحقيقي من الإستجواب ليس هو نقد الحكومة وكشف مخالفاتها فقط، بل يتعدى كل ذلك إلى ممارسة ممثل للشعب لدوره الرقابي على السلطة التنفيذية الممثلة في الحكومة عن طريق إشارة الرأي العام حول ممارسات الوزير الخارجة عن حدود القانون أو

1- تشعبت محمد، الإستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة- دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013- 2014، ص 18.

2- ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص 28.

3- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص478.

اختصاصه حتى يكون في محك المسائلة السياسية ومراقبة الرأي العام الذي سيكون صاحب السيادة الشعبية والمؤثرة على الحكومة.

لذلك تعددت أهداف الإستجواب بين الحصول على المعلومات ومسائلة الحكومة ومحاسبتها ونقد سياستها العامة من أجل تحقيق المصلحة العامة، مما قد يؤدي إلى ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة وسحب الثقة منها، ويكون الإستجواب بذلك وسيلة رقابية فعالة وضمانة حقيقية لحماية حقوق الأفراد، وحرياتهم من أعمال السلطة التنفيذية حين ارتكابها لأخطاء وتجاوزات.

والملاحظ أيضا من خلال هذه الاتجاهات الفقهية في تحديد الغرض المرجو من الاستجواب لها وجاهتها وما يدعمها خصوصا من جانب الممارسة العملية الذي تأخذ بها كل دولة على اختلاف أنظمتها ومدى تكييفها لاستعمال هذه الآلية، لكن الإتجاه الأول هو الأقرب إلى الصواب، إذ يجسد المفهوم الدستوري والقانوني للإستجواب، ويحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[1]، وعلى الرغم من هذا إلا أن النظام القانوني الجزائري في تكييفه لآلية الإستجواب أتى مخالفا لهذه الاتجاهات الفقهية حيث أدرجها ضمن الآليات الرقابة غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة وعديمة الأثر، وهذا ما تبرزه الدراسة عند التعرض للإجراءات القانونية لممارستها وما قد ينتج عنها.

ثانيا: شروط تقديم الاستجواب

على اعتبار أن الاستجواب آلية دستورية بيد أعضاء غرفتي البرلمان، الغرض منها ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة في نطاق تطبيق برنامجها المصادق عليه من طرف البرلمان، وعلى هذا الأساس أوجب المشرع الجزائري بموجب الدستور والقانون العضوي 16-12 لاستعمال هذه الآلية توافر بعض

1- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص 479.

الشروط تنقسم بين الشروط الشكلية والموضوعية، على الرغم من اختصارها[1] فإنها تحد من استعمالها خصوصا بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة والتي نجملها فيما يلي:

1- الشروط الدستورية لممارسة آلية الاستجواب: بالرجوع إلى نص المادة 1/151 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نجدها قد حددت طرفي الإستجواب من مقدمي الإستجواب وهم أعضاء البرلمان دون سواهم، ومن يرد عليهم بالحكومة وإلزامها بالجواب في أجل أقصاه ثلاثون(30) يوما بالإضافة إلى تحديد موضوعه شريطة أن يكون متعلق بقضايا الساعة.

أ- **أن يكون الإستجواب مقدما من هيئة أعضاء البرلمان:** مكن المؤسس الدستوري أعضاء البرلمان دون تميز بين أعضاء الغرفتين من ممارسة حق الاستجواب، وأتى هذا الحق مقررا جماعية وليس فرديا وهذا لخصوصية الاستجواب في النظام السياسي الجزائري، وعلى عكس ما تأخذ به الكثير من الأنظمة التي تأخذ بشكل فردية الاستجواب[2].

ب- **أن يكون الاستجواب موجه إلى الحكومة:** حدد المؤسس الدستوري في المادة 151 سالفة الذكر الجهة المقصودة الاستجواب وهي الحكومة على إطلاقها بما تضمه من أعضاء حكومة دون استثناء بداية برئيس الحكومة(سابقا)، أو الوزير الأول حاليا إلى جميع وزرائه[3].

1- ما يأخذ على القانون العضوي 16-12 وكذا سابقه الملغى 99-02، أن نصوصهما لتأطير وتنظيمه آلية الاستجواب جاءت جد مقتضبة ومحصورة في ثلاثة مواد(66 و67 و68) وهذا لا يكفي لمعالجة آلية بحجم آلية الاستجواب مقارنة بما حظيت به آليتي السؤال ولجان التحقيق وما تحدده الأنظمة المقارنة لها، بالإضافة إلى تخصيص النظام الداخلي لمجلس الأمة لمادة إجرائية وحيدة لهذه الآلية، وأغفل نظيره النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني الحديث عنها، وكأن هناك شبه إجماع بين المؤسس والمشرع العضوي والعادي على تجاهل هذه الآلية وعدم الغوص في تفاصيلها وتبسيط شروطها وإجراءاتها وتوضيح الآثار المترتبة عنها، وهو ما يفسر في تقديرنا إلى مدى هيمنة السلطة التنفيذية وتغولها على السلطة التشريعية وتبعية هذه الأخيرة لها، والذي أدي بالنتيجة إلى إفراغ هذه الآلية من محتواها وقلت حصيلتها بالغرفة السفلى وانعدامها بالغرفة العليا.

2- ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة على أعمال الحكومة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، بدون دار نشر،2009، ص 39.

3- ياسين بن بريح، مرجع نفسه، ص 44.

والإشكال الذي وقع وتم تداركه من قبل المجلس الدستوري حسب قول الأستاذة عقيلة خرباشي "يكمن في إلزام أعضاء البرلمان أنفسهم بحصر الجهة التي يوجه لها الاستجواب فقط في رئيس الحكومة سابقا دون باقي أعضاء الحكومة، على إثر مصادقتهم على المادة 65 من مشروع القانون العضوي 99-02، لكن تدخل مجلس الدستوري بموجب رأيه رقم 08/ر.ق.ع/م.د/99، الذي اعتبر أن المؤسس الدستوري قد خول بمقتضى المادة1/133 من الدستور أعضاء البرلمان إمكانية استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، وعندما حصر المشرع إمكانية الاستجواب في رئيس الحكومة دون سواه يكون قد استثنى إمكانية استجواب أعضاء الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، فيعد إخلالا بأحكام المادة 1/133، وبذلك فقد أكد المجلس الدستوري إمكانية استجواب رئيس الحكومة(سابقا)، وكل عضو من أعضائها، وجنب البرلمان حصر الاستجواب فقط في الوزير الأول حاليا"[1].

ج- أن يكون الإستجواب في إحدى قضايا الساعة: لقد اشترط المؤسس الدستوري في المادة 151 على أن يتعلق موضوع الإستجواب بإحدى قضايا الساعة، وهذا اللفظ أتى على عمومه مما أثار جدل وسط شراح القانون الدستوري حول المقصود بهذا اللفظ أو بمعنى أدق المعيار الذي يأخذ من خلاله موضوع ما من قضايا الساعة، فذهب البعض إلى قول يمكن اعتبار موضوع ما من قضايا الساعة إذا تعلق موضوع القضية بانشغالات آنية، وتبرز أكثر إذا تناولتها الصحافة الوطنية بشكل واسع واعتبرته من الأحداث التي تركز عليها في صفحاتها الأولى، وهو ما أثبتته الممارسة البرلمانية خاصة في الإستجواب المتعلق بعدم اعتماد حزبي حركة الوفاء والعدل والجبهة الديمقراطية[2].

وقد تناول الأستاذ صالح بالحاج معنى القضايا الساعة بالقول: "هي قضية راهنة تكون محل الاهتمام العام، فلا ينبغي أن تكون المسألة القديمة أو المستقبلية بعيدة ولا ذات أهمية مستمرة في قطاع من القطاعات الوزارية"[3].

1- عقيلة خرباشي، آلية الإستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 41.

2- محمد هاملي، مرجع سابق، ص 146.

3- صالح بالحاج، مرجع سابق، ص 289.

ومن جهة أخرى اعتبرت الأستاذة عقيلة خرباشي قضايا الساعة شبيه إلى حد بعيد بالأسئلة المستعجلة أو أسئلة الساعة المستعملة في النظام البريطاني، وخلصت إلى القول أنه طالما لم يتم تحديد موضوع قضايا الساعة فيمكن لأعضاء البرلمان توجيه استجواب للحكومة في كل قضية راهنة تتصل بالشؤون الداخلية أو الخارجية للدولة على حد سواء[1].

2- الشروط القانونية لممارسة آلية الإستجواب: باستقراء المواد 66 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، نجدها تحمل زيادة على ما نص عليه الدستور من شروط عامة لممارسة أعضاء البرلمان لآلية الإستجواب، هناك شروط أخرى لصحة هذه الآلية ولو ضمنيا يجب مراعاتها عند استعماله وإلا عُد مرفوضا أو غير مقبول وتتمثل في:

أ- **شرط توفر النصاب القانوني لممارسة الإستجواب:** لقد تضمنت المادة 66 من القانون العضوي 16-12 على وجوب توقيع الإستجواب على الأقل من قبل ثلاثين(30) عضوا في مجلس الأمة أو ثلاثين(30) نائبا من مجلس الشعبي الوطني[2]، وهو ما لم يحدده الدستور في المادة 151 وأتت المادة على الصياغة الجمع دون ذكر العدد بذات، وهي نفس الصياغة الدستورية التي كانت قد وردت فيما بخص آلية السؤال في المادة 152 " يمكن أعضاء البرلمان"، ولم تقترن في القانون العضوي 16-12 بعدد معين وجاء الحق منفردا لكل عضو من أعضاء البرلمان، وفي الواقع قد تعرض النصاب المقرر لتفعيل آلية الاستجواب للنقد من عدة جانب بداية بأعضاء البرلمان أنفسهم[3]، بالنظر لتفاوت العددي لتشكيلة كل غرفة، علما أن عدد أعضاء مجلس الأمة لا يتجاوز ثلث أعضاء النواب وبالتالي كان على المشرع العضوي مراعاة هذا الجانب وتخفيض عدد نصاب أعضاء مجلس الأمة إلى عشرة (10) أعضاء، لينتقد أيضا من قبل بعض أساتذة القانون الدستوري حول عدم المساواة على الأقل بين النصاب

1- عقيلة خرباشي، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص 39.

2- وهذا النصاب نفسه قد نصت عليه المادة 123 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997(الملغى)، على عكس ما كان ينص علية القانون رقم 89- 16 المتضمن التنظيم الداخلي لمجلس الشعبي الوطني (الملغى) حيث كان يحدد النصاب المقرر لإيداع الاستجواب بخمسة نواب فقط.

3- محمد هاملي، مرجع سابق، ص 144.

المقرر للاستجواب وما هو مقرر لإنشاء لجان التحقيق أو حتى بالعدد المحدد لحق المبادرة بالقوانين والمقدر بعشرين(20) عضوا أو نائبا[1].

وعليه يمكن القول أن هذا العدد المقرر لاستعمال آلية الإستجواب خاصة بالنسبة لمجلس الأمة مبالغ فيه جدا، وهو تقييد لا مبرر له، ضف إلى ذلك أن تحقيقه على أرض الواقع في غاية الصعوبة نظرا لوجود الثلث الرئاسي المعين من طرف رئيس الجمهورية وهيمنه حزبي الموالاة على تشكيلة المجلس من جهة أخرى، مما تعدم وجود المعارضة البرلمانية، ونتساءل فعلا على مدى أهمية أدراج هذه الآلية ضمن آليات الرقابة، في ظل هذا القيد المجحف في حق أعضاء مجلس الأمة و وعدم أخذ المشرع بخصوصية هذه الغرفة من حيث عددها وطريقة تشكيلها ،الذي يؤدي حتما إلى عدم استعمالها في ارض الواقع وهو ما أثبتته ممارسة العملية لمجلس الأمة، وهذا ما يستدعي إعادة النظر في صلاحيات مجلس الأمة وتوسيعها بما يسمح بممارسة هذه الآلية وغيرها.

ب- شرط تقديم الإستجواب كتابة إلى رئيس الغرفة المعنية حسب الحالة: على اعتبار أن الاستجواب حق جماعي وليس حقا فرديا في النظام الجزائري، فقد ألزم المشرع الجزائري في المادة 66 من القانون العضوي 16-12 أصحاب الاستجواب على ضرورة تقديم نص الاستجواب إلى رئيس الغرفة حسب الحالة موقعا من قبل ثلاثين (30) عضوا من مجلس الأمة أو ثلاثين(30) نائبا من المجلس الشعبي الوطني ليتم تبليغه من قبل رئيس الغرفة خلال الثماني والأربعون(48) ساعة التي تلي قبوله، ويفهم من هذه المادة أن يقدم نص الإستجواب مكتوبا وموقع عليه من قبل المتقدمين به حتى يسهل عليهم الاطلاع عليه ليتمكنوا من مناقشة وتحديد أبعاده والتحقق من صحة الوقائع التي ينطوي عليها[2]، فلا يعقل أن يتم التوقيع على بياض دون إدراج نص الاستجواب وذكر أسماء وألقاب أصحابه، حتى يتسنى لهم عرض النص ومناقشته، وإبراز مواطن النقص فيه أمام الحكومة.

1- عقيلة خرباشي، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص40.

2- اونيسي ليندة، يحي شراد، (الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية)، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، الجزائر، جانفي 2016، ص 209.

الفرع الثاني: إجراءات المتعلقة بالاستجواب ومدى ممارسته بمجلس الأمة

إن قراءة النصوص القانونية الواردة في المواد 66 و67 و68 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، والمتعلقة بآلية الاستجواب وكذا المادة الوحيدة في النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، نجدها قد حددت جملة من الإجراءات يجب إتباعها حتى يستنفذ الاستجواب الهدف من تقديمه، والمتمثلة أساسا في إيداع وتبليغ نص الاستجواب إلى الحكومة، ثم إدراج الاستجواب في جدول أعمال مجلس الأمة وتخصيص جلسة للمناقشة ورد الحكومة على الاستجواب(**أولا**)، لتختتم جلسة المناقشة وينتج عنها آثار تثبت مدى تأثير هذه الآلية في تعزيز الرقابة البرلمانية، ومدى إقبال أعضاء مجلس الأمة على استعمالها(**ثانيا**).

أولا: إجراءات المتعلقة بالاستجواب على مستوى مجلس الأمة

لا يكفي أن يستوفي الإستجواب شروطه الشكلية والموضوعية حتى يحقق الهدف المقصود من تحريكه، بل لابد وأن يمر بجملة من المراحل وأولاها إيداعه من قبل أصحابه ولتولي رئيس الغرفة بتبليغه إلى الحكومة، ثم تلي ذلك مرحلة برمجة نص الاستجواب ضمن جدول الأعمال وتخصيص جلسة لعرض الاستجواب والجواب أعضاء الحكومة عليه، وهذا ما سوف نتعرض له وفق ما يلي:

1- مرحلة الإيداع وتبليغ نص الاستجواب: بالرجوع إلى المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، التي فصلت في المرحلة الأولى التي يمر بها طلب الإستجواب، متجاهلة باقي المرحل التي تليها، والتي نصت على أن يتم إيداع طلب الاستجواب لدى مكتب المجلس الذي يبث في صحة توافر الشروط الشكلية والموضوعية لقبوله ونميز حسب المادة 92 سالفة الذكر بين حالتين:

أ- **الحالة الأولى:** قبول طلب الإستجواب لاستيفائه لجميع الشروط المنصوص عليها دستوريا وقانونا سالفة الذكر، يتولى رئيس مجلس الأمة، تبليغ نص الإستجواب إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين

48 ساعة الموالية لإيداعه وقبوله[1]، عن طريق الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان[2]، وذلك من أجل رد الحكومة خلال ثلاثين (30) يوما من تاريخ التبليغ.

يمكن القول أن مدة ثلاثين يوما المقررة دستوريا لرد على الاستجواب تعد مدة طويلة إذا ما قورنت مع موضوع القضية محل الإستجواب التي تتطلب أحيانا معالجة سريعة وفورية[3]، ولا تتحمل التأخير حفظا للمصلحة العامة للمواطنين والدولة على حد سواء، وهذا ما يمكن أن يؤثر سلبا على أهمية ودور الاستجواب على عكس المدة التي كان معمول بها في القانون العضوي 99-02 الملغى والمحددة بخمسة عشر يوما.

وبعد التبليغ الاستجواب إلى الحكومة، يتم توزيع نص الإستجواب على أعضاء مجلس الأمة للإعلام والاطلاع على مضمون الاستجواب، ويعلق بمقر المجلس[4].

ب- الحالة الثانية: تتمثل هذه الحالة وفق ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المشار إليها أعلاه، في عدم قبول أو رفض طلب الاستجواب من قبل مكتب المجلس لعدم استيفائه للشروط القانونية، وبذلك ألزم القانون مكتب مجلس الأمة إصدار قرار بالرفض مع تبليغه إلى أصحاب الإستجواب[5].

1- مرحلة إدراج الإستجواب في جدول أعمال وتحديد موعد الجلسة: بعد إتمام إجراءات تبليغ الإستجواب إلى الحكومة، تأتي المرحلة الثانية التي يمر بها الإستجواب والمتمثلة في إدراجه في جدول الأعمال وتحديد تاريخ الجلسة لمناقشة وذلك بالتشاور بين مكتب المجلس والحكومة وفق ما نصت عليه

1- أنظر نص المادة 66 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

2- تتمثل مهمة وزير مكلف بالعلاقة مع البرلمان في التنسيق على وجه الخصوص...بمتابعة الإجراءات للمراقبة التي يمارسها البرلمان، أنظر: نص المطة 5 من المادة 04 للمرسوم التنفيذي رقم 98-04 مؤرخ في1998/01/17، الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقة مع برلمان، الجريدة الرسمية العدد 04 الصادرة بتاريخ 28يناير1998، ص8.

3-ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص 47.

4-أنظر الفقرة الثالثة من المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

5-أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

المادة 62 من النظام الداخلي للمجلس، وتكون هذه الجلسة خلال ثلاثين يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الإستجواب.

2- مرحلة عرض الاستجواب والرد عليه: تبتدئ الجلسة المخصصة لدراسة الاستجواب بعرضه من قبل مندوب أصحاب الاستجواب يتناول فيه موضوع الإستجواب ويبين فيه الوقائع والأدلة والأسانيد المرتكز عليها، وكذا الانتقادات وحتى الاتهامات الموجه للحكومة، ويجب أن تكون الأدلة والبراهين حاضرة ومكتوبة[1]، وهذا ما نصت عليه أحكام المادة 68 من القانون العضوي 16-12 بالقول" يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضاً يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض وتجيب الحكومة عن ذلك"، بعد أن ينتهي مقدم الإستجواب من عرض وشرح استجوابه، يقوم الوزير المعني بالرد عليه.

لكن الإشكال الذي يثار في هذه المسألة حول الوقت المخصص لتقديم الاستجواب والرد علية، مع العلم أنه لم تتطرق النصوص القانونية للأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة وكذا القانون العضوي الناظم للعلاقات بين البرلمان والحكومة، إلى مسألة مناقشة الإستجواب والكيفية التي تنتهي بها المناقشة، ولا الأثر المترتب عن الإستجواب على الأقل في حالة عدم اقتناع أصحاب الاستجواب، وهذا ما يضعف هذه الآلية ويحد من استعمالها ويبرهن على مدى تغول وهيمنة السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري.

ثانيا: تقييم مدى ممارسة مجلس الأمة للاستجواب

إذا كانت آلية الإستجواب تدخل ضمن وسائل الرقابة المقررة دستوريا لمراقبة عمل الحكومة، وتمكن عضو البرلمان من كشف الحقائق، وعليه فإننا نرى بضرورة مراجعة أحكام الإستجواب الواردة في القانون العضوي16-12 الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، وهذا على النحو الذي يبسط فيه إجراءات الاستجواب ويتيح إمكانية توجيهه بشكل فردي أو على الأقل عدد قليل لا يتجاوز 10 أعضاء، كما يجب

1- عقيلة خرباشي، آلية الإستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص42.

أن توضح الشروط اللازمة لممارسته، ومع تمكين أصحاب الاستجواب من حق المناقشة بالإضافة إلى إمكانية مسائلة الحكومة أو الوزير المعني على الأقل في حال عدم اقتناع أعضاء الغرفة بالردود المقدمة وتشكيل لجنة تحقيق.

المطلب الثالث: التحقيق البرلماني آلية غير مفعلة بمجلس الأمة

تحرص العديد من الدول على النص في دساتيرها على تبني مختلف وسائل الرقابة البرلمانية لتمكين السلطة التشريعية من أداء دورها في التشريع ومراقبة أعمال الحكومة، ومن بين هذه الوسائل حقها في تشكيل لجان تحقيق تتولى فحص ورقابة الأعمال والأنشطة الحكومية[1].

ويمكن القول أن آلية التحقيق تنفرد بين مختلف وسائل الرقابة البرلمانية بخصوصيتها المتضمنة أحقية البرلمان في إجرائها وممارستها حتى وإن لم ينص الدستور عليها أو أي قانون مكمل للدستور[2]، الأمر الذي يظهر جليا توسع تطبيق هذه الوسيلة التي لا تقف عند النظام الحكم البرلماني فقط، بل تتعداه في التطبيق إلى نظام الحكم الرئاسي[3] أو شبه رئاسي أو مجالسية[4]، وهذه الميزة تنفرد بها آلية التحقيق عن غيرها من وسائل الرقابة الأخرى، كما تهدف آلية التحقيق لتقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة

1- هشام حسين علي الجبوري، التنظيم الدستوري للتحقيق البرلماني-دراسة مقارنة-، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2017، ص 29.

1-يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص419، راجع أيضا: قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، تحليل قانوني مقارن، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1995، ص378.

2- تعد لجان التحقيق في النظام الأمريكي من أقوى اللجان في العالم رغم أن الدستور الأمريكي لم ينص صراحة على ذلك، إلا أن الواقع الأمريكي يفيد أن الكونغرس يمارس رقابة فعالة من خلال حقه في تشكيل لجان تحقيق بالرغم من أن الحكومة غير مسؤولة أمام البرلمان في النظام الرئاسي الأمريكي، إلا أن المحكمة الفيدرالية الأمريكية أكدت أن سلطة التحقيق ملازمة لسلطة التشريع لكون التحقيق يستجيب لضرورات يقتضيه العمل التشريعي، لمزيد من التفصيل راجع: عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 425؛ وكذلك: ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص145.

3-ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 145.

الحكومة، تتيح للجنة من أعضاء البرلمان الكشف عن حقيقة هذا الوضع، وتعرض أعمالها في صورة تقرير تقدمه إلى المجلس النيابي المعني[1].

ويعد حق البرلمانات في تشكيل لجان التحقيق حق قديم، استعمل أول مرة في إنجلترا في عهد الملك ادوارد الثاني، إذ تشكلت لجنة لتحقيق في عام 1689 لمراقبة الأجهزة الحكومية وكان سوء إدارة الحرب مع ايرلندا هو السبب في تكوين لجان الأسئلة والتحقيق[2]، وعرفته فرنسا في سنة 1828 عندما شكلت لجنة تحقيق برلمانية في بعض المخالفات الاقتصادية[3]، وقد توسع بعد ذلك استخدام التحقيق البرلماني على نطاق واسع بعد صدور دستور 1875 في فرنسا، وكان للتحقيق البرلماني أثر كبير في أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية[4].

وقد تتالت العديد من الدول على تضمين دساتيرها نصوصا تقر صراحة حق إجراء تحقيقات برلمانية، لكي تضفي على هذا الحق شرعية دستورية، وتمنع بالتالي أي جدل بشأنه[5]، ومن بينهم الجزائر التي اعترفت معظم دساتيرها المتعاقبة للبرلمان بحق إنشاء لجان تحقيق[6]، وهو ما أكد عليه التعديل

1-ذبيح ميلود، مرجع السابق، ص 145.

2-علي غني الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة -دراسة مقارنة، ط1، منشورات الحلبي، لبنان، 2015، ص175.

3-علي غني عباس الجنابي، مرجع نفسه، ص 175.

4-قائد محمد طربوش، مرجع سابق، ص 378.

5-سعيد السيد علي، الاستجوابات البرلمانية في النظم المقارنة، ط1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص41.

6- قامت الدولة الجزائرية بإقرار آلية التحقيق صراحة في دساتيرها باستثناء دستور1963 الذي لم ينص صراحة على مسألة التحقيق البرلماني، إلا أن المادة 38 منه أقرت على أن" يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة: الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان..."، وبناءا على هذه المادة تكفل النظام الداخلي للمجلس الوطني في نص المادة48 منه على أن" يستطيع المجلس أن يتخذ قرارا بإنشاء لجان خاصة لدراسة مواضيع معينة"، أما بالنسبة لدستور 1976 فبمقتضى نص المادة 188 منه أقرت صراحة أنه "يمكن للمجلس الشعبي في نطاق اختصاصه أن ينشأ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة"، وهذا ما سار على خطاه دستور 1989 في نص مادته 151، وتكرس أيضا في دستور 1996 الذي تبنى الثنائية البرلمانية فأتت المادة 161 منه تقرر حق غرفتي البرلمان في إنشاء لجان تحقيق بالقول" يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها أن تنشأ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة"، **أكثر تفصيل أنظر:** عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص381.

الدستوري الأخير لسنة 2016 في المادة 180 منه بالقول: " يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة...".

فباعتراف المؤسس الدستوري الجزائري للبرلمان ومجلس الأمة على وجه الخصوص بممارسة هذه الآلية المعززة للعمل الرقابي يتطلب منا الوقوف على مفهوم هذه الآلية بما يحتويه من تعريف وخصائص وشروط **(الفرع الأول)**، ثم نتناول إجراءات سير لجان التحقيق وكذا الآثار الناتجة عن عمل لجان التحقيق ومدي فعاليتها في الارتقاء وتفعيل الدور الرقابي لمجلس الأمة **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: مفهوم التحقيق البرلماني

إذا كان السؤال البرلماني حق مقصور على طرفيه، فإن التحقيق البرلماني وسيلة رقابية متعددة الأطراف وهي حق للمجلس ككل من جهة، وتمكن الجهاز الحكومي الذي تتقصى الحقائق عن شأن يتعلق به أو يتحرى عما وقع في نطاقه، من الاطلاع على مخالفات و تجاوزات وكشف العيوب والمساوئ في جهازه الإداري وتقويمها أن وجدت من جهة أخرى[1]، وتعكس هذه الوسيلة مدى رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق، ويستقي من خلالها ما يريد من المعلومات اللازمة كي يقرر ما يشاء في شأن يدخل في اختصاص الحكومة[2]، ولأهمية هذه الآلية وخطورتها تحرص معظم دساتير الدول والقوانين المكملة لها بتنظيمها وتبيان شروط وإجراءات ممارستها، تاركة المجال للفقه للإلمام بمفهومها وتحديد بذلك تعريفها، والوقوف على خصائصها **(أولا)**، وكذا شروط ممارستها وفق خصوصية كل دولة والنظام السائد فيها**(ثانيا)**.

1- غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مرجع سابق، ص424 .

2- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2002، ص108.

أولا: تعريف وخصائص التحقيق البرلماني

لتوضيح المعنى الدقيق الذي ترمي إليه آلية التحقيق البرلماني والإحاطة بجميع جوانبه، وستلزم الأمر الوقوف على تعريفه حسب مختلف وجهات النظر ورؤى فقهاء القانون، وتحيد أهم الخصائص والسمات التي يتميز بها عن غيره من وسائل الرقابة البرلمانية.

1-تعريف التحقيق البرلماني: لقد تعددت تعاريف التحقيق البرلماني في الفقه الدستوري وتباينت من خلال تعدد الزوايا والرؤى التي استندوا إليها في تعريفاتهم حول المعنى الفقهي للتحقيق البرلماني، ونذكر منها ما يلي:

يعرف التحقيق البرلماني بأنه:" التحريات التي يقوم بها المجلس بنفسه أو بواسطة مجموعة من الأعضاء يعينها المجلس، وهي تنصب على جميع الموضوعات التي تهم الدولة"[1].

ويعرف أيضا التحقيق البرلماني هو:" إجراء يقوم به المجلس التشريعي أو يعهد به إلى لجنة مشكلة من عدد من أعضائه لبحث وتقصي موضوع محدد يقع في اختصاص السلطة التنفيذية بهدف الكشف عن المخالفات السياسية، في حال وجودها فيه وإعداد تقرير ختامي لعرضه على المجلس"[2].

وعرف أيضا بأنه" طريقة من طرق التحري التي تنظمها السلطة التشريعية من أجل الرقابة على أعمال الحكومة، أو هو مجموعة التحقيقات التي يقوم بها المجلس التشريعي عن طريق أعضائه من أجل الوصول هدف معين[3]".

---

1 -jcgues Desandre, les commissions Parlementaires D'enquête ou de contrôle en droit Français, thèse prise 11-1975, P2.

نقلا عن: هشام حسين علي الجبوري، مرجع سابق، ص 32.

2- سمير داود سليمان ومحمد حسب الحربي ، الإطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي دراسة مقارنة ، ط1 2017 ، دار السنهوري ، بيروت ، ص 143

3- JEFFEY Coldsuorthy, the soverelanty of parliament, oxford, 1999, P220.

نقلا عن: وسيم حُسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 79.

ويعرفه البعض الآخر أيضا على أنه" عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي، للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية، ووضع اقتراحات معينة (كتحريك المسؤولية السياسية، أو إصلاح ضرر معين، أو تلافي أخطاء معينة)، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير"[1].

ولعل أقرب التعاريف التي تتناسب مع ما نص عليه المشرع الجزائري خاصة وبالتحديد في المادة 180 من الدستور نذكر التعريف القائل أن التحقيق البرلماني هو: " شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة الجزائرية، وهنا تقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان، من أجل الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الاطلاع على كل المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع"[2].

من خلال ما تقدم يمكن القول أن معظم الفقهاء يتفقون على أن التحقيق البرلماني أهم آلية للرقابة البرلمانية تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة، بواسطة لجنة منبثقة من أعضاء البرلمان، تأخذ مظهرا جماعيا أعمق من الاستجواب، إذ أن هذا الأخير قد يدوم جلسة أو جلستين بينما التحقيق البرلماني قد يدوم شهور، وهذا ما يفتح المجال للبرلمان الكشف عن معلومات أو مخالفات أكثر خطورة من ما تكشفه أي آلية أخرى، وتسمح لأعضاء البرلمان من تحريك المسؤولية السياسية.

ويمكن القول أيضا أن وضع الآلية التحقيق في النظام الجزائري لا يختلف عما أتى به الفقه بخصوص هذه الآلية من كونها وسيلة في يد البرلمان لرقابة أعمال الحكومة، إلا أن طبيعة النظام السياسي الجزائري المتميز جعل من التحقيق البرلماني عديم الأثر والفعالية ويبرز ذلك من خلال مصير التقرير الذي تقدمه لجنة التحقيق وهذا سوف توضحه الدراسة لاحقا.

1- أدهم عبد القادر الحاج، مرجع سابق، ص143.

2- وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص80.

2- خصائص التحقيق البرلماني: من خلال ما تقدم من التعاريف السابقة التي ترمي إلى تحديد معنى التحقيق البرلماني يمكن أن نقف على جملة من الخصائص والسمات التي يتصف بها التحقيق البرلماني والمتمثلة في ما يلي:

أ- **إجراء التحقيق يعد حقا دستوريا للمجالس النيابية:** تستمد المجالس النيابية أحقيتها في أنشاء لجان تحقيق[1]، من طبيعة عملها لممارسة اختصاصاتها التشريعية والرقابية والتي تنص عليها غالبا دساتيرها، وتتشكل من بين أعضائها وتوكل لهم مهمة جمع المعلومات وتقصي الحقائق وكذا الفحص والمعاينة والاطلاع على الوثائق والمستندات في مختلف أنشطة الإدارات والمصالح الحكومية أو أي هيئة عامة مرتبطة بالسلطة التنفيذية[2]، وللوقوف على حقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الإقتصادية وغيرها من المواضيع ذات العلاقة بموضوع اللجنة التحقيقية[3].

ب- **يتعلق التحقيق البرلماني بقضية أو موضوع يدخل في الاختصاص الحكومي:** تضع هذه الخاصية الحكومة في خضوع للرقابة البرلمانية ويجب أن تكون المواضيع محل الرقابة البرلمانية متعلقة بالمصلحة العامة، والتي تمس مختلف الأنشطة والقطاعات الحكومية[4]، سواء تعلق الأمر بتقصير في الواجب أو فساد إداري أو مالي، وتهدف هذه الآلية إلى تزويد المجلس النيابي بمعلومات أو بحقائق حول موضوع معين يندرج بطبيعة الحال ضمن اختصاص الأجهزة الحكومية[5].

1-تعرف **لجان التحقيق** أنها" تلك اللجنة التي يشكلها المجلس التشريعي من أجل إلقاء الضوء على بعض الحقائق" أو " هي لجنة ينظمها البرلمان بهدف إجراء تحقيق بخصوص معضلة أو قضية أو فضيحة معينة، وبعد أن تنهي أعمالها وتضع تقريرها متضمنا توصيات لا يبقى لها وجود"، أنظر حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص172.

2- حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص173.

3- هشام حسين علي الجبوري، مرجع سابق، ص34.

4- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ج4، مرجع سابق، ص183.

5- هشام حسين علي الجبوري، مرجع نفسه، ص35.

ج- **إن التحقيق البرلماني بطبيعته هو تحقيق سياسي:** يتصف التحقيق البرلماني بكونه تحقيقا سياسيا[1]، نسبة الجهة التي أنيطت لها مهمة القيام به وهي جهة سياسية منبثقة من البرلمان، وهو ويختلف عن التحقيق القضائي، حيث أن الأول يقتصر على مراقبة أجهزة الحكومة والكشف عن ما قد يعتريها من نقص أو تقصير أو مظاهر فساد بعض الإدارات أو الشخصيات[2]، أو تبديد للأموال العامة، وقد ينتج عنه في بعض الأنظمة إثارة المسؤولية السياسية للحكومة سواء الفردية أو الجماعية[3]، بينما الثاني أي التحقيق القضائي يتنج عنه إذا ما ثبت الإدانة أو الفعل عقوبة يحددها قانون العقوبات، وبالتالي فإنه لا ينبغي للجنة التحقيق البرلماني أن تتناول بالتحقيق أمرا معروضا على القضاء وهذا ما نصت المادة 2/180 من دستور 1996 حسب آخر تعديل له في سنة 2016[4].

ثانيا: الشروط القانونية لإنشاء لجنة التحقيق بمجلس الأمة

تتعدد الأهداف من وراء إنشاء لجان التحقيق البرلمانية وتتنوع حسب الغاية التي أنشأت من أجلها، إلا أن أساس وجودها يبقى دائما يدور حول حق البرلمان بصفة عامة وحق مجلس الأمة بصفة خاصة في استجلاء النتائج الكامنة من وراء قيام الحكومة بهذا التصرف أو ذاك، ومدى ارتباطه بحدود ما نص عليه الدستور والتشريعات المعمول بها لإصلاح أي خلل في أجهزة الدولة ومحاسبة المتورطين في الفساد تحقيقا لمبدأ الرقابة البرلمانية.

1-يقصد **بالتحقيق السياسي** هو" التحقيق الذي تقوم به لجنة التحقيق أو لجنة تقصي الحقائق لبحث ودراسة وضع أو عمل من الأوضاع داخل أجهزة السلطة التنفيذية، بهدف الكشف عما يعتريها من مخالفات سياسية كانت أم إدارية أو مالية"، **أنظر:** مدحت أحمد يوسف غنايم، مرجع سابق، ص307.

2- ميلود خيرجة، آليات الرقابة التشريعية-دراسة مقارنة-، ط1، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2011، ص21.

3- حسن مصطفى البحري، مرجع نفسه، ص3.173.

4- تنص الفقرة الثانية من المادة 180 من الدستور الجزائري على أنه: "... لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي".

نظرا لشدة وحساسية ممارسة الآلية التحقيق البرلماني على منطق ومقتضيات مبدأ الفصل وحسن العلاقة بين البرلمان والحكومة[1]، فإن أحكام الدستور والقانون العضوي رقم 16-12 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 ، حددوا بالتفصيل جملة من الشروط المقررة لإنشاء وتشكيل وعمل لجان التحقيق، وهذا ما سنتناوله من خلال ما يلي:

1- الشروط المقررة قانونا لإنشاء لجنة التحقيق بمجلس الأمة:

لقد أجاز المؤسس الدستوري الجزائري طبقا لأحكام المادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2016، لأعضاء البرلمان إمكانية إنشاء لجان تحقيق في أي وقت، شريطة أن يتعلق التحقيق بقضايا ذات مصلحة عامة من جهة، وأن لا تنشأ لجان التحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي من جهة أخرى، إلا أن المشرع الجزائري تولى تنظيم هذه الآلية بموجب القانون العضوي 16-12، الذي خصص لها عشرة (10) مواد ابتداء من المادة 77 إلى غاية المادة 87 منه، وأضاف إلى الشرطين الدستوريين السابقين عدة شروط صارمة لإنشاء لجان تحقيق يمكن إجمالها في ما يلي:

أ- **شرط أن يتعلق إنشاء لجان التحقيق بقضايا ذات مصلحة عامة:** تطبيقا لأحكام الدستور اشترط المشرع الجزائري في المادة 77 من القانون العضوي 16-12، على وجوب أن تتعلق القضايا المراد التحقيق فيها بالمصلحة العامة، وذلك حينما لا يقتنع أعضاء المجلس بالبيانات والتوضيحات التي تتقدم بها الحكومة في إطار اختصاصها[2].

ولكن ما يعاب على هذا الشرط أنه أتى غامضا وغير محسوم فيه، فالإشكال الذي يطرح في من يتولى تحديد أن قضية معينة ذات مصلحة عامة دون غيرها؟.

1- عمار عوابدي، (عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص65.

2- بن سعيدان شايب، (مدى فعالية رقابة المجالس البرلمانية العليا على أعمال الحكومة)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد 17، سبتمبر 2007، ص37.

وهذا الشرط قد علق عليه الأستاذين عمار عوابدي وسعيد بوشعير، فحسب رأي الأستاذ عمار عوابدي في الشرط المصلحة العامة أن المؤسس الدستوري قد أتى" بمعيار مطاط وفضفاض في تحديد أهداف تشكيل لجان التحقيق البرلمانية، وذلك عندما نص على أنه يمكن لكل غرفة من البرلمان وفي إطار اختصاصها، أن تنشئ لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة"[1].

وأضاف الأستاذ سعيد بوشعير فيما يخص هذا الشرط" ... القول بالمصلحة العامة يعني أنها تمس مختلف الأنشطة والقطاعات طالما كانت لها صلة بالمصلحة العامة، دون تحديد لمعايير دقيقة تمكن من تصنيف القضايا التي يمكن إستبعادها أو إدراجها ضمن تلك القضايا"[2].

وتجدر الإشارة أيضا في سياق الحديث عن شرط المصلحة العامة أن نبرز الملاحظة الوجيهة التي أباداها الأستاذ صالح بلحاج عن حياد بعض لجان التحقيق التي أنشئها المجلس الشعبي الوطني عن المعنى الصحيح لعبارة المصلحة العامة – مصالح المواطنين–، حيث كان موضوع لجنتي تحقيق يهدف للدفاع عن مصالح حزبية بدرجة الأولى، ومثال ذلك موضوع لجنة التحقيق في نوفمبر 1997 المتعلق بنتائج الانتخابية وتوزيع المقاعد على الأحزاب في المؤسسات المحلية، أما لجنة التحقيق الثانية المنشأة في جانفي 2004 فقد اندرجت في سياق النزاع داخل حزب الأغلبية بين أنصار الأمين العام السابق لجبهة التحرير الوطني وأنصار رئيس الجمهورية السابق (المخلوع) [3].

ب– شرط أن لا يكون موضوع التحقيق محل إجراء قضائي: هذا الشرط يفرضه مبدأ الفصل بين السلطات، وما يرتبه من نتائج تحدد معالم العلاقة بين التحقيق القضائي والبرلماني، وما يعكسه من حظر تدخل أي سلطة في شأن من شؤون القضاء[4]، ولعل احترام هذا المبدأ أدى بالمؤسس الدستوري إلى دسترته في المادة 180 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2016 على غرار ما كان عليه الأمر قبل هذا التعديل، وتناوله المشرع بالتفصيل في المادة 80 من القانون العضوي 16–12على عدم إمكانية

1– عمار عوابدي، مرجع سابق، ص65.

2– سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص183.

3– صالح بلحاج، مرجع سابق، ص296.

4– محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص115.

إنشاء لجانه تحقيق في وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق ذات الإجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف، ويبلغ رئيس الغرفة المعنية اقتراح اللائحة المقبولة إلى الوزير المكلف بالعدل، قصد التأكد من أن الوقائع موضوع اقتراح اللائحة ليست محل إجراء قضائي قبل إحالتها على اللجنة المختصة بالموضوع لدراستها[1].

ج- **شرط النصاب القانوني لإنشاء لجنة التحقيق:** تنشأ لجان التحقيق البرلمانية بمجلس الأمة أو مجلس الشعبي طبقا لنص المادة 78من القانون العضوي المذكور أعلاه، بالتصويت من طرف أعضاء كل مجلس حسب الحالة على اقتراح لائحة وتودع لدى مكتب المجلس الشعبي أو مجلس الأمة، ويوقعها على الأقل عشرون(20) عضوا في مجلس الأمة أو عشرون(20) نائبا، على أن يتم إجراء التصويت على مستوى كل غرفة من البرلمان بشأن الموافقة على لائحة تأسيس لجنة التحقيق، فهذا الإجراء إذا تم بالموافقة على إنشاء اللجنة فإنه يمنحها الشرعية والمصداقية لمواجهة الحكومة[2].

ويمكن القول أن شرط توقيع لائحة إنشاء لجنة التحقيق من قبل عشرون(20) عضوا من مجلس الأمة أو من النواب يعد شرطا مبالغا فيه ويعدم مبادرة أعضاء البرلمان من حق إنشاء لجان التحقيق، خصوصا إذا كان تمثيل المعارضة البرلمانية قليل، فلا يتصور أن تنشئ الأغلبية لجان تحقيق في أعمال حكومة تساندها[3]، وهذا هو حال البرلمان الجزائري الذي تستحوذ على تشكيلته أحزاب السلطة والموالاة التي تعدم أي مبادرة لتفعيل الرقابة البرلمانية، وحال الممارسة في أرض الواقع شاهد على ما نقول، وبدرجة تأثر أكبر على مجلس الأمة الذي يعد أقل عددا من نظيره وتنعدم فيه المعارضة البرلمانية نظرا للهيمنة العددية لحزبي السلطة بالإضافة إلى الثلث الرئاسي الموالي للسلطة، حيث منذ إنشائه إلى حد اليوم لم يشهد له أن فعل هذه الآلية.

1- أنظر نص المادة 80 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

2- ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 146.

3- ذبيح ميلود، مرجع نفسه، ص147.

وهذا التشديد في النصاب الذي تميز به النظام القانوني الجزائري في تحريك آلية التحقيق البرلماني قابله من جهة تسهيل كبير في النظام الفرنسي حيث جعل من إجراء التحقيق حقا فرديا لكل عضو من أعضاء الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ[1]، ومن جهة أخرى نصاب معقول أخذ به مجلس الأمة الكويتي حيث اشترط أن يكون طلب التحقيق موقعا علية من خمسة أعضاء على الأقل[2].

د- **شرط إعلام كل غرفة نظيرتها والحكومة بإنشاء لجنة التحقيق:** نصت المادة 79 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر، على وجوب إعلام كل غرفة لنظيرتها وكذا الحكومة بإنشاء لجنة تحقيق، ويتم الاتصال بين الغرفتين عن طريق مكتب كل مجلس حسب الحالة، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 4/14 من النظام الداخلي للمجلس 2017[3]، بالقول يكلف رئيس المجلس كل عضو من المكتب بمهام محددة في هذه المادة ومنها مهمة العلاقات العامة وشؤون أعضاء المجلس وتنظيم اتصالاتهم مع كل الهيئات، أما الحكومة فيتولى الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان إعلام الحكومة بإنشاء لجنة تحقيق حسبما نصت عليه المطة 05 من المادة 4 من المرسوم التنفيذي 98-04 المحدد لصلاحيات هذا الوزير بالقول" يتابع الإجراءات الخاصة بالمراقبة التي يمارسها البرلمان[4].

هـ- **شرط تأقيت عمل لجنة التحقيق:** إذا كانت لجان التحقيق تعد لجانا برلمانية وذات طبيعة خاصة[5]، فهي كذلك تكتسي طابعا مؤقتا، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة(6) أشهر قابلة للتمديد، ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا، ابتداء من تاريخ مهمتها، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 81 من القانون العضوي 16-12.

1- محمد هاملي، مرجع سابق، ص156.

2- محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص121.

3- أنظر المادة 14 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

4- أنظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي 98-04، سالف الذكر.

5- هشام حسين علي الجبوري، مرجع سابق، ص107.

بناء على فحوى هذه المادة يمكن القول أن المشرع الجزائري حسن ما فعل حينما نص على الطابع المؤقت لعمل لجان التحقيق كأصل عام، لكن ما يرد عليه أنه لم يضبط بدقة المدة المحددة لانتهاء التحقيق، على خلاف من رأى بأن المشرع قد أولى عناية كبيرة لعامل الوقت وعلى لجنة التحقيق أن تأخذه في الحسبان[1]، وفي تقديرنا أن مدة ستة(6) أشهر معقولة أن لم تكن كافية لإتمام التحقيق خصوصا إذا ما قدمت الجهات المعنية بالتحقيق يد المساعدة لأعضاء اللجنة، لكن الإشكال الذي تطرحه هذه المادة يكمن في عدم تحديد المدة القصوى الإضافية في حالة طلب لجنة تحقيق تمديد المدة المقررة، وهذا ما تجاهله النظام الداخلي لمجلس الأمة على وجه الخصوص في مادته 107، فتحديد مدة التمديد تجعل من الأعضاء المكلفين بالقيام بالتحقيق يسرعون من وثيرة العمل، ويتفرغون لأداء مهامهم الأخرى المنوطة بهم.

و- **شرط حياد أعضاء لجنة التحقيق عن مبادرون بإنشائها:** لقد وضع المشرع الجزائري قيد على تشكيلة لجنة التحقيق إذ يمنع من خلاله أعضاء مجلس الأمة أو النواب البرلمانيين الموقعين على اللائحة من الانضمام إلى تشكيلة اللجنة[2]، وهذا ما اشترطته المادة 82 من القانون العضوي16-12 السالف الذكر على أن نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة الموقعين على لائحة إنشاء لجان التحقيق لا يمكن لهم بأي صفة أن يعينوا كأعضاء في اللجنة، وهذا ضمانا للحياد والموضوعية والشفافية أثناء ممارسة التحقيق.

لكن ما يرد على هذه المادة حين أسندت مهمة التحقيق إلى أعضاء غير الموقعين على لائحة إنشائها، ستؤثر سلبا على عمل اللجنة وقوة التحقيق وفعاليته، ويعيق قدرة اللجنة على جمع الحقائق والمعلومات[3]، على عكس لو شارك في تشكيلتها أعضاء من المبادرين بها، يكونون أدرى بالتجاوزات

1- عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص385.

2- نصت المادة 82 من القانون العضوي 16-12 على أنه " لا يعين في لجنة تحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة".

3- ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص147

والخرقات التي استدعت لإنشاء لجنة تحقيق[1]، بالإضافة إلى عامل آخر هو استئثار أعضاء البرلمان الموالين للحكومة وخصوصا بمجلس الأمة لطبيعة تشكيلته الحالية، بالعضوية في لجنة التحقيق سواء برغبتهم أو بإيعاز من الحكومة لتغطية عن التجاوزات المرتكبة، وبذلك نرى في تقديرنا ضرورة مراجعة هذه المادة بما يسمح لأصحاب المبادرة أو على الأقل جزء منهم بالعضوية في تشكيلة لجنة التحقيق.

ح- شرط التزام أعضاء لجنة بسرية التحقيق: يعد هذا الشرط أساسي وإلزامي في عمل أي لجنة كانت لضمان الحياد والموضوعية والسير الحسن لعملها، وهذا ما أوجبه المشرع الجزائري في المادة 83 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر بخصوص لجنة التحقيق البرلماني، حيث أجبر أعضاء لجنة تحقيق على التقيد بالسرية أثناء التحريات أو المعاينات

خ- شرط تسليم تقرير اللجنة إلى الجهات المحددة قانونا: تعد مرحلة تسليم التقرير آخر مرحلة يمر بها التحقيق البرلماني قانونا[2]، بعد أن تتخذ اللجنة كافة الإجراءات اللازمة للحصول على المعلومات ووثائق ومستندات التي حصلت عليها من الجهات المعنية بالتحقيق، أو ما تم الحصول عليه أيضا من توضيحات وشروحات خلال الزيارات الميدانية وكذلك من خلال الاستماع ومناقشات للشهود والمختصين على أرض الواقع حول موضوع التحقيق[3]، تضع لجنة التحقيق تقريرها عن الموضوع ويسلم إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس مجلس الشعبي الوطني حسب الحالة، ويبلغ هذا التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يوزع على أعضاء مجلس الأمة أو على النواب حسب الحالة[4]، من أجل إطلاع البرلمان على النتائج المتوصل إليها في التحقيق، وإعلامهم بحقيقة الوضع.

الفرع الثاني: إجراءات عمل لجنة التحقيق البرلماني ومدى فعاليتها بمجلس الأمة:

أقر المؤسس الدستوري الجزائري صراحة لغرفتي البرلمان حق تشكيل لجنة تحقيق في أي وقت، وفق شروط دستوريا يجب مراعاتها قبل إنشائها، تاركا المجال للمشرع الجزائري من خلال القانون العضوي

1- محمد هاملي، مرجع سابق، ص159.

2- عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص388.

3- إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص211.

4- أنظر نص المادة 86 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

16-12 لتفصيل أكثر في هذه الشروط وغيرها ليتم تحريك هذه الآلية وفق ضوابط صارمة ومشددة، لنفرد النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بذكر أهم الإجراءات المتخذة لإنشاء وتكوين لجنة تحقيق على مستواه **(أولا)**، وتختتم لجنة تحقيق أعمالها بتسليم تقريرها حول موضوع إلى الجهات المحددة قانونا، ويمكن أن تفتح مناقشة حول نشر التقرير من عدمه، ليتضح في الأخير مدى تأثير هذه الآلية في تعزيز الرقابة البرلمانية الموكلة دستوريا لمجلس الأمة**(ثانيا)**.

أولا: إجراءات إنشاء وتكوين لجنة التحقيق البرلماني وفق النظام الداخلي لمجلس الأمة

لقد تناول النظام الداخلي لمجلس الأمة أهم المراحل والإجراءات التي تمر بها لجنة تحقيق البرلمانية، بداية بإيداع مقترح إنشاء لجنة التحقيق بمكتب مجلس الأمة، ليحال على اللجنة الدائمة المختصة لإبداء رأيها وإعداد تقرير حوله يتم عرضه على أعضاء مجلس الأمة لتصويت عليه، هذا الإجراء الأخير يسمح للجنة التحقيق بتشكيل أعضائها وفق شروط وضوابط محددة قانونا، ومزاولة عملها الذي أنشأت لأجله وهذا ما سوف نتعرض له وفق ما يلي:

1- إنشاء لجنة التحقيق وفق النظام الداخلي لمجلس الأمة: تكفل القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان في جملة من المواد، تنظيم سير التحقيق البرلماني منذ إيداعه على مستوى مكتب كل غرفة حسب الحالة، إلى غاية اختتامه بتقديم التقرير وفق شروط وضوابط أقل ما يقال عنها أنها صارمة ومشددة، ليترك للنظام الداخلي لكل غرفة تحديد إجراءات إنشاء وتكوين لجنة التحقيق، وهذا ما تناوله النظام الداخلي لمجلس الأمة في الفصل الرابع من الباب الثامن المتعلق بإجراءات رقابة مجلس الأمة على عمل الحكومة، وخصص لهذه الآلية ثمانية(8) مواد إجرائية مقتضبة ابتداء من المادة 100 إلى غاية المادة 107 من القانون، تتعلق بمراحل سير التحقيق البرلماني على مستوى هذه الغرفة.

أ- إيداع مقترح إنشاء لجنة التحقيق لدى مكتب المجلس: نصت المادة 100 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على أن يودع اقتراح اللائحة المتضمن إنشاء لجنة التحقيق لدى أمانة مكتب المجلس من

قبل مندوب أصحابه، ويوقع عليه في سجل خاص[1]، ليتولى مكتب المجلس دراسة مقترح إنشاء لجنة تحقيق وفق الشروط المقررة دستوريا وقانونا، ومتى استوفت المبادرة الشروط يحيلها رئيس المجلس على اللجنة المختصة لإبداء رأيها، وفي حالة رفض المقترح من قبل مكتب المجلس، يبلغ قرار الرفض معللا إلى مندوب أصحاب الاقتراح[2].

ب- **دراسة مقترح لجنة التحقيق على مستوى اللجنة الدائمة المختصة:** بعد قبول مقترح لائحة إنشاء لجنة التحقيق من قبل مكتب مجلس الأمة، يحيله رئيس المجلس على اللجنة الدائمة المختصة، لتتولى هذه الأخيرة فحص المقترح ومدى ملائمته واحترامه للشروط المحددة دستوريا[3]، وتعد تقريرا بذلك وتعرضه في الجلسة المنعقدة لتصويت أعضاء المجلس عليه، حسب الإجراءات المعمول بها قانونا.

ج- **التصويت أعضاء مجلس الأمة على مقترح إنشاء لجنة التحقيق:** تعد مرحلة التصويت على مقترح اللائحة المرحلة الحاسمة لإقرار ميلاد لجنة التحقيق، وإعطائها الضوء الأخضر لدخول في مرحلة تشكيل أعضائها ومباشرة مهمتها في التحقيق، والمعمول به في هذا الشأن يقضي أن يتم تسجيل نص اللائحة في جدول أعمال المجلس[4]، وتنعقد بعد ذلك الجلسة المخصصة للتصويت على مقترح إنشاء لجنة التحقيق بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، ورأي اللجنة الدائمة المختصة في الموضوع، لتتم بعد ذلك عملية التصويت بأغلبية الأعضاء الحاضرين، شريطة أن لا تُجرى في هذه الجلسة أي مناقشة في الموضوع[5].

1- أنظر المادة 100من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2- أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 100 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

3- عمرون شهرزاد، واقع لجان التحقيق البرلمانية في الجزائر، رسالة ماجستير، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014-2015، ص 59.

4- عمرون شهرزاد، مرجع سابق، ص 58.1

5- أنظر المادة 78 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر، وكذا الفقرة الثانية والثالثة من المادة 102 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2- **ضوابط تشكيل لجنة التحقيق والسلطات المقررة لها:** حدد القانون العضوي والنظام الداخلي لمجلس الأمة كيفية تشكيل لجنة التحقيق، بالإضافة إلى الاعتراف لها بجملة من السلطات تمكنها من القيام بعملها على كمل وجه[1]، وتحقيق الغاية من إنشائها.

أ- **ضوابط تشكيل لجنة التحقيق:** تتشكل لجنة التحقيق من بين أعضاء مجلس الأمة، ويستبعد من العضوية فيها الأعضاء الموقعين على اقتراح اللائحة الخاصة بإنشائها[2]، حيث أقر النظام الداخلي في مادته 103 أنه يتم تعيين أعضاء لجنة التحقيق وفق نفس الشروط التي تحكم تشكيل اللجان الدائمة بالمجلس، وبالرجوع إلى المادة 17 من النظام الداخلي نجدها نصت على أن اللجان الدائمة تتشكل عن طريق توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها، بحيث تساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة برلمانية نسبة عدد أعضائها مقارنة بالعدد الأقصى لأعضاء اللجنة المحدد في المادة 23 من نفس النظام[3]، على أن ترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي نسبة 0,50، وبعد تحديد عدد أعضاء لجنة التحقيق، يجري انتخاب مكتب لجنة التحقيق من قبل أعضائها، ويضم الرئيس ونائباً أو أكثر للرئيس ومقررا، ويتم تنصيب لجنة التحقيق من طرف رئيس مجلس الأمة لتباشر أشغالها رسميا فور ذلك[4].

ب- **السلطات المقررة قانونا لجان التحقيق:** حتى تؤدي لجان التحقيق المهام المنوطة بها، لابد من الاعتراف لها بجملة من السلطات لممارسة عملها، إذ بدونها تظل عاجزة عن القيام بدورها في التحقيق[5]، ولضمان حسن سير أشغالها وضع النظام الداخلي لمجلس الأمة تحت تصرف لجنة التحقيق كل الوسائل

1- محمد هاملي، مرجع سابق، ص164.

2- صالح بلحاج، مرجع سابق، ص293.

3- نصت المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على أن "تتكون لجنة الشؤون القانونية والإدارية...، وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية من خمسة عشر(15) إلى تسعة عشر(19)عضوا على الأكثر، وتضم بقية اللجان الدائمة من عشرة(10) أعضاء إلى خمسة عشر(15) عضوا على الأكثر".

4- أنظر المادة 104 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

5- محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص116.

المادية والبشرية[1]، بالإضافة إلى عدة السلطات منحها لها المشرع في المادتين 84 و85 من القانون العضوي 16-12 تمكنها من أداء مهمتها على أكمل وجه، وهذا ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية[2]، التي قسمت هذه السلطات إلى ثلاث أنواع: سلطات تمارس على الوثائق والمستندات وأخرى تتعلق بالأشخاص وأخيره تتصل بالأمكنة، وهذا ما سوف نتعرض له فيما يلي:

- **سلطات لجنة التحقيق المتعلقة بالوثاق والمستندات:** تتمثل هذه السلطة في حق أعضاء لجنة التحقيق في الاطلاع على وثائق الإدارة، والحصول على الصور اللازمة من المستندات[3]، أو أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، وهو ما أكد عليه القانون العضوي 16-12[4]، غير أن هذه السلطة لم تأتي على إطلاقها بل قيدتها المادة 85 من نفس القانون العضوي بعدم حصولها على الوثائق التي تكتسي طابعا سريًا واستراتيجيًا يهم قطاع الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي.

- **سلطات لجنة التحقيق بالنسبة للأشخاص:** مكن المشرع الجزائري أيضا أعضاء لجنة التحقيق من سلطة استدعاء كل شخص ترى ضرورة الاستماع إلى أقواله أو شهادته تستفيد منها اللجنة لسير التحقيق[5]، غير أن المشرع ضيق من هذه السلطة في حالة ما إذا تعلق الأمر بالاستماع إلى أعضاء الحكومة وأحاطها بضوابط أفصحت عنها المادة 84 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر، حيث يتولى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة إرسال طلبات الاستماع إلى الوزير الأول، ليتم ضبط برنامج الاستماع إلى أعضاء الحكومة بالاتفاق مع الوزير الأول، وبخصوص برنامج لجنة التحقيق المتعلق بالمعاينات والزيارات إلى المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها قصد

1- أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 104 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2- محمد باهي أبو يونس، مرجع نفسه، ص116.

3- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص414.

4- أنظر المادة 84 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.

5- محمد هاملي، مرجع سابق، ص165.

المعاينة الميدانية للاستماع إليهم، تتولى السلطة السلمية التي يتبعون إليها توجيه استدعاء إليهم مرفق ببرنامج عمل لجنة التحقيق.

وفي حالة عدم الامتثال أي منهم أمام لجنة التحقيق اعتبره المشرع الجزائري تقصيرا جسيما يدون في التقرير وتتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤوليتها[1]، وكل هذا كأقصى عقوبة مقررة في النظام الجزائري الحالي مقارنة بما أخذ النظام الفرنسي، فنجد أن هذا الأخير قد تجاوز مجرد الاعتراف للجنة التحقيق بسلطة الاستماع ليمنحها بموجب القانون 20 يوليو 1991 سلطة الإلزام والإجبار[2]، والتي تعطي الحق للجنة التحقيق أن تستدعي بالقوة الجبرية أي شخص ترى ضرورة الاستماع إلى شهادته، ويتخذ هذا الإجراء بقرار من رئيسها، وفي حالة الامتناع عن الشهادة أو رفض حلف اليمين أو في حالة الإدلاء بشهادة كاذبة، يقوم رئيس هذه اللجنة بإخطار وزير العدل لتحريك الدعوى الجنائية ضده، ويتحمل الجزاء فعله[3].

- **سلطة لجنة التحقيق على الأمكنة:** وتتمثل هذه السلطة في إعطاء الحق لأعضاء لجنة التحقيق من أجل الانتقال والتفحص والمعاينة الميدانية لأي مكان متعلق بمحل التحقيق[4]، وهذا ما نصت عليه المادة 84 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر، إلا أنه في النظام الفرنسي قد وسع من ناحية النطاق المكاني للزيارات الميدانية، ليتعدى التحقيق من داخل البلاد، ليصل الى الجواز إليها أيضا الانتقال إلى خارج الأراضي الفرنسية إذا كان التحقيق يقتضي ذلك، على أن تقع نفقات الانتقال والزيارات على عاتق المجلس الذي تتبعه[5].

1- أنظر المادة 84 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر.
2- محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص117.
3- يوسف راشد فليفل، مرجع سابق، ص415.
4- محمد باهي أبو يونس، مرجع نفسه، ص118.
5- محمد هاملي، مرجع سابق، ص 167.

ثانيا: أثر لجنة التحقيق وانعدام فعاليتها بمجلس الأمة

عند الانتهاء لجنة التحقيق من أشغالها، ينتج عن هذه المرحلة الأخيرة بالتبعية وجوب تقديم لجنة التحقيق لحصيلة عملها إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة، في شكل تقرير يتضمن خطة العمل المعتمدة من قبل اللجنة والأماكن التي تمت زيارتها والأشخاص الذين تم الاستماع إليهم، بالإضافة إلى تسليم وجوبا كل الوثائق والمستندات التي اطلعت عليها[1]، ويتضمن التقرير أيضا التوصيات التي تراها اللجنة مناسبة لمعالجة موضوع التحقيق[2].

ليقوم بعد ذلك رئيس مجلس الأمة بتقديم وتبليغ التقرير حسب ما نص عليه القانون إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يوزع على أعضاء مجلس الأمة من أجل الاطلاع على نتائج التحقيق النهائي، وتقرر الغرفة مدى إمكانية نشر تقرير اللجنة دون مناقشة بعد الاستماع إلى عرض موجز حول الموضوع من طرف مقرر اللجنة، وإن كان بإمكان مجلس الأمة فتح مناقشة في جلسة مغلقة فيما يخص نشر التقرير من عدمه[3].

ويمكن القول أن تقرير لجنة التحقيق وما يحتويه من نتائج وتوصيات يبقى سريا لا تترتب عنه أية مسؤولية للحكومة، ومن ثمة الأثر أو النتيجة الوحيدة المحتملة هي صدور قرار شخصي انفرادي من رئيس الجمهورية أو من السلطة السلمية تعاقب فيه الأشخاص المدانين، وعندها تعود النتيجة والفضل حسب قول الأستاذ سعيد بوشعير" إلى رئيس الجمهورية وليس للبرلمان، مع أنه هو المتسبب بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في وقوع الخروقات التي أظهرها التقرير أثناء تنفيذ برنامج الرئيس، وسمحت أجهزة

1- نصت الفقرة الرابعة من المادة 106 على أن " تسلم لجنة التحقيق وجوبا كل الوثائق والمستندات التي بحوزتها حول الموضوع، إلى رئيس المجلس، عند انقضاء المدة المحددة قانونا".

2- محمد هاملي، مرجع سابق، ص 167.

3- أنظر الفقرة الثالثة من المادة 106 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

السلطة التنفيذية باطلاع اللجنة على خلفيات حدوثها وكان بأحرى بها أن تتجنب حدوثها بما لها من وسائل قبل مبادرة البرلمان بالتحقيق فيها"[1].

أما بالنسبة لفعالية آلية التحقيق البرلماني بالنسبة لمجلس الأمة، فتظهر الممارسة العملية أنه لم يولي أهمية لهذه الآلية، ولم ينشأ أي لجنة تحقيق منذ ميلاده إلى يومنا هذا، لتمكنه من معرفة حقيقة نشاط الحكومة[2]، وبالتالي حتى يتم تقييم هذه الآلية ومدى نجاعتها بالنسبة للباحثين في هذا المجال.

وفي المقابل يمكن القول أن عدم استخدام مجلس الأمة لهذه الآلية الفعالة في الرقابة على أعمال الحكومة يرجع في تقديرنا إلى سببين أساسيين يرجع أولهما إلى طبيعة النظام السياسي الجزائري الذي غلب السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية إن لم نقل جعلها تابعة لها تحت ذريعة عقلنة البرلمان، ويتجسد ذلك من خلال التشديد القانوني في شروط وإجراءات استعمال مختلف وسائل الرقابة البرلمانية وليس آلية التحقيق بعينها، وثانيهما يرجع كذلك إلى طبيعة تشكيلة مجلس الأمة الذي منذ نشأته إلى يومنا هذا يحتلها أو يسيطر عليها حزبي السلطة بالإضافة إلى الثلث المعين هذا الأخير الذي يدعم بطبيعة الحال مركز رئيس الجمهورية صاحب الفضل في تعيينه، ولم تفسح حزبي السلطة المجال للمعارضة للوصول إلى المجلس بسبب التزوير وشراء الذمم، وحتى وأن وصلت فيكون تمثيلها ضئيل ولا يتعدى نصابه تشكيل مجموعة برلمانية بالمجلس، وهاذين السببين يعضدا الرأي القائل بضعفه وعدم الجدوى من وجوده، ولتجنب ذلك يجب مراجعة صلاحياته الرقابية للمجلس بما يكفل له ممارستها.

1- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ج4، ص185.

2- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص436.

المبحث الثاني:

مدى فعالية رقابة مجلس الأمة في المجال المالي

تمتد رقابة مجلس الأمة على أعمال السلطة التنفيذية إضافة لما سبق ذكره في المبحث الأول، إلى رقابة أخرى تندرج ضمن رقابة جمع المعلومات والغير المحدثة للمسؤولية والمتعلقة بالمجال المالي خصوصا، لما لها من أهمية اقتصادية وإدارية للدولة وتكون هذه الرقابة بوسائل وأدوات رقابية أقرها الدستور في معظم الدول العالم، إذ تظهر هذه الرقابة بصفة جلية عند اعتماد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة وكذلك عند اعتماد حسابها الختامي[1].

وتنقسم الرقابة التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة إلى رقابة السابقة على قانون المالية قبل تنفيذه، والتي من خلالها تتاح الفرصة لأعضاء البرلمان سواء نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، من الاطلاع على ميزانية الدولة والمساهمة في ترشيد نفقاتها وبسط رقابتهم عليها، لأن اختصاص السلطة التنفيذية بتنفيذ الميزانية لا يمكن أن يتم قبل أن يتم المراجعة تطبيقا لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ.

وتعد الرقابة المالية لأعضاء البرلمان سببا من أسباب ظهور الرقابة السياسية على أعمال الحكومة[2]، رغم تولي الحكومة زمام إعداد قانون المالية بصفة منفردة لامجال لمشاركة البرلمان فيها، ليقوم مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني من جهتهما بالرقابة السابقة على تنفيذ الميزانية أو ما يعرف برقابة المصادقة وفق ضوابط دستورية مشددة تكاد تعدم الرقابة السابقة (المطلب الأول)، كما يقوم مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني أيضا بالرقابة اللاحقة أثناء وبعد تنفيذ الميزانية العامة للدولة أو ما يعرف بالرقابة المرافقة واللاحقة(المطلب الثاني).

1- أدهم عبد القادر الحاج، الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة-دراسة مقارنة-، د.ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016، ص 46.

2- عمار عباس، مرجع سابق، ص ص 163-164.

المطلب الأول: قانون المالية بين الهيمنة التنفيذية في الإعداد وقصور الرقابة البرلمانية السابقة عليه

تعد الاختصاصات التشريعية في المجال المالي من أهم الاختصاصات الموكلة للبرلمان، بل تسبق تاريخيا الاختصاصات التشريعية الأخرى[1]، ويعود ذلك لكون أن المجالس التشريعية وجدت في الماضي لإقرار الضرائب التي يتطلبها الحكم، تطبيقا لقاعدة لا ضريبة دون تمثيل[2]، لذا فإن الوظيفة المالية من أقدم الاختصاصات التشريعية[3]، وتعد السبب التاريخي لنشأة النظام البرلماني في موطنه الأصلي وهو انجلترا[4]، حيث كان في بداية الأمر الملك هو من يفرض الضرائب دون حاجة إلى الرجوع إلى البرلمان، ولكن بصدور العهد الأعظم عام 1215م، قضى بعدم جواز فرض أي ضريبة إلا بالموافقة البرلمان[5]، وفي عام 1628 أصبح من الضروري اعتماد الإيرادات والمصروفات من السلطة التشريعية(ممثلو الشعب)[6]، مما أدى إلى اتساع سلطات البرلمان في مجال التشريع المالي، لاسيما الميزانية العامة وما يتعلق بها، فقد كان البرلمان يتولى عملية وضع الميزانية العامة للدولة، وهو من يقرر فرض الضرائب وتقدير الواردات والنفقات وغيرها، وبذلك تمكن البرلمان من السيطرة على الحكومة وفرض رقابته عليها من أجل عدم الإسراف في تسيير المال العام[7].

1- شاخوان صابر أحمد زنكنه، مدى فعالية الدور الرقابي للبرلمان، مرجع سابق، ص140

2- غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مرجع سابق، ص ص 289-290.

3- قد سبق الاختصاص المالي للبرلمان اختصاصه التشريعي، حيث قررت الثورة الفرنسية منذ قيامها حق الشعب في مناقشة الميزانية، وهذا مانصت عليه المادة 14 من وثيقة إعلان حقوق الإنسان الصادرة بتاريخ 1789 على أن كل المواطنون يملكون الحق في الإطلاع على بنود الميزانية سواء بأنفسهم أو عن طريق ممثليهم وأيضا في الموافقة على فرض الضرائب وتحديدها وقاعدتها وإعادة تغطيتها ومدتها، أكثر تفصيل أنظر: سهام العيداني، قانون المالية بين اختصاص السلطتين التنفيذية والتشريعية، أطروحة دكتوراه في القانون تخصص المالية العامة و التشريع الضريبي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة علي لونيسي البليدة 2، 2018-2019، ص ص 163-164.

4- شاخوان صابر أحمد زنكنه، مدى فعالية الدور الرقابي للبرلمان، مرجع سابق، ص140.

5- أومعمر أبو بكر نسيم، الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014-2015، ص46.

6- محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، ط2، دار الميسرة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص141.

7- وديع دخيل إبراهيم، مرجع سابق، ص163.

ولكن بتقدم التيار الديمقراطي أصبحت البرلمانات تميل إلى الصرف والحكومة هي من تحاول الحد منه[1]، وهذا ما نتج عنه تراجع تحكم البرلمان في المجال المالي وأدى إلى أن معظم الدساتير أكدت على أن تقدم مشاريع قوانين المالية من قبل الحكومة مع تقييد حق البرلمان في ذلك، وهذا ما سار عليه أيضا المؤسس الدستوري الجزائري إذ مكن الحكومة وإفرادها بتحضير وإعداد مشروع قانون المالية، بينما لا يتعدى دور البرلمان سوى المناقشة المحدودة زمنيا لضرورة التصويت على ميزانية الدولة[2]، في أجل محدد مسبقا دون تجاوزه وإلا تم إصداره بموجب أمر من قبل رئيس الجمهورية[3].

وتأسيسا على ما تقدم سيجري تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع الأول مدى هيمنه واحتكار الحكومة للمجال المالي، أما الفرع الثاني فهو رقابة مجلس الأمة على اعتماد الميزانية العامة للدولة.

الفرع الأول: هيمنة الحكومة في إعداد الميزانية العامة للدولة

إن التدهور الذي أصاب البرلمان في ممارسة وظيفته في المجال المالي، يتجلى أولا في عدم كفاءة وخبرة البرلمانيين وقدرتهم في إعداد الميزانية، على اعتبار أن إعدادها يتطلب تحديد المسائل ذات الطبيعة الفنية وإدارية المتصلة بتحديد الموارد الاقتصادية التي تخصص لإشباع الحاجات العامة لتحقيق الأعراض الاقتصادية والاجتماعية للدولة من جهة[4]، وثانيا في التقييد الدستوري لسلطة البرلمان في التشريعات المالية، ويتمثل القيد الأول في منع أعضاء البرلمان من المبادرة باقتراح أي قانون من شأنه أن يؤدي إلى الزيادة في النفقات أو تخفيض في الموارد العمومية والذي قد يسبب في ما يعرف بالعجز غير المتحكم فيه[5]، وهذا ما أشارت إليه المادة 139 الدستور على أن " لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو

1- غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مرجع سابق، ص 290.

2- أنظر المادة 11/140 التي نصت على أن البرلمان له حق "التصويت على ميزانية الدولة".

3- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 439.

4- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة- مدخل لدراسة أصول الفن المالي للإقتصاد العام-، د.ط، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص298.

5- يحدث العجز غير المتحكم فيه: في حالة عدم اقتراح مصدر لتمويل النفقات الجديدة أو تعويض التخفيض في موارد الميزانية وهو ما يؤثر سلبا على توازنات الميزانية العامة للدولة، وينتج هذا العجز وفق المعادلة التالية: تقديرات تتضمن (إيرادات الميزانية + مقترحات تتضمن تخفيض في الموارد العمومية)- تقديرات تتضمن(نفقات الميزانية + مقترحات تتضمن نفقات إضافية) تسيير ميزانية بعجز غير متحكم فيه، أنظر: محمد بريك، (المادة121 من الدستور والممارسة العملية

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"، أما القيد الآخر الذي وضعه الدستور في المادة 11/138 منه، والمتمثلة في إمكانية إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر وبالتالي إعطاء صلاحية خطيرة للحكومة في تنفيذ الميزانية دون موافقة البرلمان.

رغم كل هذا التقييد الدستوري إلا أن المؤسس الدستوري من جهة أخرى، قد أجاز للبرلمان صلاحية التشريع بقانون عضوي في مجال القانون المتعلق بقوانين المالية[1]، إلا أن البرلمان لم يمارس هذه الصلاحية منذ أن أقرها دستور 1996إلى غاية 2018 ووضع الإطار العام للحكومة في عملية إعداد القانون المالية[2]، وبالرغم من صدور القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية بعد طول انتظار[3]، إلا أنه تم تعليق العمل به إلى غاية سنة 2023 بموجب نص المادة 89 منه[4]، وأجاز المجلس الدستوري هذا التعليق[5]، ويمكن القول أن تأخير دخول القانون العضوي 18-15 حيز التنفيذ يمد من عجز وضعف البرلمان هذا المجال.

ويمكن القول أيضا أن الأسباب السالفة كانت كفيلة لتراجع دور البرلمان في اقتراح قوانين المالية وفسح المجال واسعا أمام السلطة التنفيذية للهيمنة على المجال المالي في مرحلة الإعداد وتحضير الميزانية العامة للدولة وما بعدها من مراحل.

=للمجلس الشعبي الوطني عند دراسة مشاريع قوانين المالية)، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11 لسنة 2014، ص55.

1- أنظر المطة السادسة من المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بجامعة باجي مختار بعنابة، 2006-2007، ص134.

3- القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الصادر في ج ر العدد 53 بتاريخ 02 سبتمبر 2018.

4- نصت المادة 89 من القانون العضوي 18-17 على أن" يكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون يحضر وينفذ وفقا لأحكام هذا القانون العضوي، ويحضر كذلك قانون تسوية ميزانية 2023 وفقا لأحكام هذا القانون العضوي...".

5- أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.ق.ع/م.د/18 المؤرخ في 02 أوت 2018، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية للدستور، الصادر في ج ر العدد 53 بتاريخ 02 سبتمبر 2018.

ومن خلال ما تقدم وللبحث في كيفية إعداد قانون المالية على مستوى الحكومة، وجب الحديث

في البداية عن مفهوم الميزانية وعلاقتها بقانون المالية، نظرا لأهميتها وأولوية التي توليها الدساتير لها، باعتبارها العصب المحرك للدولة في تسيير شؤون البلاد والتي يتضمنها قانون المالية أو كما كان يصطلح عليه في القانون الفرنسي بقانون ميزانية الدولة[1](أولا)، ثم نتطرق لمراحل إعداد قانون المالية بإيجاز بحكم أنها لا تختلف عن مراحل إعداد أي مشروع قانون آخر في عمومها(ثانيا).

أولا: الميزانية العامة وعلاقتها بقانون المالية:

لقد تم تداول المصطلحين" قانون المالية والميزانية" منذ القدم بشكل واسع إلى درجة الاختلاط والتداخل بينهما مما يصعب التمييز أو التفرقة بينهما، إلا أنه في الحقيقة مصطلح قانون المالية أوسع من مصطلح الميزانية أو الموازنة حيث يضم مجموعة من الحسابات من بين الحسابات المتميزة عن غيرها كالميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة، وما الميزانية إلا حساب من بين الحسابات المتميزة عن غيرها كالحساب الختامي[2].

1- مفهوم الميزانية العامة: يتفق كتاب المالية بأن الميزانية أو الموازنة هي عمل سياسي يعبر عن فلسفة الدولة السياسية والاقتصادية، ومع تطور مفهوم الدولة وفلسفتها من الدور التقليدي (الحارسة) إلى الدولة المتدخلة ثم إلى الدولة الاشتراكية أدى هذا التطور إلى التأثير على الموازنة في مفهومها وأهدافها وفي فلسفة الدولة ووظائفها[3].

يقتضي التعرف على مفهوم الميزانية العامة تحديد المقصود من ماهيتها، ثم التعرض إلى التفرقة بينها وبين الحساب الختامي.

1- يعود ظهور مصطلح قانون المالية لأول مرة إلى القانون الفرنسي، حيث أنه في بداية مطلع القرن التاسع عشر وبالتحديد في سنة 1862 عرف القانون الفرنسي مصطلح قانون ميزانية الدولة ليتحول بعد ذلك بموجب الأمر الصادر في 2 جانفي1959 إلى قانون المالية، أنظر أكثر تفصيل: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص158.

2- سهام العيداني، مرجع سابق، ص60.

3- عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط1، دار الحامد، الأردن،2007، ص ص 504-505.

يستخدم كل من الفقه الاسلامي والتشريع القانوني مصطلحين الأكثر شيوعا وتداولا في هذا المجال المالية العامة وهما "الميزانية العامة، الموازنة العامة"، وكلاهما يدل على مضمون واحد، وتجسد في شكل قانون[1] يسمى قانون المالية، رغم أن بعض الخبراء العرب في مجال المالية دعوا إلى تبني اصطلاح الموازنة بدلا من الميزانية لعدم تطابق المعنى بين العبارتين[2]، والالتزام باستعمال الموازنة من قبل التشريع والفقه وتم ذلك في اجتماعهم في القاهرة عام 1972، مما أدى إلى تبنيه فعلا من قبل المشرع المصري والسوري[3] ولم تأخذ به دول أخرى من بينها الجزائر.

أ- التعريف الفقهي للميزانية العامة: عرفت الميزانية عدة تعريفات فقهية لكنها وإن اختلفت في المبنى، فإنها تتفق في المعنى إذ تدور في الأخير حول جوهر واحد ونذكر منها:

يعرفها بعض من الفقه على أنها: " بيان تقديري لإيرادات الدولة ونفقاتها عن مدة مستقبلية تحدد عادة بسنة ميلادية"[4].

1- يرى بعض الكتاب أن: قانون المالية لا يعد قانونا بالمعنى الدقيق لكلمة قانون، لأنه لا يتضمن قواعد موضوعية مجردة كباقي القوانين، فهو قانونا من حيث الشكل فقط، على أساس أن الميزانية عمل إداري ولا تقرر قواعد عامة ودائمة، وإنما هو إجازة من جانب البرلمان للتقديرات الواردة في الجدول المحاسبي التقديري، أنظر في ذلك أيضا:

- بدر محمد حسن عامر الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة،2011، ص322؛ أنظر أيضا:
- عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص275؛
- غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مرجع سابق، ص292.

2- ينتقد الدكتور فوزي عطوي حسب رأيه، الباحثون في العلوم المالية الذين يستعملون عبارة "ميزانية الدولة" بدلا من "موازنة الدولة"، أن استعمال عبارة الميزانية يدل على" **Bilan** وأن معنى لفظة الموازنة يدل على" **Budget**" هذه الأخيرة التي تعني الصك التقديري التفصيلي المعتمد من السلطة المختصة لنفقات الدولة ولواردتها العامة خلال مدة سنة، ويضيف الكاتب أن استعمال معنى الميزانية غير دقيق ويؤدي إلى محذور الخلط بين الوضع الحسابي المستقبلي للقطاع العام والوضع الحسابي الماضي للقطاع الخاص، فضلا على أن موازنة الدولة بالمعنى الحرفي للكلمة يفترض التوازن بين الواردات والنفقات، بينما الميزانية في نطاق النشاط الخاص تحتمل الربح والخسارة، فتشيل كفة وترجح كفة وذلك ليس من الأهداف السياسية التي ترمي إليها الدول في رسم حدود موازناتها العامة؛ أنظر أكثر تفصيل: فوزي عطوي، المالية العامة – النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص319.

3- أدهم عبد القادر الحاج، مرجع سابق، ص48.

4- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص272.

أو هي أيضا" برنامج النشاط المالي للدولة الذي يشمل مجموع نفقاتها وواردتها التي تقررها مسبقا لسنة على العموم، وتقترن بالصفة الإجبارية عن طريق السلطة التشريعية"[1].

وتعرف أيضا الميزانية العامة أنها: "إذن، نظرة توقعية لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة تخضع لإجازة من السلطة المختصة"[2].

كما عرف البعض الآخر على أنها "عبارة عن عملية توقع وإجازة لنفقات وإرادات الدولة العامة في فترة زمنية مقبلة، سنة في المعتاد، تعبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية، وبالتالي فالميزانية العامة ليست فقط أداة محاسبية تبين الإيرادات والنفقات المستقبلية، بل هي أيضا ذات صلة وثيقة بالاقتصاد ووسيلة الدولة في تحقيق الأهداف[3].

ب- التعريف التشريعي للميزانية العامة: قبل التطرق إلى التعريف القانوني للميزانية في التشريع الجزائري، وجب الوقوف على تعريف المشرع الفرنسي باعتباره مرجع تاريخي مادي للتشريع الجزائري، بالإضافة إلى التشريع المصري لسبق صدوره على التشريع الجزائري.

- عرف المشرع الفرنسي الميزانية العامة "**BudgetPublique**"[4]: حسب المادة 5 من المرسوم المتعلق بالتنظيم العام للمحاسبة العمومية المؤرخ في 31 ماي 1862 بأن" الميزانية هي العمل الذي يقرر ويأذن بالمداخيل و النفقات السنوية للدولة أو المرافق التي يحكمها نفس القانون"[5]، وبعد صدور دستور 1958 نص في المادة 34 منه على أن تصدر قوانين المالية بموجب قانون عضوي والتي تحدد موارد الدولة

1- برحماني محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،2015، ص113.

2- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان،2009، ص327.

3 - عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص269.

4- عرفت الموازنة في الفقه الفرنسي حسب فردريك كولار بأنها:

- Le Budget annuel, Acte politique d'autorisation des recettes et dépenses, a un rôle essentiel comme instrument de la politique économique et social, il est d'abord le moyen d'attendre les objectifs à moyen terme de la politique économique, donc l'exécution du plan dans les pays pratique un planification étatique ,il règle en outre les problèmes à court terme et ceux de la conjoncture .

نقلا عن: عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص440. -

5- برحماني محفوظ، مرجع نفسه، ص114.

وأعباءها[1]، وهذا ما نصت عليه المادة الثانية من الأمر رقم 59-02 الصادر في 2 جانفي 1959 المتضمن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية بالقول" قانون المالية السنوي يقدر ويأذن في كل سنة مدنية مجموع إيرادات ونفقات الدولة"[2].

- تعريف الميزانية في التشريع المصري: تبنى المشرع المصري مصطلح الموازنة بدلا من الميزانية وذلك في الدستور الحالي لسنة 2014، وقد تناولت المادة 124 منه على مشتملات الموازنة والإجراءات المتخذة لإقرارها بالقول " تشمل الموازنة العامة للدولة كافة الإيرادات ومصروفاتها دون استثناء، ويعرض على مجلس النواب قبل تسعين يوما على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقته عليها، ويتم التصويت باباً باباً ..."[3]، أما المادة الأولى من القانون رقم 53 المؤرخ في 01 جانفي 1972 المتضمن قانون الموازنة العامة، فقد عرفت الموازنة العامة على أنها " هي البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة[4].

- تعريف الميزانية في التشريع الجزائري: قد عرفها المشرع في المادة 03 من القانون 90-21[5]، على أنها" الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص به" وقد تناولت المادة الرابعة من نفس القانون مفهوم النفقات والإيرادات حيث حصرتها في مجموع الموارد وأعباء الميزانية العامة للدولة.

ومن خلال التعاريف السابقة سواء الفقهية أو التشريعية اشتركت في جملة من العناصر التي تتميز بها الميزانية العامة في كونها وثيقة أو بيان يحدد تقدير الإيرادات والنفقات بموجب إجازة من السلطة التشريعية لمدة محددة زمنيا تقدر في الغالب بسنة واحدة، وتصدر في الأخير هذه العناصر المشتركة في شكل قانون يعرف بقانون المالية أو الموازنة.

1- أنظر المادة 34 من الدستور الفرنسي 1958/10/4 سالف الذكر.

2- برحماني محفوظ، مرجع سابق، ص114.

3- أدهم عبد القادر الحاج، مرجع سابق، ص49.

4- برحماني محفوظ، مرجع سابق، ص115.

5- القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، والمتعلق بالمحاسبة العمومية، الصادر في ج ر العدد 35 الصادرة بتاريخ 15 أوت 1990.

ج- الفرق بين الميزانية والحساب الختامي: الميزانية باعتبارها نظرة توقعية لفترة مستقبلية تقدر في الغالب بسنة، فهي بذلك تختلف عن الحساب الختامي " COMPTE FINALE"[1]، ويكمن ذلك في أن الميزانية رغم احتوائها على تقديرات للنفقات والإيرادات تتعلق بفترة مقبلة قد تتحقق أو لا تتحقق[2]، فإن الحساب الختامي للميزانية فهو بيان للنفقات والإيرادات التي تم إنفاقها وتحصيلها فعليا في فترة انقضت من الزمن، حيث يعتبر عمل الحساب الختامي تقريرا مفصلا لمدى الذي بلغته صحة تقديرات الميزانية، والملاحظ أن الميزانية تلتقي مع الحساب الختامي في أن موضوع كل منهما يتعلق بنفقات و إيرادات الدولة، وفي أن كل ميزانية لا بد أن يكون لها حساب ختامي، كما يلتقيان أيضا في كون أن إعداد الميزانية يتطلب الاعتماد على الحساب الختامي للسنوات الماضية، وعند الانتهاء من تطبيق وتنفيذ الميزانية لا بد من تحضير عمل حسابها الختامي لمعرفة مدى صحة التوقعات ومدى احترام الحكومة لحدود الإجازة النيابية[3].

2- محتوى قانون المالية: وضح المشرع الجزائري من خلال القانون المرجعي لقوانين المالية رقم 84-17[4] في المادة الأولى منه الإطار العام الذي يهدف إليه هذا القانون وذلك بأن " تحدد قوانين المالية في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها"، كما فصل القانون العضوي 18-15 المرتقب في مادته الثالثة بأن يحدد قانون المالية السنوي طبيعة ومبلغ وتخصيص موارد وأعباء الدولة، وكذا التوازن في الميزانية والتوازن المالي الناتج عنه، كما يجب الأخذ بعين الاعتبار تحديد التوازن الاقتصادي.

1- الحساب الختامي: هو وثيقة التي تبين مبالغ النفقات ومبالغ الإيرادات التي أنفقت فعلا بعد انتهاء السنة المالية، أنظرفي ذلك: سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص391.

2- سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص228.

3- عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص274.

4- القانون 84-17 المؤرخ في 7جوان 1984، والمتعلق بقوانين المالية، ج رالعدد28 الصادرة بتاريخ 10-07-1984، المعدل والمتمم بالقانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 جانفي 1988، الصادر في ج رالعدد02 بتاريخ 13-01-1988، والمعدل بالقانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، الصادر في ج رالعدد01 بتاريخ 03-01- 1990.

ولمزيد من الإيضاح وقبل التطرق إلى محتوى ومضمون قانون المالية السنوي وجب الحديث بشيء من الاختصار والإيجاز عن أنواع قانون المالية وهي كالآتي:

أ- أنواع قانون المالية: حددت المادة الثانية من القانون 84-17 سالف الذكر، ثلاثة أنواع من القوانين التي تكتسي طابع قانون المالية وهي: قانون المالية السنوي والقوانين المالية التكميلية والمعدلة بالإضافة إلى قانون ضبط الميزانية[1]، وهذا التقسيم ذهب إليه أيضا القانون العضوي 18-15 في مادته الرابعة مع تغيير في تسمية بعض القوانين[2]، ويقصد بهذه الأنواع للقوانين المالية ما يلي:

- قانون المالية السنوي: ويسمى أيضا بقانون المالية الابتدائي[3]، كما يخضع هذا القانون إلى مبدأ السنوية، وذلك لأن الحكومة تقوم كل سنة بإعداد مشروع قانون الميزانية في أقصى تاريخ 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية بالاعتماد، وتعرضه على البرلمان للمصادقة عليه، حيث يقر و يرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية[4]، بمجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي[5]، وكذلك النفقات برأس

1- تنص المادة 02 من القانون 84-17 على أن " يكتسي طابع قانون المالية: قانون المالية وقوانين التكميلية والمعدلة، وقانون ضبط الميزانية".

2- لقد أبقت المادة 4 من القانون العضوي 18-15 بنفس التسمية بخصوص قانون المالية للسنة، وتم تغيير مصطلح القوانين التكميلية بالقوانين المالية التصحيحية، وتم تغيير أيضا قانون ضبط الميزانية بقانون المتضمن تسوية الميزانية.

3-« La loi de finances de l'année, dite, aussi loi de finances initiale, elle comporte les conditions générales de l'équilibre financier et les moyens des services pour une année civile,… », Voir Benabbou- kirane Fatiha, Op cit, p107.

4- يقصد بالسنة المدنية: إبتداء السنة من 01 جانفي وتنتهي في 31 ديسمبر، ويتم أثناءها تحضير الإداري والتشريعي لميزانية الدولة والتي تنفذ عن بداية السنة المدنية المقبلة، أنظر: أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص381.

- تجدر الإشارة إلى أن غالبية الدول تتطابق بها السنة المالية مع السنة المدنية، أي تبدأ من أول يناير وتنتهي في 31 ديسمبر، لكن هناك بض الدول خرجت عن هذه القاعدة ، فمثلا في انجلترا واستراليا والسويد تبدأ السنة المالية في أول أبريل وتنتهي في 31 مارس، أما في الولايات المتحدة والسنغال تبدأ السنة المالية من أول يوليو وتنتهي في 30 يونيو، وتجدر الإشارة أن الاختلاف حول تاريخ بداية السنة المالية لا يمس بمدة الميزانية وتبقى محددة ب12شهرا؛ أنظر أكثر: يلس شاوش بشير، المالية العامة- المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري-، الطبعة الثانية منقحة ومزيدة، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر،2017، ص149

5- أنظر المادة 03 من القانون 84-17، سالف الذكر.

المال وعليه فإن هذا القانون يرخص سنويا بالاقتطاعات الضريبية كما يرخص الاعتمادات الخاصة بالتسيير والتجهيز[1].

– قانون المالية التكميلي والمعدل: يعد قانون المالية التكميلي استثناء لقاعدة السنوية الميزانية[2]، وعلى اعتبار أن الميزانية تقوم على ركن التقدير أي أن تحديد مجال الإنفاق والجباية خلال مدة سنة يبقى محتمل التحقيق، والأصل أنه يستحيل تنفيذ الميزانية كما قدر لها[3]، ولذلك أجاز المشرع الجزائري للحكومة في حالة مرورها بأوضاع اقتصادية أو اجتماعية أثناء تنفيذ قانون المالية الابتدائي قد تؤدي إلى سوء التقدير وعدم مواجهة الأمر، اللجوء إلى قانون المالية التكميلي، حيث نصت المادة الرابعة من القانون 84–17 على أن "يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة، دون سواها، إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية" ثم عرضه من جديد على السلطة التشريعية.

وهكذا تكون قوانين المالية التكميلية هي التي تتمم أحكام قانون المالية السنوي، بينما قوانين المالية المعدلة هي التي يتم عن طريقها إدخال تعديلات على قانون المالية السنوي[4]، كما يعد هاذين القانونين حل قانوني لتخطي الحكومة الصعاب التي قد تواجهها، رغم أن تطبيقهما يعد خروج عن قاعدتي السنوية ووحدة الميزانية.

وقد اعتادت الحكومة في السنوات الأخيرة تقديم قانون المالية التكميلي في ختام السداسي الأول من كل سنة وبالتحديد في أواخر شهر جوان[5]، لإحداث التعديلات الضرورية على قانون المالية السنوي والاستجابة للتغيرات التي تطرأ في الميدان، ويصدر دائما في شكل أمر يتضمن قانون المالية التكميلي أو التعديلي[6]، حيث تختتم كل سنة مالية بتسجيل كل العمليات بصفة واضحة وتفصيلية لكل جوانب الإنفاق

---

1 – سهام العيداني، مرجع سابق، ص68.

2- برحماني محفوظ، مرجع سابق، ص120.

3– يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص29.

4– سهام العيداني، مرجع سابق، ص70.

5-Benabbou-Kirane Fatiha, Op cit, p107.

6– زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة الجزائرية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2010–2011، ص29.

والتحصيل في وثيقة واحدة يتم عرضها على البرلمان[1]، وتتم المصادقة على القانون التكميلي أو التعديلي، الذي تعده الحكومة بنفس الكيفية التي يصادق عليها في قانون المالية السنوي[2].

– قانون ضبط الميزانية: عرفته المادة 5 من القانون 84–17 بأنه "الوثيقة التي يثبت بها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة"، حيث يعد هذا القانون أو الحساب الختامي[3] قديم الظهور وآلية فعالة في الرقابة المالية[4]، كما يلعب هذا القانون دورا كبير في أعلام أعضاء البرلمان على كيفية صرف الاعتمادات واستخلاص الموارد، ومن خلاله يمكن مراقبة عمل الحكومة في المجال المالي، إلا أن هذه الأداة الرقابية والمنصوص عليها دستوريا وقانونا مغيبة في الجزائر منذ أكثر من عقدين من الزمن والذي لم يصدر إلى في العشرين من جانفي 2011[5].

ب– مشتملات مشروع قانون المالية: يقدم مشروع قانون المالية السنوي من طرف الحكومة في أجل أقصاه 30 من شهر سبتمبر من السنة التي تسبق السنة التي أعد من أجلها القانون، وقد حدد القانون 84–17 محتوى مشروع قانون المالية في المادة 67 وبينت المادة 68 منه أيضا أهم الوثائق الواجب إرفاقها مع قانون المالية للسنة، وهذا ما سوف نوضحه كالآتي:

– محتوى المشروع السنوي لقانون المالية: يحتوي مشروع القانون المالية المقدم في وثيقة واحدة مواد جديدة ومواد معدلة لما قبلها، وتكون مقسمة إلى قسمين حسب ما ورد النص عليه في المادة 67 من القانون84–17، على اختلاف التقسيم الذي حملت المادة 73 من القانون العضوي 18–17.

يتكون القسم الأول من الاقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية أو إيرادات الدولة، وكذا السبل والوسائل الكفيلة بضمان التوازن المالي الذي جاء في السياسة المالية[6].

1– سهام العيداني، مرجع نفسه، ص71.

2– ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص205.

3- بن بريح ياسين، مرجع سابق، ص 151.

4– اختلف الفقهاء في تحديد تاريخ ظهور قانون ضبط الميزانية، فمنهم من أرجعه إلى النصوص القانونية الخاصة منها قانون المالية الفرنسي لسنة 1817 حيث نصت المادة 151منه على إلزامية توضيح أوجه الإنفاق والتحصيل من خلال تقديم الحسابات للمراقبة، في حين أرجع البعض الآخر ظهوره إلى الأمر الصادر في 14–09–1822 في المادة 22منه التي نصت على اختصاص مجلس المحاسبة، أكثر تفصيل أنظر: زيوش رحمة، مرجع سابق، ص31.

5– ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص205.

6– برحماني محفوظ، مرجع سابق، ص131.

أما القسم الثاني من الوثيقة فيتضمن الاقتراحات التالية[1]:

– المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير والاستثمارات العمومية، بالإضافة إلى مقترح المتعلق بالاستثمارات المخططة.

– الترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات بالنسبة لكل ميزانية ملحقة.

– الإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للميزانية.

– الأحكام المختلفة المطبقة على العمليات المالية للدولة.

كما يتضمن مشروع قانون المالية الأحكام التشريعية الدائمة والمؤقتة، فتكون الأحكام دائمة عندما لا تحدد صراحة مدة تطبيقها بسنة معينة، فتكرار وتداول هذه الأحكام كل سنة يجعلها تكتسي طابع دائم، أما الأحكام المؤقتة فهي تلك الأحكام التي نص القانون صراحة على مدة تطبيقها.

– الوثائق المرفقة مع مشروع قانون المالية للسنة: نصت المادة 68 من القانون 84-17 على جملة من الوثائق يجب إرفاقها مع مشروع قانون المالية والمتمثلة في:

– التقرير التفسيري: يحتوي هذا التقرير على التوازن الاقتصادي والتوازن المالي، وكذا النتائج المتحصل عليها مع الأفاق المستقبلية.

– الملاحق التفسيرية: يرفق مشروع قانون المالية بجملة من الملاحق التفسيرية التي يتبين من خلالها ما يلي: ملحق التقييمات حسب كل صنف من أصناف الضرائب، ملحق توزيع نفقات التسيير لمصالح الدولة حسب كل فصل، يمكن أن ترفق بتقييم حول تطور تكاليف الخدمات، ملحق توزيع النفقات ذات الطابع النهائي للمخطط السنوي حسب كل قطاع، ملحق توزيع رخص تمويل الاستثمارات المخططة للمؤسسات العمومية حسب كل قطاع، وهو يتضمن قائمة الحسابات الخاصة للخزينة العامة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات المقررة لهذه الحسابات، وأيضا ملحق يتضمن قائمة كاملة للرسوم شبه الجبائية.

1– أنظر الفقرة الثالثة وما يليها من المادة 67 من القانون 84-17، سالف الذكر.

كما يرفق مشروع قانون المالية للسنة بوثيقة بالغة الأهمية يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، والمتمثلة في مشروع القانون المتضمن ضبط أو تسوية الميزانية لنفس السنة المالية بنسبة 9 من 12 أي سنة منقوصة ثلاثة أشهر[1]، والملاحظ أن الحكومة الجزائرية لا تلتزم من مدة طويلة بتقديم

هذه الوثيقة المهمة رغم أن الدستور ينص عليها صراحة[2].

ثانيا: انفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية:

نظرا لخصوصية قانون المالية وأهميته تحتكر الحكومة بالمجال المالي وتنفرد بتحضير وإعداد مشاريع قوانين المالية من دون مساهمة البرلمان في ذلك وهو الاتجاه السائد والعام في جميع الأنظمة السياسية المعاصرة[3]، ويرجع ذلك بحكم اضطلاعها بمهمة التسيير والتنفيذ[4]، وقدرتها على تحديد الحاجيات التي يتطلبها المجتمع وتختلف دقة التقديرات من دولة لأخرى طبقا للنظام الاقتصادي الذي تنتهجه هذه الدولة[5]، بالإضافة إلى تنفيذ مخططاتها وبرامجها الاقتصادية لما لها من هياكل وخبرات قانونية في المجال المالي[6].

وفي الغالب يتم إعداد قانون المالية وفق نظامين شهيرين هما النظام الأمريكي[7] والنظام الأوروبي[8]، وقد تبنت الجزائر النظام الأخير الذي يحمل الحكومة إعداد الميزانية، ويرجع ذلك لعدة اعتبارات أهمها

1- برحماني محفوظ، مرجع سابق، ص 133.

2- أنظر الفقرة الثانية من المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3- أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص378.

4- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 439.

5- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص82.

6- صبرية السخيري زروق، مرجع سابق، ص208.

7- في النظام الأمريكي كانت عملية تحضير الميزانية حقا دستوريا ينفرد به الكونغرس خصوصا في تحديد النفقات العمومية بواسطة لجانه المالية وبدون مشاركة الحكومة، لكن بعد صدور قانون الميزانية والحسابات في سنة1921 تغير الوضع حيث تم إنشاء مكتب التسيير والميزانية " **Office of Management and Budget**"، وهو جهاز تابع لرئاسة الجمهورية، ويعتبر هذا المكتب أداة في يد رئيس الجمهورية تمكنه من القيام بعمليات التنظيم والتنسيق بين مختلف المصالح الإدارية ويتولى المكتب إعداد مشروع الميزانية. أنظر في ذلك: عقيلة خرباشي، العلاقة بين الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص159؛ وأيضا: بن بريح ياسين، مرجع سابق، ص96.

8- ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص203.

أنها تتولى إدارة القطاع العام ومنه فهي وحدها من تعلم بدقة ما تتطلبه هذه الإدارات من نفقات[1]، وتعد أكثر السلطات معرفة بالمقدرة المالية للاقتصاد الوطني لما لها من الكفاءات البشرية والوسائل المادية والأجهزة الإحصائية المختلفة التي تشرف عليها والتي تتوفر على البيانات والتقديرات الضرورية لتقدير مبالغ الإيرادات العمومية وتحديد النفقات العمومية مع مراعاة لتوازن المالي، فهي بذلك في وضع أفضل من السلطة التشريعية فيما يتعلق بتحديد الحاجيات العامة والأولويات الاجتماعية لعدم خضوعها للاعتبارات المحلية والإقليمية التي تؤثر على أعضاء المجالس الممثلة للشعب[2]، بالإضافة إلى أن تنفيذ الميزانية يقع على عاتق الحكومة فمن الطبيعي أن تعدها بنفسها لتتحمل المسؤولية كاملة عن سياستها المالية[3]، فمن الضروري أن يتولى الإعداد من يتولى التنفيذ[4].

ويمكن القول أن البحث في كيفية إعداد قانون المالية يستدعي التساؤل عن المراحل عمل الميزانية وكذا الإجراءات المتخذة في التحضير إلى غاية تقديم مشروع للإقرار أمام السلطة التشريعية.

1- مراحل إعداد مشروع قانون المالية: يتم إعداد مشروع قانون المالية كما سبق الإشارة إليه من قبل السلطة التنفيذية في شكل مشروع قانون، وبالتالي فهو يخضع للأحكام ذاتها التي تسري على جميع مشاريع القوانين الأخرى، لكن ما يميزه عن غيره من المشاريع هي أول مرحلة التي يمر بها والمتمثلة في مرحلة الإعداد التي تتولى جهة إدارية مختصة تحضير الميزانية عن طريق وضع تقدير النفقات وما يلزمها من إيرادات تحدد بالتقدير، ولما كان أساس هذه المرحلة هو التقدير فيجب التزام الدقة إلى أقصى حد حتى لا تفاجأ الدولة أثناء التنفيذ بغير ما توقعت فينتج عن ذلك آثار سيئة كان يمكن تجنبها إن أعدت هذه المرحلة بإحكام ودقة كبيرة[5].

رغم أن تحضير الميزانية يعد من صلاحيات السلطة التنفيذية، إلا أنه يستوجب البحث داخل هذه السلطة عن الأجهزة المتخصصة التي أسندت إليها فعلا هذه المهمة، وهنا يجب التمييز بين نفقات الميزانية التي يعهد فيها التحضير لكافة الوزارات ومواردها التي تنفرد بها وزارة المالية.

1- محرزي محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ط.6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص350.

2- محرزي محمد عباس، مرجع سابق، ص350.

3- ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص203.

4- يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص69.

5- حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص82.

أ- مرحلة التحضير الميزانية لدى الوزارات: تشارك كل الوزارات في الدولة في تحضير الميزانية العامة للدولة، ويكون ذلك بتولي كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة في إعداد تقديراتها بشأن ما تحتاج إليه من نفقات وما تتوقع الحصول عليه من إيرادات خلال السنة المالية الجديدة المطلوب إعداد ميزانيتها[1]، وتقوم كافة هيئات الدولة بإرسال هذه التقديرات في شكل جداول تضم نفقاتها المرتقبة للعام التالي مرفقة بالوثائق والمستندات اللازمة، إلى الوزارة التابعة لها ليقوم بعد ذلك كل وزير بتوحيد ميزانيات دوائره في مشروع واحد ويكون هذا الأخير مرفقا بما يدعمه من وثائق ومستندات، ويضع لهذه الغاية تقريرا يبرر فيه الفروقات القائمة بين مشروع الموازنة القادمة والموازنة الحالية[2]، ثم يرفعها إلى وزارة المالية التي تعمل على تكييف جميع المشاريع الوزارية مع توجيهات الحكومة وفي إطار السياسة العامة للدولة ومخطط عمل الحكومة[3]، ولتحديد وزارة المالية موقفها من كل مشروع وزاري تجرى مناقشات بينها وبين ممثلي الوزارات الأخرى، حيث يدافع ممثلوا الوزارات بكل قوة وجدية على اقتراحاتهم حتى ولو كانت الدولة تمر بضغوط اقتصادية ومالية، وبذلك تعمل كل وزارة المبالغة في اقتراحاتها علما منها مسبقا أن وزارة المالية ستطالبها بالتخفيض، ومن جانب ممثلوا وزارة المالية فهم يشككون مبدئيا في جدية الاقتراحات التي تعرض عليهم، الأمر الذي يجعلهم يتحفظون عليها ويطالبون بالتخفيضات الضرورية، وفي حالة عدم الاتفاق على الاقتراحات بين ممثلي الوزارات ووزارة المالية يعرض المشكل على مجلس الوزراء ليفصل فيه، ليتولى بعد ذلك وزير المالية وضع مشروع تمهيدي لميزانية الدولة[4]، ليعرض على الحكومة للمصادقة عليه ثم يمر للبرلمان لإقراره ودخوله حيز التنفيذ.

1- سوزي عدلي ناشد، مرجع سابق، ص362.

2- فوزي عطوي، مرجع سابق، ص392.

3- أنظر المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 95-54، المؤرخ في 15 فبراير1995، يحدد صلاحيات وزير المالية، الصادر في ج ر العدد15، الصادرة سنة 1995.

4- يلس شاوش بشير، المالية العامة، مرجع سابق، ص69.

ب- مرحلة التحضير لدى وزارة المالية: تعد وزارة المالية من الوزارات السيادية في الدولة لما لها من دور كبير في وضع أسس واتجاهات التخطيط المالي للدولة وإدارة وتنظيم أموالها[1]، كما تناط لها مهمة الإعداد والصياغة التقنية للميزانية العامة للدولة، ويتولى وضع الميزانية بالدرجة الأولى وتحت مسؤوليته إلى وزير المالية، وهذا ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 95-54[2]، الذي يحدد صلاحيات وزير المالية في ميادين متعددة لاسيما في إعداد الميزانية بالقول " يمارس وزير المالية صلاحياته في الميادين التالية...النفقات والميزانية والمحاسبة العمومية..."، ولإتمام إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة في الآجال القانونية تبتدئ مرحلة الإعداد من شهر جانفي إلى غاية شهر سبتمبر وفق مراحل عديدة[3]، تشارك فيها عدة أجهزة ومصالح تقنية تابعة لوزارة المالية[4]، بكل جدية وكفاءة في وضع مشروع قانون المالية، كل واحدة في إطار اختصاصها، ويرجع الدور الريادي والأساسي في إعداد الميزانية للمديرية العامة للميزانية، التي تتولى عملية تجميع طلبات الاعتماد التي تقدمها الدوائر الوزارية وتقوم بتقدير ما يجب من نفقات، وتتولى أيضا هذه المديرية رسم الأفاق المتعلقة بالميزانية العامة بداية كل سنة مدنية عن طريق منشور يسمى " المذكرة المنهجية[5].

بالإضافة إلى المديرية العامة الميزانية هناك مجموعة من المديريات الأخرى التابعة لوزارة المالية من بينها المديرية العامة للضرائب والمديرية العامة للجمارك وكذا المديرية العامة للأملاك الدولة في

1- علي غني عباس الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة- دراسة مقارنة-، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015، ص92.

2- أنظر المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 95-54، المحدد لصلاحيات الوزير المالية، سالف الذكر.

3- للاطلاع أكثر على المراحل التي تمر بها الميزانية العامة للدولة بالتفصيل، راجع في ذلك: بن بريح ياسين، مرجع سابق، ص98، وأيضا: يلس شاوش بشير، المالية العامة، ص ص 72- 76.

4- تشمل وزارة المالية عدة مديريات عامة ومتخصصة في المجال المالي وهي: المديرية العامة للتقدير والسياسات، المديرية العامة للميزانية، المديرية العامة للخزينة، المديرية العامة للضرائب، المديرية العامة للمحاسبة، المديرية العامة للجمارك، أنظر: المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر2007، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الصادر في ج رالعدد75 لسنة 2007.

5- برحماني محفوظ، مرجع سابق، ص131.

تحديد الإيرادات المتوقعة التي تتم تغطية النفقات من خلالها، حيث تتولى هذه المديريات تحصيل الإيرادات لفائدة الخزينة العامة للدولة، هذه الأخيرة التي تقوم بجرد الإيرادات النهائية[1].

وهكذا بعد تحديد النفقات وجرد الإيرادات يتم إعداد مشروع قانون المالية في الصيغة النهائية ويقوم في آخر مرحلة وزير المالية بضبط مشروع القانون وعرضه على مجلس الوزراء.

ج- مرحلة التحضير لدى مجلس الوزراء: على اعتبار أن مجلس الوزراء يتولى رسم السياسة العامة للميزانية، ويحدد أولويات الإنفاق وفق الأهداف والبرامج التي تضعها الدولة وكذا السياسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعسكرية والأمنية اللازمة لتحقيق رفاهية المجتمع وقوة الدولة وتطورها[2].

يعد مجلس الوزراء هو المرجح للبث في أي خلاف ينشأ بصدد مشاريع الميزانيات الوزارية المختلفة، بين وزير المالية وبعض زملائه، خاصة فيما إذا تمسك الوزراء الاعتمادات التي يطلبونها، ولم يستجيبوا لطلب وزير المالية بتخفيض بعض تلك الاعتمادات إلغاء بعض منها بهدف تحقيق التوازن بين النفقات والواردات في الميزانية[3].

بعد أن يبث مجلس الوزراء في مشروع الميزانية العامة للدولة سواء بالموافقة أو التعديل، يتم إحالته بعد ذلك إلى مكتب مجلس الشعبي الوطني قبل 30 تاريخ سبتمبر من السنة التي تسبق المالية المعنية كما هو معمول به حاليا، أو قبل تاريخ 7 أكتوبر كما نصت عليه المادة 71 من القانون العضوي 18-15 إذا تم تطبيقه في سنة 2023[4].

2- المسار القانوني لمشروع قانون المالية: يأخذ مشروع قانون المالية نفس المسار القانوني بعد تحضيره وإعداده من قبل وزارة المالية، الذي يأخذه أي مشروع قانون آخر، والتي سبق الحديث عنها في الباب التشريعي من هذه الدراسة، والمتمثلة أساسا في ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة، كما يمكن للوزير الأول التدخل في بداية إعداد مشروع قانون المالية وذلك بإعطاء التعليمات المتعلقة بتخضير المشروع وفق

1- برحماني محفوظ، مرجع السابق، ص131.

2- رسالة مجلس الأمة، (البرلمان وقوانين المالية العامة)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد الرابع، أكتوبر 2003، ص3.

3- فوزي عطوي، مرجع سابق، ص394.

4- أنظر المادة 71 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بالقوانين المالية، سالف الذكر.

الخطة المالية للحكومة القائمة على ترشيد النفقات، كما يمارس حق التعديل أو التغيير في مشروع قانون المالية بعد إعداده بصفته يترأس اجتماعات الحكومة[1]، ليتم بعد ذلك عرضه على مجلس الوزراء وفي هذه المرحلة الأخيرة بالنسبة للحكومة، يمكن لرئيس الجمهورية من الاطلاع على مشروع قانون المالية واقتراح تعديلات التي يراها مناسبة عليه بصفته يترأس مجلس الوزراء، قبل المصادقة على مشروع قانون المالية وإيداعه لدى مكتب مجلس الشعبي ليدخل في مرحلة الإقرار.

الفرع الثاني: ضعف الرقابة السابقة لمجلس الأمة في إقرار الميزانية

رغم احتكار السلطة التنفيذية بتحضير وإعداد مشروع قانون المالية إلا أن هذه الخطوة لا تكفي لتكون قوانين المالية نافذة، بل لابد أن توافق عليه السلطة التشريعية بعد أن تقوم كل غرفة من البرلمان على حدا من دراسة المشروع عن طريق لجانها البرلمانية المتخصصة وفق ضوابط وشروط محددة قانونا ليحال بعد ذلك هذا المشروع للمناقشة والمصادقة عليه، ولخصوصية قانون المالية تم إحاطة إجراءات المصادقة عليه بآجال محددة دستوريا لا يمكن تجاوزها حتى وإن ثار الخلاف بين الغرفتين دون الحصول على المصادقة بالنسبة لقانون المالية، فإن رئيس الجمهورية يتدخل، ويصدر هذا الأخير بموجب أمر له قوة قانون المالية.

وفي الحقيقة السؤال الذي يثار عن مدى جدوى مرور مشروع قانون المالية على البرلمان إذا كان سوف يصدر بأمر رئاسي؟، في الواقع الإجابة على هذا السؤال سوف تكشف مدى هيمنه السلطة التنفيذية في المجال المالي ليس في مرحلة تحضير فحسب بل حتى في مرحلة الإقرار، وبذلك يتضح حجم ضعف سلطة مجلس الأمة والبرلمان ككل في الرقابة على هذا المجال الحساس، وعلى هذا السياق سوف نوضحه من خلال ما يلي:

1- أنظر المادة 3/99 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

أولا: محدودية سلطة البرلمان في مناقشة وتعديل قانون المالية

يتولى البرلمان بغرفتيه دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية كغيره من القوانين وفق الترتيب الذي نصت عليه المادة 138 من الدستور، وفصل فيه كل من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر والنظام الداخلي لكل غرفة من البرلمان إلى غاية المصادقة عليه ودخوله حير التنفيذ، إلا أن ما يميز هذا القانون عن غيره من القوانين هو طابعه السنوي وقوة آجاله قانونية المضبوطة دستوري والمحددة بخمسة وسبعون (75) يوما للمصادقة عليه[1]، وهي موزعة بين غرفتي البرلمان، إذ يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية السنوي في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما وتحتسب هذه المدة من تاريخ إيداع مشروع القانون بمكتب المجلس، ثم يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال مدة عشرون (20) يوما، وفي حالة عدم اتفاق غرفتي البرلمان حول مشروع قانون المالية، فيتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية(08) أيام للبث في الأحكام محل الخلاف.

ويمكن القول أنه في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية في الآجال المحددة دستوريا تؤدي ذلك إلى تجاوز القانون المالية السنوي للإجازة البرلمانية ودخوله حير التنفيذ بموجب أمر رئاسي، ومن خلال ما تقدم فإن مشروع قانون المالية السنوي رغم خصوصيته إلا أن مساره التشريعي لا يختلف عن مسار القوانين الأخرى وهو يمر بمرحلتين أساسيتين هما:

1- مرحلة اعتماد قانون المالية من قبل المجلس الشعبي الوطني: فبعد مصادقة مجلس الوزراء على مشروع قانون المالية يتم إيداع مشروع القانون من قبل الوزير الأول أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني، الذي يحيله بدوره على لجنة المالية والميزانية، والتي تحدد هذه الأخيرة في أول اجتماع لها جدول أعمالها لدراسة مشروع قانون المالية وتحاول تسريع في وتيرة الدراسة لتتمكن من احترام الآجال الدستورية المخصصة للغرفة الأولى للتصويت على قانون المالية السنوي والمقدرة بسبعة وأربعون (47) يوما من يوم

1- انظر المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

إيداع مشروع القانون بمكتب المجلس، ويبتدئ عمل اللجنة المختصة بالدراسة وينتهي أشغالها بمناقشة مشروع القانون في جلسة عامة والتصويت على نص القانون.

أ- دراسة مشروع القانون أمام اللجنة المختصة: تقوم لجنة المالية والميزانية بدراسة مشروع قانون المالية في عدة جلسات وإعداد تقريرها التمهيدي[1]، كما يرخص لها قانونا أن تطلب من الوزراء أو ممثليهم كل ما تحتاجه من إيضاحات ومعلومات وأرقام وإحصائيات، كما يمكنها الاستماع إلى وزير المالية أو ممثل الحكومة أو أي وزير آخر لحضور جلساتها[2]، كما يمكن للجنة أيضا الاستماع إلى أي شخص مختص أو ذو خبرة في إطار ممارسة أشغالها[3]، كما يحق للجنة ونواب المجلس تقديم اقتراح تعديلات على مشروع قانون المالية، وهي صلاحيات يتمتع بها النواب دون أعضاء مجلس الأمة، إلا أن حق التعديل يصطدم بالقيد الدستوري المنصوص عليه في المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، إذا كان من شأنه تخفيض من الموارد العمومية أو زيادة في النفقات العمومية، رغم أن هذا القيد مرتبط باقتراح القوانين وليس اقتراح التعديل ولكن يمكن مد أثره في هذا المجال لأن ما يسري على الأصل يسري على الفرع وغالبا ما تستند الحكومة على هذا القيد للاعتراض على التعديلات البرلمانية[4]، وقد خلصت دراسة في هذا الشأن نشرت في التسعينيات من طرف اللجنة الأوربية تحت رئاسة (Hagen Von Jorgen) بحسب معطيات استنتاجيه واسعة إلى أن تحديد سلطة التعديل الممنوحة للبرلمان في كثير من الحالات أدت إلى

1- يحتوي التقرير التمهيدي على مايلي: أ- مقدمة التقرير التمهيدي لمشروع قانون المالية والتي تتضمن:- الإحالة من رئيس المجلس الشعبي الوطني،- تاريخ شروع لجنة المالية والميزانية في دراسة مشروع قانون المالية،- عرض وزير المالية للمشروع،- مسؤولوا القطاعات الوزارية التي استمعت للجنة لهم،- حوصلة حول الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للبلاد،- التوازنات المالية لمشروع قانون المالية المتمثلة في تحليل النفقات،- رصد الميزانية ورصد الخزينة والعجز المسجل،- مختلف التدابير المقترحة في مشروع القانون والمتعلقة بالحسابات الخاصة للخزينة والعمليات المالية للدولة،- تحليل مناقشات أعضاء اللجنة والتكفل بالتوصيات؛ ب- محتوى التقرير الذي يتضمن: كل اقتراحات التعديل التي تراها اللجنة ضرورية في المشروع مرفوقا بعرض أسباب التعديل والصياغة الجديدة للمادة المعدلة؛ أنظر أكثر تفصيل: بن بريح ياسين، مرجع سابق، ص110.

2- يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص144.

3- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص444.

4- جعفري نعيمة، مرجع سابق، ص298.

تعزيز الانضباط في الميزانية مع تقليص ملحوظ في العجز والمديونية[1]، وبعد ذلك تنتهي أشغال لجنة المالية والميزانية بتقديم تقرير مفصل إلى مجلس الشعبي الوطني يقدمه مقرر اللجنة أو من ينوبه.

ب- مناقشة مشروع قانون المالية والتصويت عليه:

تبتدئ الجلسة المخصصة لمناقشة مشروع قانون المالية برئاسة رئيس المجلس الشعبي الوطني، حيث يقدم وزير المالية عرض حول مشروع القانون مبرزا أسباب ومبررات المشروع وكذا السياسة المالية المنتهجة في جميع المجالات (الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعسكرية...)، ثم يتدخل مقرر لجنة المالية والميزانية لتقديم تقريره التكميلي[2] الذي يحلل فيه مشروع الميزانية ويشرح أسباب التعديلات التي تقترحها اللجنة[3]، ثم يفسح المجال أمام نواب المجلس المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق لمناقشة مشروع القانون، وبعدها يأتي دور ممثل الحكومة للرد على التعديلات، ثم يقرر رئيس المجلس الشعبي إثر المناقشة إما التصويت على القانون كاملا أو التصويت عليه مادة بمادة أو تأجيله[4]، وبعد المناقشة ينتقل النواب إلى التصويت على قانون المالية ويكون ذلك وفق أحكام القانون 84-17 حيث نصت المادة 70 منه على القواعد التي تحكم التصويت وهي تختلف بحسب نوعية العمليات المالية[5]:

- التصويت على العمليات المرتبطة بالميزانية العامة للدولة: يتم ذلك التصويت بصفة إجمالية، على كافة الموارد الميزانية، أما فيما يخص النفقات فيتم التصويت على نفقات التسيير كما يصوت على نفقات التجهيز حسب كل قطاع.

1- مولود صبري، (المادة 121 من الدستور ومبرراتها الموضوعية- دراسة مقارنة-)، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11، لسنة 2014، ص 42.

2- يتضمن التقرير التكميلي عن مشروع قانون المالية الذي تعده لجنة المالية والميزانية ما يلي: حوصلة كل الجلسات عقدتها اللجنة ودراسة كل مقترحات التعديلات النواب التي تحال عليها من قبل مكتب المجلس، وبالتالي يتضمن التقرير كل التعديلات المقترحة من طرف النواب، وتكون مبوبة حسب ما وردت في مشروع قانون المالية، كما يتضمن رأي اللجنة حول تعديل معين إما بالرفض أو بالقبول مع التعديل، وعادة ما تقترح اللجنة التصويت على المادة كما وردت في المشروع الأصلي أو في تقريرها التمهيدي أو في صياغتها الجديدة؛ أنظر: بن بريح ياسين، مرجع سابق، ص110.

3- يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص145.

4- المادة33 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

5- يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص 146.

– التصويت على العمليات المالية الأخرى: يجري التصويت بشكل إجمالي على: رخص تمويل الاستثمارات، إيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة، الحد الأقصى للنفقات المرخص بها لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة للخزينة.

– التصويت على قانون المالية: يتم التصويت على قانون المالية من قبل مجلس الشعبي الوطني مادة مادة، ثم يقوم النواب بالتصويت على النص كاملا بالأغلبية الأعضاء الحاضرين، وهذا وفق ما نصت عليه المادة 5/138 من الدستور باعتبار قانون المالية السنوي يدرج ضمن فئة القوانين العادية.

2- مرحلة مصادقة مجلس الأمة على نص قانون المالية:

تعد مرحلة مرور مشروع قانون المالية على الغرفة السفلى للتصويت عليه أمر جوهري ولابد منه، حتى يتسنى بعد ذلك لمجلس الأمة مراقبة قانون المالية والتصويت والمصادقة عليه ليدخل حيز التنفيذ في بداية السنة الموالية، حيث تنصب مناقشة الغرفة الأولى على النص المعروض عليها بينما تنصب مناقشة الغرفة الثانية على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى[1].

وبالرجوع إلى القانون 16-12 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان في مادته 3/44 التي تحددت الأجل القانوني الأقصى لمصادقة مجلس الأمة على القانون المصوت عليه من قبل الغرفة

الأولى وذلك في حدود عشرون (20) إبتداء من يوم إيداعه لدى مكتب مجلس الأمة.

أ- مرحلة دراسة اللجنة المختصة لنص القانون المصوت عليه من قبل الغرفة الأولى:

يبدأ عمل مجلس الأمة بدراسة ومناقشة قانون المالية بعد أن يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى مكتب مجلس الأمة، ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال مرفقة بنسخة من النص[2]، ليتولى بعد ذلك رئيس مجلس الأمة مباشرة بإحالة نص مشروع القانون المالية المصوت عليه في

1- المادة 138/ 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- أنظر المادة 42 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

الغرفة الأولى مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به، على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية[1]، لتشرع هذه الأخيرة في دراسة المشروع القانون بنفس الطريق التي قامت بها نظيرتها في الغرفة الأولى، وذلك باستماع لوزير المالية أو ممثل الحكومة، كم يمكن أيضا للجنة المختصة أن تدعوا أشخاص ذوي خبرة للاستعانة بهم[2].

والملاحظ أن المشرع الجزائري من خلال المادة 28 من القانون 16-12، لم يجيز في مرحلة دراسة النص أمام اللجنة المختصة لأعضاء مجلس الأمة تقديم تعديلات على النص المعروض عليها للمناقشة بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأولى[3]، إلا أنه بالرجوع إلى نص المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 مكن أعضاء المجلس من تقديم ملاحظاتهم كتابيا حول النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، بعد توزيع اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي[4] عن النص وقبل إعداد التقرير التكميلي[5]، كما يمكن للجنة المختصة أن تقدم توصيات في ضوء استنتاجاتها وملاحظات أعضاء مجلس الأمة في تقريرها التكميلي[6].

1- أنظر المادة 25 و33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2- أنظر المادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

3- أنظر ما نصت عليه المادة 28 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

4- تقوم لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة بإعداد التقرير التمهيدي الذي يتضمن ما يلي:

أ- مقدمة التقرير التمهيدي التي تحتوي على: - الإحالة من رئيس المجلس الشعبي الوطني،- المرجعية القانونية لأعمال اللجنة المختصة،- عدد اجتماعات اللجنة وقائمة الأعضاء التي تتكون منهم اللجنة،- الاستماع إلى عرض وزير المالية وممثل الحكومة.

ب- محتوى التقرير التمهيدي: يتضمن تقديم الذي تقوم اللجنة المختصة بالشؤون الاقتصادية والمالية أمام أعضاء المجلس للنص قانون المالية المعروض للمصادقة والمستند على التقرير التقديمي لوزارة المالية حيث يتم تلخيصه وتقديمه بشكل مبسط لإعلام أعضاء مجلس الأمة؛ أنظر أكثر تفصيل كل من: سهام العيداني، مرجع السابق، ص 208؛ وأيضا: بن بريح ياسين، مرجع سابق، ص110.

5- أنظر المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

6- أنظر المادة 79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

ب- مرحلة المناقشة والتصويت على نص قانون المالية:

يباشر مجلس الأمة مناقشة النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني بنفس الإجراءات التي اتخذتها الغرفة الأولى ونص عليها القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، حيث تبتدئ جلسة المناقشة بالاستماع إلى ممثل الحكومة ثم مقرر لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، كما تنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على مجمل النص[1]، كما تقوم اللجنة المختصة بتلخيص محاور تدخلات وانشغالات أعضاء المجلس، ويتولى وزير المالية أو ممثل الحكومة بالرد على تساؤلات وانشغالات أعضاء المجلس ويدرج هذا الرد في التقرير التكميلي للجنة، ويتضمن أيضا هذا الأخير توصيات المستخلصة على ضوء استنتاجات وملاحظات أعضاء المجلس وتمس عدة جوانب من الحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ولها علاقة بنص القانون المالية[2].

وعلى إثر اختتام المناقشات يقرر مكتب المجلس إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في مناقشته مادة مادة، حيث مكن المشرع رئيس المجلس في هذه الحالة الأخيرة أن يعرض للمصادقة جزءا من النص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة[3] وبعد أخذ رأي ممثل الحكومة واللجنة المختصة، بعد المصادقة على آخر مادة من القانون يعرض النص بكامله للمصادقة[4].

يمكن القول أنه تتم المصادقة أعضاء مجلس الأمة على قانون المالية السنوي طبقا لأحكام الفقرة 4 من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بأغلبية أعضائه الحاضرون، وهذا على

عكس ما كان عليه الوضع قبل هذا التعديل حيث كان المؤسس والمشرع الجزائري يشترط نصاب قانوني للمصادقة على القوانين العادية والمتمثل في ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة، بعد المصادقة يقوم

1- أنظر المادة 39 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

2- سهام العيداني، مرجع السابق، ص211.

3- أنظر المادة 40 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

4- أنظر المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

رئيس مجلس الأمة بإرسال النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول بذلك[1].

الملاحظ من خلال تتبع مسار تجربة مجلس الأمة منذ إنشائه إلى يومنا هذا، يتضح أن أعضاء مجلس الأمة غالبا ما يصادقون على قانون المالية بدون تقاعس أو رفض ومرد ذلك من جهة إلى طبيعة التركيبة العضوية لمجلس الأمة والتي تعد مساندة دوما إلى برنامج رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى حرمان مجلس الأمة قانونا من حق التعديل النصوص المتعلقة بقانون المالية، ومن جهة أخرى إلى انعدام الجدوى والأثر القانوني في حالة إثارته للخلاف من الغرفة الأولى حول تمرير قانون المالية من عدمه، وذلك لتدخل رأس السلطة التنفيذية وهيمنته على قانون المالية السنوي لدرجة إصداره دون حاجة للإجازة البرلمانية، وهذا ما سوف نتناوله أدناه.

ثانيا: قانون المالية يتجاوز الترخيص البرلماني:

يعود حق إقرار قانون المالية للسلطة التشريعية، إلا أنه استثناءا قد تسند دستوريا مهمة الإقرار للسلطة التنفيذية إذا ما تحققت شروط ذلك، وبما أن للسلطة التشريعية حق الإقرار فإن من حقها أيضا أن ترفض مشروع القانون بأكمله لعدة أسباب[2] قد تراها لا تف بالغرض ولا تحقق الصالح العام، إلا أن البعض يرى أن في رفض مشروع الموازنة خطرا يهدد البلاد، لأنه يؤدي إلى وقف أعمال الحكومة وتعطيل القوانين وبالتالي يحرم على البرلمان إجراؤه[3].

1- أنظر المادة 43 من القانون العضوي 16-12، سالف الذكر.

2- تلجأ بعض البرلمانات على عكس البرلمان الجزائري إلى رفض الموازنة لعدة أسباب منها سياسية وأخرى فنية، أما السبب السياسي فهدفه دفع الوزارة التي تكون تتشبث بالحكم على الاستقالة فرفض البرلمان للموازنة ما هو إلا وسيلة لإكراه الوزارة الحاضرة على الاستقالة، وأن البرلمان قد يوافق عليها من جديد إذا قدمتها وزارة أخرى، أما السبب الفني فيكمن في أن البرلمان قد يرى في تنظيم الموازنة خلاف تراه الحكومة، كأن يرغب في اعتماد أسس جديدة لوضعها، أو يرغب في تعديل بعض الاعتمادات أو توزيع الاعتمادات على المرافق العامة بشكل مخالف عما وزعته الحكومة، فرد الموازنة لا يؤدي إلى انهيار الدولة وإنما إلى زعزعة أركان الحكومة فقط أو أحد وزرائها فالرفض يعني في حقيقته عدم ثقة أكثرية النواب بالحكومة التي قدمت مشروع الموازنة لذا وجب على الوزير الاستقالة؛ أنظر أكثر تفصيل: علي غني عباس الجنابي، مرجع سابق، ص ص 164-165.

3- علي غني عباس الجنابي، مرجع سابق، ص164.

وكما علمنا فيما سبق أن مرحلة المصادقة على قانون المالية من قبل مجلس الأمة، تعد آخر محطة لإقرار وإجازة القانون ودخوله حيز التنفيذ بعد أن يقوم رئيس الجمهورية بإصداره وفق الآجال المحددة دستوريا[1]، لكن في الواقع العملي يقوم مجلس الأمة ومنذ إنشائه بالمصادقة التلقائية على نص القانون المالية دون رفض أو اعتراض، ويعود ذلك لعدة اعتبارات أولها أن مجلس الأمة لا يحق له قانونا تعديل النصوص التي صوتت عليها الغرفة الأولى، ويقتصر دوره في إبداء الملاحظات والتوصيات، أما الاعتبار الثاني فيكمن في عدم فعالية وجدوى إثارة حالة الخلاف والاعتراض على بعض أحكام قانون المالية خصوصا بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 في مادته 7/138، التي أعدمت دور مجلس الأمة في حالة الخلاف بينه وبين المجلس الشعبي الوطني ورجحت الكفة الفصل في الخلاف لصالح الغرفة الأولى، أما الاعتبار الثالث فمرده إلى هيمنه السلطة التنفيذية على قانون المالية ولا تقتصر هيمنتها في الإعداد فحسب بل تمتد إلى التحكم في سلطة الإقرار وتجاوز الإجازة البرلمانية وإصدار قانون المالية بموجب أمر، رغم كل هذه الاعتبارات التي تخدم في الواقع السلطة التنفيذية وتبرهن مدى تحكمها في تمرير قانون المالية وضمان استمرارية تسيير شؤون الدولة، إلا أنه يمكن أن يحدث لعدة أسباب عدم تمكن الحكومة من إعداد مشروع قانون المالية وتقديمه في الآجال المحددة أمام البرلمان مما يؤدي إلى تأخر في اعتماده.

من خلال ما تقدم يتضح ضعف وقصور دور غرفتي البرلمان والغرفة الثانية أكثر في إقرار قانون المالية هذا ما سوف نعالجه وفق الترتيب الآتي:

1- محدودية سلطة مجلس الأمة في حالة الخلاف حول أحكام قانون المالية: في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين حول بعض أحكام قانون المالية السنوي، يعرض وجوبا على اللجنة المتساوية الأعضاء التي تجتمع لدراسة الأحكام محل الخلاف والبت فيه في أجل أقصاه ثمانية(8) أيام، وأما إذا استمر الخلاف

1- أنظر المادة 11/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

بين الغرفتين يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة للمجلس الشعبي الوطني الخيار إما الأخذ بالنص الذي صوتت عليه اللجنة المتساوية الأعضاء، أو الأخذ بالنص الذي صوت عليه المجلس إذا تعذر ذلك[1].

ويمكن القول أن التعديل الدستوري لسنة 2016 في مادته 8/138 قد أعدم دور مجلس الأمة في الاعتراض على أحكام أي قانون بما فيها قانون المالية، وأصبح بذلك دخول مجلس الأمة في خلاف مع المجلس الشعبي بدون جدوى أو نتيجة ترجى، لكون الكلمة الأخيرة لحالة استمرار الخلاف ترجع إلى الغرفة الأولى إذا ما تعذر عليها الأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء.

2- حالة عدم المصادقة على قانون المالية في المواعيد: قد يحدث أن لا تتم المصادقة والإجازة البرلمانية على قانون المالية السنوي في الآجال المحددة قانونا، والتي لا تتجاوز الفاتح من شهر يناير من السنة المالية المعتبرة، الأمر الذي يؤدي إلى نتائج سلبية في حال عدم القيام بالحلول اللازمة التي يقتضيها القانون من أجل استمرارية الدولة ومؤسساتها[2]، وتكون الحلول حسب الأسباب التي أدت إلى التأخر في اعتماد قانون المالية في الأجل المحدد، فقد وضع المشرع الجزائري حلولا ورد النص عليها في المادة 69 من القانون المالية الرجعي 84-17، ثم أضاف المؤسس الدستوري الجزائري حلا دستوريا يحد من المشاكل المترتبة عن التأخير في التصويت على الميزانية حددته المادة 138 /11 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

أ- الحل التشريعي: يمكن للحكومة أن تتأخر في إعداد مشروع قانون المالية لأي سبب من الأسباب مما ينتج عنه تأخر في عملية المصادقة عليه، وتجنبا لما قد ينجر عن هذا الوضع من مشاكل تؤدي إلى وقف أعمال الحكومة وتوقيف لمصالح أفراد المجتمع، وضع المشرع الجزائري حلا يتلاءم مع هذه الحالة، حيث نصت المادة 69 من القانون 84-17 سالف الذكر، أنه في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على

1- أنظر المادة 8/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- برحماني محفوظ، مرجع سابق، ص137.

قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة الموالية المعتبرة، فإنه يتقرر العمل بما يلي:

1- المواصلة المؤقتة في تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية:

- بالنسبة للإيرادات: يواصل تحصيلها بنفس الكيفيات والنسب المعمول بها في قانون المالية السابق.
- بالنسبة لنفقات التسيير: في حدود 1/12 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة للسنة المالية للميزانية السابقة وذلك شهريا لمدة ثلاثة أشهر.
- بالنسبة لاعتمادات التجهيز: في حدود ربع (1/4) الحصة المالية المخصصة لكل قطاع[1].

2- مواصلة تنفيذ مشاريع الميزانية الملحقة و الحسابات الخاصة للخزينة وذلك: حسب الأحكام التشريعية والتنظيمية التي كانت تسيرها قبل بداية السنة المالية الجديدة للميزانية.

ب- الحل الدستوري: لقد بين المؤسس الدستوري الإجراء الواجب إتباعه في حالة عدم مصادقة غرفتي البرلمان على قانون المالية في الآجال المحددة دستوريا والمقدرة بمدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، وإذا انقضت هذه المدة دون حصول الموافقة والإجازة البرلمانية على قانون المالية يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بموجب أمر رئاسي[2] له قوة قانون المالية، غير أن هذه الحالة لم تحصل بعد في الجزائر إلى غاية اليوم[3].

حسب ما تقدم نخلص إلى القول أن الرقابة المالية المسبقة على اعتماد قانون المالية السنوي الموكلة لغرفتي البرلمان تكاد تكون رقابة شكلية لا أكثر، كما يمكن تجاوزها إذا تعدت مرحلة المصادقة الآجال القانونية المحددة لها وإصداره بموجب أمر رئاسي، وبهذا الإجراء الأخير ينعدم أو يختزل دور البرلمان في الرقابة على المال العام ومراقبة كيفية تحصيله أو إنفاقه، أما الحال بالنسبة لمجلس الأمة فيعد أقل شأن وأهمية من نظيره المجلس الشعبي الوطني في مجال الرقابة المالية السابقة خصوصا بعد

1- يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص147.

2- أنظر المادة 138 الفقرة 11 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمادة 44 من القانون العضوي 16-12.

3- يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص147.

التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، هذا الأخير الذي أعدم دوره في أهم مرحلة يمكن لمجلس الأمة أن يعترض أو يختلف مع نظيره فيها، فمحاولة تعديل مجلس الأمة لبعض أحكام قانون المالية قد أحجمها المؤسس الدستوري وقيدها لدرجة أنها لا تتخطى أن تكون مجرد رأي لا يعتد به في حالة ما إذا استمر الخلاف بينه وبين المجلس الشعبي، فالكلمة الأخيرة والفاصلة تعود للغرفة الأولى، فإذا كان هذا حال دور مجلس الأمة في مرحلة الإقرار فإنه حتما سيستمر في المراحل التي تليها؟.

المطلب الثاني: ضعف دور مجلس الأمة في رقابة المرافقة واللاحقة على الميزانية

تبدو هيمنه السلطة التنفيذية في التشريع المالي واضحة ومؤكدة بحكم ما تملكه من كفاءة ومقدرة ووسائل تتحكم بها في إعداد الميزانية العامة للدولة[1]، وتمتد هذه الهيمنة إلى مرحلة الإقرار كما تم التعرض لها وتكون في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين دون توصل إلي اتفاق وتجاوز بذلك المدة القانونية لإقرار قانون المالية فيتم إصداره بموجب أمر، وبهذا الإجراء قد حافظ المؤسس الدستوري على تنظيم وتحديد فترة اعتماد قانون المالية سواء بالإجازة البرلمانية أو أمر رئاسي، ليدخل القانون حيز التنفيذ وتتحمل الحكومة من الناحية العملية أعباء تنفيذه، إلا أنه لا يمكن استبعاد دور البرلمان في مراقبة عملية التنفيذ للتأكد من مدى احترام الحكومة للإجازة البرلمانية وفق ما ارتضاه البرلمان[2].

فالرقابة البرلمانية على الميزانية تمتد بعد اعتماد قانون المالية ودخوله موضع التنفيذ، لتشمل من جهة الرقابة على تنفيذ الميزانية والتي تقوم على متابعة تنفيذ الخطط وقياس وتحليل وتقييم النتائج الفعلية[3]، وكذا التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد ووفق السياسة العامة التي وضعتها السلطة التنفيذية وأجازتها السلطة التشريعية[4]، أي مدى التزام وتقيد الحكومة بما نص عليه قانون المالية

1- عزة عبد العزيز، (الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر)، مجلة العلوم الإجتماعية، تصدر عن جامعة محمد لمين دباغين، سطيف2، العدد24، جوان 2017، ص219.

2- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص448.

3- محمد بريك، (المجلس الشعبي الوطني والممارسة العملية لآلية الرقابة اللاحقة وأثرها على الميزانية العامة للدولة- دراسة مقارنة-)، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11 لسنة 2014، ص 185.

4- محرزي محمد عباس، مرجع سابق، ص372.

السنوي، لكن الواقع العملي في الجزائر يفرض سيطرت الحكومة وهيمنتها على هذه المرحلة، ويرجع ذلك إلى ما تقتضيه الظروف والتطورات التي قد تمر بها البلاد مما يؤدي بالحكومة إلى أحداث تغيرات في قانون المالية تتمثل في إدراج قانون مالية تكميلي أو تحويل اعتمادات مالية أو حسابات خاصة(الفرع الأول)، وتمتد الرقابة البرلمانية من جهة أخرى إلى رقابة لاحقة لتتجلى من خلال عرض مشروع قانون تسوية الميزانية على البرلمان للموافقة عليه[1]، هذا المشروع الذي يتم من خلاله معرفة نتائج تنفيذ الميزانية، وكذلك نتائج الحسابات الخاصة للخزينة العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: عدم تقيد الحكومة بتنفيذ قانون المالية

تقوم الحكومة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة بمجرد حصول قانون المالية السنوي على الإجازة البرلمانية وإصداره، هذه الأخيرة التي ترخص وتأذن للحكومة بصرف النفقات وجمع تحصيل الإيرادات وفتح الاعتمادات المالية الخاصة بكل قطاع حسب الأصول والقواعد التنظيمية[2]، إلا أن الأصل في اعتماد قانون المالية من قبل البرلمان هو منح الحكومة حق التنفيذ الميزانية وفي نفس الوقت تقييدها وجعلها لا تستطيع إجراء أي تعديل على القانون إلى بموافقة البرلمان، غير أن التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والمالية وغيرها من التغيرات والتحولات سواء كانت الداخلية أو الخارجية مكنت الحكومة من إحداث تغيير في قانون المالية استجابة للتحولات التي قد تواجهها ميدانيا والتي عادة لا يتعرض لها قانون المالية[3]، ودون رجوع إلى البرلمان مما يضعف رقابة التنفيذ لهذا الأخير ويتم إدخال التعديلات على القانون عبر عدة تقنيات أهمها قانون المالية التكميلي وتحويل الاعتمادات والحسابات الخاصة، وهذا ما سوف نتناوله في هذا الفرع بشيء من التفصيل وفق ما يلي:

1- أنظر المادة179 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- برحماني محفوظ، مرجع سابق، ص139.

3- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص450.

أولا: إمكانية اللجوء إلى قانون المالي التكميلي

يعد قانون المالية التكميلي الوسيلة القانونية الوحيدة التي تلجأ إليها الحكومة لتعديل الاعتمادات المالية المصادق عليها من طرف البرلمان في قانون المالية السنوي[1]، وذلك دفعا لأي أوضاع أو مستجدات اقتصادية ومالية قد تواجهها الحكومة ولم يتعرض لها قانون المالية الرئيسي، وهذا ما يتبين من نصت عليه المادة الرابعة من القانون 84-17 التي ورد فيها " يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة دون سواها إتمام أحكام قانون المالية أو تعديله خلال السنة المالية"، ومن خلال هذه المادة يتضح أن سلطة الحكومة في اللجوء إلى قانون مالية التكميلي أو تعديلي جاءت موسعة، وبدون قيود تحد من استعمالها وهذا ما يفسر من الناحية التطبيقية استعماله المتكرر فقد لا تخلو أي سنة مالية من مشروع المالية التكميلي[2]، وعادة ما كان يصدر قانون المالية التكميلي ما بين دورتي الربيع والخريف، أما في ظل نظام الدورة البرلمانية الواحدة المعتمد بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، فعادة ما يصدر في منتصف السنة المالية، ويكون على شكل قانون أو أمر رئاسي يتضمن قانون المالية التكميلي أو التعديلي، غير أن المشرع الجزائري لم يحدد عدد قوانين المالية التي يمكن إصدارها خلال السنة لتصحيح سوء تقدير كل من النفقات والإيرادات العمومية، ففي الجزائر عادة ما يصدر قانون مالية تكميلي واحد على خلاف دولة المغرب التي قد يصدر بها قانون مالية تكميلي واحد أو إثنين، في حين نجد فرنسا مثلا قد يتعدى بها عدد قوانين المالية التكميلية من ثلاثة أو أربعة خلال السنة[3].

وتجدر الإشارة أن قانون المالية التكميلي يأخذ نفس الإجراءات التشريعية التي يمر بها قانون المالية السنوي من أجل المصادقة عليه وحصوله على الأذن بالإنفاق العمومي، وبالتالي يخضع لنفس أحكام المادة 138 من الدستور والمادة 44 من القانون العضوي 16-12، مما يسمح لأعضاء البرلمان

1- جمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية -دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير في الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، 2011-2012، ص34.

2- بن بريح ياسين، مرجع سابق، ص 146.

3- أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 388

بفتح مناقشة عامة ومن خلالها يستطيع أعضاء البرلمان بما لديهم من وسائل قانونية لرقابة عمل الحكومة من مسائلة الحكومة عن استهلاكهم للاعتمادات المالية التي تمت الموافقة عليها في القانون المالية الرئيسي، وأيضا طرح أسئلة حول الأسباب والتداعيات التي أدت بها إلى تعديل أو تكملة قانون المالية السنوي.

والملاحظ أنه إذا ما قورنت إجراءات التشريعية المتخذة للمصادقة على قانون المالية التكميلي بين النظام الجزائري والفرنسي، نجد هذا الأخير قد عزز الرقابة المالية للبرلمان من خلال إضافة إجراء مهم نصت عليه المادة 53 من القانون العضوي الفرنسي 692/2011 المتعلق بالقوانين المالية والمتمثل في وجوب إرفاق قانون المالية التكميلي بمجموعة من الوثائق الضرورية التي تساهم بدرجة كبيرة في إعلام البرلمانيين عن مسار الاعتمادات المالية خلال السنة المالية، وأيضا تساعد في تبسيط وتفصيل النظرة العامة على الوضعية المالية للدولة أثناء السنة المالية والمتمثلة في[1]:

- تقرير يوضح تطورات الوضع الاقتصادي والوضع للميزانية ويبرز الترتيبات التي يتضمنها.
- ملحق توضيحي يفصل التعديلات المتخذة على الاعتمادات المقترحة.
- جدول يلخص العمليات المدرجة عن طريق التنظيم والمتعلقة الاعتمادات السنة الجارية.

والملاحظ أن فرنسا قد أولت عناية وأهمية كبيرة بقانون ضبط الميزانية نظرا لكونه الأداة والوسيلة التي يمكن من خلالها معرفة مدى فعلية وفعالية الرقابة البرلمانية، لذلك كان من أهم المطالب التي ألح عليها النواب وتم تجسيدها بصدور القانون العضوي 01-08-2001 المتعلق بقوانين المالية ومن ذلك الوقت أصبح قانون ضبط الميزانية الوثيقة الأساسية وهي بمثابة الدستور المالي الذي يرفق بتقرير عن الفعالية والنتائج المحققة وقد ساهم هذا القانون إلى حد كبير في تعزيز الدور البرلمان[2].

يمكن القول أن قانون المالية التكميلي بالرغم من أنه يشكل حل قانوني لتلبية متطلبات التي تفرزها تحولات المجتمع في الداخل والخارج، إلا أنه يعد في نفس الوقت دليل على قصور النظر وسوء التخطيط

1- بن بريح ياسين، مرجع نفسه، ص147.

2- زيوش رحمة، مرجع سابق، ص 34.

والتسيير وعدم الدراسة الجيدة من طرف الحكومة[1]، هذه الأخيرة التي عرفت تعاقب وعدم استقرار نتج عنها استعمال شبه المستمر والمتكرر لقانون المالية التكميلي لمدة تزيد عن عقدين من الزمن، رغم وجود وزارة معنية و قطاعات مختصة لا يمكنها التقدير والاستشراف لسياسة مالية تضمن استقرار وثبات قانون المالية الرئيسي وتحقيق مبدأ السنوية، على عكس دول أخرى كبريطانيا التي لا تعتمد حتى على قانون المالية السنوي بل على السياسات المالية[2] التي تدوم من 03 إلى 04 سنوات[3].

ثانيا: إمكانية تحويل الاعتمادات المالية

الأصل العام أنه لا يجوز تعديل تخصيص الاعتمادات الميزانية خلال السنة المالية إلا بواسطة قانون المالية، إلا أنه استثناء قد يجيز القانون المتعلق بقوانين المالية تحويل الاعتمادات أو نقلها عن طريق التنظيم وذلك وفق شروط معينة[4]، وذلك حسب ما نصت عليه المادة 32 من القانون 84-17 بالقول " يمكن تعديل اعتمادات الميزانية المفتوحة لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم يقضي بتحويل الاعتمادات أو نقلها، يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية"، وبناء على هذه المادة التي أجازت للحكومة تحويل الاعتمادات المالية بموجب مرسوم رئاسي دون الرجوع إلى البرلمان لدليل أخر يضاف إلى تحكم السلطة التنفيذية في قانون المالية كما تشاء فلها أن تلتزم بما جاء فيه ولها أن لا تتقيد بالصيغة التي ارتضاها البرلمان[5].

وعليه يمكن القول أن توزيع اعتمادات نفقات التسيير يكون حسب الوزارات بواسطة قانون المالية، أما توزيعها داخل كل دائرة وزارية يكون بمرسوم، وقد تولى القانون 84-17 تنظيم كيفية نقل وتحويل الاعتمادات نفقات التسيير والتجهيز وتتمثل في:

1- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...، مرجع سابق، ص451.

2- السياسة المالية تعرف بأنها " مجموعة الأهداف والتوجهات والإجراءات والنشاطات التي تتبناها الدولة للتأثير في الاقتصاد القومي والمجتمع بهدف المحافظة على استقراره العام وتنمية ومعالجة مشاكله ومواجهة كافة الظروف المتغيرة"، أنظر: محمود حسين الوادي، مرجع سابق، ص190.

3- عقيلة خرباشي، مرجع نفسه، ص451.

4- يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص156.

5- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...، مرجع سابق، ص453.

1 – بالنسبة لنفقات التسيير: نضم المشرع الجزائري في القانون 84-17 سالف الذكر كيفية نقل وتحويل نفقات التسيير على الشكل التي:

أ- نقل الاعتماد: يقصد بنقل الاعتماد حسب ما نصت عليه المادة 2/33 من القانون 84-17 هو تعديل في طبيعة النفقة ضمن ميزانية نفس الوزارة، وطالما أن عمليات النقل تجري داخل نفس الوزارة فإنها لا تؤدي إلى تغيير المبلغ الإجمالي المخصص لكل وزارة[1].

ب- تحويل الاعتماد: عرفت الفقرة الأولى من المادة 33 لنفس القانون تحويل الاعتماد بأنه تعديل في تعيين المصلحة المسؤولة عن تنفيذ النفقة دون أن تغير طبيعة هذه النفقة، باستعمال أسلوب التحويل من وزارة لأخرى يمكن للسلطة التنفيذية التحرر من قيود المصادقة البرلمانية على توزيع الاعتمادات[2].

تجدر الإشارة أنه نظرا لخطورة عملية تحويل ونقل الاعتمادات المالية سواء من وزارة إلى وزارة أو داخل كل دائرة وزارية، فإنه يتقرر التحويلات بين الوزارات بموجب مرسوم رئاسي أما بالنسبة لعمليات النقل فتكون بمراسيم تنفيذية.

2-بالنسبة لنفقات التجهيز: يكون توزيع نفقات التجهيز بين القطاعات كمبدأ عام بموجب قانون المالية وهذا حسب ما نصت عليه الفقرة الأول من المادة 36 من القانون 84-17[3]، لكن سرعان ما تراجع المشرع الجزائري عن هذا المبدأ في نفس المادة في فقرتها الثانية بالقول "...ويتم إدخال التغيرات على هذا التوزيع عن طريق التنظيم"، وبهذا الاستثناء تم تمكين السلطة التنفيذية من حق تعديل التوزيع النفقات دون شرط أو قيد أو رجوع إلى الإجازة البرلمانية.

1- يلس شاوش بشير، مرجع السابق، ص157.

2- يلس شاوش بشير، مرجع نفسه، ص157.

3- نصت المادة 36 من القانون 84-17 سالف الذكر على أن " يحدد التوزيع بين القطاعات للاعتمادات المفتوحة والمخصصة للنفقات ذات الطابع النهائي من المخطط السنوي بموجب قانون المالية...".

ثالثا: إمكانية إلغاء الاعتمادات المالية:

تكمن هذه العملية في إمكانية الحكومة من إلغاء أي اعتماد كان مرخص به للإنفاق وأصبحت دون غرض لظروف عادية أو استثنائية[1]، وهذا ما أجازه المشرع الجزائري في نصت المادة 22 من القانون 84-17 سالف الذكر بالقول " يمكن إلغاء أي اعتماد يصبح غير ذي موضوع خلال السنة المالية عن طريق التنظيم، ويمكن إعادة استعمال هذا الاعتماد لتغطية النفقات الإجبارية المنصوص عليها قانونا حسب طبيعة الميزانية و وفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم"، والملاحظ أن المشرع قد أجاز لسلطة التنفيذية من خلال نفس المادة 2/22 المذكورة أعلاه، من استعمال الاعتمادات المالية الملغاة اعتمادها وتوجيهها لتغطية نفقات أخرى ضمن نفس الميزانية، وهذا ما يعد تعديلا آخر على الرخصة البرلمانية عن طريق التنظيم دون الرجوع إلى البرلمان صاحب هذه الرخصة، مما يعزز هذا الإجراء من هيمنه ومكانة السلطة التنفيذية على حساب البرلمان.

وعليه يمكن القول أن العلاقة بين البرلمان والحكومة تكشف عن ضعف دور البرلمان في الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية بالنظر إلى السلطات الواسعة للحكومة في التحكم في تقرير حجم النفقات العمومية وتغيير مسارها بالمقابل فإن البرلمان لا يملك سلطة فعلية في متابعة تنفيذ الميزانية، على عكس التشريع الفرنسي الذي عزز من خلال القانون العضوي رقم 2001-692 في مادته 3/34[2]

الدور الرقابي للبرلمان حيث مكنه من اتخاذ جملة من الإجراءات أهمها[3]:

- يمكن لرئيس اللجنة المالية لغرفتي البرلمان الفرنسي وكذا المقرر العام أو الخاص من طلب معلومات من طرف الإداريين المكلفين بالرقابة في إطار قانون المالية من إرسال توضيحات من خلال رسائل الموافقة " La lettre de cadrage" .

1- سهام العيداني، مرجع السابق، ص 293.

2- القانون العضوي الخاص بقوانين المالية الفرنسي رقم 2002-692 الصادر 01 أوت 2001، ج ر الفرنسية العدد 177 لسنة 2001.

3- جمعاسي جميلة، مرجع سابق، ص107.

– يمكن لرئيس كل غرفة أو مقرر عام أو خاص في اللجان المالي البرلمانية من حق الاطلاع على كل معلومة أو وثيقة ذات طابع مالي أو إداري وكذا تقارير المفتشيات على مستوى الوزاري بالإضافة إلى حق الاستماع إلى أي شخص، وهذا الأخير يعد معفى من مسألة السر المهني.

– كما تملك لجنتي المالية بغرفتي البرلمان حق الرقابة على حركة الاعتمادات المالية ويتقرر ذلك بإلزامية تقديم الرأي المسبق للجان المالية بخصوص أي عملية متعلقة الاعتمادات[1].

– تعزيز العلاقة بين البرلمان ومجلس المحاسبة حيث يقوم هذا الأخير بتزويد البرلمان بتقارير المتعلقة بنتائج السنة المالية والتقارير المتضمنة إيضاحات عن حركة الاعتمادات المالية.

– اعتماد نظام المسؤولية الذي يقوم على أساس مدى تحقق النتائج المسطرة في قانون المالية المعتمد من طرف البرلمان، هذا النظام الذي يقرر مسؤولية كل من الوزير المعني بالإخلال بالأهداف المسطرة في قانون المالية وأيضا كل مسؤول عن الميزانية.

وبالتالي فإن نظام المسؤولية يسهل على البرلمان مسائلة الحكومة عن كل النفقات العمومية وما يقابلها من النتائج المحققة على الواقع، وهذا ما يفتقر إليه النظام الجزائري في مجال الرقابة.

الفرع الثاني: انعدام الرقابة البعدية لمجلس الأمة على قانون المالية

سبق القول أن الرقابة المالية من أقدم اختصاصات السلطة التشريعية على أعمال الحكومة لضمان حسن تسيير المال العام، لكن تدخل الحكومة المؤسس قانونا في مرحلة إعداد قانون المالية أضعف من دور الرقابي لمجلس الأمة بالدرجة الأولى وعدم قدرته في المساهمة في تعديل قانون المالية وتعد إجازته لقانون المالية شكلية مرتبطة بموافقة الغرفة الأولى على مشروع القانون، وتمتد هيمنه السلطة التنفيذية على سلطة البرلمان الرقابية حتى في مرحلة ما بعد تنفيذ الميزانية، ويتضح ذلك من خلال تجاوز الحكومة لأحكام المادة 179 من الدستور، حيث لا تلتزم الحكومة بتقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية (أولا)، وكذا تقاعسها عن إعداد قانون تسوية الميزانية (ثانيا).

1– أنظر المادة 13 من القانون العضوي الفرنسي رقم 2001–692، سالف الذكر.

أولا: عدم تقديم الحكومة بعرض عن استعمال الاعتمادات المالية

ألزم المؤسس الدستوري الحكومة من تقديم عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية للبرلمان الذي سبق وأن أجازها لكل سنة مالية، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالقول " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية..."، ومن خلال هذه المادة يفهم أن تقديم الحكومة لعرض الاعتمادات المالية وجوبي لا اختياري، وبالتالي فالحكومة ملزمة بإعداد ذلك العرض بناء على المعطيات المالية المتوفرة لديها وتقديمه أمام كل غرفة من غرف البرلمان مبينة فيه المبالغ المالية المعتمدة من البرلمان وكيفيه صرفها وما تبقى وأسباب عدم إنفاقها أو عدم كفاية الأموال المرصدة[1]، فالعرض هو الحصيلة النهائية لاستعمال المبالغ المالية التي تضمنتها الميزانية، وهو بمعنى آخر الحساب الختامي للدولة[2].

يمكن القول أن الواقع يكشف أن الحكومة لا تلتزم بتقديم الحساب الختامي في الآجال المحددة له مما يصعب من عمل لجنتي المالية والميزانية على مستوى غرفتي البرلمان ويجعل عملهما غير دقيق ولا يستند لمعلومات وتقارير مفصلة عن الحصيلة النهائية لاستعمال المبالغ المالية التي تضمنتها الميزانية[3]، والسبب في ذلك يرجع إلى اعتبارين أساسيين، يرجع الاعتبار الأول إلى أن الحكومة ترد تأخير تقديم عرض استعمال الاعتمادات المالية إلى البرلمان إلى عدم تمكنها من الإقفال النهائي للحسابات لصعوبة وتعقيد عملية إقفال كل الحسابات في آن واحد، أما الاعتبار الثاني فمرده إلى انعدام الأثر أو الجزاء في حالة عدم تقديم الحكومة العرض عن استعمال الاعتمادات المالية، بالإضافة إلى أنه حتى وإن تم تقديمه للبرلمان فإن اعتماده لا يعد محاسبة للحكومة، إذ لا يعدوا أن

1- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ج4، مرجع سابق، ص189.

2- ذبيح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص209.

3- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص461.

يكون إلا معاينة لمدى مطابقة هذا الحساب مع ما أجازه البرلمان من اعتمادات في قانون المالية[1].

ثانيا: تقاعس الحكومة في تقديم قانون تسوية الميزانية:

يعد قانون تسوية الميزانية كآلية للرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية، فهو الأداة التي كرسها الدستور للرقابة على المال العام، حيث تتولى غرفتي البرلمان ممارسة العملية الرقابية على ميزانية الدولة، طبقا للمسؤولية المخولة له دستوريا وقانونا[2]، حيث يكتسي قانون تسوية الميزانية طابع قانون المالية ويتضمن حساب نتائج السنة المالية بما يشتمله من الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة، وكذا النتائج المثبتة في الحسابات الخاصة للخزينة ونتائج تسيير عمليات الخزينة[3]، ونظرا لأهميته في تعزيز الدور الرقابي للبرلمان وحماية المال العام أقر المشرع الجزائري من خلال القانون الإطار 84-17، وجوب إرفاق مشروع قانون تسوية الميزانية عند تقديم كل قانون المالية السنوي، وهو نفس الأمر الذي جدد المؤسس الدستوري التأكيد عليه في الفقرة الثانية من المادة 179 في التعديل الدستوري لسنة 2016، بأن تختتم السنة المالية للبرلمان بالتصويت على قانون ضبط أو تسوية ميزانية[4] للسنة المالية المعنية من طرف كل غرفة من البرلمان، ويستفاد من هذه المادة أن البرلمان يقوم بالتصويت على مشروع قانون تسوية من خلاله يتم تقييم أداء الحكومة على مدار السنة المالية المنصرمة مقارنة بالتقديرات المرخص بها في قانون المالية السنوي.

1- ذبيح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص ص 209-210.

2- محمد بريك، مرجع سابق، ص142.

3- أنظر المادة 77 من القانون 84-17 سالف الذكر.

4- تعدد تسميات قانون تسوية الميزانية حيث كان يسمى سابقا بقانون الحسابات، حتى سنة 1959 أصبح يعرف بقانون ضبط الميزانية أو تسوية الميزانية ويحتوي هذا القانون على تنفيذ صرف وتحصيل المداخيل، وتنفيذ المصروفات وحسابات التخصيص التي يتم نقل نتائجها إلى حساب رصيد الخزانة، أنظر: كمال رزيق، (المحافظة على المال العام والعقلنة البرلمانية الإطار النظري لقانون تسوية الميزانية وأبعاده)، مجلة الوسيط ، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد11،لسنة 2014، ص185.

لكن الواقع العملي يفيد أن كل الحكومات المتعاقبة قد تقاعست عن تقديم قانون ضبط الميزانية فنجد أنه قد تمت مصادقة المجلس الشعبي الوطني على قوانين تسوية الميزانية بداية من سنة 1978 حيث تم صدور قوانين تسوية الميزانية في[1]:

- قانون تسوية الميزانية لسنة 1978: بموجب القانون 80-02 صدر سنة 1980.
- قانون تسوية الميزانية لسنة 1979: بموجب القانون 84-04 صدر سنة 1984.
- قانون تسوية الميزانية لسنة 1980: بموجب القانون 85-10 صدر سنة 1985.
- قانون تسوية الميزانية لسنة 1981: بموجب القانون 87-02 صدر سنة 1987.

ثم توقفت الحكومة عن تقديمها لقوانين ضبط الميزانية رغم وعود الوزراء المتكررة كل سنة[2] القيام بذلك لكنه لم تجسد في الواقع إلى غاية سنة 2008 تم إصدار قانون تسوية الميزانية بموجب القانون 11-01، وسنة 2009 بموجب القانون 12-08، وسنة 2010 بقانون 20 فيفري 2013.

والملاحظ أن المرحلة ما بين سنة 1981 إلى 2008، قد تمت تسويتها بموجب حكم المادة 105 من القانون التكميلي لسنة 09-01[3]، وتطبيقا لأحكام تلك المادة صدرت وضعيات تجميعية متعلقة بنتائج الممارسات السابقة على سنة 2008 [4]، وعليه يمكن القول أن الحكومة قد تمادت وتجاهلت بشكل مثير للجدل لأحكام الدستور والقانون الإطار لقوانين المالية في تقديم قانون تسوية الميزانية بالإضافة إلى تجميد

1- محمد بريك، مرجع سابق، ص143.

2- بمناسبة مناقشة مجلس الأمة لقانون المالي لسنة 2003، صرح وزير المالية آنذاك كرد على تدخلات أعضاء مجلس الأمة بأن قانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وكذا قانون ضبط الميزانية سوف سيعاد النظر فيها خلال سنة 2003، وسيكون لكم المجال لإثراء هذه القوانين والإمعان فيها، أنظر: عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص463.

3- نصت المادة 105 من الأمر 09-01 المتعلق قانون المالية التكميلي لسنة 2009 على أن" تكون حسابات الدولة للسنوات المالية السابقة التي لم تتم تسويتها بموجب القوانين المتضمنة ضبط الميزانية، موضوع كشف إحصائي إجمالي حسب الطبيعة وحسب سنة الميزانية يرسل إلى البرلمان عند التقديم الأول لقانون ضبط الميزانية".

4- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ج4، مرجع سابق، ص189.

العمل بالقانون العضوي 18-15 الذي نادى به الكثير من أعضاء البرلمان في الكثير من المناسبات، ومرد ذلك إلى عدم الاستقرار الحكومي وصعوبة إعداد مثل هذا المشروع[1].

يمكن القول أن تأخير الحكومة لتقديم قانون تسوية الميزانية إلى عدة سنوات يفقد القانون أهميته وهدفه الذي أنشأ من أجله وهو حماية المال العام، ويفوت الفرصة على أعضاء البرلمان من معرفة كيفية تسيير ونتائج تنفيذ الميزانية العامة للدولة في حينها أو على الأقل كما هو معمول به في فرنسا في إطار قانونها العضوي 2001-692 الذي يلزم الحكومة الفرنسية بتقديم قانون ضبط الميزانية قبل 01 جوان من السنة التي تلي سنة تنفيذ الميزانية[2]، بالإضافة إلى إمكانية تغير الظروف التي وضعت في ظلها قوانين المالية أو تغيرت الحكومات التي قامت بإعدادها وأشرف وزرائها على تنفيذها مما يفقد قانون تسوية الميزانية جدواه ويجعل الحكومة في موقع مريح وفي منأى عن المسؤولية والاتهام.

وفي الأخير إذا ارتأينا تفعيل دور البرلمان في الرقابة المالية فلا بد على البرلمان من الاستثمار في العمل البشري وذلك باختيار أعضاء البرلمان الأكثر كفاءة وخبرة في المجال المالي والاقتصادي من أجل العضوية في اللجان المختصة بالمالية والميزانية مع تمكين أعضاء البرلمان من القيام بدورات تكوينية، ولا يتأتى ذلك إلا بتعديل قانون العضوي المتعلق الانتخابات ورفع المستوى العلمي للعضوية في البرلمان بما يتماشى مع متطلبات المجتمع، وكذا إشراك البرلمان في وضع قانون المالية التكميلي وإثراءه وتمكين أعضاء البرلمان من الاطلاع على كافة التحويلات التي تتم داخل الميزانية، بالإضافة إلى مراعاة مسألة بالغة الأهمية والمتمثلة في عرض مشروع قانون ضبط الميزانية للمناقشة والاطلاع علية أعضاء البرلمان والوقوف عن كثب عن التجاوزات والأخطاء التي وقعت فيها الحكومة في مرحلة التنفيذ قبل مناقشة والمصادقة على قانون المالية السنوي.

1- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص463.

2- أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص396.

في ختام هذا الباب يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري قد سعى من خلال دستور 1996 إلى لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، وتجسد ذلك من خلال تمكين كلا السلطتين التنفيذية والتشريعية من آليات تهدف لتحقيق الرقابة المتبادلة فيما بينهما، إلا أنه باعتماد الثنائية البرلمانية أو نظام الغرفتين في البرلمان، أصبح مجلس الأمة يتمتع بحق الرقابة على أعمال الحكومة منذ إنشائه، إلا أن الغرفتين ليستا على قدم المساواة من حيث فعالية وتأثير الآليات الرقابية الممنوحة لكلاهما، فنجد مجلس الأمة ينعدم تأثيره من خلال الآليات المرتبة للمسؤولية نظرا لما يتمتع به من حق عدم قابلته للحل ودوره في خلق توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وبهذا يقتصر دوره فقط على إمكانية إصدار لائحة حول البرنامج الحكومي، يمكن من خلالها توجيه ملاحظات وانتقادات للحكومة، إلا أنها عديمة الأثر قانونا، ولكنها مهمة من الناحية السياسية تعزز مكانة الحكومة وتوطد العلاقة بينهما، أما عن تقديم بيان السياسة العامة فجعله المؤسس الدستوري اختياري للحكومة في تقديمه فلا دور للمجلس الأمة فيه لا من الناحية القانونية ولا الناحية السياسية.

يمكن القول أنه رغم تجربة مجلس الأمة الفتيه إلا أنه استطاع أن يساهم في توجيه السياسة الخارجية للدولة ولكن ليس مباشرة لأنها محظورة دستوريا إلا بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو أحد رئيسي غرفتي البرلمان، أما الجانب الذي يستطيع مجلس الأمة وكذا المجلس الشعبي الوطني المساهمة فيه بشكل فعال ونشط في توجيه السياسة الخارجية فيتمثل عن طريق الدبلوماسية البرلمانية التي أصبحت في الوقت الراهن أداة فعالة في يد أعضاء البرلمان لخدم بلدهم وخدمة السياسة العامة للدولة، أما وضع مجلس الأمة من خلال مدى فعالية رقابة غير محدثة للمسؤولية على أعمال الحكومة فيمكن القول أنها لا تختلف عن سابقتها من حيث الأثر الملزم للحكومة، ماعدا آلية السؤال بنوعيه الذي يبقى بدون أثر قانوني بل مجرد آلية لجمع معلومات، ومصيره ينتهي بمجرد برد عضو الحكومة عليه في الآجال المحددة دستوريا، حتى وإن تجاوزها عضو الحكومة فلم ينص لا الدستور ولا القانون العضوي ولا النظام الداخلي على أي جزاء يترتب عند مخالفة الآجال القانونية، وبالتالي يفهم أن العلاقة بين البرلمان والحكومة تقوم أساسا على التعاون فقط لا على الرقابة، أما آليتي الاستجواب ولجان التحقيق فنجدهما منعدمتي

الاستعمال وذلك للتشديد القانوني في شروط وإجراءات استعمالهما، أما عن رقابة مجلس الأمة في المجال المالي فهي غير فعالة بداية من الاقتراح أو إعداد قانون المالية إلى انعدام الرقابة البعدية عليه وحقيقة ذلك أن الحكومة تمادت وتجاهلت بشكل مثير للجدل لأحكام الدستور والقانون الإطار لقوانين المالية في تقديم قانون تسوية الميزانية بالإضافة إلى تجميد العمل بالقانون العضوي 18-15 الذي نادى به الكثير من أعضاء البرلمان في الكثير من المناسبات، ومرد ذلك إلى عدم الاستقرار الحكومي وصعوبة إعداد مثل هذا المشروع، وكذا الطبيعة للنظام السياسي الذي يغلب السلطة التنفيذية على باقي السلطات الدستورية الأخرى، بالإضافة إلى عدم وجود الرغبة لدى السلطة السياسية في منح البرلمان صلاحيات الرقابة المالية الفعلية لأوجه صرف أموال الدولة.

خـــاتمة:

نخلص فـــي ختام هذه الدراسة إلى القول أن مجلس الأمة رغم الظروف العصيبة التي مر بها وحداثة تجربته، فقد استطاع في فترة وجيزة أن يثبت وجوده ويدافع على حقه في البقاء رغم الانتقادات التي وجهت إليه، وذلك من خلال تحقيقه أحد أهداف وجوده، وهو ضمان الاستقرار واستمرارية مؤسسات الدولة، محققا بذلك الصالح العام وتجسيد سيادة الأمة التي يرمي إليها من خلال طريقة تكوينه رغم ما يشوبها من نقص، غير أن الممارسة العملية لدوره التشريعي والرقابي كهيئة تشريعية وشريك للغرفة السفلى، أثبتت محدودية دوره التشريعي، ويرجع سبب ذلك إلى عدم مده بكامل الصلاحيات الدستورية، رغم ما أضافه التعديل الدستوري لسنة 2016 غير الكافي لبلوغ الدور الحقيقي الذي يطمح إليه مجلس الأمة، كما أن طبيعة النظام السياسي الجزائري المتميز الذي غلب السلطة التنفيذية على البرلمان تحت ذريعة عقلنته والتي أدت بشكل مباشر إلى الهيمنة والتحكم الواضح والجلي على جميع مراحل العمل التشريعي بداية من المبادرة إلى غاية نفاذ القانون، ومن جهة أخرى أثبتت الدراسة أيضا انعدام فعالية الدور الرقابي لمجلس الأمة على أعمال الحكومة رغم تنوع الآليات الرقابية التي منحها إياه المؤسس الدستوري، وتم تقييدها من قبل المشرع بجملة من الضوابط والشروط المشددة والمبالغ في إجراءات استعمالها بالنظر إلى عدد أعضائه وطبيعة تشكيلته والتي أدت إلى عزوف أعضائه عن استعمال بعضها كما حرم القانون بعضها الآخر، لتبقى له وسيلة وحيدة والمستعملة بكثرة متمثلة في آلية السؤال الذي يعبر من خلاله عضو مجلس الأمة عن رأيه وتطلعاته دون أن تحدث أثر قانوني يلزم الحكومة على التغيير.

وبصفة عامة قد أوصلتنا الدراسة إلى العديد من الاستنتاجات نذكر منها تبعا ما يأتي:

ا. **فيما يتعلق بالباب التشريعي:** يمكن تقسيم أهم الاستنتاجات المتوصل إليها في هذا الباب إلى قسمين يتعلق الأول منه بالإطار العام للعضوية بمجلس الأمة ويجمع بين أهمية تبني المؤسس الدستوري إلى الأخذ بنظام الثنائية البرلمانية وما يتطلبه هذا الأخير من مغايرة في التشكيلة والاختصاص، سيما ما تعلق

منها بآليات تنظيم وتسير المجلس، كما يتضمن القسم الثاني أهم الاستنتاجات المتعلقة بصناعة القانون من بداية إعداده إلى غاية نفاذه.

لقد تم إعتماد نظام الثنائية البرلمانية في الجزائر على غرار الدول التي أخذت بهذا النظام، سعيا منها لتحقيق المرامي المنشودة والمتمثلة أساسا في تحسين التمثيل النيابي وترقية العمل التشريعي وخلق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بالإضافة إلى ضمان استقرار واستمرار مؤسسات الدولة كما هو الحال بالنسبة للجزائر، فإذا كانت هذه الأهداف تعد الدافع الأساسي لتبنيها فإن مبررات إنشائها تختلف حسب ظروف وأسباب وخصوصية كل دولة، فالوضع الذي مرت به الجزائر خلال التسعينيات من فشل في المسار الانتخابي والفراغ الدستوري إثر حل البرلمان وشغور منصب رئاسة الجمهورية أدى إلى تردي الأوضاع الأمنية في البلاد، كانت دوافع كافية لتبني الثنائية.

– ولتحقيق توسيع التمثيل النيابي وتحسين الأداء التشريعي، تم إعتماد أسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الأمة، لتمكين الكفاءات والخبرات الوطنية من الإنضمام إلى المجلس والمشاركة في تحسين جودة النص القانوني، ويتولى رئيس الجمهورية تعيينهم من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في مختلف المجالات، لكن أسلوب التعيين لم يكن مدروسُ بإحكام وفق شروط وضوابط تحد من سلطة رئيس الجمهورية في تعيين من يكون أهلا للممارسة هذا التمثيل، ويضفي فعلا طابع التخصص والكفاءة على المجلس، فالشغور الكبير في عدد مقاعد الأعضاء المعينين حيث وصل إلى كثر من عشرة مقاعد شاغرة ، بعد استقالة رئيس الجمهورية ولم يتم استخلافهم مما أضعف من فعالية أداء المجلس وقلل من استقلاليته.

– إن ممارسة مجلس الأمة لعمله البرلماني في إطار قانوني منظم يتم من خلال إعداده نظامه الداخلي وفق ما هو محدد له من صلاحيات دستورية وقانونية، مع خضوعه لرقابة المطابقة المشددة من قبل المجلس الدستوري، التي تحد من استقلاليته في تسيير أجهزته الداخلية ويسمح بشكل واسع بتدخل السلطة التنفيذية في ذالك إلى درجة الهيمنة.

– تم تحديد مجال الاختصاص التشريعي لمجلس الأم بالحصر الدستوري للمجالات المخصصة للتشريع سواء في مجال القوانين العادية بموجب المادة 140 من الدستور، أما في مجال القوانين العضوية حسب ما نصت عليه المادة 141 من نفس الدستور.

– عزز التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، سلطة مجلس الأمة في إعداد القانون وذلك بمنح أعضائه حق المبادرة بالتشريع، بعد ما كان محروم منها منذ إنشائه إلى غاية التعديل الأخير، لكن في مجالات محددة دستوريا على سبيل الحصر بما يتماشى مع طبيعة تركيبته العضوية، وتتمثل هذه المجالات في كل من التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وأقل ما يقال على هذه المجالات أنها لا يتم تداولها والتشريع فيها إلا نادرا، وهذا ما يفسر بالتضييق الدستوري الشديد على حق مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع، وهذا ما يضعف دوره داخل البرلمان ويتناقض مع نص المادة 112 التي تقر أن السيادة للبرلمان بغرفتيه في إعداد القانون والتصويت عليه.

– أجاز المؤسس الدستوري حق المبادرة بالتعديل الدستوري لأعضاء غرفتي البرلمان معا وفق شروط وضوابط أقل ما يقال عليها أنها صعبة التحقيق إن لم نقل مستحيلة ، فاشتراط نسبة ثلاثة أرباع أعضاء البرلمان لتقديم المبادرة تعد نسبة تعجيزية، إضافة إلى ارتباط المبادرة بموافقة رئيس الجمهورية سواء بإصدارها أو بعرضها على الإستفتاء الشعبي.

– تدخل الحكومة في إعداد القانون ومشاركة السلطة التشريعية في اختصاصها الأصيل والتفوق والهيمنة عليها، بما لها من إطارات متخصصة في صناعة القانون وقلة الشروط القانونية المفروضة عليها والتي يمكنها تجاوزها بكل سهولة، بالإضافة إلى تدخل رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق آلية التشريع بأوامر وفق الشروط المحددة دستوريا وأهمها أن يتم التشريع في المسائل العاجلة هذا الشرط الذي يعد غامضا ويصعب تكييف ظرف الاستعجال مما يسمح لرئيس الجمهورية بتقدير الظرف وفق سلطته التقديرية في غياب الحصر الدستوري للمسائل التي يمكن أن تكون مستعجلة.

– أعطى التعديل الدستوري الأخير لأعضاء مجلس الأمة حق ممارسة سلطة التعديل لكن في المجالات التي يشرع فيها فقط، أما المجالات الأخرى فيبقى محروم من حق المبادرة بالتعديل على مستوى الجلسات العامة، إلا عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء.

– أما من حيث المصادقة على القوانين فتبقى من اختصاص الغرفة الثانية، والجديد الذي أحدثه التعديل الأخير على مرحلة المصادقة هو تخفيف النصاب المشروط سابقا والمقدر بثلاثة أرباع، حيث أصبح يصوت حاليا على القوانين العادية بأغلبية أعضائه الحاضرين، أما القوانين العضوية فيصوت

عليها بالأغلبية المطلقة، مما يخفف هذا الإجراء من تأثير الثلث المعين على المصادقة.

– أعادة المؤسس الدستوري تنظيم مسألة الخلاف بين غرفتي البرلمان في حالة عدم المصادقة على القوانين، حيث يتم اجتماع لجنة متساوية الأعضاء بطلب من الوزير الأول في آجال محددة قانونا على خلاف ما كان عليه الحال قبل التعديل الدستوري الأخير، وفي حالة استمرار الخلاف أبطل المؤسس الدستوري دور مجلس الأمة في الإعتراض على النص محل الخلاف، حيث أجاز للحكومة طلب الفصل النهائي من المجلس الشعبي الوطني في الخلاف، وذلك إما يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة متساوية الأعضاء، وإذا تعذر ذلك تأخذ الغرفة السفلى بالنص الذي صوتت عليه، وبهذا تم اختزال دور مجلس الأمة في حق تعديل النصوص القانونية.

– سكوت المؤسس الدستوري في المادة 144 /1 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المتعلقة بالإصدار، عن عدم تقييد سلطة رئيس الجمهورية في احترام آجال الإصدار يعد انتهاك صريح لمبدأ الفصل بين السلطات ويجسد هيمنه السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

– أما في حالة طلب رئيس الجمهورية إلى القراءة الثانية، فقد تم تخويل مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني سلطة القراءة الثانية، ولا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة.

– قد أجاز المؤسس الدستوري للمعارضة البرلمانية في كلا غرفتي البرلمان من حق الاعتراض على القوانين قبل صدورها وذلك بإخطار المجلس الدستوري لكن وفق شروط محددة دستوريا، أصعب ما فيها شرط النصاب القانوني لتحريك الرقابة الدستورية والذي يصعب على أعضاء مجلس الأمة بالخصوص تحقيقه نظرا لقلة عدد أعضاء المجلس وطبيعة تشكيلته.

II- فيما يتعلق بالباب الرقابي:

يمكن القول أن واقع حاله يختلف عما تتطلبه الرقابة الفعالة وهذا ما تم استنتاجه من خلال دراسة هذا الباب والمتمثلة في:

– يعد عرض مخطط الحكومة على مجلس الأمة من قبل الوزير الأول خلال العشرة أيام التي تلي موافقة المجلس الشعبي عليه، إجراء شكلي عديم التأثير، والعلة في ذلك واضحة فطالما أن مجلس الأمة محصن من الحل فكذلك الحكومة غير مسؤولة سياسيا أمامه على عكس مجلس الشعبي الوطني، فهذا العرض المقدم من قبل الوزير الأول يدخل في حق مجلس الأمة في الإطلاع على مخطط عمل الحكومة وإمكانية تقديم مقترحات غير ملزمة للحكومة.

– إمكانية مشاركة أعضاء مجلس الأمة في تقديم اقتراحات تخص مخطط عمل الحكومة يكون عن طريق تقديم لائحة، لكن هذه الأخيرة مكبلة بقيود أقل ما يقال عليها أنها مستحيلة التطبيق، فاشتراط نصاب ثلاثون(30) عضوا على الأقل لتقديم اللائحة يعد نصاب مبالغ فيه بانعدام المعارضة البرلمانية داخل المجلس وإن وجدت لن تستطيع تحقيق هذا النصاب، بالإضافة إلى وجود الأغلبية المساندة للحكومة والتي يكمن دورها في الموافقة غير المشروطة.

– إمكانية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة يعد أمرا يرجع للحكومة ويدخل في الإلتزام الأدبي فلا التزام قانوني عليها إن لم تقدمه.

– الدور الذي يلعبه مجلس الأمة في توجيه ورقابة السياسة العامة للدولة يعد دورا هامشيا إن لم يكن منعدما، بسبب انعدام النصوص الدستورية والقانونية لإجبار الحكومة بتقديم بيانا لسياسة العامة للدولة أمامه على اعتباره شريك في السلطة التشريعية وممثلا للأمة، مقارنة بما يتمتع به مجلس الشعبي الوطني من آليات رقابية في مواجهة الحكومة التي هي الأخرى أقل ما يقال عنها أنها صعبة التطبيق مما يعد انتقاصا لدور الغرفة السفلى، وإضعافا لسلطة للبرلمان على حساب السلطة التنفيذية.

– أن إمكانية مناقشة البرلمان للسياسة الخارجية، تبقى مسألة غير دقيقة وصعبة التحقيق لما يكتنفها من غموض حول إمكانية تحريكها من قبل رئيسي غرفتي البرلمان، وبذلك يطرح التساؤل هل تحريكها يعتبر حق حصري ينفرد به رئيسي المجلسين ومتوقف على مبادرتهما.

– يلعب مجلس الأمة دورا هاما وفعال في الدبلوماسية البرلمانية ويتضح نشاطه من خلال الانضمام إلى الاتحادات وتكوين مجموعات الصداقة البرلمانية ولما لها من أثر في توجيه السياسة العامة للدولة بالإضافة إلى دوره الفعال أيضا من خلال عقد أو المشاركة في المؤتمرات والندوات والاجتماعات الثنائية والجماعية، التي تهدف إلى نشر ثقافة الديمقراطية والسلم والتعاون والتضامن بين الشعوب.

– مكن المؤسس الدستوري أعضاء مجلس الأمة من آلية السؤال التي تعد أهم آلية يلجأ إليها البرلمانيون بنوعيها إلا أنها غير مضبوط قانونا خاصة فيما تعلق النيابة في الرد على السؤال الشفوي في حالة غياب الوزير المعني وعدم تقيده بالسؤال والخروج في الغالب عن موضوعه بالإضافة إلى قلة الوقت المخصص لمناقشة السؤال.

– آليتي الاستجواب ولجان التحقيق غير مفعلتين بمجلس الأمة نظرا الشروط والإجراءات المعقدة لتحريكهما فقد النص عليهما الدستور وحضرهما قانونا.

الاقتراحات: بعد أن مر أكثر من عشرون سنة من تأسيس مجلس الأمة، لا بد أن يعاد النظر في توسيع صلاحياته في مجال التشريع والرقابة، بما يكفل له القيام بدوره الحقيقي كمؤسسة دستورية مستقلة

وقائمة بذاتها وفي سبيل ذلك ومن خلال ما تقدم من استنتاجات نتقدم بأهم التوصيات التي نراها ضرورية لتفعيل دور مجلس الأمة في مجالي التشريع والرقابة:

1 – إعادة النظر في تشكيلة مجلس الأمة وخاصة الثلث المعين ويكون تعيينهم عن طريق الانتخاب يتم التفصيل فيه بقانون عضوي، بدلا من التعيين بهذه الطريقة دون ضوابط محددة دستوريا تكفل للعضو استقلاليته.

2– منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين في جميع المجالات دون حصر أو تقييد، مع تخفيض نصاب المحدد لاقتراح القوانين إلى 10 أعضاء، أو ترك المبادرة لكل عضو من مجلس الأمة متى كان اقتراحه مستوفي للشروط القانونية كما هو معمول به في بعض الأنظمة.

3– منح الغرفتين حق استقبال مشاريع أو اقتراحات القوانين ودراستها ومناقشتها وتعديلها، واعتماد نظام الذهاب والإياب بدلا من اللجنة متساوية الأعضاء.

4– تخفيض مدة الإصدار إلى 15 يوم مثل ما هو عليه الحال في الدستور الفرنسي في المادة 10 منه لتسريع وتيرة سن القوانين مع تقييد سلطة رئيس الجمهورية وإجباره على الإصدار بعد الآجال المحددة دستوريا وإلا يصدر بقوة القانون بعد تمام الآجال القانونية.

5– منح كل عشرة(10) أعضاء مجلس الأمة حق إخطار مجلس الدستوري

6– منح دستوريا مجلس الأمة حق مناقشة برنامج الحكومة بدلا من ممارسته الغير دستورية، مع تخفيض نصاب اقتراح اللائحة إلى عشرة(10) أعضاء، بالإضافة إلى إعطائها قيمة قانونية توقف تمرير برنامج الحكومة إلا بتعديل ما يراه مجلس الأمة مناسباً.

7– إعادة النظر في تنظيم آلية الاستجواب وتقليل العدد المطلوب من لأعضاء البرلمان في تحريكها وتحديد معنى القضايا الساعة مع إمكانية توحيد تقديم الاستجواب والتوأمة بين الغرفتين في تحريك هذه آلية، إذا أثيرت قضية واحدة مشتركة تهم الشأن العام داخليا أو خارجيا، مثل ماهو معمول به فيما يخص تعديل القوانين وتشكيل لجنة متساوية الأعضاء.

8- ضبط آلية السؤال الشفوي في حالة غياب الوزير، مع الزيادة في الوقت المخصص لمناقشته إلى 30 دقيقة، وإلزام الوزير بالتقيد بموضوع السؤال، مع إمكانية تحويله إلى استجواب.

9- فتح المجال أمام أعضاء البرلمان بأحقية طلب مناقشة السياسة الخارجية وفق نصاب معقول.

10- وجوب تنظيم شروط المتعلقة باللائحة وتحديد الأثر القانوني المترتب عنها.

11- توسيع من صلاحيات مجلس الأمة في المجال المالي ومنحه حق التعديل والاقتراح.

12- تعديل الإجراءات المتبعة في حالة الخلاف بتوسيع جهات التي تدعوا اللجنة للاجتماع ، والأخذ بالقرار النهائي للجنة متساوية الأعضاء أو سحب النص القانوني.

13- وجوب منح لجنتي المالية بغرفتي البرلمان حق الرقابة على حركة الإعتمادات المالية.

14- الإسراع في رفع تجميد على قانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية وإلغاء العمل بقانون العادي 84-17.

15- إلزام الحكومة بتقديم قانون ضبط الميزانية قبل 01 جوان من السنة التي تلي سنة تنفيذ الميزانية، مع تقديم المناقشة والمصادقة على قانون ضبط الميزانية قبل مناقشة قانون المالية السنوي.

قائمة المراجع

أولا: باللغة العربية

I- الكتب والمؤلفات:

1-إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، طاكزيج، كوم للدراسات والنشر والتوزيع، 2015.

2-أبو الحمد رجب، المجالس التشريعية المزدوجة بين نظامي الحكم الملكي والجمهوري، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2018.

3-أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة دراسة مقارنة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.

4-أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية -دراسة مقارنة-، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014.

5-أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، حل البرلمان، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014.

6-أدهم عبد القادر الحاج، الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة -دراسة مقارنة-، د.ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016.

7-أشرف جبريل، مسئولية أعضاء السلطة التنفيذية- السياسية - الجنائية- المدنية- دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2018.

8-أفين خالد عبد الرحمن ، المركز القانوني لعضو البرلمان -دراسة مقارنة-، المركز العربي للنشر والتوزيع، ط1، القاهرة، 2017.

9-الياس جَوادي، رقابة دُستورية القوانين، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.

10-أوليفيه دوهاميل أيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان،1996.

11-بدر محمد حسن عامر الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، .2011

12-برحماني محفوظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،.2015

13-بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، مصر، .2004

14-بوحميدة عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،.2017

15-بوكرا إدريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجرائر،2016.

16-جمعه عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في قضاء مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا- دراسة مقارنة-، دار الجامعة الجديدة، .2018

17-جميل عبد الله القائفي، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر،.2006

18-جهاد زهير ديب الحرازين، حق حل البرلمان في النظم الدستورية ق(دراسة مقارنة)، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2013.

19-حسن نمر، اختصاص وصلاحيات رئيس الدولة في إطار النظام الإسلامي والمصري والفرنسي، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، مصر، 2018.

20-حسين عثمان محمد عثمان، الرقابة على صحة عضوية البرلمان دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2016.

21-حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ط7، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.

22-دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة (دراسة تحليلية مقارنة)، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2010.

23–ذبيح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، مقاربة تحليلية مقارنة، دار الهدى، الجزائر، .2015

24–رافع خضر صالح شبر، علي هادي حميدي الشكراوي، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، .2017

25–رجب محمد السيد أحمد، الانحراف الدستوري وأثره على ممارسة الحقوق والحريات العامة (دراسة تطبيقية على دساتير مصر المتعاقبة)، دار النهضة، مصر، 2016.

26–رمضاني فاطمة الزهراء، التعديل الدستوري بين الشروط المفروضة والصياغة القانونية المأمولة، دار كنوز للإنتاج والنشر والتوزيع، الجزائر.

27–زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني–نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري والمؤسسات الدستورية، دار بلال، بيروت، لبنان،.2001

28–سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، .2009

29–سعيد السيد علي، الاستجوابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة، ط1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.

30–سعيد بوالشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.

31–سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996– السلطة التشريعية والمراقبة–، ج4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2 منقحة ومزيدة،2013.

32–سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور1996– السلطة التنفيذية، ج 3، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،.2012

33–سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي (دراسة مقارنة)، ط6، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.

34–سمير داود سليمان ومحمد حسب الحربي، الإطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي دراسة مقارنة، ط1، دار السنهوري، بيروت، .2017

35-سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.

36-سيفان باكراد ميسروب، تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الأنظمة الدستورية المعاصرة، دار الكتب القانونية، مصر، 2017.

37-شاخوان صابر أحمد زنكنه، مدى فعالية الدور الرقابي للبرلمان، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، .2017

38-شربال عبد القادر، قرارات المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة، الجزائر، دون سنة طبع.

39-صالح بلحاج ،المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ط2، ديون المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.

40-صبرية السخري رزوق، وظائف البرلمان في المغرب والأردن والكويت (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المتخصص، تونس، 2013.

41-صفاء بلاسم ثويني الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية- دراسة مقارنة- ، ط1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، .2019

42-عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة- مدخل لدراسة أصول الفن المالي للإقتصاد العام-، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1996.

43-عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية دراسة مقارنة، لجنة التأليف التعريب والنشر، الكويت، .2000

44-عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط1، دار الحامد، الأردن، 2007.

45-عبد الباقي البكري، زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، ط3، المكتبة القانونية، العراق، 2011.

46-عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة، 1956.

47-عبد العزيز محمد سالمان، الرقابة على دستورية القوانين، دار الفكر العربي، مصر، .1995

48-عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، مصر، 1996.

49-عبد الكريم قريشي، التجربة البرلمانية لمجلس الأمة، التجربة البرلمانية لمجلس الأمة، ط1، دار الوعي، الجزائر، .2019

50-عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، طبعة منقحة ومزيدة، دار هومة، الجزائر، 2009.

51-عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة – الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة-دراسة مقارنة-، دار الهدى، الجزائر، 2013.

52-عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة-دراسة مقارنة-العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار الهدى،الجزائر،2015.

53-عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، 2002.

54-عبد الله بوقفة، القانون الدستوري أساليب ممارسة السلطة الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة دراسة مقارنة – العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار الهدى، الجزائر، .2015

55-عبد الله بوقفة، القانون الدولي المعاصر والقانون الدستوري، دار الهدى، الجزائر، 2012.

56-عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003.

57-عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في الجزائر، ط1، دار الألمعية، الجزائر، 2011.

58-عدنان عبد الله رشيد، دور الدبلوماسية المعاصرة في تعزيز العلاقة بين القانون الدولي والقانون الدستوري، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، .2017

59-عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة-دراسة مقارنة مع النظام المصري-، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009.

60-عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ج1، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر،.2009

61-عصام سعيد عبد أحمد، الرقابة على دستورية-دراسة مقارنة-، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ليبيا، 2013.

62-عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر،2007.

63- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2013

64-علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، ط1، دار النهضة العربية، مصر،.2000

65-علي حسين الشامي، الدبلوماسية -نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.

66-علي غني عباس الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة-دراسة مقارنة-، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015.

67-علي هادي حميدي الشكراوي، رافع خضر صالح شبر، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2017.

68-عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.

69-عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، ط1، 2010.

70-عمار عباس، دراسات دستورية في إسناد لسلطة وممارستها، النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2017.

71-عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1990.

72-عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلمان (دراسة مقارنة)، ط1، دار الفكر العربي، بدون مكان للنشر، 1980.

73–غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية –دراسة مقارنة–، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة،2017.

74–فاطمة الزهراء رمضاني، دراسة حول جديد التعديلات الدستورية في الجزائر 2016، دار النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2017.

75–فريدة محمدي، المدخل للعلوم القانونية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

76–فوزي عطوي، المالية العامة والنظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي ، لبنان، 2003.

77–قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، تحليل قانوني مقارن، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، .1995

78–قزو محمد أكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية (دراسة مقارنة)، دار الخلدونية، طبعة منقحة، .2006

79–كريمة زراق بارة، حدود السلطة التنفيذية في ظل تطور النظام السياسي الجزائري، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، د.س ن.

80–ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات جامعة الإسكندرية، مصر، 1976.

81–ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.

82–محرزي محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.

83–محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000.

84–محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، دار الأمل، الجزائر،.1998

85–محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2002.

86–محمد حسب الحربي، سمير داود سلمان، الإطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي–دراسة مقارنة–، ط1، دار السنهوري، لبنان، 2016.

87–محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

88-محمد هاملي، هيمنه السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.

89-محمد يعقوب بن محمد يوسف الدهلوي، السلطة التنفيذية ودورها في تنفيذ الأحكام وحماية الحقوق، الجزء الثاني، ط1، دار المعراج الدولية للنشر، الرياض، 2000.

90-محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، ط2، دار الميسرة للنشر والتوزيع، الأردن، .2010

91-محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح- دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا والكويت، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة،2011.

92-مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009.

93-مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط1، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن،2009.

94-موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2009.

95-مولود ديدان، دستوري الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، دار بلقيس، الجزائر،2011.

96-ميلود خيرجة، آليات الرقابة التشريعية (دراسة مقارنة)، ط1، دار الفكر والقانون، مصر، 2011.

97-ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الجزائرية، طبعة منقحة، دار الهدى، الجزائر، .2011

98-هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الاتحادية (الفدرالية) دراسة مقارنة، دار السنهوري، لبنان ،.2017

99-هشام حسين علي الجبوري، التنظيم الدستوري للتحقيق البرلماني-دراسة مقارنة-، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2017.

100-وديع دخيل إبراهيم، تعاظم دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، .2019

101-وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي- دراسة مقارنة-، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.

102-ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة على أعمال الحكومة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، بدون دار نشر،.2009

103-يلس شاوش بشير، المالية العامة- المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري-، الطبعة الثانية منقحة ومزيدة، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 2017.

104-يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية-دراسة مقارنة-، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2016.

II- أطروحات الدكتوراه ومذكرات الماجيستير

أ- أطروحات الدكتوراه:

1-بن بريح ياسين، الاختصاصات الرقابية للبرلمان في مجال تنفيذ الميزانية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة،2017،02-.2018

2-بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في الدول المغرب العربي- دراسة مقارنة-،أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة،2008-2009.

3-بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بالقايد ، تلمسان، 2014-2015.

4-جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان – دراسة مقارنة- ، مذكرة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بالقايد، تلمسان،2014-2015.

5-حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2005-.2006

6-دايم نوال، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016-2017.

7-زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة الجزائرية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2010-2011.

8-سهام العيداني، قانون المالية بين اختصاص السلطتين التنفيذية والتشريعية، أطروحة دكتوراه في القانون تخصص المالية العامة والتشريع الضريبي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة علي لونيسي البليدة 2، 2018-2019.

9-طيبي عيسى، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء العديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بالقايد، تلمسان،2010-2011.

10-عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة ،2009 -2010.

11-لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، دون سنة.

12-محمد عمران بوليفة، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الاستقرار المؤسساتي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الإخوة منتوري بقسنطينة، 2014-2015.

13-مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه في الحقوق، التخصص قانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2013-2014.

14-مزياني لوناس، ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،2018-2019.

15-مولاي هاشمي، المجالس الشعبية المنتخبة في ظل النظام الدستوري الجزائري، اطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015.

16-وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بالقايد، تلمسان، 2011-2012.

ب- مذكرات الماجيستير:

1-أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، 2007-2008.

2-أومعمر أبو بكر نسيم، الدور الرقابي للبرلمان على ميزانية الدولة، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014-2015.

3-ايدابير عبد القادر، تطور نظام الغرفتين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 2016 /2017.

4-بدير يحي، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان،2014-2015.

5-بلال نورة، أثر الدبلوماسية البرلمانية في السياسة الخارجية للجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016-2016.

6-بن بغيلة ليلى، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2003-2004.

7-بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، 2006-2007.

8-تشعبت محمد، الإستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة- دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013- .2014

9-جمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية عل النفقات العمومية -دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير في الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، 2011-2012.

10-حاكم أحمد، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية-دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير في القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان،2015-2016.

11-حسين بوالطين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه، مذكرة ماجيستير، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013 – 2014.

12-حميد مزياني، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري-دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

13-سليمة غزلان، فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2001-2002.

14-سليمة مسراتي، إخطار المجلس الدستوري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2000.

15-سمية نايلي، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري في ظل التعديل الدستوري الجزائري2016، مذكرة ماجستير، فرع علوم سياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية علوم الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة، 2016-2017.

16-شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بالقايد تلمسان، 2011-2012.

17-عفرون محمد، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر بن يوسف بن خده، 2007.

18-عمرون شهرزاد، واقع لجان التحقيق البرلمانية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014-2015.

19-عيسى بورقبة، الدبلوماسية البرلمانية وإسهاماتها في حل الخلافات العالمية والوطنية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران2، 2014-2015.

20-مصطفى آيت عباس، وضع وتوجيه السياسة الخارجية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر01، 2012-2013.

21-ميهوبي عز الدين، الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق الفعلي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 2، 2014-2015.

III- المقالات:

1-احمد طرطار، (دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17، سبتمبر .2007

2-الأمين شريط، (بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة)، دراسات ووثائق، نشريات مجلس الأمة، ديسمبر 1998.

3-الأمين شريط، (حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري-دراسة مقارنة-)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد10، أكتوبر 2005.

4-الخير قشي، (العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إدارة العلاقات الخارجية)، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف2، المجلد11، العدد19، ديسمبر 2014.

5-الخير قشي، (مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية)، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، العدد05، لسنة 1996 .

6-الطاهر خويضر، (البرلمان والمجتمع المدني)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 4،أكتوبر 2003.

7-الطاهر خويضر، (تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جانفي 2006.

8-اونيسي ليندة، يحي شراد، (الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية)، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، الجزائر، جانفي .2016

9-بن سعيدان شايب، (مدى فعالية رقابة المجالس البرلمانية العليا على أعمال الحكومة- حالة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد17،سبتمبر 2007.

10-بوجمعة صويلح ، (البرلمان وتطوير المجتمع)، مجلة الفكر البرلماني، العدد15، فيفري 2007.

11-بوزيد لزهاري، (اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، ديسمبر .2002

12-بوزيد لزهاري، (عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد9، جويلية 2005.

13-بوكرا إدريس، (مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الإدارة، المجلد الثامن، العدد1، لسنة .1998

14-بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات و التغيير، مجلة الإدارة ، الجزائر، العدد الأول لسنة 1992.

15-جعفري نعيمة، (محدودية دور اللجان البرلمانية الدائمة للغرفة الثانية "دراسة مقارنة")، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد .01

16-حاحة عبد العالي وبن زيان أحمد، (الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016)، مجلة البدر، صادرة عن جامعة بشار، المجلد10، العدد4، سنة .2018

17-زروق العربي وخروبي ياسمينة، (دور مجلس الدولة في صناعة النصوص القانونية في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة الشلف، المجلد 5، العدد 1،جوان .2019

18-سعاد عمير، دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، صادرة عن جامعة الوادي، الجزائر، العدد 14، لسنة .2016

19-سعيد بوشعير، (وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 1992/2/11 وحل المجلس الشعبي الوطني)، مجلة الإدارة، .1993

20-سعيد مقدم، (قراءة في صلاحيات مجلس الأمة)، مجلة النائب، العدد1، تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003.

21-صاش جازية،(دور مجلس الدولة في تكريس دولة القانون)، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة، الجزائر، العدد 37، أكتوبر 2015.

22-عادل الطبطبائي، جدول أعمال البرلمان، مقال منشور في مجلة الحقوق، العدد الثالث، السنة العاشرة، جامعة الكويت، سبتمبر .1986

23-عبد الرحمن بلعياط، (مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع البرلماني)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 2، نشريه لمجلس الأمة، الجزائر، مارس .2003

24-عبد القادر زغدار، فهيم رملي، (التوجهات الجديدة في السياسة الخارجية التركية- دراسة في الجذور النظرية والفكرية-)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، العدد 04، ديسمبر 2014.

25-عبد الكريم قريشي، (الرقابة البرلمانية في ظل الإصلاحات الجديدة بالجزائر)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، عدد خاص، فيفري 2018.

26-عبد المجيد جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة إدارة، المجلد 10، العدد 02، الجزائر، 2000.

27-عبد الناصر جابي، (العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر...واقع وآفاق)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 15، فيفري 2007.

28-عربي لادمي محمد، (السياسة الخارجية: دراسة في المفاهيم، التوجهات والمحددات)، مجلة دراسات وأبحاث، تصدر عن جامعة زيان عاشور، الجلفة، السنة الثامنة، العدد 25، ديسمبر2016.

29-عزة عبد العزيز، (الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر)، مجلة العلوم الإجتماعية، تصدر عن جامعة محمد لمين دباغين، سطيف2، العدد24، جوان 2017.

30-عقيلة خرباشي، (آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد25، أفريل 2010.

31-علاوة العايب، (السؤال البرلماني آلية من آليات الرقابة على عمل الحكومة)، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، تصدر عن مجلس الأمة، فيفري .2018

32-عمار عباس ونفيسة بختي، (تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري وسبل إصلاحه)، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات، دار الخلدونية، الجزائر، العدد 02.

33- عمار عوابدي، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، نشريات مجلس الأمة، دراسات ووثائق، نوفمبر 1998.

33- عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر 2002.

34-عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاته في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة، العدد الثاني، مارس 2003.

35-غانس حبيب الرحمان، قرينعي جميلة، التشريع عن طريق أبرام المعاهدات الدولية وأثره على مكانة البرلمان السيادية في الجزائر وتونس وفقا لمستجدات الإصلاحات الدستورية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد الثاني عشر، العدد الأول، ماي 2019.

36-كايس شريف، الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري، أعمال الملتقى الدولي الموسوم ب" الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة"، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 12، لسنة2015.

37-كلمة رئيس الحكومة مأخوذة من المنبر البرلماني، (تقديم بيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة...حصيلة ...تقديم...وتوصيات)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد العاشر، أكتوبر 2005.

38-كلمة رئيس مجلس الأمة السيد عبد القادر بن صالح،(تقديم برنامج الحكومة للبرلمان- طبيعته...دلالاته...وأساسه القانوني...)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان .2003

39–كلمة للسيد عبد القادر بن صالح بمناسبة افتتاح فعاليات الاحتفال بالذكرى العشرون لتأسيس مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد الخاص، فيفري 2018.

40–كمال جعلاب، تنظيم حالة شغور منصب رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2016 في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، العدد 12، ديسمبر .2018

41–كمال رزيق، المحافظة على المال العام والعقلنة البرلمانية الإطار النظري لقانون تسوية الميزانية وأبعاده)، مجلة الوسيط ، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد11، لسنة .2014

42–لمين الشريط، (واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها)، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول ،2002.

43–مجلس الأمة، عشرون سنة في إثراء ترسانة التشريع وبناء دعائم الديمقراطية، ج1، مؤسسة الديوان، 2018.

44–محمد بريك، (المادة121 من الدستور والممارسة العملية للمجلس الشعبي الوطني عند دراسة مشاريع قوانين المالية)، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11 لسنة 2014.

–محمد حسين الخياط، (الإعلام البرلماني ودوره في تعزيز قدرات أداء البرلمانيين العرب) ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 11، جانفي 2006.

45–محمد سليم قلالة، الاتصال في البرلمان، مجلة الفكر البرلماني ، العدد15 ،فيفري .2007

46–محمد عمران بوليفة، (التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد السادس ،جانفي 2013.

47–مذكرة مجلس الأمة، (البرلمان وقوانين المالية العامة)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد الرابع، أكتوبر.2003

48–مرابط عبد الوهاب، محاولة في تحديد العلاقة بين القوانين العضوية والقوانين العادية في ظل دستور 1996، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة، العدد 33، ديسمبر.2013

49-مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور- النظام القانوني للأوامر-، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 10، العدد2، لسنة 2000.

50-مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد الثاني، مجلة فصلية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003.

51-مسعود شيهوب،(نظام الغرفتين البرلماني)، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر2002.

52-مصطفى درويش، (دور اللجان الدائمة في العملية التشريعية)، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر .2003

53-ملحق برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد السادس، جويلية .2004

54-موسى بودهان، (الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري)، مجلة النائب، تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد الثاني، الجزائر، 2003.

55-مولود صبري، (المادة 121 من الدستور ومبرراتها الموضوعية- دراسة مقارنة-)، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 11، لسنة 2014.

56-ميلود حمامي، (دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17، سبتمبر .2007

57-نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008.

58-وسيلة وزاني، الطريق البرلماني لتعديل الدستور... الطبيعة الديمقراطية...والإجراءات القانونية، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة، العدد 17، سبتمبر .2007

59-وسيلة وزاني، (مجالات العلاقة بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد)، مجلة الفكر البرلماني، العدد21 ، نوفمبر .2008

60-ياسين ربوح، الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة حمه لخضر بالوادي، الجزائر، العدد 17، جانفي 2018.

61-يمينة مختار، عبوا سلام، (حراك الجزائر بين الواقع والمأمول- دراسة ميدانية لمسيرات الحراك بالجزائر العاصمة-)، مجلة تحولات، جامعة ورقلة، الجزائر، 7 أوت 2019.

62-يوسف أزروال، (الدبلوماسية البرلمانية: دراسة في دور البرلمان الجزائري)، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، تصدر عن جامعة عمار ثليجي بالأغواط، العدد 06، جوان 2017.

63-يوسف جحيش، (التطور المؤسساتي للنظام السياسي الجزائري دراسة السلطتين التنفيذية والتشريعية)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الخامس، مارس 2015.

VI- الأيام الدراسية والملتقيات:

1-أحمد عمراني، واقع استقلالية المجلس الدستوري بين النصوص والممارسة – قراءة في ظل التعديل الدستوري 2016- ، ملتقى الوطني المتعلق بالرقابة الدستورية في النظام الدستوري الجزائري – واقع وأفاق-،جامعة البليدة-2- المنعقد يومي 23-24 جوان 2017.

2-الأمين شريط، (واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائري والأنظمة المقارنة)، ج1، نشرية تصدر عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 29-30 أكتوبر 2002.

3-بن محمد محمد، الدور التشريعي لمجلس الأمة التجربة والأفاق اليوم الدراسي المنعقد يوم 21 ماي 2013، حول مجلس الأمة في الجزائر" التجربة والآفاق" ، منشورات مجلس الأمة، 2013.

4-سعيد مقدم، (قراءة في المادة 98 من الدستور، الندوة الوطنية حول قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور)، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 24 نوفمبر 2002.

5-غضبان مبروك، (تجربة مجلس الأمة في الميدان الرقابي)، مداخلة في اليوم الدراسي تحت عنوان مجلس الأمة في الجزائر " التجربة والآفاق" منشورات مجلس الأمة، في 21 ماي 2013.

V- النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية رقم 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية رقم 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.

4- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

5- دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في 17 سبتمبر 1787 والتعديلات الملحقة به.

6- دستور فرنسا الصادر في 04 أكتوبر 1958.

7- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

8- دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014.

9- دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

ب- القوانين:

1- قانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أفريل 2002، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 25، المؤرخة في 14 أفريل 2002.

2- قانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتعلق بالتعديل الدستوري، الجريدة الرسمية 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

3- قانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتعلق بالتعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

4- القانون العضوي 98- 01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 37 الصادرة بتاريخ 1998/06/01،المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جوان 2011 والصادر في الجريدة الرسمية، العدد 43 بتاريخ 2011/08/03، والمعدل والمتمم أيضا بموجب القانون العضوي 18-02 المؤرخ في والصادر في الجريدة الرسمية العدد 15 بتاريخ 07 مارس 2018.

5-القانون 84-17 المؤرخ في 7جوان 1984، والمتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد28 الصادرة بتاريخ 10-07-1984، المعدل والمتمم بالقانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 جانفي 1988، الصادر في الجريدة الرسمية العدد02 بتاريخ 13-01-1988، والمعدل بالقانون رقم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، الصادر في الجريدة الرسمية العدد01 بتاريخ 03-01- .1990

6- القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، والمتعلق بالمحاسبة العمومية، الصادر في الجريدة الرسمية العدد35 بتاريخ 15 أوت 1990.

7-القانون رقم 01-01 المؤرخ في 31 يناير سنة2001، يتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية العدد 09 الصادرة بتاريخ 4 فبراير 2001.

8-القانون العضوي الخاص بقوانين المالية الفرنسي رقم 2002-692 الصادر 01 أوت 2001، الجريدة الرسمية الفرنسية العدد177 لسنة 2001.

9- القانون العضوي 99-02 المؤرخ 8 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 15 لسنة 1999.

10-القانون 12-01، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، الصادر في ج.ر العدد 01 المؤرخة في 14 يناير2012، (الملغى).

11-القانون 14-06 المؤرخ في 09 أوت 2014، المتعلق بالخدمة الوطنية، الجريدة الرسمية رقم 48، الصادرة بتاريخ 10أوت 2014.

12-القانون العضوي 16-12 المؤرخ 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 50 لسنة 2016.

13-قانون الانتخابات 16-10 المؤرخ في25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.

14-القانون 16-13 المؤرخ في 3 نوفمبر 2016، المحدد لتشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية العدد 65، الصادرة بتاريخ 6 نوفمبر 2016.

15-القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 53 بتاريخ 02 سبتمبر 2018.

ج- الأوامر والآراء:

1-الأمر 66-156، المؤرخ في 8 ماي 1966، المتعلق بقانون العقوبات ،الجريدة الرسمية العدد 49 الصادرة في 11مايو 1966 المعدل والمتمم.

2-الأمر 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن قانون الجنسية، الجريدة الرسمية رقم 15، الصادرة في تاريخ 15 ديسمبر 1970، والذي ألغى بموجب المادة 41 منه القانون رقم 63-96 المؤرخ في 27 مارس 1963 والمتضمن قانون الجنسية.

3-الأمر 97-07، المؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد 12، الصادرة في 06 مارس 1997 (الملغى).

4- الرأي رقم 01/12 المؤرخ في 13 جانفي 2001، يتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 09 الصادرة في 04 فيفري 2001.

5-الرأي رقم 01/08 المؤرخ في 9 ذي القعدة 1429 الموافق 7 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

6-رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.ق.ع/ م.د/18 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1439 الموافق 13 فبراير سنة 2018، يتعلق بمطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، للدستور.

7-تصريح مجلس الدستوري المؤرخ في 27 رجب عام 1440 الموافق 3 أبريل سنة 2019، يتعلق بالشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، الجريدة الرسمية العدد 21، الصادرة بتاريخ 03 ابريل 2019.

د- الأنظمة الداخلية:

1-النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، الجريدة الرسمية رقم 84 لسنة 1999.

2- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 2000.

3- النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 77 لسنة 2000.

4- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 06 أفريل 2016، الجريدة الرسمية رقم 29 لسنة 2016.

5- النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017، الجريدة الرسمية رقم 49 الصادرة بتاريخ 22 أوت 2017.

6-النظام الداخلي لمجلس الدولة لسنة 2018، المصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 سبتمبر 2018، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 66، بتاريخ 27 أكتوبر 2018.

هـ- المراسيم الرئاسية والتنفيذية:

1-المرسوم الرئاسي رقم 97-499، المؤرخ في 27 ديسمبر 1997 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة، الجريدة الرسمية العدد 86 لسنة 1997.

2-المرسوم الرئاسي رقم 18-286 المؤرخ في 13 نوفمبر سنة 2018، المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية لتجديد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين.

3-المرسوم الرئاسي رقم 19-94 المؤرخ في 11 مارس 2019، المتعلق إلغاء المراسيم الرئاسية المتضمنة تعيين رئيس وأعضاء الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، ج.ر العدد 15 الصادرة بتاريخ 11 مارس 2019.

4-المرسوم التنفيذي رقم 95-54، المؤرخ في 15 فبراير1995، يحدد صلاحيات وزير المالية، الصادر في الجريدة الرسمية العدد15، لسنة 1995.

5-المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17 يناير 1998، الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية العدد 04 الصادرة بتاريخ 28يناير1998.

6-المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998، المحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية، العدد 64 الصادرة بتاريخ 1998/09/30.

7-المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر2007، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 75 لسنة 2007.

8-المرسوم التنفيذي رقم 12-412، المؤرخ في 09 ديسمبر 2012، المتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين وسيره، الصادر في ج.ر العدد 67 المؤرخة في 12ديسمبر2012، الذي ألغى بموجب المادة 24 منه أحكام المرسوم التنفيذي رقم 97- 423 المؤرخ في11نوفمبر سنة 1997.

IV- المواقع الالكترونية:

الموقع الرسمي لمجلس الأمة:

http://www.majliselouma.dz.

ثانيا: باللغة الأجنبية

I- Les ouvrages :

1- André Hauriou, jean Giquel et Patrice Gélard, Droit Constitutionnel et institutions Politiques,7e édition, paris, 1980 .

2- BENABBOU-KIRANE Fatiha, DROIT PARLEMENTAIRE ALGERIEN, T2, O,P,U, Alger, 2009.

3- Bousaumah Mohamed, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, éd. /OPU, Alger, 2005.

4- Charles Siret ,La loi organique et la constitution de 1958, Dalloz, Paris, 1960.

5- Dominique Breillat et autre, Droit constitutionnel et Institutions Politiques, Gualino - editeur, paris, 2002.

6- Jean Paul Jacqué, Droit constitutionnel et institutions politique, 4e édition, Dalloz, paris.
7- Jean-Claude Masclet et Jean Paul Valette, « Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, France, 1994.
8- Khalfa Mameri, les constitutions algériennes, histoire, textes, réflexions, thala édition, 2008.
9- Maurice Duverger, Institutions Politiques et droit constitutionnel, 12Ed, T.1, P, U, F, Paris, 1971.
10- Marcel Prélot, Institutions politique et droit constitutionnel, 5e édition, Dalloz, Paris, 1978 .
11-Philipe Lauvaux, la dissolution des assemblées parlementaires, Economica, paris, 1983.
12- Philippe Ardant, Institution politique et droit constitutionnel, 7Ed LGDJ, 1995.
13 -pierre Avril Et Gicquel Jean ; Droit parlementaire, 2Editions, Montchrestien, EJA, Paris, 1996.
14 -R.Genet, Traité de diplomatie et droit diplomatique, Éd.A.Pedon. Paris, 1931,T1

II- Les thèses :

1-BENABBOU KIRANE Fatiha, Les rapports entre le président de la République et l'Assemblée populaire nationale dans la Constitution algérienne du 28 novembre1996, thèse de doctorat d'Etat en droit public, Université d'Alger, 2004.
2- Hortense de Foulhiac de Padirac, Le contrôle et l'évaluation parlementaire, L'impact de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, thèse de doctorat en science politique, université panthéon – Assas (paris 2), 2018

Abstract:

The Algerian Council of the Nation is a constitutional institution and the second chamber in the Algerian Parliament was created according to the 1996 constitution to incarnate parliamentary duality and achieve its principles in terms of composition and competence. The constitutional founder has assigned him powers to practice his parliamentary work, but not on the same level with the first chamber (People's National Assembly). Through this study, we will try to highlight the legislative and oversight role of the Council of the Nation after the 2016 constitutional amendment, which tried to expand and control its field of work, but the issue of exercising its full authority in the areas of legislation and oversight is still facing several obstacles, including its limited authority in legislation, and the lack or ineffectiveness of its monitoring mechanisms on government actions that do not reflect his real role in promoting parliamentary work.

key words:

Bicameral parliamentary system, The National Assembly, The second room, The Legislative, Parliamentary control, Political responsibility