

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة علي لونيسي - البليدة 2 -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم: القانون العام

الرقابة المتبادلة بين المؤسسات التنفيذية والتشريعية
في النظام الدستوري الجزائري وأثرها
على مبدأ الفصل بين السلطات

أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه الطور الثالث (ل. م. د)

تخصص القانون العام

إشراف الأستاذ الدكتور
كزو محمد آكلي

إعداد الطالب
- عبدالسلام كبيش

السنة الجامعية 2019-2020

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة علي لونيسي - البليدة 2 -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم: القانون العام

الرقابة المتبادلة بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية
في النظام الدستوري الجزائري وأثرها
على مبدأ الفصل بين السلطات

أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه الطور الثالث (ل. م. د)
تخصص القانون العام

إعداد الطالب
عبدالسلام كبيش

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة البليدة 2	أستاذ التعليم العالي	شرقي محمود
مشرفا ومقررا	جامعة البليدة 2	أستاذ التعليم العالي	كزو محمد آكلي
عضوا مناقشا	جامعة البليدة 2	أستاذ محاضر "أ"	شريط وليد
عضوا مناقشا	جامعة خميس مليانة	أستاذ محاضر "أ"	رواب جمال
عضوا مناقشا	جامعة المدية	أستاذ محاضر "أ"	لعروسي حليم
عضوا مناقشا	جامعة المدية	أستاذ محاضر "أ"	غربي أسامة

السنة الجامعية 2019-2020

"يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ
بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ" الآية (11) من سورة المجادلة.

شكر وتقدير

بداية أشكر الله سبحانه وتعالى على منه وكرمه لإتمام هذا العمل المتواضع
كما لا يسعني إلا أن أتقدم بكامل شكري وعرفاني وتقديري للأستاذ المشرف
الأستاذ الدكتور كزو محمد آكلي الذي رافق هذا البحث منذ بداياته الأولى إلى غاية
إتمامه ، فله أسمى عبارات التقدير والعرفان،

كما أتقدم بالشكر الى كل أساتذتنا الأفاضل الذين درست عندهم في الجامعة
وأخص بالذكر الدكتور بن سالم، والدكتور شريط ، والدكتور خريف ، والى زملائي
وإخواني في الجامعة طوماش ابراهيم وبوضياف عبدالقادر، ورحماني وليد
والى كل الذين ساهموا في انجاح هذا البحث العلمي ، وخاصة منهم مشايخ مسجد
الشعب وزملائي في العمل وليد و ابراهيم الذين كانوا بمثابة السند وأمدولي يد
العون فلهم كل الشكر والتقدير .

الإهداء

إلى أبي رحمه الله تعالى رحمة واسعة الذي سخر نفسه طوال حياته لينير لي طريق
العلم والبحث

الوالدة الكريمة حفظها الله ورعاها وشفافها

إلى زوجتي التي ساعدتني على اتمام هذا البحث وكانت عوناً لي

إلى أخواتي

فتيحة ، وفاء

إلى ابني محمد حسام

إلى طلاب العلم كافة

إلهم جميعاً أهدي هذا العمل

ملخص

هذا البحث يستحضر مجمل الآليات الرقابية المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتحليل واقع العلاقة بينهما، وكيف تأثر كل سلطة على الأخرى، وقياس مدى فعالية الوسائل الرقابية الممنوحة لكل منهما، لمعرفة إن كان المؤسس الدستوري الجزائري خلال تعديل دستور 1996 المعدل سنة 2016 أقام نوع من التوازن بين السلطات أو لا، باعتبار أن الهدف من الرقابة سواء البرلمانية التي تمارس على السلطة التنفيذية، أو التأثير المتنوع الممنوح للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، الهدف منه كبح عنان كل منهما وحتى لا تستبد كل سلطة بصلاحياتها، لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، و بناء دولة القانون.

قائمة المحتويات

	شكر وتقدير
	إهداء
	ملخص
	قائمة المحتويات
12	مقدمة
	الباب الأول: رقابة البرلمان للحكومة
18	الباب الأول: رقابة البرلمان للحكومة
	الفصل الأول: رقابة مرتبة مسؤولية للحكومة
20	الفصل الأول: رقابة مرتبة مسؤولية للحكومة
22	المبحث الأول: مناقشة مخطط عمل الحكومة والموافقة عليه
22	المطلب الأول: تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه
23	الفرع الأول: شرط استشارة الأغلبية البرلمانية في تعيين الوزير الأول
28	الفرع الثاني: حالات إنهاء مهام الوزير الأول
32	المطلب الثاني: عرض مخطط عمل الحكومة أمام الغرفة الأولى
32	الفرع الأول: العرض الملزم لمخطط عمل الحكومة
35	الفرع الثاني: مصير الحكومة بين الموافقة والرفض على مخطط عملها
39	المطلب الثالث: عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة
39	الفرع الأول: محدودية مجلس الأمة في الرقابة على مخطط عمل الحكومة
43	الفرع الثاني: آثار عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة
44	أولاً- شروط وإجراءات إصدار اللائحة
45	ثانياً- القيمة القانونية لمضمون اللائحة
47	المبحث الثاني: بيان السياسة العامة
49	المطلب الأول: اقتراح لائحة
50	الفرع الأول: شروط وإجراءات اقتراح اللائحة

53	الفرع الثاني: الأثر القانوني لمضمون اللائحة عقب مناقشة البيان السنوي للحكومة
55	المطلب الثاني: إيداع ملتمس رقابة
55	الفرع الأول: الإطار القانوني لتوظيف آلية ملتمس الرقابة
61	الفرع الثاني: نتائج تفعيل آلية ملتمس رقابة
63	المطلب الثالث: التصويت بالثقة
64	الفرع الأول: مدى ارتباط تصويت الثقة ببيان السياسة العامة السنوي
66	الفرع الثاني: إجراءات منح الثقة والآثار المترتبة عنها
	الفصل الثاني: الرقابة الغير مرتبة لمسؤولية للحكومة
71	الفصل الثاني: الرقابة الغير مرتبة لمسؤولية للحكومة
72	المبحث الأول: الآليات الرقابية الاستعلامية
72	المطلب الأول: ماهية السؤال البرلماني
73	الفرع الأول: نشأة الأسئلة البرلمانية وأنواعها
73	أولاً: نشأة السؤال البرلماني
74	ثانياً- أنواع الأسئلة البرلمانية
78	الفرع الثاني: شروط وإجراءات ممارسة السؤال البرلماني
78	أولاً: شروط تحريك السؤال البرلماني
83	ثانياً: إجراءات مباشرة السؤال البرلماني
89	الفرع الثاني: مصير الأسئلة البرلمانية ومدى فعاليتها
89	أولاً- مصير الأسئلة البرلمانية
90	ثانياً: مدى فعالية الأسئلة البرلمانية
91	المطلب الثاني: الاستجواب
92	الفرع الأول: شروط وإجراءات ممارسة الاستجواب
93	أولاً: الشروط الواجب توافرها لممارسة الاستجواب
97	ثانياً: إجراءات مباشرة الاستجواب
101	الفرع الثاني: مدى نجاعة آلية الاستجواب

106	المبحث الثاني: دور المعارضة البرلمانية ولجان التحقيق في كشف الحقائق
107	المطلب الأول: لجان التحقيق البرلمانية
107	الفرع الأول: الأحكام العامة للجان التحقيق البرلمانية
107	أولاً: تعريف التحقيق البرلماني وتحديد غاياته وأهدافه
110	ثانياً: شروط وإجراءات مباشرة التحقيق البرلماني
15	الفرع الثاني: تطبيقات التحقيق البرلماني ومصيره
115	أولاً: مصيره
120	ثانياً: تطبيقاته
122	المطلب الثاني: المعارضة البرلمانية
122	الفرع الأول: مفهوم المعارضة البرلمانية وأهدافها
123	أولاً: مفهوم المعارضة البرلمانية
126	ثانياً: أهداف وغايات المعارضة البرلمانية
128	الفرع الثاني: الحقوق الدستورية للمعارضة البرلمانية في ظل القانون 01-16
129	أولاً: الحقوق الدستورية للمعارضة البرلمانية في مجال العمل البرلماني
138	ثانياً: الحقوق الدستورية للمعارضة البرلمانية في مجال الحياة السياسية
	الباب الثاني: وسائل تأثير السلطة التنفيذية على البرلمان
143	الباب الثاني: وسائل تأثير السلطة التنفيذية على البرلمان
	الفصل الثالث: تأثير السلطة التنفيذية على اختصاص ومكانة السلطة التشريعية
145	الفصل الثالث: تأثير السلطة التنفيذية على اختصاص ومكانة السلطة التشريعية
146	المبحث الأول: آلية حل البرلمان
146	المطلب الأول: الإطار القانوني لحل البرلمان
147	الفرع الأول: الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني
151	الفرع الثاني: الحل الجوازي للمجلس الشعبي الوطني
155	المطلب الثاني: الضمانات الدستورية لاستعمال الحل
156	الفرع الأول: الضمانات المتعلقة بالإجراءات والمواعيد

156	أولاً: الضمانات الإجرائية
160	ثانياً: الضمانات المتعلقة بالمواعيد
163	الفرع الثاني: ضمانات تسبب قرار الحل
168	المبحث الثاني: تفوق السلطة التنفيذية في المجال التشريعي
168	المطلب الأول: مبالغة مشاركة رئيس الجمهورية البرلمان في مجال التشريعي
169	الفرع الأول: التشريع بواسطة الأوامر والمبادرة الحكومية
170	أولاً: استئثار الأوامر الرئاسية لمجال التشريع
184	ثانياً: تفيد المبادرة البرلمانية ومنح الأولوية للمشروع الحكومي
191	الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في تعديل الدستور والتشريع بواسطة الاستفتاء
192	أولاً: ممارسة رئيس الجمهورية التشريع بواسطة الاستفتاء
194	ثانياً: الجهات المكلفة بالتعديل الدستوري
199	المطلب الثاني: التحكم في إعداد جدول أعمال البرلمان
199	الفرع الأول: مفهوم جدول أعمال البرلمان
200	أولاً: تعريف جدول أعمال البرلمان
201	ثانياً: العوامل المتحكمة في ضبط جدول الأعمال
204	الفرع الثاني: مراحل إعداد جدول أعمال البرلمان وامتياز الحكومة في ضبطه
	الفصل الرابع: تحكم السلطة التنفيذية في النشاط التشريعي للبرلمان
211	الفصل الرابع: تحكم السلطة التنفيذية في النشاط التشريعي للبرلمان
212	المبحث الأول: نفاذ القاعدة القانونية مرهونة بموافقة رئيس الجمهورية
212	المطلب الأول: توقيف إصدار القانون بطلب مداولة ثانية
213	الفرع الأول: مفهوم حق الاعتراض
215	أولاً: طبيعة حق الاعتراض
218	ثانياً: صور الاعتراض على القوانين
220	الفرع الثاني: شروط وإجراءات الاعتراض على القوانين
221	أولاً: شروط طلب مداولة ثانية

225	ثانيا: إجراءات طلب مداولة ثانية
231	المطلب الثاني: استحواذ رئيس الجمهورية لسلطتي الإصدار ونشر القوانين
231	الفرع الأول: الإصدار الرئاسي للقوانين
231	أولا: الطبيعة القانونية للإصدار
235	ثانيا: مكانة الإصدار في النظام الدستوري الجزائري
238	الفرع الثاني: نشر القوانين
238	أولا: تعريف النشر
239	ثانيا: التنظيم الدستوري لنشر القوانين
242	المبحث الثاني: علاقة رئيس الجمهورية بالمجلس الدستوري وانعكاساتها على البرلمان
243	المطلب الأول: ولاء المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية
243	الفرع الأول: امتياز رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء المجلس الدستوري
249	الفرع الثاني: دور المجلس الدستوري في الإشراف على الانتخابات الرئاسية
250	أولا- استلام ملف التشريعات وترتيبها
258	ثانيا: الضوابط القانونية الناظمة للطعون في صحة الانتخابات الرئاسية وإعلان النتائج
260	المطلب الثاني: المجلس الدستوري حارس على النشاط البرلماني
261	الفرع الأول: رقابة المجلس الدستوري على القوانين العضوية
266	الفرع الثاني: رقابة المجلس الدستوري على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان
272	الخاتمة
281	قائمة المراجع
297	Summary

مقدمة

تضبط العلاقات بين السلطات في الدولة وحتى العلاقات بين الحاكم والمحكوم وفقا لما هو منصوص عليه في الدستور ، وعلى هذا الأساس يعد أسمى النصوص القانونية وأعلىها، وهذا في غالب الأنظمة ، كون ان بعض الانظمة تعتمد اسس أخرى في ضبط العلاقات، كما ان أنظمة الحكم المتقدمة لا يقاس درجة تطورها بتعداد نصوصها القانونية بقدر خضوعها للقانون، اذ يعتبر هذا المبدأ أساسي حيث تجتهد كل دولة في تطبيقه واحترامه، حيث أن خضوع كافة السلطات في الدولة للقانون يعني تقيّد تصرفات السلطات العامة، وتحدّي اختصاصها.

وهذا ما يقودنا إلى الغوص في الماضي و البحث عن جذور دولة القانون، ففي بعض أنظمة الحكم منذ العصور القديمة تسلم بهذا المبدأ، وهذا ما أكّده البعض ومنهم أفلاطون الذي كان يرى أنّ صاحب السلطة لا بدّ أن يتحلّى بالفضيلة والأخلاق، على اعتبار أنّ امتلاكه للسلطة هو تقديم الخير والنفع للمواطنين، وهذا مذهب غالبية فقهاء هذا المجال ومنهم أرسطو ، والذي أكد أنّه لا بدّ على الحاكم والمحكوم على السواء الخضوع للقانون، لأنّ هذا الأخير يعد تعبيراً عن إرادة الجماعة، في حين نجد أنّ بعض أنظمة الحكم في القديم كانت لا تؤمن بهذا المبدأ مثل الرومان في القديم ، على أساس أنّ خضوع السلطة للقانون عيب وإهانة للحكام.

ففي العصور الوسطى ، بينما كانت أوروبا تعيش التخلف والجهل عرفت البشرية في بعض المناطق ابان هذه الحقبة انتشار الإسلام، وبحق كانت دولة الإسلام هي الدولة القانونية الأولى في التاريخ - بذكر أغلب المؤلفين ومنهم الإمام الحافظ جلال الدين السيوطي - التي تطبق فكرة خضوع الحكام والمحكومين على السواء لأحكام الشريعة الإسلامية التي تعد بمثابة قانون رباني مبعوث للبشرية جمعاء، إذ كان لظهور الإسلام وما نشره المسلمون، تأثيراً بليغاً على أنظمة الحكم في الغرب، فقد تأثر الغرب بتعاليمه نتيجة هجرة بعض من الطلبة الأوروبيين الذين انتقلوا إلى مراكز العلم

الإسلامية لدراسة مختلف العلوم ، من خلال ما كان يتّصف به المسلمون سواء عند المعاملة معهم أو في الحروب التي كانت تقع بينهم ، حيث لاحظوا أنه لا فرق بين القائد والمحكوم، و لا بين أبيض وأسود، و لا بين عربي وأعجمي إلاّ بالتقوى، وأنّ كلهم خاضعون لأحكام الشريعة الإسلامية، كلّ هذا و غيره أدى إلى انبعاث هذا الجو الفكري في أذهانهم وتشكلت بعد ذلك حركات إصلاحية تنادي بوضع حدّ لطغيان الملوك مستعملة بعض مناهج واساليب الشريعة الإسلامية ، كان الغاية من ذلك تقسيم السلطة وإناطتها بهيئات متعددة، بدل إيقائها في يد هيئة أو شخص واحد.

ومن بين المفكرين الغربيين الذين دعوا الى هذا التحرر الذي أدى إلى صراع بين الحكام والمحكومين نذكر الفقيه الفرنسي مونتيسكيو، حيث ندد ابا ان الثورة الفرنسية بضرورة إعمال مبدأ أساسي "عنوانه الفصل بين السلطات"، إذ يعتبر من بين أصحاب نظرية الفصل بين السلطات التي تعتمد عليها غالبية الأنظمة حاليا، حيث قسم الوظائف بين ثلاث: السلطة التشريعية التي تقوم بوظيفة سن القوانين، والسلطة التنفيذية وظيفتها بتنفيذ القوانين، والسلطة القضائية تقوم بالفصل في المنازعات.

غير أنه قد شب خلاف حول هذا المفهوم، فمنهم من رأى أنه قصد به الفصل الجامد بين السلطات، ومنهم من رأى أنه قصد به الفصل المرن، لكن كلى الرأيين يحملون شعار واحد الذي هو الفصل ، وإن كان الأول يتبنى الفصل المطلق وتركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة وهذا ما يسمى في بعض الأنظمة بالنظام الرئاسي، والثاني يتبنى الفصل المرن القائم على التكامل والتوازن بين السلطات وهذا ما يسمى بالنظام البرلماني ، غير أنه لكل من النظامين خصائص تميزه عن الآخر، وعلى أساسها نحدد الطبيعة القانونية لكل نظام هل هو نظام رئاسي أو برلماني، وقد اتجهت مؤخرا بعض دساتير الدول وهي قلة ، الجمع بين خصائص النظامين معا، وتولد عنها نظام مختلط من أجل إحداث نوع من التوازن الضروري بين السلطات، لكن نتج عنه تناقضات في ميدان التطبيق لعدم انسجام قواعده .

لقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 المعدل والمتمم هذا النظام المختلط، و نظرا للتقسيم المتواجد في هذا النظام، والذي يسمح للسلطات التعاون فيما بينها بهدف التنسيق والتفاهم ضمانا للحرية و مبدأ الشرعية من جهة ، ومنعا للاستبداد من جهة أخرى، على أساس أن كل شخص يحوز للسلطة يكون محمولا على تجاوزها ، فإنه مكن كل سلطة بآليات قانونية متنوعة تهدف إلى ممارسة رقابتها على السلطات الأخرى وهذا غالبا ما يكون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية..

اذ نجد البرلمان يمارس رقابته على الحكومة عبر وسائل متعددة، تمكنه من الإطلاع على سياسة الحكومة وبرامجها مع تحميلها مسؤولية سياسية، إلا أن درجة المسؤولية تختلف باختلاف الوسائل المستخدمة في عملية الرقابة ، وبما ان البرلمان في الأصل هو المعبر عن الإرادة العامة للأمة، والتي لا تقبل أي تقييد أو رقابة هذا ما جعله يشرع بكل حرية ويراقب الحكومة في كل كبيرة وصغيرة.

الا ان واضع الدستور تأثر بشكل كبير بدستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958 ، حيث قلل من حجم البرلمان وقيده بوضع إطار محدد يمارس فيه نشاطه التشريعي تاركا ما بقي من مهام للسلطة التنفيذية، كما منحها وسيلة رقابية تهدد وجود الهيئة التشريعية ككل، بالإضافة إلى وسيلة أخرى تتمثل في استحداث مؤسسة تابعة للسلطة التنفيذية تقوم بحراسة و عقلنة النشاط البرلماني، وهذا ما سيتم تناوله على النحو المطلوب في هذا البحث.

يكتسي هذا الموضوع أهمية بالغة ، نظرا للعلاقة الوظيفية القائمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، فنجد الكثير من الباحثين تناولها من جوانب عدة، سواء من ناحية التعاون فيما بينها، أو تأثير سلطة على أخرى ، أما فيما يخص موضوع الرقابة والتي تعد من أهم الوسائل التي تحقق

الاستقرار والتوازن بين السلطات في الدولة قليل البحث فيه، كان هذا هو الدافع الأساس من اختيار هذا الموضوع.

يكن الهدف من هذا البحث، في تحديد أنواع الوسائل الرقابية التي تمتلكها المؤسسات الدستورية ، وتقييم مدى نجاعتها، و الكشف عن العوامل التي أدت إلى هذا اختلال في توزيع الوسائل الرقابية بين المؤسسات الدستورية في الجزائر، مع إبراز متطلبات من شأنها تضمن التوازن الرقابي وتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات.

وعليه فبحثنا جاء للإجابة عن إشكالية مفادها : كيف وازن المؤسس الدستوري الجزائري بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية في مجال الرقابة ، وهل الآليات الممنوحة لكل سلطة حققت الهدف المنشود ، أم أن القيود المفروضة لسلطة على حساب سلطة حالت دون تطبيقها، وهل هذا انعكس سلبا على النظام السياسي الجزائري ؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية اعتمدنا على المنهج التحليلي ، لتحليل نصوص المواد الخاصة بالآليات الرقابية ، نظرا للترسنة القانونية التي تنظم هذا الموضوع من أجل تبيان هذه الوسائل وإيضاحها ، والوصول إلى تحديد التباين في توزيع هذه الآليات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية .

واستعمال أحيانا المنهج المقارن لإقامة مقارنة بين دستور الجزائر ودساتير الدول الأخرى خاصة دول المغرب العربي، للوقوف على ما أمكن من اختلاف في تحقيق التوازن بين سلطات كل دولة ،حتى يتم تقييم نسبة الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الجزائر، ومن هذا المنطلق جاءت أهمية المنهج المقارن، على الرغم من أنه قد تتشابه هذه الدول فيما بينها في نقاط معينة، كما أنها قد تختلف في أخرى .

أما بالنسبة لتقسيم الدراسة فقد تم تقسيم البحث إلى بابين : حيث تطرقنا في الباب الأول الى رقابة البرلمان للحكومة والذي تم تقسيمه الى فصلين : الفصل الأول رقابة مرتبة لمسؤولية الحكومة، أما الفصل الثاني رقابة غير مرتبة لمسؤولية الحكومة ، وفيما يخص الباب الثاني تناولنا وسائل تأثير السلطة التنفيذية على البرلمان وهو بدوره كذلك قسم الى فصلين : الأول تأثير السلطة التنفيذية على اختصاص ومكانة السلطة التشريعية، أما الثاني تحكم السلطة التنفيذية في النشاط التشريعي للبرلمان.

الباب الأول

رقابة البرلمان على أعمال

الحكومة

الباب الأول

رقابة البرلمان على أعمال الحكومة

يعتبر مصطلح الرقابة البرلمانية ، من المفاهيم التي تحمل في طياتها مكافحة الفساد، ومعالجة مكامن الخلل والقصور، ويعد هذا الإجراء مهم ، حيث أنه يساعد على البناء التشريعي في أي دولة تأخذ بهذا النظام، وهو معهود إلى السلطة التشريعية، نظرا لأن هذه الأخيرة تمثل إرادة الشعب وتعبر عن رغباته، وهذا يفيد على أن الشعب يراقب السلطة التنفيذية من خلال ممثليه المكونين للمجالس النيابية.

ولعملية الرقابة البرلمانية طرفين أساسيين ، فهناك طرف يقوم بعملية الرقابة حسب ما هو منصوص عليه في الدستور ، وبالتالي فإنه من المتصور أن تمارس عملية الرقابة إلا من قبل أعضاء البرلمان أي من تتحقق فيه شروط العضوية في المجلس ، وغير باطلة ولم يتم إسقاطها ، وتكون فيما يسمح به القانون .

أما الطرف الثاني ، وهو الذي تمارس عليه عملية الرقابة ، وهم أعضاء حكومة رئيس السلطة التنفيذية ، وبالتالي كل من يخرج عن دائرة الحكومة ولا تربطه صلة عمل لصالح السلطة التنفيذية لا يمكن أن تمارس عليه عملية الرقابة البرلمانية ، كما أنها لا تمارس على كل موظفي السلطة التنفيذية بل على من تتوفر فيه صفة الوزير ، وزيادة على هذا أن تكون له صلة بالموضوع الذي تمارس فيه عملية الرقابة .

ولممارسة هذا الإجراء لابد أن يتاح للنواب وسائل محددة قانونا، حتى يمكنهم مباشرة هذا الاختصاص ، لذا خول المؤسس الدستوري الجزائري للبرلمان صلاحية مراقبة الحكومة، وذلك باستخدام وسائل قد تكون مشددة مما يؤدي إلى إثارة مسؤولية سياسية عليها (فصل أول) ، وبإمكانه أيضا أن يمارس رقابته على الحكومة وذلك عن طريق أدوات رقابية مفتقرة لجزاء وغير مرتبة لمسؤولية الحكومة (فصل ثان) .

الفصل الأول

رقابة مرتبة لمسؤولية

الحكومة

الفصل الأول

رقابة مرتبة لمسؤولية الحكومة

إذا كانت المسؤولية المدنية منها، والجنائية تنظر فيها المحاكم العادية، فإن المسؤولية السياسية معهودة إلى البرلمان ، على اعتبار أن من تتعد عليه المسؤولية هو جهة سياسية ، زيادة عن النتائج المترتبة والتي تحمل في طياتها مدلول سياسي .

وعليه فالمسؤولية السياسية تطبق على كل من يمارس سلطة سياسية ، فلا يمكن ترتيبها على أشخاص عاديين عكس المسؤوليتين المدنية والجنائية يخضع لها جميع الأفراد سواء كانوا من طبقة سياسية أو من غيرها ، فمكامن القصور والإخلال في المسؤولية السياسية ، يكون بمناسبة تأدية مهام وزارية فقط دون أن يمتد إلى الأجهزة الإدارية التابعة للوزارة ، وإنما تشمل المؤسسات والهيئات العامة ، أما المسؤولية المدنية يكون الإخلال بالتزام عقدي ونكون هنا أمام مسؤولية عقدية ، أو قد يكون الإخلال بالتزام قانوني ونكون هنا أما مسؤولية تقصيرية والجزاء فيها عادة يكون بإعادة الحال إلى ما كان عليه ، سواء بطريقة إصلاح الضرر، أو بالتعويض، أما المسؤولية الجنائية تثار عندما ترتكب أفعال مجرمة بنص القانون وتندرج ضمن العقوبات الجزائية ، والجزاء فيها يكون بمحاكمة الفاعلين ومعاقبتهم ، بما هو مقرر قانونا ، بينما الجزاء في المسؤولية السياسية ، يكون بطرح الثقة من الحكومة وهنا ما يبقى على الحكومة إلا أن تقدم استقالتها .

وتجدر الإشارة إلى انه من ميزات الرقابة القضائية أنها تقتصر على مشروعية الأعمال

الإدارية ولا تمتد إلى ملاءمتها، اما الرقابة البرلمانية تستوجب رقابة المشروعية والملاءمة معا

بعد الخوض البسيط في تحديد المسؤولية السياسية المتخذة ضد الحكومة ، لابد من تحديد موضوع الرقابة ، والحالات القانونية التي تثار المسؤولية السياسية بشأنها، والمتمثلة أساسا في الحالة : الأولى عند مناقشة مخطط عمل الحكومة والموافقة عليه (مبحث أول)، والثانية إثر تقديم بيان السياسة العامة (مبحث ثان).

المبحث الأول

مناقشة مخطط عمل الحكومة والموافقة عليه

استنادا لما جاء في الدستور الجزائري ، فإنه يجب على الوزير الأول عند تعيينه بعد استشارة الأغلبية البرلمانية ، أن يقوم باختيار أعضاء حكومته ويقدمهم إلى رئيس الجمهورية بغرض تعيينهم ، زيادة على هذا فإنه ملزم بإعداد برنامج حكومته - مخطط عمله - بغرض تنفيذ برنامج الرئيس مع عرضه في مجلس الوزراء ، ليلي هذا العرض تقديمه إلى البرلمان للموافقة عليه ، وهذا يكون بنسب متفاوتة بين غرفتي البرلمان ، ومن هذا المنطلق سنتطرق إلى تعيين الوزير الأول (مطلب أول) ثم الى مناقشة هذا المخطط والموافقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني (مطلب ثان) ويعقب عرض حوله إلى مجلس الأمة (مطلب ثالث) .

المطلب الأول

تعيين الوزير الأول و إنهاء مهامه

إذا كان التعديل الدستوري عام 2008 لم يخص البرلمان بأية صلاحية تعيين بإستثناء صلاحية تعيين كل غرفة لمتلين عنها في المجلس الدستوري ، فإنه على إثر التعديل الدستوري لسنة 2016 مكن البرلمان من مشاركة نسبية في تعيين الوزير الأول من طرف رئيس الجمهورية بعدما كان هذا الإجراء مهيم عليه ، لذا سنتطرق في هذا المطلب إلى شرط إستشارة الأغلبية البرلمانية في تعيين الوزير الأول (فرع أول) ، كما سنتعرض إلى حالات إنهاء مهامه (فرع ثان) .

الفرع الأول : شرط إستشارة الأغلبية البرلمانية في تعيين الوزير الأول

إن تبني الثنائية على مستوى جهاز السلطة التنفيذية ظلت قائمة منذ تعديل دستور 1976 الذي جرى تعديله في 03 نوفمبر 1988 إلى غاية دستور 1996 يظهر لنا أن هناك مؤسستين متميزتين، وعلى رأس كل منهما رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ، ولكل منهما اختصاصات يستمدّها من الدستور ، فالثنائية إذن تتجسد في وجود حكومة لها سلطات و اختصاصات غير تلك الممنوحة لرئيس الجمهورية ، وزعيمها يلقب برئيس الحكومة، إلا أن منح الاختصاصات وتوزيع السلطات داخل الجهاز التنفيذي أثار اختلالا كبيرا فيه ، من حيث البرنامج أي من الذي أصبح برنامجه الأولى بالتنفيذ: برنامج الرئيس ؟ أو برنامج رئيس الحكومة ؟، مع التذكير أن رئيس الجمهورية كان يرسم الخطوط العريضة والأولويات لرئيس الحكومة ، زيادة على أنه كان إلزاما عرض البرنامج على مجلس الوزراء الخاضع لرغبات وتوجهات رئيس الجمهورية ذاك الوقت ، حتى ينتج توافق بين برنامج الرئيس ورئيس الحكومة ⁽¹⁾.

إن هذه المسألة كانت من الدوافع التي أدت بتعديل الدستور عام 2008 وتم استبدال مصطلح رئيس الحكومة بالوزير الأول ، وبالرجوع إلى التسميات التي أطلقت على من يتّأسس الحكومة في النظام السياسي الجزائري ، نجد مصطلح رئيس المجلس، رئيس الحكومة، الوزير الأول، فبعد استرجاع الجزائر سيادتها وبدأت تشكل مؤسساتها وتم إعداد أول دستور الذي عرض على استفتاء الشعب يوم 08 سبتمبر 1963 وصدر يوم 10 سبتمبر 1963، وعلى اثر موافقة المجلس التأسيسي على أول حكومة ظهرت تسمية " رئيس المجلس " في حكومة الرئيس أحمد بن بلة، إلا أنّ هذه التسمية انتقدت لوجود مجلس وزراء يتّأسسه رئيس الجمهورية ، زيادة على أن هذه التجربة لم تعمر طويلا نظرا

(1) أنظر ، وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، جامعة أبوبكر بلقايد ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تلمسان ، سنة 2011-2012 ، ص 393.

لتوقيف العمل بالدستور الذي لم يدم سوى 23 يوما وجمد العمل به ، وبالنظر في أحكام دستور 1976 بعد تعديله فإنه ألزم رئيس الجمهورية بتعيين وزيرا أولا بعد أن كان له الخيار في ذلك ، ولم يبين لهذا الأخير أي صلاحية تذكر سوى مساعدة الرئيس في تنسيق النشاط الحكومي وتطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء ، أما غير ذلك فإن الوزير الأول لا دخل له إلا فيما فوضه فيه رئيس الجمهورية ، هذا ما يبين لنا أن المؤسس الدستوري لم تكن له الرغبة ذلك الوقت في توزيع الاختصاص بين جهازين ، وعلى اثر تعديل 03 نوفمبر 1988 إلى غاية دستور 1996 قبل تعديله عام 2008 بقي متحفظا على لقب رئيس الحكومة ⁽¹⁾ .

لقد كشف لنا التعديل الدستوري عام 2008 ، أن المؤسس الدستوري الجزائري كانت له نية اضعاف طابع النظام الرئاسي على النظام السياسي الجزائري، وذلك بتركيز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية وحصر دور الوزير الأول في تنفيذ برنامج الرئيس وتنسيق عمل الحكومة ، ويضبط مخطط عمله مع العرض الملزم في مجلس الوزراء لتنفيذ برنامج الرئيس ، زيادة على سلطة التعيين المباشر لمنصب الوزير الأول ، هذا ما يؤكد من الناحية الشكلية ميول المؤسس الدستوري الجزائري نحو النظام الرئاسي ⁽²⁾ .

ولعل التعديل الأخير لدستور 1996 سنة 2016 أحدث نقلة في الجهاز التنفيذي بعد أن كان توجهه يغلب عليه الطابع الرئاسي ، ويظهر هذا التحول من خلال إشراك البرلمان في تعيين الوزير

(1) أنظر ، سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 ، السلطة التنفيذية ، الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013 ، 380-381

(2) المادة 77 / 5 والمادة 79 من دستور 1996 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 76 ، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 والمعدل بقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 04-14 سنة 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 .

الأول حسب ما نصت عليه المادة 91/5 من الدستور الحالي ، القاضية أنه من صلاحيات رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه ⁽¹⁾ ، فهذا الإجراء يجعلنا نحكم من الناحية الشكلية على النظام الدستوري أنه غير الوجهة نحو النظام البرلماني ، على اعتبار أنه في ظل هذا النظام ومن خلال تطبيقات بعض الدول له ، فإنه يختار رئيس الوزراء من بين الأعضاء الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية وعملا يكون هو زعيم هذا الحزب ، حتى ولو لم محلا للرضا من جانب رئيس الدولة وهذا لتجنب الخلافات ولانتظام سير العمل في الدولة ، يتوجب على رئيس الدولة تعيين زعيم الأغلبية البرلمانية في هذا المنصب، حتى يستعمله مستقبلا للحصول على القرارات الهامة من البرلمان دون معارضة أو تعطيل ⁽²⁾ ، وهذا ما نوى المؤسس الدستوري الجزائري القيام به على اعتبار أن الوزير الأول سيتعامل مع البرلمان ومع الرئيس ، إذن لابد أن يكون شخصية مقبولة من طرف الأغلبية البرلمانية لدعم العمل الحكومي.

إلا أن طبيعة رأي استشارة الأغلبية البرلمانية في النظام الجزائري، عند اختيار الوزير الأول لم يبين أي نص قانوني الأثر المترتب عنها إن كانت على سبيل الاستئناس! أو على سبيل الإلزام ! كما أنه لم يحدد الدستور إن كان الوزير الأول مختار من بين الكفاءات والشخصيات الوطنية ! أو أنه متصدر الحزب الحاصل على أكبر عدد المقاعد لدى الغرفة الأولى!، وهذا خلاف لما تقدم ذكره عن تعيين الوزير الأول في النظام البرلماني.

(1) المادة 91 من دستور 1996 ، الصادر في الجريدة الرسمية ، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 76 ، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 والمعدل بقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14-04 سنة 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 ، وكذا القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

(2) أنظر، أحمد عبداللطيف السيد ، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني ، دراسة مقارنة ، مكتبة القانون والإقتصاد ، الرياض ، طبعة الأولى ، 2014 ، ص12 .

ومقارنة بما هو معمول به في النظام الدستوري التونسي فإنه يكلف رئيس الجمهورية رئيس الحزب أو الائتلاف المتحصل على أكبر عدد المقاعد بمجلس نواب الشعب لتكوين الحكومة خلال شهر يجدد مرة واحدة، وإذا تم تجاوز هذا الأجل يتدخل رئيس الجمهورية بالتشاور مع الأحزاب والائتلافات لتكوين حكومة⁽¹⁾، أما المؤسس الدستوري المغربي فإن رئيس الحكومة يتم تعيينه من الحزب الذي تصدر انتخابات مجلس النواب⁽²⁾.

بما أن الدستور لم يلزم رئيس الجمهورية باختيار الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية ، التي حظيت فقط بتقديم رأيها غير المجرى على الرئيس التقيد به، راجع لعدة اعتبارات ومن أهمها عنصر الكفاءة التي تعد العنصر الجوهرى في ظل التعددية الحزبية التي تقتضي، وجود معارضة مراقبة للنشاط الحكومي ، إذ يتعين أن يكون الوزير الأول مؤهلا علميا وسياسيا ، مع العلم أن الكفاءة لا تقتضي تحصيل الشهادة الجامعية ترقى صاحبها لتولي منصب الوزير الأول، بل إنها تشمل على الممارسة والتجربة والعلاقات وقدرة الشخص على مواجهة المشاكل وإيجاد الحلول من غير تكلفة، ومن ضمن الاعتبارات كذلك شرط السمعة الذي يعد مكملا للشرط الأول حيث يجب لاختيار الوزير الأول البحث والتقصي قصد العثور على الشخص المناسب الذي يلقي التأييد من الأغلبية أو على الأقل لا يلقي معارضة واسعة⁽³⁾.

ومن نافلة القول فيما يخص عدم إذعان رئيس الجمهورية لرأي الأغلبية البرلمانية في هذا الشأن، خوفا من أنه قد تكون هذه الأخيرة مشكلة من المعارضة ويصبح الرئيس مخيرا بين إما أن

(1) الفصل 89 من دستور الجمهورية التونسية ، الصادر في 26 جانفي 2014.

(2) المحور الرابع 04 من دستور المملكة المغربية، الصادر عن استفتاء مجرى يوم الجمعة 22 رجب 1432 الموافق لـ الفاتح من يوليو 2011، والمعلن عنه لدى المحكمة الدستورية بقرار رقم 815 سنة 2011، بتاريخ 12 شعبان 1432 الموافق لـ 14 يوليو 2011.

(3) أنظر، سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري السلطة التنفيذية الجزء الثالث ، مرجع سابق ، ص384

يتقيد برأيها لينهي الخلاف، أو يلجأ إلى فرض سلطته عليها ويهددها بواسطة استعمال سلطة الحل، كما قد يلجأ إلى تشكيل حكومة ائتلافية ويختار هو رئيسها ، حتى لا يلقى أي معارضة مثلما قام به الرئيس السابق " اليامين زروال" بعد انتخابات التشريعية 1997 حيث أبقى على رأس الحكومة السابق السيد " أحمد أويحيى " وكلفه بتشكيل حكومة ائتلافية مع العلم أن هذا الأخير خلال تلك الفترة كان لا ينتمي إلى أي حزب وشكل حكومة من الأحزاب الثلاث (الأرندي ، الأفلان، حماس) ولم يلق رئيس الحكومة آنذاك أي معارضة من البرلمان ⁽¹⁾.

ولا يختلف الأمر كثيرا عند تعيين أعضاء الحكومة إذ لا يوجد هناك أي نص يقيد رئيس الجمهورية في اختيارهم وتعيينهم ، باستثناء استشارة الوزير الأول حسب ما هو منصوص عليه في المادة 1/93 من الدستور الحالي ⁽²⁾ ، مع العلم كذلك أن الاستشارة هذه لا تنطوي على أية مسؤولية اتجاه الرئيس، وهذا الانفراد في التعيين راجع إلى أن اختيار الوزراء الذين سيتولون الحقائق الرئاسية التي تعتبر من مسؤوليات رئيس الدولة دستوريا لذا منح له سلطة تعيينهم ⁽³⁾، ونلاحظ أن التعيين الحكومي الذي كان سنة 2019 استحدث منصب جديد لم يظهر من قبل يتمثل في تعيين نائب للوزير الأول ، حيث عين وزير الخارجية الأسبق "رمطان لعمامرة" نائبا للوزير الأول نور الدين بدوي إلا أن

(1) أنظر ، فقير محمد ، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري ، دراسة مقارنة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، تخصص إدارة ومالية ، كلية الحقوق ، بودواو بومرداس ، 2010، ص 54.

(2) تنص المادة 01/93 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 على انه ، " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول..".

(3) أنظر ، عبد الله بوقفة ،النظم الدستورية ، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد ، دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية ، الدول والحكومات ، دار الهدى للنشر ، عين مليلة الجزائر ، 2010 ، ص264.

هذا المنصب لم يعمر كثيرا نظرا للرفض الذي كان من طرف السلطة التأسيسية، وبالفعل استجيب لمطالبه وتم إلغائه⁽¹⁾.

الفرع الثاني : حالات إنهاء مهام الوزير الأول

بالنظر في أحكام الدستور الساري المفعول يتبين لنا أنه تختلف الحالات التي تنتهي فيها مهام الوزير الأول، وبالتالي فقد يعزل بنفس أداة التعيين عن طريق مرسوم رئاسي وهذا ما يسمى بالإقالة أو العزل، وقد تكون استقالة إرادية خاضعة لرغبته ، أو في حالة الوفاة، أما فيما يخص الاستقالة الوجوبية والتي مردها إلى دافعين إما بسبب الترشح للانتخابات الرئاسية في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، كما قد تكون نتيجة رفض مخطط عمله من قبل الغرفة الأولى أو اثر بيان السياسة العامة.

-أولا الإقالة : إن الدستور الجزائري منح لرئيس الجمهورية سلطة إقالة الوزير الأول ، ويفصح عن هذا نص المادة 5/91 من الدستور الحالي التي تنص على أنه " من صلاحيات رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه " ، بالنظر في هذه المادة يتبين لنا أنه لم يحدد المؤسس الدستوري الجزائري عند إنهاء مهام الوزير الأول أن يتبع نفس إجراء التعيين ، معنى هذا أنه من يملك سلطة التعيين يملك حق العزل⁽²⁾، زيادة على استشارة الأغلبية في التعيين لا

(1) المرسوم الرئاسي رقم 19- 95 مؤرخ في 4 رجب عام 1440 الموافق 11 مارس سنة 2019، يتضمن إحداث وظيفة نائب الوزير الأول الجريدة الرسمية الصادرة في 4 رجب عام 1440 الموافق 11 مارس سنة 2019 ، العدد 15، والملغى بالمرسوم الرئاسي رقم 19- 110 مؤرخ في 24 رجب عام 1440 الموافق 31 مارس سنة 2019 ، يتضمن إنهاء مهام نائب الوزير الأول وزير الخارجية ، الصادر في الجريدة الرسمية الصادرة في 24 رجب عام 1440 الموافق لـ 31 مارس 2019 ، العدد 20.

(2) أنظر، فاطمة الزهراء رمضان، دراسة حول جديد التعديلات الدستورية في الجزائر 2016، دار النشر الجامعي الجديد، 2016، ص 105.

تكتسي طابع الإلزام لذا لا جدوى عند إتباع نفس الإجراء ، و إن كان حرف الواو في الفقرة 5 من المادة 91 السالفة الذكر الرابط بين سلطة التعيين - بعد استشارة الأغلبية البرلمانية - وسلطة العزل يفيد الاشتراك في الحكم ، لكن يبقى رأي الأغلبية مجرد من طابع الإلزام لرئيس الجمهورية ، لذا أطلق له العنان في هذا الشأن دون أي قيد سوى الذي تشترطه المادة 1/104 من الدستور الحالي التي تنص على أنه " لا يمكن أن تعدل أو تقال الحكومة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته، أو استقالته ، حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه " ، وهذا الشرط يطبق على رئيس الدولة بالنيابة وليس على رئيس الجمهورية، وبالفعل حدث و ان رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة قدم استقالته للمجلس الدستوري⁽¹⁾ وقبل ذلك عين حكومته بقيادة الوزير الأول نور الدين بدوي بعدما أنهى مهام أحمد أويحيى وبعض الوزراء⁽²⁾ ، فرئيس الدولة بالنيابة الذي سينصب بعد إعلان الشغور من طرف البرلمان المجتمع بغرفتيه لا يمكنه أن يقلل أو يعدل الحكومة إبان هذه الفترة.

(1) إستقالة رئيس الجمهورية عبدالعزيز بوتفليقة المؤرخة في 26 رجب عام 1440 الموافق لـ 02 أبريل سنة 2019 والمسجلة بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بنفس التاريخ التي قرر بموجبها إنهاء عهده بصفته رئيس للجمهورية إعتبارا من تاريخ 26 رجب 1440 الموافق لـ 02 أبريل سنة 2019 ، وقد بلغت شهادة التصريح بالشغور النهائي لرئاسة الجمهورية إلى البرلمان طبقا للمادة 102 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 وذلك بتاريخ 27 رجب عام 1440 الموافق لـ 03 أبريل 2019 ، الجريدة الرسمية ، العدد 21 .

(2) المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 19-98 المؤرخ في 04 رجب 1440 الموافق لـ 11 مارس سنة 2019 يتضمن إنهاء مهام عضو في الحكومة الصادر في الجريدة الرسمية بتاريخ 17 رجب 1440 الموافق لـ 17 مارس 2019 ، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 17 والمادة الأولى من المرسوم الرئاسي 19-96 المؤرخ في 04 رجب 1440 الموافق لـ 11 مارس سنة 2019 يتضمن إنهاء مهام الوزير الأول الصادر في الجريدة الرسمية بتاريخ 17 رجب 1440 الموافق لـ 17 مارس 2019 ، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 17. والمادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 19-111 المؤرخ في 24 رجب 1440 الموافق لـ 31 مارس 2019 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الصادر في الجريدة الرسمية المؤرخة في 24 رجب 1440 الموافق لـ 31 مارس 2019 العدد 20.

هذا الانفراد الرئاسي في تعيين الوظائف العليا ، سائد لدى الأنظمة منذ القدم حتى في الدول ذات النموذج الديمقراطي ففي النظام الأمريكي وفي عهد الرئيس جاكسون (1865-1869) صدر قانون الخدمة المدنية الذي لم يقبل به الرئيس ، مقررًا هذا القانون أن الموظفين الذين يتم تعيينهم بموافقة الرئيس ومجلس الشيوخ لا يعزلون إلا بموافقتهم معا ، يعني هذا حرمان الرئيس من عزل الوزراء بمفرده ، لأن الدستور يتطلب لتعيينهم موافقة مجلس الشيوخ ، وعلى اثر ذلك وفي عام 1887 ألغي هذا القانون ليسترد الرئيس سلطته الكاملة في عزل وزرائه ، وهكذا عزل الرئيس جاكسون وزير مالىته دون تدخل مجلس الشيوخ⁽¹⁾.

- **ثانيا الاستقالة الإرادية :** وتتم هذه الاستقالة بمحض إرادة الوزير الأول حسب نص المادة 100 من الدستور الحالي⁽²⁾ ، وهذا راجع لعدة مبررات قد يكون السبب الرئيسي أنه غير قادر على تنفيذ مخطط عمله في إطار برنامج رئيس الجمهورية ، أو يلقي معارضة من الأغلبية البرلمانية أو لا يحصل الموافقة على مشاريع القوانين التي يعرضها على الغرفتين ، أو قد تكون انتقادات الرأي العام ورئيس الجمهورية معا موجهة للحكومة ، وهذا ما حصل لحكومة بن بيتور عندما وجه الرئيس عبد العزيز بوتفليقة عدة انتقادات لها في العديد من المناسبات والتي أثرت عليه أمام الرأي العام ، مما دفعه إلى تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية التي قبلها فورا دون تعطيل⁽³⁾ ، وقد يكون الرأي العام رافضا لرئيس الجمهورية والحكومة معا ، وهذا ما حدث حقيقة في النظام السياسي الجزائري عام 2019 مما دفع

(1) أنظر مأمون عارف محمد الشهبان ، دور السلطة التنفيذية في النظم السيادية المعاصرة ، دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق الجامعة الإسلامية ، لبنان ، 2004 ، ص176.

(2) تنص المادة 100 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 ، على أنه " يمكن للوزير الأول ، أن يقدم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية ...".

(3) أنظر ، محمد فقير ، مرجع سابق ، ص57.

برئيس الجمهورية إلى تقديم استقالته كما تقدم ذكره وبقيت حكومته التي عينت قبيل إستقالته ، حيث الشعب لا زال يطالب الحكومة بالاستقالة ففي هذه الحال لا يمكن لرئيس الدولة المعين بالنيابة أن يقلها ويستجيب للرأي العام حسب ما تم تفصيله آنفاً، إلا أن الدستور لا يمنعها من أن تقدم استقالتها بمحض إرادتها، وهذا ما يوقع الدولة في فراغ مؤسستي كون أن رئيس الدولة ليس من صلاحياته أن يعين الحكومة، لذا لابدّ النظر في مسألة الاستقالة الإرادية للوزير الأول والحكومة إذا تزامنت مع شغور منصب رئيس الجمهورية.

- **ثالثا الوفاة:** لم يتعرض الدستور الجزائري لحالة وفاة الوزير الأول ، ولم تحدث في الجزائر، بخلاف حالة حدوث المانع لمنصب رئيس الجمهورية، لكن بداية إذا توفي الوزير الأول فإن رئيس الجمهورية يصدر مرسوما رئاسيا، لإنهاء مهامه بسبب الوفاة وفي هذه الحال لا يتصور تغيير أعضاء الحكومة القائمة وتقديم مخطط عمل جديد إذ من المتوقع تعيين أحد أعضائها وزيرا أولا خلافا للسابق⁽¹⁾.

رابعا الاستقالة الوجوبية : وتكون بسبب ترشحه للانتخابات الرئاسية حيث يقدم الوزير الأول استقالته وجوبا في حالة ترشحه لمنصب رئاسة الجمهورية، دون أن يستقيل أعضاء الحكومة، وعليه يعين رئيس الدولة وزيرا أولا مكانه من أعضاء الحكومة القائمة، وهذا ما نصت عليه المادة 2/104 من الدستور الحالي⁽²⁾.

قد يثار تساؤلا عن مآل أعضاء الحكومة إذا أنهيت مهام رئيسها ؟، فالجواب أن الوزراء أعضاء حكومة مرتبطين أساسا برئيسها فبمجرد انتهاء مهمته تنتهي مهمتهم بالتبعية، ولا يمنع من تعيينهم أو بعض منهم من جديد في الحكومة الموالية⁽³⁾، لكن لا ينطبق هذا على الحالتين السابقتين

(1) أنظر ، فاطمة الزهراء رضاني ، مرجع سابق ، ص106.

(2) المادة 2/104 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

(3) المادة 1/95 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

الذكر (الوفاة ، الترشح لرئاسة الجمهورية)، وفي الأخير يمكن القول أن التعديلات التي طرأت على دستور 1996 إلى غاية آخر تعديل ، والتي مست جهاز السلطة التنفيذية المقترحة على المجلس الدستوري لإبداء الرأي فيها ، اعتبرها لا تخالف الشروط المنصوص عليها في المادة 210 من الدستور الحالي بعد تعديله ، والتي كانت منصوص عليها قبل تعديله في الباب الرابع المعنون بالتعديل الدستوري ، وأنه مجرد تنظيم داخلي للسلطة التنفيذية لا غير .

المطلب الثاني:

عرض مخطط عمل الحكومة أمام الغرفة الأولى

يستلزم إدخال برنامج رئيس الجمهورية حيز التنفيذ لابد أن يصدر الوزير الأول مخطط عمل لتطبيقه ، وهذا لا يتأتى حتى يتفق مع الهيئة التشريعية ، بغرض الموافقة على مخطط عمله ، ويدخل هذا في إطار التعاون وتحقيق نوع من التوازن بين السلطات في الدولة ، ومن هذا المنطلق سنتطرق إلى العرض الملزم لمخطط عمل الحكومة (فرع أول) ومصير الحكومة بين الموافقة والرفض على هذا المخطط (فرع ثان) .

الفرع الأول : العرض الملزم لمخطط عمل الحكومة

استنادا إلى نص المادة 94/ 1،2 من الدستور الحالي التي تنص على أنه " يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة ، ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية " ، هذا الامتثال الدستوري أمام الغرفة الأولى وجوبي على

الوزير الأول القيام به خلال الخمس والأربعين يوما (45) الموالية لتعيين الحكومة، ولا يملك أي خيار دستوري آخر حسب نص المادة 47 من القانون العضوي 12-16⁽¹⁾.

يفهم مما تقدم أن الحكومة هي المسؤولة أمام الهيئة التشريعية، وأن برنامج الرئيس مستبعد من ذلك ، ومرد هذا القول راجع إلى سببين : الأول أن مراقبة برنامج الرئيس يتنافى مع انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري طبقا لنص المادة 85 من الدستور الحالي⁽²⁾، الأمر الثاني أن الوزير الأول تابع للرئيس ودليل هذا اشترط المؤسس الدستوري بشأن تكييف مخطط العمل على ضوء المناقشة ضرورة التشاور مع رئيس الجمهورية ، الشيء الذي يفسر لنا أن الوزير الأول منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية ومنسق للعمل الحكومي دون أن تدخل تعديلات على برنامج هذا الأخير⁽³⁾.

فتقديم مخطط عمل الحكومة أمام الغرفة الأولى، يعد أول لقاء و اتفاق رسمي بين هاتين الهيئتين وهو ما يسمى في بعض الأنظمة البرلمانية الكلاسيكية بعقد الثقة⁽⁴⁾ ، لكن قبل تحصيل هذا الإنفاق فإن الوزير الأول مطالبا بعرض مخطط عمله في مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية حسب نص المادة 3/93 من الدستور الحالي ، فعبارة "يعرض" تفسر لنا أن هذا المخطط خاضع لرغبة وتوجهات رئيس الجمهورية ، وأن الوزير الأول همزة وصل بين الرئيس والبرلمان ، حتى وإن لم تشترط المادة قبول مجلس الوزراء لمخطط عمل الحكومة ، إلا أنه يصعب عمليا على الوزير الأول أن يعتبر هذا الإجراء مجرد إعلام للرئيس فقط ، حيث لا يمكن تجاهل المركز الهام الذي يشكله رئيس

(1) المادة 47 من القانون العضوي 12-16 المؤرخ في 22 ذو القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 غشت سنة 2016 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، الجريدة الرسمية المؤرخة في 25 ذو القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 غشت 2016 ، العدد 50

(2) المادة 85 من دستور 1996 المعدل و المتمم سنة 2016.

(3) أنظر، وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص395

(4) أنظر، فاطمة الزهراء رمضان ، مرجع سابق ، ص112

الجمهورية ، والسلطات التقديرية الواسعة التي يتمتع بها في حال عدم الالتزام بالتوصيات التي يقدمها للوزير الأول⁽¹⁾.

لعل سبب تحديد أجل الخمس والأربعين (45) يوما لعرض مخطط عمل الحكومة أمام الغرفة الأولى ، هو تجنب تعسف وتماطل الوزير الأول في عرض مخطط عمله ، وحتى لا يشرع أعضاء الحكومة في ممارسة مهامهم وتخطي هذا الإجراء مثلما حدث أثناء مناقشة برنامج حكومة السيد أحمد غزالي عام 1991 ، حيث شرعت في تطبيق برنامجها قبل موافقة المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

ولا يشرع المجلس الشعبي الوطني في المناقشة العامة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة إلا بعد سبعة (7) أيام من تبليغ المخطط للنواب، ويتم التصويت عليه بعد تكيفه إن اقتضى الأمر خلال عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة⁽³⁾.

ما يمكن القول في أجل تبليغ نواب الغرفة الأولى بمخطط عمل الحكومة أنه يبدو قصيرا بالنظر لأهمية هذا المخطط، وبالتالي يكون غير كافيا اتجاه النواب من التفكير والاطلاع عليه وتقديم الملاحظات حوله، مع العلم أن الغرفة الأولى تعد الجهة الوحيدة المخول لها قانونا عملية مراقبته وتقييمه ومناقشته، كما أن مكانية تكيف المخطط خاضع لرغبة الوزير الأول، ودليل هذا أن المؤسس الدستوري في الفقرة الثانية (2) من المادة الرابعة (4) من الدستور الحالي وظف عبارة " يمكن " في بداية الفقرة، هذا ما يعطي له الخيار في الاستجابة لطلب التكيف لان عبارة يمكن لا تفيد الإلزام

(1) انظر ، عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، 2007 ص105

(2) أنظر ، عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، 2006 ، ص241-242.

(3) المادتان 48-49 من القانون العضوي 16-12.

مقابل لفظ " يجب " ، لكن إذا استجيب لهذا الطلب لابد أن تكون هذه الاستجابة مقرونة بالتشاور مع رئيس الجمهورية ⁽¹⁾ ، الملاحظ هنا أن المؤسس الدستوري عند صياغة هذه الفقرة قيد الوزير الأول على أن لا يتجاوز الرئيس عند الاستجابة لطلب التكييف، ولم يجبره الأخذ بطلب النواب، هذا ما يعزز مركز رئيس الجمهورية ويجعل البرلمان في موقف ضعيف .

الفرع الثاني : مصير الحكومة بين الموافقة والرفض على مخطط عملها

تعتبر مرحلة التصويت على مخطط عمل الحكومة هي الحاسمة التي يجب أن يعبرها مخطط عمل الحكومة حتي يصبح واجب التطبيق، وعند النظر في أحكام الدستور والقانون العضوي 16-12 يتبين لنا أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد نصاب التصويت على مخطط عمل الحكومة، وبالتالي فإن الفاصل في هذا هو النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني من خلال المادة 58 منه والتي تشترط حضور أغلبية النواب ⁽²⁾، إذن فالحكومة لا يمكنها امتلاك القدرة الحقيقية للحكم إلا بعد تقديم مخطط عملها والموافقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ⁽³⁾ .

(1) تنص الفقرة 02 من المادة 94 من الدستور الحالي على انه " يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية "

(2) تنص المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة في 28 ربيع الثاني عام 1421 هـ الموافق لـ 30 جويلية 2000 على انه " تصح مناقشات المجاس الشعبي الوطني مهما يكن عدد النواب الحاضرين ، ولا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب ، وفي حال عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ستة 06 ساعات على الاق ، واثنى عشر ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين ، تتم مراقبة النصاب قانونا قبل كل عملية التصويت ، ولا يمكن أن تكون إلا مراقبة واحدة للنصاب في الجلسة الواحدة"

(3) أنظر عمار عباس ، مرجع سابق ص249

في حال عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة ، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية ، ويعين هذا الأخير من جديد وزير أول حسب الكيفيات نفسها، طبقا لنص المادة 1/95 من الدستور الحالي .

إن حصل رفض التصويت على برنامج الحكومة فليس له إلا تفسير واحد وهو احتجاج النواب عن عدم تعيين الوزير الأول من الأغلبية المشكلة للمجلس الشعبي الوطني ، أو قد يفهم أنه نتيجة عن عدم الأخذ برأيها عند استشارتها حول شخص الوزير الأول الذي يقود الحكومة ، وما يجدر التذكير به أن الاستقالة لا تشمل كل أعضاء الحكومة وليس زعيمها، لذا بقاءها مرهون ببقاء الوزير الأول على اعتبار أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يأخذ بفكرة المسؤولية الفردية للوزير الأول أمام المجلس الشعبي الوطني، بل اقتصر على المسؤولية السياسية للحكومة ككتلة واحدة، وقد يثار تساؤل في هذا الشأن ، هل عدم موافقة الغرفة الأولى ينصب على المخطط في حد ذاته أو على أعضاء الحكومة وعلى رأسها الوزير الأول ؟

وبالتمعن في أحكام المادة 2/95 من الدستور الحالي ، نلاحظ انها لم تمنع رئيس الجمهورية من أن يختار نفس الوزير الأول المقال ونفس المخطط المرفوض⁽¹⁾، إذ كان على المؤسس الدستوري الجزائري ، أن يوظف في الفقرة الثانية من المادة 95 من الدستور الحالي مصطلح يضمن به تنحية الوزير الأول المقال ومخطط عمله تماما عند التعيين الثاني، وهو كأن تكون صياغة المادة على النحو التالي "... يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أولا آخر حسب الكيفيات نفسها بمخطط جديد " .

(1) أنظر ، ميلود ذبيح فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص قانون دستوري ، جامعة حاج لخضر باتنة ، 2012- 2013 ، ص 284 .

يتأهب نواب المجلس الشعبي الوطني للقاء الحكومة الثانية الجديدة، بمخطط عملها وهنا ما على النواب إلا سبيل واحد وهو الموافقة سواء قدم مخطط جديد وطاقم حكومي غير الأول، أو قد يكون نفس المخطط المرفوض و الوزير الأول المعزول، ولا يمكنهم المغامرة بالإقدام على قرار الرفض للمرة الثانية، لأن اتخاذ إجراء غير الموافقة يجعل الغرفة الأولى محكوم على نوابها بالمغادرة، وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد في غضون ثلاثة (3) أشهر حسب ما هو منصوص عليه في المادة 96 من الدستور الساري المفعول ⁽¹⁾ .

فالسؤال الذي يحتاج معالجة في هذا الشأن، هل يعتبر إجراء دستوري إذا شرع الوزير الأول في تسيير الشؤون العادية وتنفيذ مخطط عمله في غياب المجلس الشعبي الوطني دون الحصول على الموافقة منه؟ أو أنه يستوجب تشكيل المجلس وعرضه عليه بغية تنفيذه ؟.

فحسب رأي الدكتور سعيد بوالشعير و تفسيره للنص القانوني ، فقد استبعد الإشكال الأول المطروح وبقي متحفظ على الثاني ⁽²⁾ ، الذي أكد فيه على إجراء دستوري مهم يتمثل في أن يسبق تنفيذ مخطط عمل الحكومة إجراء العرض والمناقشة حسب الفقرة 1 من المادة 94 من الدستور الحالي القاضية أنه " يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة "، ونصت المادة 97 من نفس الدستور على أنه " ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني".

(1) المادة 96 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

(2) انظر، سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة الجزء الرابع ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013 ، ص163.

بإمعان النظر في النظام الدستوري الجزائري ، فغالبا ما تكون مسألة المناقشة ، التي يجريها نواب الغرفة الأولى لمخطط عمل الوزير الأول وسابقا برنامج رئيس الحكومة ، يحظى دائما بالموافقة وتكون هذه الموافقة بمثابة منح ثقة للوزير الأول ، وتدعيم لبرنامج رئيس الجمهورية ، وفي مثل هذه الحال ، تكون العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ، علاقة يسودها التوافق والانسجام والتعاون⁽¹⁾ ، وهذا راجع إلى التركيبة البرلمانية المشكلة من الأحزاب الموالية للسلطة التنفيذية ، لهذا لا بد أن يحسن اختيار الوزير الأول ، ولا بد أن يستجاب لرأي الأغلبية البرلمانية قبل تعيينه ، لأن تطبيق هذا يعد الضمان الأساسي لظهور حكومة مستقرة متجانسة مع البرلمان بما فيه من أحزاب المعارضة المولاة ، إذ لا يعقل وجود وزير أول غير قادر على تشكيل أغلبية في شكل ائتلاف أو تحالف إلى جانب مخطط عمل ينفذ برنامج لا يحمل في مراميه إلى توجه الأغلبية البرلمانية⁽²⁾ ، حتى وإن حصل خلاف فإنه في حقيقة الأمر يجعل تحدي النواب في موقف صعب يتمثل في إما الرضوخ لإرادة الرئيس والموافقة على مخطط وزيره الأول ، وإما التعرض إلى حل تلقائي للغرفة السفلى ، وتنظيم إنتخابات تشريعية مسبقة في حلة بقائهم متحفظين على قرار الرفض⁽³⁾ ، مع العلم أن سلطة رئيس الجمهورية في هذا الشأن مستمدة من أحكام الدستور .

(1) انظر ، محمد بورايو ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه دولة في القانون العام ، جامعة الجزائر 01 ، بن يوسف بن خدة كلية الحقوق ، 2012 ، ص 228.

(2) انظر ، سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، السلطة التشريعية والمراقبة ، مرجع سابق ، ص 158.

(3) انظر ، محمد بورايو ، مرجع سابق ، ص 229.

إن مخطط عمل الحكومة بعد قطعه الشوط الأول أمام الغرفة الأولى ، يبقى أمامه الشوط الثاني أمام الغرفة الثانية لابد أن يجتازه ، وهذا لا يكون إلا بعد عشرة (10) أيام على الأكثر التي تلي موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه ⁽¹⁾.

المطلب الثالث :

عرض مخطط عمل الحكومة امام مجلس الأمة

إن حصول مخطط عمل الحكومة على الموافقة من قبل الغرفة الأولى ، لا يعني الشروع في تطبيقه ، فهذا يعد الشوط الأول من الإجراء الدستوري، إذ يتطلب لتنفيذه قطع شوط ثان ، وهو عرضه أمام مجلس الأمة ، مع العلم أن رقابة الغرفة الثانية لمخطط عمل الحكومة ليس بالصعب عليه لولا الإطار الدستوري الذي يرسم الحدود لمجلس الأمة في الرقابة عليه (فرع أول) إلا أن هذا لا يعني مروره مر الكرام عليها، وبالتالي قد تترتب آثار قانونية عقب هذا العرض (فرع ثان) ، وهذا ما سيتم تناوله جملة وتفصيلا.

الفرع الأول : محدودية مجلس الأمة في الرقابة على مخطط عمل الحكومة

ألزم المؤسس الدستوري الجزائري الوزير الأول بتقديم عرض حول مخطط عمله إلى مجلس الأمة ، حسب نص المادة 3/94 من التعديل الدستوري الأخير " يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني " .

إن ما جاء به المؤسس الدستوري الجزائري من أحكام في هذه المادة ، يعد إجراء جوهريا لابد منه على اعتبار أن مجلس الأمة يعد شريك الغرفة الأولى في العملية التشريعية ، وله السيادة في

(1) المادة 50 من القانون العضوي 16-12.

إعداد القانون والتصويت عليه ⁽¹⁾ ، لذا لا يمكن لأعضاء مجلس الأمة المصادقة على مشاريع قوانين تتعلق بمخطط عمل يجهلونه ، فهذا التبسيط التقريبي يؤدي بنا إلى طرح تساؤل حول إجراء تقديم المخطط لمجلس الأمة المجبر على الوزير الأول القيام به ، هل يسلك نفس منحى إجراء التقديم أمام المجلس الشعبي الوطني؟

لإزالة هذا اللبس لابد من تحليل النصوص القانونية المنظمة لإجراء مناقشة مخطط عمل الحكومة أمام الغرفتين حتى يمكن المقارنة ، فقبل الخوض في إجراء المناقشة لابد من تبيان مدة تبليغ النواب بين الغرفتين ، فنواب المجلس الشعبي الوطني يتم تبليغهم حسب نص المادة 48 من القانون العضوي 12-16 فإنه " لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة إلا بعد سبعة (07) أيام من تبليغ المخطط للنواب " ، أما أعضاء مجلس الأمة لم يمنح لهم نفس الأجل ، فقط اكتفى المؤسس الدستوري الجزائري في نص المادة 50 من القانون العضوي 12-16 على أنه " يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضا حول مخطط عمل الحكومة خلال عشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني " ، فقد يكون التفسير لهذا هو وجود علاقة تعاون بين الغرفتين من خلال إشتراك مكثبي الغرفتين مع الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة ، ونظرا لتباعد المدة حيث يعرض مخطط عمل الحكومة أمام الغرفة الأولى ثم يليه العرض أمام الغرفة الثانية ، إلا أنه لضمان مناقشة فعالة من طرف أعضاء مجلس الأمة بأن عرض الوزير الأول مخطط عمله يستوجب نفي كل عذر لعدم علم عضو المجلس بمخطط عمل الحكومة ، زيادة على أن العرض لن

(1) تنص المادة 112 من الدستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 على أنه " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه " .

يتقدم إلا عند مثل صاحب المخطط - الوزير الأول - أمام المجلس ، لذا لابد أن يستفاد أعضاء الغرفة الثانية من العرض لتدارك النقص والمناقشة بصورة جدية ⁽¹⁾.

القارئ لدستور 1996 الجزائري في هذا الموضوع ، يتبين له أنه لم يُأذن صراحة لأعضاء مجلس الأمة فتح باب المناقشة حول مخطط عمل الحكومة، حسب ظاهر نص المادة 3/94، فقد أفادت في عبارتها يقدم "عرضا" معنى أنه يتضمن قراءة لأهداف ومحاوره الكبرى ، لكن عبارة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ، توضح لنا أن نفس الإجراء الذي تم أمام المجلس الشعبي الوطني يكون أمام مجلس الأمة ، وحتى يتضح هذا لابد من الربط بين الفقرة الأولى من المادة 94 القاضية أنه " يقدم الوزير الأول مخطط عمله على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ، ويجري المجلس لهذا الغرض مناقشة عامة " فكلما لهذا الغرض أي غرض الموافقة ، وهذه الأخيرة تتم بمناقشة عامة ، والعرض أمام مجلس الأمة يتطلب منه موافقة حسب ما تم في المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة (1/94) من الدستور الحالي، وعليه إجراء الموافقة في مجلس الأمة سيتم هو الآخر عن طريق مناقشة عامة ⁽²⁾ ، هذا تفسير لنص المادة ولم يفصح عنها المؤسس الدستوري الجزائري صراحة مع العلم أن النصوص الدستورية هي نصوص أمرة لا تحتوي التأويل .

غير أن التجربة الدستورية الجزائرية برهنت عكس نص المادة فعقب تعيين السيد أحمد أويحيى وإثر مناقشة المجلس الشعبي الوطني على برنامج حكومته في أوت 1997 قدم عرضا حول برنامجه أمام مجلس الأمة في 29 مارس 1998 ، وتم فتح مناقشة عامة حوله ، وهو ماجرى عليه العرف إلى غاية اليوم، فحسب تصريح وزارة العلاقات مع البرلمان عند عرض الوزير الأول عبد المجيد تبون

(1) انظر ، عقيلة خرياشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، 2009-2010 ، ص 293 .

(2) انظر ، فاطمة الزهراء رمضان ، مرجع سابق ، ص 111.

مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة حيث أصدر هذا الأخير لائحة وتم المصادقة عليها ، فالنص القانوني جاء بعبارة "إثر مناقشة مجلس الأمة مخطط عمل الحكومة" وليس "إثر العرض " ، هذا ما يؤكد حقيقة أن مجلس الأمة يناقش مخطط عمل الحكومة ولا يتلقى عرض فقط ⁽¹⁾ ، فمثل فهذه الممارسة الدستورية لم يعرفها أي وزير أول ولا رئيس حكومة سابقا لحد الآن ، بل على العكس تماما فكل وزير أول لحد الوقت يقدم عرضا حول مخطط عمله ، ويقبل الرد على تدخلات أعضاء مجلس الأمة المرتبطة بذات الموضوع ، وهذه الممارسة الدستورية حسب جانب من الفقه ليس خرقا دستوريا ، بل هو تصرف يكمل أحكام دستورية مكتوبة وتحظى بقبول السلطات العامة المعنية ، في المقابل أن الخرق الدستوري هو تصرف صادر عن واحدة من السلطات العامة بالرغم من رفض السلطات الأخرى المعنية بتلك التصرفات ، أي بمفهوم المخالفة في حال عدم توفر عنصر الرضا والشعور بالزامية مثل هذه التصرفات يؤدي إلى نشوء عرف دستوري قد يكون معدلا أو مفسرا أو مكملا ينجم عند تطبيق الدستور المكتوب ⁽²⁾.

حسب ظاهر المادة 3/94 فإن دور مجلس الأمة أثناء عرض عليه مخطط عمل الحكومة يبقى مجرد من استعمال سلطة الموافقة ، ولعل هذا يرجع إلى أنه يعد صمام الأمان لرئيس الجمهورية ، وأداة لتنفيذ برنامجه في حال ظهور أغليات برلمانية معادية له ⁽³⁾.

زيادة على هذا فإن مجلس الأمة هو أداة للإبلاغ نظرا لأنه لا يعكس التمثيل الكلي للشعب ، على غرار المجلس الشعبي الوطني والذي له سلطة مراقبة الحكومة ، وهذا ما أخذت به كل الدساتير

(1) وزارة العلاقات مع البرلمان، بتاريخ 23-07-2017 على الساعة 20.00. WWW.MRP.GOV.DZ.

(2) انظر ، عقيلة خرياشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص 295.

(3) انظر ميلود خيرجة، آليات الرقابة التشريعية ، دراسة مقارنة ، در الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، مصر الطبعة

الأولى ، 2011، ص 76.

المعاصرة فبالنظر الى الدستور المغربي نجد ، بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة ، يتقدم رئيس الحكومة أمام المجلسين مجتمعين معا ، ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه ويكون موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، وعقب المناقشة يكون التصويت في مجلس النواب ⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري المغربي نص صراحة على أن المناقشة حول برنامج الحكومة تكون من قبل المجلسين (النواب ،المستشارين) على خلاف ما انتهجه المؤسس الدستوري الجزائري الذي نص على أن مجلس الأمة يتلقى عرضا فقط ، أما إجراء التصويت فإن المؤسس الدستوري المغربي لم يمنح لمجلس المستشارين صلاحية التصويت على برنامج الحكومة فهو يتلقى اعلام فقط ، وهو نفس دور مجلس الأمة الجزائري بإعتبارهما غير قابلين للحل ، وبالتالي لا يمكن اثارة مسؤولية الحكومة، زيادة على هذا فإن مجلس الأمة يمكنه إصدار لائحة وهي آلية رقابية حرم منها مجلس المستشارين المغربي ⁽²⁾.

الفرع الثاني: آثار عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة

بعد تقديم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة فإن هذا لا يكون مجرد إعلام و إيضاح للمجلس ، بل مكنه المؤسس الدستوري بآليات قانونية تتمثل في إمكانية إصدار لائحة ، دون تحديد مضمونها ، وهذا يستشف من نص المادة 4/94 التي تنص على أنه " يمكن لمجلس الأمة ان يصدر لائحة " ، كما ان المؤسس الدستوري الجزائري حرص على تعليق اللائحة

(1) الفصل 88 من الدستور المغربي الصادر سنة 2011.

(2)انظر ، خلوفي خدوجة ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، دراسة مقارنة ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01 ، 2011-2012، ص156.

بشروط وإجراءات محددة قانونا حتى يمكن تفعيلها ، وفي المقابل لم يبين مضمونها ، وبالتالي تبقى الفرضية قائمة في هذا الشأن بين التأييد والمعارضة.

أولا : شروط وإجراءات إصدار اللائحة

عند البحث في القانون العضوي 16-12 فيما يخص إجراء وشروط اصدار اللائحة نجد ان المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 50 من نفس القانون اكتفى بلفظ يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة ، خلافا للقانون العضوي 99-02 الملغى وبالتحديد في المادة 49 منه فقرة 2 فإنه أعطى قيمة قانونية لمضمون اللائحة، وبالتالي يمكن أن نقول شأنها شأن اللائحة التي يمكن أن تصدرها الغرفة الأولى بمناسبة بيان السياسة العامة، وعليه فالمادة 2/49 من القانون العضوي سابقا تنص على أنه " يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط المحدد في المواد 52 إلى 55 من هذا القانون ⁽¹⁾ ، وهذه الشروط تندرج ضمن القسم السادس المعنون ببيان السياسة العامة، ومعلوم لدينا أنه إثر تقديم بيان السياسة العامة أمام الغرفة الأولى يهدد كيان الحكومة لما يعقبه من استعمال وسائل قانونية تكون قاسية على الحكومة ، وبالتالي كيف بالمؤسس الدستوري الجزائري عند سنه للقانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما ، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة أن يغفل عن ذكر الشروط الخاصة باللائحة المحددة في المادتين 52 و53 من نفس القانون والتي تم ذكرها في القانون العضوي 99-02 الملغى ؟.

(1) المادة 2/49 من القانون العضوي 99-02 ، المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق لـ 08 مارس سنة 1999 ، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 15 الصادرة في 09 مارس 1999 والملغى بالقانون رقم 16-12 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق - لـ 11 غشت 2016، الجريدة الرسمية العدد 50.

ثانيا : القيمة القانونية لمضمون اللائحة

يمكن حصر القيمة القانونية لمضمون اللائحة التي يمكن لأعضاء مجلس الأمة إصدارها ما هي الا تعبيرا عن موقف المجلس بعد عرض مخطط عمل الحكومة عليه ، وعند النظر في مضمون المادة 4/94 من الدستور الساري المفعول نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يبين مضمون اللائحة ن كانت تعبر بالرفض أو الإيجاب على مخطط عمل الحكومة ، وبالتالي الفرضيات في هذا الشأن تبقى قائمة بين احتمالين: إما أنها قد تتضمن انتقادات لسياسة الحكومة ، أو أنها تكون بمثابة تأييد للعمل الحكومي ⁽¹⁾ وهو الأمر الذي يقوي مكانة الحكومة ويجعلها تشرع في تنفيذ مخطط عملها مدعومة برضا الغرفتين ، مثل ما حصل عند عرض الوزير الأول السابق عبدالمجيد تبون مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة ، وتم بمناقشة حسب ما أصدرته وزارة العلاقات مع البرلمان ، وعند اختتام المناقشة أصدر مجلس الأمة لائحة مدعومة لمخطط عمل الحكومي وقد حظيت بموافقة أعضاءه، وتمت المصادقة عليها بتاريخ 30 جوان 2017⁽²⁾.

حتى وإن حصل وقام مجلس الأمة بإصدار لائحة ، لأنه قد لا يصدرها فهي ليست ملزمة حسب دلالة المادة 94 التي تضمنت في بداية فقرتها الرابعة عبارة " يمكن " مما يترك لمجلس الأمة الحرية بين إمكانية الإصدار أو لا ، وبالتالي فإنه مهما تعدد مضمونها ، تبقى معدومة الأثر نتيجة تعليقها بمجموعة من الشروط التي يصعب على مقترحيها تقديمها في ظل وجود أحزاب متحالفة تجعل

(1) انظر ميلود ذبيح ، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص287.

(2) لوزارة العلاقات مع البرلمان، على الموقع: WWW.MRP..GOV.DZ بتاريخ 2017-07-23 - على الساعة 08:20.

من حظوظ المعارضة غير قادرة على توجيه الاتهامات للحكومة⁽¹⁾ ، مع العلم أن هذه الشروط لم يتم ذكرها كما تقدم في القانون العضوي 12-16 ، وأنها ذكرت في القانون العضوي 99-02 الملغى في مواده 52-54، غير أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 ذكر بعض منها في مادته 91⁽²⁾، لكن بالأحرى كان لابد على المؤسس الدستوري الجزائري أن ينص عليها في القانون العضوي 16-12 حتى تكون شروط شاملة لكل اللوائح التي تصدرها كل غرفة ، وعليه فتفصيل الشروط في نظام أحد المجلسين (مجلس الأمة) والسكوت عنها في الآخر (المجلس الشعبي الوطني) دلالة على أن المسكوت عنه قد يحمل الحكومة مسؤولية .

إن واقع التعامل البرلماني يفيد أن اقتراح اللائحة يعد خطوة للفت انتباه الحكومة واندازها وتوجيهها لتحقيق نوع من التوازن بين مؤسسات الدولة ، لكن انتفاء مسؤولية الحكومة امام مجلس الأمة يدفع بنا القول حسب النص الدستوري أن الغرفة الأولى تعد الحارس الأول على النشاط الحكومي بحيث في حال عدم موافقتها على مخطط عمل الحكومة لا يعرض بتاتا على مجلس الأمة⁽³⁾ ، وهذا راجع الى أن دور مجلس الأمة في الجزائر استحدث لتعزيز تمثيل الحكومة في البرلمان و حتى يقف حجر عثرة امام المعارضة التي قد تكون يوما ما مشكلة من أغلبية برلمانية.

(1) انظر عمار عباس ، مرجع سابق ، ص 259.

(2) تنص المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على انه " يشترط لقبول لائحة حول مخطط عمل الحكومة أن تكون موقعة من قبل ثلاثين (30) عضوا على الأقل ، ويودع الاقتراح من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس بعد الثماني والأربعين 48 ساعة من تقديم الوزير الأول العرض، ويحدد مكتب المجلس تطبيق هذه المادة "

(3) انظر ، عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، مرجع سابق ، ص 115 .

المبحث الثاني

بيان السياسة العامة

إن الحكومة بعد حصولها على موافقة الأغلبية البرلمانية وشروعها في تنفيذ مخطط عملها حسب ما تم تبيانها آنفاً، يلزمها الرجوع أمام الأغلبية بغرض تقديم حصيلة ما توصلت إليه من إنجازات وتحقيقات التي كانت مبرمجة ضمن مخططها خلال سنة، وما هو في طور التطبيق. وإبراز بعض الصعوبات التي أعاققتها، مبرزة كذلك الآفاق المستقبلية التي تنوي القيام بها، حتى يمكنها مواصلة نشاطها وتحقيق سياستها لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية مدعمة بثقة الأغلبية البرلمانية، للنجاح في مهمتها، وهذا ما نصت عليه المادة 98 من الدستور الجزائري، وإن ثبت عكس ذلك فإن الحكومة تكون ملزمة بتقديم استقالتها لأن المسؤولية السياسية للحكومة قائمة على مبدأ مفاده أنه لا يمكن لها أن تستلم السلطة أو تسمر في ممارستها إلا إذا حظيت بثقة النواب.

في إطار عرض بيان السياسة العامة على البرلمان يتضح لنا حسب المادة 98 السابقة الذكر أنه يوجد تباين بين الغرفتين إبان العرض، وهذا يستشف من خلال الفقرة الأخيرة من المادة 98 التي تنص على أنه : " يمكن الحكومة أن تقدم بيان سياسة العامة إلى مجلس الأمة".

هذا ما يوضح أن إمكانية العرض محتملة دون ذكر أن الوسائل الرقابة المذكورة في نفس المادة محروم منها مجلس الأمة على غرار أن المجلس الشعبي الوطني حصرت بيده أهم الوسائل الرقابية التي بإمكانها إثارة مسؤولية سياسية على الحكومة، وبالنظر في التعديل الدستوري الأخير والقانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والنظام الداخلي لمجلس الأمة، فإنهما يوضحا الطريقة العملية التي توضح تقديم بين السياسة العامة أمام مجلس الأمة على الرغم من أنه شريك المجلس الشعبي الوطني في

العملية التشريعية حسب ما نصت عليه المادة 112 من الدستور على أنه " : يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه " .

فهل هذا مبرره أن مجلس الأمة غير قابل للحل؟ وبالتالي لا يمكنه إثارة مسؤولية سياسية على الحكومة؟ أو أنه قد لا يعكس التمثيل الحقيقي للشعب ؟

إن العلاقة بين مجلس الأمة والحكومة بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي مردها إلى عدة اعتبارات تفسير إمكانية العرض أهمها :

- في حال مرور بيان السياسة العامة السنوي أمام المجلس الوطني دون أن تفعل المسؤولية السياسية للحكومة، سواء لعدم استخدام النواب للآليات الرقابية المخصصة لهم" التصويت بالثقة، الموافقة على ملتمس رقابة، واقتراح لائحة" أو عدم تحقق الشروط اللازمة لنفاذها، أو استحالة توفر النصاب القانوني لتفعيلها. - و كذلك إذا التصويت بالثقة ونيل الحكومة رضا الغرفة الأولى في هذه الحالة يمكن للحكومة أن تقدم بيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة، كون هذا مرهون في يد الحكومة وخاضع لسلطتها التقديرية⁽¹⁾.

على الرغم من أن إجراء عرض بيان السياسة العامة على مجلس الأمة يعد إجراء لاحق باعتباره الغرفة الثانية، وأن هذا الإجراء يمر على الغرفة الأولى أولا التي بيدها أهم الوسائل الرقابية ذات الأثر الفعلي، وفي حال تفعيلها تؤدي بالحكومة إلى تقديم استقالتها .

(1) أنظر، عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 308.

لكن نظراً لأن المؤسس الدستوري جرد مجلس الأمة من وسائل ذات رقابة فعالة وجعل دوره ضمن هذا الإجراء مجرد أداة إبلاغ فقط، تم تسبيق هذا التفصيل المبسط كي يتم إسقاط الضوء بشكل مفصل على الأدوات الرقابية الفعالة المحصورة في يد الغرفة الأولى، والتي تخص هذا الموضوع تحديداً والمؤدية دور بالغ الأهمية في حال توظيفها عند اقترانها بإجراء بيان السياسة العامة السنوي والتي تتمثل تحديداً في إمكانية إصدار لائحة "مطلب أول" أو اقتراح ملتزم رقابة "مطلب ثان"، أو أن تطلب الحكومة تصويتاً بالثقة وتحظى نيل ثقتها من النواب و قد يثبت العكس "مطلب ثالث".

المطلب الأول

اقتراح لائحة

تعتبر اللوائح البرلمانية رقابية حديثة الظهور في النظام الدستوري الجزائري. يرجع تاريخ تكريسها إلى نوفمبر 1988 إثر التعديل الدستوري الذي طرأ على دستور 1976، حيث أدرج في المادة 5/114 من هذا الدستور، قبل أن ينص عليها دستور 1989 في مادته 80، ليلي تكرار ذلك في دستور 1996 من خلال المادتين 80 و 84 وتم التأكيد على هذا من خلال التعديل الدستوري الأخير لعام 2016 حسب ما بينته المادتين 94 و 98⁽¹⁾، وعلى ضوء هذا التعديل الدستوري الأخير سيتم التطرق إلى الشروط والإجراءات الواجب توافرها لإصدار اللائحة "فرع أول" والأثر القانوني المترتب على المصادقة على اقتراح لائحة "فرع ثان".

(1) أنظر ، محمد هامل، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري ، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري والمصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2014، ص 172.

الفرع الأول : شروط وإجراءات اقتراح اللائحة

لما أقر الدستور لنواب المجلس الشعبي الوطني إمكانية إصدار لائحة بمناسبة بيان السياسة العامة، فإن القانون العضوي 16-12 جاء مؤكداً لما نص عليه الدستور مبيناً شروط وإجراءات إصدار اللائحة من خلال المواد من 51 إلى 56، إذ اشترط حتى تقدم اللائحة، لا بد أن تودع خلال الاثنين والسبعين (72) ساعة الموالية لانتهاء تدخل النواب في المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة.⁽¹⁾

مع الملاحظ هنا أنها نفس المدة المحددة في النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي⁽²⁾ خلافاً للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعامي 1989 و 1997 الذي حدد المدة بثمانية وأربعين (48) ساعة⁽³⁾.

كما اشترط المؤسس الدستوري أن يوقع اقتراح اللائحة عشرون (20) نائباً على الأقل ليكون مقبولاً، وإن يودعه مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس⁽⁴⁾، وهي نفس النسبة المشروطة

(1) المادة 52 من القانون العضوي 16-12.

(2) المادة 67 من الأمر 94-01 المؤرخ في 02 ربيع الأول الموافق لـ 10-08-1994 المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 61 المؤرخ في 28-09-1994 ص 10.

(3) المادة 111 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المؤرخ في 17 ربيع الأول 1418 الموافق لـ 22-07-1997 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 53.

المادة 1/75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989/ القانون رقم 16/89 المؤرخ في 09 ديسمبر 1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، جريدة الرسمية رقم 33 الصادرة في 11/12/1989.

(4) المادة 53 من القانون العضوي 16-12.

لاقتراح لائحة من طرف مجلس الأمة حول برنامج الحكومة سابقا -مخطط عملها- حسب ما بينته المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة⁽¹⁾.

وهي نفس النسبة المشروطة كذلك لاقتراح القانون حسب ما احتوته المادة 2/136 من الدستور الساري المفعول، والتي تنص على أنه " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائباً ، أو عشرون (20) عضواً في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه " مع العلم أن هذا الشرط هو تعجيزي على النواب، وليس من اليسير حشد هذا العدد خاصة إذا لم تكن اللائحة مؤيدة لبيان السياسة العامة في ظل وجود أغلبية مساندة للحكومة بالمجلس⁽²⁾.

في حين اشترط النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي ضرورة توقيع اللوائح من قبل ثلث (3/1) أعضاء المجلس⁽³⁾ ، ولعل السبب في اتخاذ مثل هذا الشرط كانت الغاية منه التقليل من عدد اللوائح المقترحة من طرف المجلس الوطني الانتقالي⁽⁴⁾، حيث لا يمكن أن تتجاوز في أحسن الظروف ثلاث لوائح .

وتكملة للشروط السالف ذكرها في القانون العضوي 16-12 فإنه لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح لائحة، على أن تعرض اقتراحات اللوائح بغرض التصويت عليها في حال

(1) المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم ، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 84 المؤرخة في 02 رمضان عام 1421 الموافق لـ 28 نوفمبر 2000.

(2) أنظر ميلود ذبيح، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، مقارنة تحليلية مقارنة ، دار الهدى للنشر، عين مليلة، الجزائر، 2015، ص 185.

(3) المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي، مرجع سابق.

(4) أنظر عمار عباس، مرجع سابق، ص 265.

تعددها حسب تاريخ إيداعها وبعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضاء، تصير اللوائح الأخرى لاغية⁽¹⁾.

عند مقارنة المادة 54 من القانون العضوي 16-12 بالمادة 113 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، يتضح لنا أنه يوجد تباين بين القانونين في ممارسة التوقيع عند اقتراح اللائحة ، فالمادة 113 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نصت على أنه "لا يمكن النائب على أن يوقع على أكثر من اقتراح لائحة واحدة في نفس الموضوع" بينما القانون العضوي 99-02 الملغى في مادته 53 والقانون العضوي 16-12 الساري المفعول في مادته 54 قيد النائب⁽²⁾ عند إجراء التوقيع على اللائحة، أي بمجرد أن يوقع على لائحة واحد يسقط حقه مهما اختلف موضوع اللوائح الأخرى حسب النص الدستوري الملزم في هذا الأمر والذي لا يحتمل التأويل ، وهذا ما يؤدي في حقيقة الأمر إلى أضعاف هذه الوسيلة حسب الشروط المفروضة عند اقتراحها، زيادة على أنه لا يمكن أن يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على اقتراح اللوائح التي تتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة إلا الحكومة بناءً على طلبها، أو مندوب، أصحاب اقتراح اللائحة أو نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح لائحة أو لتأييدها.⁽³⁾

الملاحظ من خلال إجراء المناقشة بخصوص اللائحة السالفة الذكر، أن الحكومة ذات أولوية للتدخل في المناقشة ليليها مندوب أصحاب الاقتراح الذي يعرض ويقدم أسس وأسانيد ومبررات ومضمون اللائحة، ويحضر النص من أن يتدخل أثناء المناقشة على كافة أعضاء المجلس، ويستثنى

(1) المادتان 54 و 55 من القانون العضوي 16-12.

(2) المادة 53 من القانون العضوي 99-02 والمادة 54 من القانون العضوي 16-02.

(3) المادة 56 من القانون العضوي 16-12.

منهم النائب المعترض على اقتراح لائحة ونائب مؤيد ، فالسؤال المطروح في هذا الشأن : كيف يمكن تحديد النائب المعترض من النائب المؤيد ؟ و وفق أي شرط يمكن ذلك ؟⁽¹⁾

قد يكون هذا التحديد لدى المتدخلين يرجع بالأساس إلى إتاحة الفرصة لعرض بقية اللوائح، إذا لم تحصل اللوائح المعروضة على موافقة أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

الفرع الثاني : الأثر القانوني لمضمون اللائحة عقب مناقشة البيان السنوي للحكومة

بالنظر في النصوص الدستورية والقوانين العضوية والأنظمة الداخلية، يتجلى لنا أنه لم يظهر أي وقع قانوني لمضمون اللائحة، وبالتالي فإن مضمونها قد ينطوي على معنيين لا غير، الأول إما تأييد ومنح ثقة للحكومة، والثاني إما اعدار وانتقاد لسياستها.

فإذا سلّمنا بالرأي الأول فإن هذه الثقة الممنوحة للحكومة في إطار تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ، هي نتيجة مدى تقاني الحكومة والتزامها وحرصها على تنفيذ مخطط عملها الذي سبق وصادق عليه النواب من قبل مع تكييفه في إطار مشاورات الحكومة مع السلطة الوصية ان اقتضى الأمر ذلك، وبالتالي فإنها مهدت الطريق لنفسها حتى يوفر لها النواب ما تحتاجه من نصوص قانونية لتجسيد سياستها مع تحميلها عبء عرقلة تنفيذها مستقبلا في حال تخلفها عن ذلك⁽³⁾.

أما إذا اعتد بالرأي الثاني فإن هذا الموقف السلبي اتجاه الحكومة في حال وجود تقصير اقترفته سواء كان جزئيا، أو كليا عكس ما اتفق عليه النواب للمرة الأولى ،فإنه هذه الحال يبقى على

(1) ميلود ذبيح، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص 186.

(2) أنظر عمار عباس، مرجع سابق، ص 266.

(3) إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظم الدستوري الجزائري، تكسيح للدراسات والنشر والتوزيع الجزائر العاصمة ، 2015، ص 179.

الحكومة الحفاظ على الثقة المتبقية وتحترم الانتقادات وتلفت انتباهها إلى جوانب التقصير لمعالجته ، وأن الثقة المتبقية لها أصبحت مقرونة إلى عودة ما تم التفاهم عليه، لأنه في حال عدم الانصياع لهذا تصبح الحكومة مهددة بأن مشاريع قوانينها ستصطدم بالرفض، أو ان تحتم الأمر على أن لا يكون الرفض ، فإنه حتما ستكون تعديلات ضرورية لها، وهذا يخرج الحكومة ويجعلها في موقف صعب لدى الرأي العام، إلا أنه في النظم البرلمانية التقليدية كثيرا ما أدى مثل هذا النوع من اللوائح إلى استقالة الحكومات من تلقاء نفسها، نظراً لإحساسها بأنها لم تعد تحمل الثقة التي منحها إياها البرلمان أثناء موافقته على مخطط عملها قبل مباشرتها لنشاطه وأعمالها، كما أنه توجد حكومات لا تقدم استقالتها، وتبقى مستمرة في أداء عملها، لكن بالمقابل تجتهد في مسيرتها اللاحقة وتأخذ بعين الاعتبار موقف النواب من خلال ما أبدوه من انتقادات لاستدراك النقائص⁽¹⁾.

إن موضوع اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة في كل الحالات فهي تتضمن تأييد أو انتقاد للحكومة ورجوعا إلى الممارسة البرلمانية في الجزائر بخصوص هذا الإجراء برهنت على أنه تم اقتراح لائحتين فقط ليس لهما علاقة بالتأييد، أو الانتقاد إحداها متعلقة بتصريح كل نائب من نواب المجلس الشعبي الوطني بانتمائه السياسي والتصريح عنه خلال جلسة من الجلسات العادية، والثانية موضوعها القضية الفلسطينية عندما تفضل الرئيس السابق ياسر عرفات بتقديم كلمة أمام نواب المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾ .

على حسب رأي الدكتور "عمار عباس" بخصوص هذه اللائحتين فإنه اعتبرها ليس لها علاقة ببيان السياسة العامة على الرغم من أنه تم التصويت عليها عقب رد رئيس الحكومة على النواب اثر

(1) ميلود خيرجة مرجع سابق، ص 90.

(2) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 173، لسنة 1990، ص 10، نقلاً عن عمال عباس، مرجع سابق، ص 268.

مناقشة بيان السياسة العامة، إضافة إلى عدم ترتيب أي جزاء على هذه اللوائح، الأمر الذي دفع بوصفها بعديّة الأثر، أو هي عبارة عن لوائح ميثية ، بالتالي فإنه متى كانت تهدف إلى تأييد الحكومة فهي بمثابة تجديد للثقة، ومتى كانت تهدف إلى توجيه انتقادات وتوجيهات للحكومة فإنه تدفع بهذه الأخيرة إلى طلب تصويت وتحديد الثقة لمواصلتها مشوارها⁽¹⁾.

المطلب الثاني

إيداع ملتمس رقابة

إعمالاً لقاعدة توازي الأشكال فإن الدستور الجزائري مكن رئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الوطني للحد من تعسف النواب في عرقلة عمل الحكومة، أو غير ذلك، وفي المقابل منح الدستور للنواب آليات أخرى لمواجهة الحكومة ، من بينها إيداع ملتمس رقابة ، أو ما يعرف في بعض الدساتير بلائحة لوم وعليه سيتم التطرق إلى قواعد وشروط توظيف آلية ملتمس رقابة (فرع أول) ثم الخوض في نتائج تفعيلها (فرع ثان).

الفرع الأول: الإطار القانوني لتوظيف آلية ملتمس الرقابة

إن لجوء نواب الغرفة الأولى لتحريك آلية ملتمس رقابة بمناسبة بيان السياسة العامة ليس بالأمر السهل نتيجة إحاطتها بمجموعة من الشروط، والضوابط الدستورية نظراً لدرجة خطورتها والتي بفعلها تؤدي إلى إسقاط الحكومة، وقد نصت المادة 4/98 من الدستور الساري المفعول على أن زمن

(1) عمار عباس، مرجع سابق، ص 265.

اللجوء إلى اعمال هذا الإجراء يكون بمناسبة بيان السياسة العامة، وأحالت هذه المادة إلى أحكام المواد 153-155 من نفس الدستور مبنية الطريقة العملية لإيداع ملتمس رقابة⁽¹⁾.

إن من يملك صفة اللجوء إلى اقتراح لائحة اللوم هم نواب المجلس الشعبي الوطني، ويصوت هذا الأخير عليها وتتصب على مسؤولية الحكومة، وهذا يلي مناقشة بيان السياسة العامة، والملاحظ هنا أن أعضاء مجلس الأمة غير معنيين بهذا الإجراء، وهذا طبيعي على اعتبار أنه غير قابل للحل ومن ثم لا يمكن أن يمنح أعضاءه سلطة إسقاط الحكومة⁽²⁾.

ومن شروط إيداع ملتمس رقابة كذلك أنه لا يتم قبوله إلا إذا وقع عليه سبع (7/1) عدد النواب على الأقل⁽³⁾، وليس من حق النائب الواحد أن يوقع أكثر من ملتمس رقابة، وأن يودع نص ملتمس رقابة مندوب، أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويتم نشره في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ويعلق ويوزع على كافة النواب⁽⁴⁾.

لعل الغاية من نشر نص ملتمس رقابة هو تمكين الرأي العام من الاطلاع على مدى قيام النواب بالمهام التشريعية التي منحها إياه الشعب في توجيه الانتقادات والملاحظات للحكومة⁽⁵⁾.

حصر القانون العضوي 16-12 في مادته 61 المناقشة التي تسبق التصويت على ملتمس رقابة وجعلها مقتصرة على عدد محدد من النواب ، وبالتالي فلا يمكن أن يتناول الكلمة خلالها سوى الحكومة بناء على طلبها ومندوب أصحاب ملتمس رقابة، ونائب يرغب في التدخل بغية معارضته،

(1) المادة 4/98 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

(2) المادة 153 من الدستور الساري المفعول والمادة 58 من القانون العضوي 16-12.

(3) محمد هاملي، مرجع سابق، ص 178.

(4) المادتان 59 و 60 من القانون العضوي 16-12.

(5) عمار عباس، مرجع سابق، ص 273 .

ونائب مؤيد له⁽¹⁾ ، فهذه التدخلات على الرغم من قلتها فإنها تؤثر على النواب بالأخص عن تدخل الحكومة للدفاع عن نفسها مما يكسبها بعض الأصوات، وهذه الأخيرة تشجع النواب المعارضين على مساندة والدفاع عن الحكومة بطريقة غير مباشرة من خلال الانتقادات الموجهة لزملاء النواب⁽²⁾.

وطبقاً لنص المادتين 154 و 155 من الدستور والمادة 62 من القانون العضوي 16-12 فإنه لا يتم التصويت إلا بعد مضي ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداع ملتمس رقابة، واشتراط حسب ما بيّنته هذه المواد أنه يجيب أن يوافق على ملتمس الرقابة أغلبية ثلثي (3/2) النواب، وإن حصل هذا يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة⁽³⁾.

يتبين من خلال الإجراء السالف الذكر أن اشتراط مدة ثلاثة أيام ليتم التصويت على ملتمس الرقابة، أنها مدة تسمح للحكومة والأحزاب المؤيدة لها من إجراء الاتصالات اللازمة مع الأطراف المعارضة لها والتي لها قابلية التعامل معها قصد الوقوف إلى جانبها حتى يتم إخفاؤها ، وبالتالي تبقى هذه المدة الأمل الوحيد للحكومة تسعى فيها لمزاولة وظيفتها، حتى وإن عجزت عن تحقيق هذا فإن نصاب ثلث (3/2) نواب المجلس للتصويت على اقتراح ملتمس الرقابة هو نصاب مبالغ فيه⁽⁴⁾.

(1) المادة 61 من القانون العضوي 16-12.

(2) عمار عباس، مرجع سابق، ص 274

(3) المادتان 154 و 155 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016، والمادة 62 من القانون العضوي 16-12.

(4) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري ، السلطة التشريعية والمراقبة الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 165.

وبالنظر في دستور الجمهورية الفرنسية نجد أنه حتى يتم اقتراح سحب الثقة لا بد أن يوقع من طرف عشرة (10/1) أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل، ولا تحتسب سوى الأصوات المؤيدة لاقتراح سحب الثقة، ولا تقبل إلا إذا تم التصويت عليه من طرف أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية⁽¹⁾.

الملاحظ من خلال هذا مقارنة مع النسب المشروطة في البرلمان الجزائري هو نصاب أكثر من الذي اشترطته المؤسس الدستوري الجزائري من ناحية المبادرة فقط، فسبع عدد النواب (7/1) أقل من عشرة (10/1)، ولعل تفسير هذا هو المقاعد، فنواب الجمعية الوطنية عددهم حسب نص المادة 3/24 من الدستور الفرنسي لا يمكن أن يتجاوز 577 نائب، أما نواب المجلس الشعبي الوطني لا يتجاوز 462 نائب، وفيما يخص نصاب الموافقة فإن المؤسس الدستوري الفرنسي اشترط الأغلبية المطلقة للنواب الحاضرين، بينما المؤسس الدستوري الجزائري اشترط ثلثي (3/2) النواب وهي نسبة أكثر تعقيداً من الأغلبية المطلقة معناه يكون التصويت مهما حضر النواب يكون صحيحاً متى حاز موافقة الأغلبية، بينما (3/2) المشترك في الدستور الجزائري هي نسبة صعب تحقيقها⁽²⁾.

جل الدساتير كرسست في مضامينها إجراء ملتزم رقابة كوسيلة للرقابة البرلمانية اللاحقة إلا أن الجزائر على خلاف بعض الدول وخاصة دول المغاربة -المغرب العربي- ربطتها ببيان السياسة العامة السنوي، فمثلاً نجد الفصل 97 من الدستور التونسي الساري المفعول يمكن التصويت عليه بعد طلب معّل يقدم لرئيس مجلس النواب الشعب من قبل ثلث الأعضاء على الأقل، ولا يتم التصويت إلا بعد مضي خمسة عشر يوماً (15)، تسري من تاريخ إيداعها لدى رئاسة المجلس، ويشترط موافقة الأغلبية المطلقة للنواب وهي غير النسبة المشروطة عند المؤسس الدستوري الجزائري (ثلثي نواب

(1) المادة 49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(2) المادة 49 من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958، والمادة 154 من الدستور الجزائري الساري المفعول .

المجلس الشعبي الوطني)، ويتم تكليف مرشح بديل لرئيس الحكومة يصادق على ترشيحه في نفس التصويت ويتم تكليف بتكوين حكومة استناداً إلى الفصل 89 من الدستور التونسي الحالي .

وهو الشيء الايجابي الذي يبين نية المؤسس الدستوري التونسي في تعيين الوزير الأول، أنه لا بد أن يزكى من طرف الأغلبية البرلمانية وأن يحصل على رضاها لمباشرة عمله، وهذا ما يؤكد حقيقة توجه النظام التونسي نحو النظام البرلماني على خلاف المؤسس الدستوري الجزائري الذي مكن رئيس الجمهورية في هذه الحالة قبل قبول استقالة الوزير الأول أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، وكأنه جزاء ترتيب نواب المجلس الشعبي الوطني على مسؤولية الحكومية .

زيادة على سلطة تعيين الوزير الأول معهودة لرئيس الجمهورية وحده، لأن مضمون الاستشارة من طرف الأغلبية البرلمانية ليس لها طابع إلزامي للرئيس، وعليه إذا قبلت استقالته بخصوص هذا الموضوع وتم تعيين وزير أول يقود الحكومة ، فالدستور الجزائري لا يمنع من تعيين نفس الشخص بخلاف المؤسس الأول الدستوري التونسي الذي اشترط مرشح بديل غير رئيس الحكومة الأول المقال، وأن يصادق على ترشيحه في نفس التصويت من طرف الأغلبية المطلقة للنواب وهذا لم يأخذ به في الدستور الجزائري سواء من ناحية تعيين شخص الوزير الأول والذي لم يمنع من تكراره أو من ناحية المشاركة الفعلية للأغلبية البرلمانية في تعيين الوزير الأول .

وبما أن إجراء ملتئم رقابة في الجزائر مرتبط ببيان السياسة العامة، يعمل مرة في السنة، وفي حال عدم تحققه في نظام الدستوري لا يقدمه إلا بعد مضي ستة (6) أشهر، وهذا راجع إلى أن هذا الإجراء ليس له علاقة ببيان السياسة العامة السنوي⁽¹⁾.

ليس ما تقدم بخصوص هذا الموضوع ، أننا انهيينا الإطار القانوني لإيداع ملتئم الرقابة قصد إسقاط الحكومة برمتها، بل أضاف المؤسس الدستوري التونسي في الفقرة الخامسة من الفصل 97 من دستور الجمهورية التونسية الحالي أنه يمكن لمجلس النواب الشعب سحب الثقة من أحد أعضاء الحكومة بعد طلب معّل يقدم لرئيس المجلس من ثلث الأعضاء على الأقل، على أن يتم التصويت على حسب الثقة بالأغلبية المطلقة للنواب الحاضرين⁽²⁾.

وهذا حتى لا يكون مسؤولية تضامنية تقع على أعضاء الحكومة، لأنه قد يكون وزير من الوزراء محققا نتائج في قطاعه، فإذا كانت مسؤولية مشتركة قد يعزل نتيجة تقاعس قطاعات وزارية أخرى في أداء مهامها، لكن إذا عمل بهذا الإجراء يصبح أعضاء الحكومة مسئولون فرديا وجماعيا في حال المسؤولية التضامنية، وهذا لم ينص عليه الدستور الجزائري بل اعتمد المسؤولية الجماعية للوزراء بخصوص إيداع ملتئم رقابة وهو ما سلكه المؤسس الدستوري المغربي مصرحا به في الفقرة 3 من الفصل 105 على أنه في حال الموافقة على ملتئم الرقابة تقدم الحكومة استقالة جماعية.

إن تعليق إجراء ملتئم الرقابة بهذه المجموعة من الشروط التقليدية والمعروفة التي لا يكاد أي دستور أن يخلو منها، خاصة في النظم الشبه الرئاسية مثل النظام الفرنسي أو دول العالم الثالث، تجعل من سحب الثقة من الحكومة ومساءلتها بهذا الأسلوب عملاً شاقاً وصعب التحقيق، نظراً

(1) الفصل 97 من دستور الجمهورية التونسية الساري المفعول، والمادة 97 و 147 من الدستور الجزائري الساري المفعول.

(2) المادة 5/97 من الدستور التونسي 2014 الساري المفعول .

للشروط التعقيدية المعلقة بهذا الإجراء، وقد عبر عن هذا بعض الباحثين أن هذه القيود تهدف إلى تحقيق استقرار الحكومة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: نتائج تفعيل آلية ملتمس رقابة

تجدر الإشارة إلى أن ملتمس الرقابة إذا توفرت شروطه وإجراءاته المذكورة آنفاً، فإن التصويت بالموافقة عليه، وإجازته بثلاث (3/2) أعضاء الغرفة الأولى للبرلمان، يترتب عليه أثراً هاماً وهو أن يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، وهذا يمثل دون شك حدث خطير له نتائجه وآثاره على استقرار السلطة ويحمل رسالة ضمنية موجهة بالدرجة الأولى إلى رئيس السلطة التنفيذية عن سياسة حكومته وبرنامجه، وبالتالي يمكن لهذا الأخير دفاعاً عن سياسته وتوجهاته التي تعمل بها حكومته أن يقبل هذه الاستقالة من عدمها⁽²⁾.

فسلطات رئيس الجمهورية الواسعة تمكنه قبل أن يلجأ إلى قبول الاستقالة، أن يعتمد إلى تفعيل أحكام المادة 147 والتي تقضي بحل الغرفة الأولى وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها في أجل أقصاه 3 ثلاثة أشهر، وهذا يؤكد في حقيقة الأمر الدفاع عن موقفه، وبالتالي فإن مثل هذا المقابل يجعل من النواب متخوفين من التصدي للحكومة، ويفرغ موافقة المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة من محتواها .

الكثير من الشراح أكدوا أن الموافقة على ملتمس الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني ستؤدي حتماً إلى سقوط الحكومة، فعند النظر في الصياغة التي جاءت لها المادتان 147 من

(1) أنظر، خلوفي خدوجة، مرجع سابق، ص 175.

(2) أنظر، سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، بدون طبعة، 1999، ص 393 نقلاً عن ميلود خيرجة، مرجع سابق، ص 94 .

الدستور الساري المفعول، والمادة 62 من القانون العضوي 16-12 لا تفيدان ذلك بالضرورة فكلتاها يعبران عن أي الزام تقديم الوزير الأول استقالة حكومته، و لا تتضمنان إلى ما يلزم رئيس الجمهورية بقبول هذه الاستقالة، بما يفهم من هذا أن رئيس الجمهورية يملك الريادة الواسعة في هذا الموقف، فقد يسلم بذلك ويقبل الاستقالة مع حل المجلس الشعبي الوطني ، زيادة على هذا فإن الدستور لا يمنعه من إجراء انتخابات تشريعية جديدة أن يعين نفس الوزير الأول المقال⁽¹⁾.

بل أكثر من هذا قد تبقى الحكومة قائمة في تسيير الشؤون العادية إلى حين إجراء انتخابات تشريعية جديدة، وإن كان هذا مخالف للقاعدة الدستورية التي مفادها أن مخطط عمل الحكومة يخضع للعرض والمناقشة قبل تنفيذه ولا يمكن أن يعمل في ظل غياب المجلس الشعبي الوطني دون أن يوافق عليه، بما أنه لم يحدث أن تقدم في التجربة الجزائرية إلا مرة واحدة كانت سنة 1990 بمبادرة من النائب "عبد القادر شرار" ضد حكومة "مولود حمروش" ولم يوقع عليه أي نائب آخر⁽²⁾.

وفي المقابل فإن التجربة الفرنسية أثبتت ذلك بمناسبة تصويت الجمعية الوطنية الفرنسية على ملتمس رقابة بتاريخ 05-10-1962 التي أسقطت به حكومة "بومبيدو" بقيت مستمرة في تسيير الشؤون العادية إلى حين ثم إجراء انتخابات تشريعية مسبقة شكلت على إثرها حكومة جديدة قائدها نفس الوزير الأول المستقبل ومعه طاقم وزاري اغلبيته كانوا ينتمون إلى الحكومة الأولى المستقيلة، وهذا عقب ما قام به الرئيس الفرنسي شارل ديغول بحل الجمعية الوطنية بموجب مرسوم 09 أكتوبر 1962 جراء مصادقتها على ملتمس رقابة⁽³⁾.

(1) محمد هامللي، مرجع سابق، ص 183.

(2) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 173 سنة 1990، ص 02.

(3) Pierre –Herri , Charidan , droit constitutionnel (institution et régimes politique), édition Nathan, nouvelle édition, France , 1996, p 202. 282. نقلا عن محمد هامللي، مرجع سابق، ص 282.

إن مثل هذا الإجراء معروف وتقليدي لدى النظم البرلمانية الرئاسية المشددة، مثل النظام الفرنسي أو أنظمة دول العالم الثالث، إلا أنه في النظام الدستوري الجزائري يعد أكثر تعقيداً نظراً لتعليقه بمجموعة من الشروط كأن يوقعه سبع (7/1) عدد النواب والتصويت عليه بثلاثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وهذا صعب تحقيقه بسبب نوعية الأغلبية السائدة في الغرفة السفلى التي قد تكون مساندة للعمل الحكومي مما يجعلها تسعى إلى إبقاء الحكومة لتنفيذ سياستها وليس إسقاطها وهذا أمر طبيعي، وهنا يبرز دور المعارضة للتكفل بهذه المهمة، على الرغم من أنهم يعملون جيداً أنهم غير قادرين على إسقاط الحكومة ولكن يدفعونها لتبرير تصرفاتها، مثل ما يحصل بعض الأحيان في مجلس العموم البريطاني⁽¹⁾.

المطلب الثالث

التصويت بالثقة

إن إثارة مسؤولية الحكومة أو أحد أعضائها ليس فقط بمتابعتهم جنائيا، وإنما من خلال جعل نواب الشعب على علم بنشاط السلطة التنفيذية وبالتالي فإن هذه الأخيرة تكون ملزمة بإخبار البرلمان بكل المبادرات والقرارات التي تتخذها، ويبرز دور المؤسسة البرلمانية في هذا الشأن بتصويبها والاستجابة لمطالبها المشروعة، وفي حال عدم الإذعان لذلك يتم توقيع الجزاء عليها وهذا في إطار التوازن بين السلطات وإجراء التصويت بالثقة من الآليات الرقابة المرتبة لمسؤولية الحكومة والموقعة جزاء لها .

(1) أنظر، عمار عباس، مرجع سابق، ص282.

إن الآليات الرقابية الأخرى السلطة التشريعية هي من تتولى عملية الرقابة بدءاً من عملية إثارتها أو تحريكها إلى غاية المصادقة عليها بينما إجراء التصويت بالثقة ليتحرك بمبادرة من الحكومة، ويسحب بمبادرة من البرلمان، وبالتالي فإذا كانت الحكومة هي من تطلبه فهذا بتصوراته مرتبط بواقعه معينة، وقد لا يحتمل ذلك (فرع أول) المهم أن الحكومة تطلبه لمواصلة مشاورها والحصول على ثقتها ودعم من الأغلبية البرلمانية ولا يتأتى هذا إلا عن طريق إجراءات وضوابط تنظم هذه العملية (فرع ثان) وما يترتب عنها من نتائج.

الفرع الأول : مدى ارتباط تصويت الثقة ببيان السياسة العامة السنوي

يقصد بهذه الثقة تلك العملية الدستورية التي يقوم بها الوزير الأول أمام السلطة التشريعية وبالتحديد أمام الغرفة الأولى ، بغية الحصول على موافقتها لمواصلة تحمل مسؤوليتها السياسية، على عكس ملتزم الرقابة الذي يعد سلاحاً في يد نواب المجلس الشعبي الوطني ، حسب نص المادة 98 من الدستور الحالي⁽¹⁾.

يتضح لنا من خلال استقراءنا لنص المادة 98 السالفة الذكر أن الحكومة لها مطلق الحرية في طلب التصويت بالثقة من عدمها، وليس من حق النواب أن يجبروا الوزير الأول على طلبها وبالتالي

(1) تنص المادة 98 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه : " يجب على الحكومة أن تقدم سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة ، تعقد بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة .
يمن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة.

كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتزم رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المواد 153 و 154 و 155 من نفس الدستور .

لوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة.

في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 147 من نفس الدستور يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة .

الحكومة مخيرة باللجوء أو عدم اللجوء إلى طلبها، لأن الفقرة الأخيرة من المادة 98 من الدستور الحالي الخاصة بإجراء التصويت بالثقة لا تحمل في معناها الالتزام، بخلاف الفقرة الأولى المتعلقة بتقديم بيان السياسة العامة السنوي قد وظف المؤسس الدستوري في بداية الفقرة عبارة "يجب" ، بحيث أن الوزير الأول هو الذي يتقدم بطلب التصويت بالثقة إلى المجلس الشعبي الوطني بدون الحاجة إلى أي شكليات أو مشاورات مسبقة، مقارنة مع الدستور الفرنسي فإن اللجوء إلى طلب التصويت بالثقة يجب أن تتداول له الحكومة أولاً في مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء، وهو ما يعني ضمناً أن رئيس الحكومة لا يستطيع أن يبادر بهذا الطلب إلا بموافقة رئيس الجمهورية ⁽¹⁾ فالإشكال المطروح في الدستور الجزائري بشأن مسألة الثقة، هل هي مرتبطة ببيان السياسة العامة كإجراء إصدار اللائحة وملتمس رقابة ؟ أو أنها غير مرتبطة بزمن محدد أو واقعة معينة ؟

حسب الفقرة الأخيرة من المادة 98 السالفة الذكر، فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يبين الحالات التي يمكن فيها للوزير الأول أن يطلب بشأنها تصويتا بالثقة، وبالتالي كقاعدة عامة قد ينصب هذا الإجراء على مخطط أو بيان الحكومة ، كما قد ينصب على نص قانوني كما هو الحال في بعض الأنظمة كالمملكة المغربية والجمهورية الفرنسية، أو قد تفرضه حالات ضرورة أخرى.

إلا أنه عند قراءتنا لنص المادة 63 من القانون العضوي 16-12 التي تنص على أنه " يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوباً، بناءً على طلب الوزير الأول وفقاً لأحكام المادة 98 من الدستور" وهو النص الخاص الذي يقيد العام، فإنه يتبين لنا أن إجراء الثقة مرتبط ببيان السياسة العامة السنوي للحكومة، لأن المؤسس الدستوري بنى حكم المادة 63 السالفة الذكر وفقاً لأحكام المادة 98 من الدستور الحالي، ومعروف أن محتوى هذه الأخيرة مرتبط ببيان

(1) أنظر، محمد بورايو، مرجع سابق، ص 239 والمادة 49 من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958.

السياسة العامة السنوي، فلو لم يقصد هذا المؤسس الدستوري الجزائري لنص في نهاية الفقرة من المادة 63 من القانون العضوي 12-16 " ... وفقا لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة 98 من الدستور " بدلا من " ...وفقا لأحكام المادة 98 من الدستور " (1).

وتجدر الإشارة أيضا الى وجوبية إدراج الطلب قانونا في جدول الأعمال، هذا ما يفيد أنه بمجرد التقديم بطلب الثقة من طرف الوزير الأول، فإنه يدرج في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني بقوة القانون، وبالتالي فهو لا يحتاج إلى أي موافقة من سلطة مختصة (2).

وقد تختلف الدوافع التي يمكن بشأنها الوزير الأول أن يطلب تصويتا بالثقة بمناسبة بيان السياسة العامة، منها إذا تبين أن هناك معارضة للسياسة التي انتهجتها حكومته في هذه الحال يطلب من نواب الغرفة الأولى أن يصوتوا له بالثقة، فإذا لقي القبول، فهذا يعني انتصاراً له كرد فعل على المعارضة، الأمر الثاني إذا نشب خلاف بينه وبين رئيس الجمهورية ، يلجأ كذلك الوزير الأول في هذه المناسبة بطلب التصويت بالثقة فإذا نالها من نواب المجلس الشعبي الوطني يعد تدعيما لموقفه أمام الرأي العام وتأكيد لثقة الأغلبية البرلمانية له، وهذا لإحراج رئيس الجمهورية في إصدار مرسوم لإقالته (3).

الفرع الثاني : إجراءات منح الثقة والآثار المترتبة عنها

بمناسبة بيان السياسة العامة خول الدستور بموجب الفقرة الخامسة من نص المادة 98 من الدستور الحالي، الوزير الأول طلب التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني تاركا تفصيل

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص 168-169.

(2) أنظر، عمار عباس، مرجع سابق، ص 286.

(3) أنظر، ميلود خيرجة، مرجع سابق، ص 111.

إجراءاتها للقانون العضوي 16-12 بدءاً بالمادة 63 منه التي تؤكد على وجوبية التسجيل التلقائي للطلب من الوزير الأول في جدول الأعمال، وقد ضبطت المادة 64 من نفس القانون المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة أن تتدخل الحكومة نفسها ونائب مؤيد ونائب آخر معارض للتصويت، ويكون التصويت حسب أحكام المادة 65 من نفس القانون بالأغلبية البسيطة، وفي حال رفض التصويت بالثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة، لكن هذا ليس بإطلاق فقد نصت المادة 98/6 من الدستور الحالي على أنه يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أعمال أحكام المادة 147 من الدستور القاضية بحل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة⁽¹⁾.

وباستقراء مجموع هذه الخطوات يتضح لنا أن الوزير الأول من الناحية القانونية غير ملزم بالحصول على موافقة رئيس الجمهورية في طرح مسألة الثقة على المجلس الشعبي الوطني، لكن سياسياً ولتجنب الخلافات لا بد على الوزير الأول أن يستشير في هذا الشأن لأنه إذا اعترض على طلب ولم يستجب له فحتماً رئيس الجمهورية يعزله دون شك أعمالاً بأحكام المادة 91/5⁽²⁾.

وهذا ما حصل بين رئيس الحكومة سابقاً ورئيس الجمهورية في مرحلة من مراحل التجربة الدستورية الجزائرية على الرغم من حصوله على ثقة النواب، إلا أنه أقاله لخلفية وجود نزاع بينهما سيتم تفصيل هذا لاحقاً، إضافة إلى ما تقدم يستنبط كذلك أن إجراء التصويت بالثقة عند إدراجه في جدول أعمال المجلس غير محدد بزمان تاركاً الأمر بيد الحكومة ومكتب رئيس المجلس اللذان يحددان اليوم الذي يجري فيه التصويت بالثقة، ولعل الغاية من طول الظرف الزمني بين إيداع الطلب وجدولته يترك المجال للحكومة من الاتصال بالأغلبية البرلمانية وإجراء المشاورات معها بهدف ترتيب الوضع

(1) المواد من 63 إلى 65 من القانون العضوي 16-12 والمادتان 98 و 147 من الدستور الحالي المعدل والمتمم سنة 2016 .

(2) المادة 31 / 5 من الدستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 .

الذي ينتهي إليه طلب الموافقة من جهة، ومن جهة أخرى فإن طول الانتظار يكسر شوكة المعارضة وينقص من شدة حماسها ، لكن قد يثبت العكس وهو الوقت الذي قد تستغله المعارضة لترتيب نفسها وتستعد لهذه المناسبة، حتى تقتنع الأغلبية البرلمانية للتصويت بالرفض ، فإذا حدث مثل هذا ولم تحصل الموافقة على منح الثقة للحكومة ، بات وجوبا على الوزير الأول أن يقدم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي قد يؤدي إلى خلق أزمة سياسية في ظل البحث عن حكومة بينها مخطط عمل جديد، وقد يكون غير هذا وتتطور الأمور نتيجة الصراعات بين المعارضة والأغلبية، إلى درجة الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية حفاظا على حكومته، وذلك أن عدم ثقة المجلس في سياسة الحكومة تعني دون تأويل عدم الثقة في برنامج الرئيس على اعتبار أن الوزير الأول ما هو إلا منفذ لبرنامج الرئيس⁽¹⁾.

إن إجراء التصويت بالثقة حسب النص الدستوري قد شرع أصلاً لفائدة الحكومة وليس لفائدة المجلس الشعبي الوطني، مادام أن المبادرة به لا تكون إلا من جانب الحكومة، وفي مناسبة وحيدة فقط -بيان السياسة العامة- وطبقا لا يمكن تصور قيام الحكومة بتسليط الرقابة على نفسها إلا إذا كانت متأكدة حصولها على ثقة نواب المجلس⁽²⁾.

أثبتت التجربة البرلمانية في الجزائر استخدام هذه الآلية مرة واحد فقط من قبل رئيس الحكومة سابقا بتاريخ 11-11-1990، عقب عرض بيان السياسة العامة حيث وبعد رده على استفسارات النواب صرح أنه يقف أمام النواب طالبا منهم التصويت الثقة للحكومة وعلى برنامجها المواصل للسير، وأشار في حال ما إذا أردتم تغيير الحكومة فليكن ، لكن كان الرد بالإيجاب من طرف النواب

(1) أنظر، ميلود خيرجة، مرجع سابق، ص 115.

(2) أنظر، محمد هاملي، مرجع سابق، ص 188.

وحصل فعلا على ثقة النواب المقدرة بـ 275 صوت أي الأغلبية الساحقة⁽¹⁾ لكن على الرغم من هذا وبعد الحصول على هذه الثقة فإن رئيس الجمهورية ذلك الوقت أقاله مباشرة لخلفية وجود نزاع بينها، هذا ما يبين أن من له سلطة التعيين يملك سلطة العزل⁽²⁾.

(1) أنظر، عمار عباس ، مرجع سابق، ص288.

(2) أنظر، ميلود خيرجة، مرجع سابق، ص 115.

الفصل الثاني

الرقابة الغير مرتبة لمسؤولية

الحكومة

الفصل الثاني

الرقابة الغير مرتبة لمسؤولية الحكومة

إن الأداء البرلماني في مجال الرقابة ليس محصورا في مناقشة مخطط عمل الحكومة والموافقة عليه ، او إثر بيان السياسة العامة ، بل مكن المؤسس الدستوري السلطة التشريعية بوسائل أكثر وفرة وأقل تعقيدا ، إذ تعتبر هذه الوسائل غير مقيدة بوقت زمني، إضافة إلى أنها غير مرتبطة بواقعة معينة أي يلجأ البرلمان إلى أعمالها متى توفرت بعض الضوابط القانونية، والميزة التي تجمع بين هذه الآليات أنها تهدف الى الاستفسار والتقصي والإيضاح ، من غير أن ترتب مسؤولية للحكومة أي أن وسائل مفتقرة لجزاء ، إلا أن التباين الموجد في كل أداة والآثار الخاصة في كل منها ، دفع بنا إلى التطرق إلى الأدوات الاستعلامية (مبحث أول) وأدوات تقصي الحقائق (مبحث ثان)

المبحث الأول

الآليات الرقابية الاستعلامية

إن ممارسة الرقابة على نشاط الحكومة يتطلب حصول البرلمان على المعلومات اللازمة التي تمكنه من بسط رقابته بصورة فعالة، باعتباره ممثلاً للإدارة الشعبية، لهذا أقر المشرع الجزائري للبرلمان مجموعة من الوسائل والآليات، الهدف منها الرقابة على العمل الحكومي من خلال الحصول على معلومات حول موضوع معين، وتبيان أوجه الخلل و مكامن القصور ، منتقدين بذلك الحكومة أو أحد أعضائها دون إثارة مسؤوليتها السياسية كما تقدم ذكره، ومن بين هذه الآليات هي الأسئلة البرلمانية (مطلب أول) و التي تعتبر أكثر الوسائل الرقابية ممارسة نظرا لبساطة إجراءاتها إضافة إلى آلية الاستجواب (مطلب ثان)

المطلب الأول

ماهية السؤال البرلماني

يعد السؤال البرلماني باعتباره وسيلة رقابية استعلامية، أنه تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل⁽¹⁾.
وبما أن للسؤال البرلماني أهمية واسعة في المجال الرقابي سنحاول التطرق الى نشأة هذه الوسيلة الرقابية والتعرف على أهم أنواعها (فرع أول) وكذا إجراءات تحريكها ومدى فعاليتها في الميدان الرقابي (فرع ثان)

(1) أنظر مجيد زيرك ، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى ، 2014 ، ص 74 ، 75.

الفرع الأول : نشأة الأسئلة البرلمانية وأنواعها

يعتبر السؤال البرلماني أحد الأدوات الفعالة والبارزة التي تسمح لعضو البرلمان من القيام بمهامه النيابية في تمثيل حقيقي لهيئة الناخبين⁽¹⁾ و قد لقي هذا الأسلوب انتشارا وتطورا واسعين سنتناوله في الآتي :

أولا : نشأة السؤال البرلماني

ظهر السؤال كأداة رقابية في مجلس اللوردات البريطاني حين وجه السيد (داير لكاوبر) سؤالا للوزير الأول حول قضية هروب المراقب المالي لشركة بحر الشمال ، وكان السؤال في حينه سؤالا عفويا و لم يكن معترفا به كأداة رقابية، ومع مرور الوقت وبرز الحاجة الملحة بدأ الاعتراف بالسؤال كوسيلة من الوسائل الرقابية للمجلس التشريعي ، وتم إقراره بصورة رسمية في عام 1783 من خلال إعلان قام به رئيس مجلس العموم بحق أعضاء البرلمان التقدم بالأسئلة البرلمانية للمجلس التشريعي⁽²⁾.

وقد أدخل نظام الأسئلة البرلمانية كوسيلة رقابية في فرنسا لأول مرة في لوائح الجمعية الوطنية الفرنسية عام 1876، وقد استمر نظام الأسئلة البرلمانية في فرنسا مع تعرضه في بعض الأحيان

(1) انظر ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام ، جامعة محمد لمين دباغين ، سطيف 2 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2016-2017 ، ص 142.

(2) حنان ربحان المضحكي، السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المكتب الجامعي الحديث ، مصر ، 2014، ص 28.

لإلغاء الى غاية دستور 1958 الذي نص لأول مرة على حق السؤال لأعضاء البرلمان بصورة رسمية، وبذلك اعترف لهذا الأسلوب بالصفة الدستورية⁽¹⁾.

هكذا اتجهت جل الدول الديمقراطية الى تبني نظام الأسئلة منها الجزائر التي نصت عليه في أول دستور لها ، " دستور 1963 " في المادة 38 منه كما نصت اللائحة النظامية للمجلس في مادتها 138 على هذا الحق البرلماني ، أما دستور 1976 فقد نص على الأسئلة الكتابية فقط ، كما أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نص على هذه التقنية و اشترط توفر المصلحة العامة من أجل تقديم الأسئلة الكتابية⁽²⁾.

ولكن دستوري 1989 و 1996 عادا إلى ما أخذ به دستور 1963 وهو الأخذ بنظام الأسئلة الشفوية والكتابية .

ثانيا : أنواع الأسئلة البرلمانية

اختلف الفقه في تقسيم الأسئلة دون أن يحدد معايير واضحة تكون أساسا لهذا التنوع والاختلاف، فعلى سبيل المثال قسم الفقه الفرنسي الأسئلة إلى أسئلة كتابية وأسئلة شفوية وأسئلة الحالة وأسئلة الحكومة، فبالرغم من هذا التنوع إلا أنه لم يضع أساسا لهذا التنظيم⁽³⁾.

(1) أنظر: وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2008 ، ص 227 -228.

(2) أنظر خلوفي خدوجة، مرجع سابق ، ص 244 ، 245.

(3) شتاحة وفاء أحلام ،الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على اعمال الحكومة ، أطروحة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1 ، كلية الحقوق 2012-2013، ص 56.

فإذا كانت الممارسات البرلمانية المقارنة تعترف بوجود عدة أنواع من الأسئلة البرلمانية، فإن الدساتير الجزائرية لم تعترف إلا بشكلين هي الأسئلة الشفوية والكتابية وهما النوعان اللذان أشار لهما الدستور الحالي في الفقرة الأولى من المادة 152⁽¹⁾.

أ-الأسئلة الكتابية : تعتبر الاسئلة المكتوبة من التقليد الانجليزي ، ثم تبنته السلطة التشريعية الفرنسية، ولقد جرى العمل أيضا في الكثير من الدول ومن بينها الجزائر من خلال تجربتها الدستورية، حيث نصت على اسلوب الاسئلة المكتوبة في جميع دساتيرها، بدءا من دستور 1863 الى غاية آخر تعديل دستوري لسنة 2016⁽²⁾.

ويعرف السؤال الكتابي على أنه "هو ذلك الطلب المقدم قصد الحصول على معلومات حول موضوع معين موجه من طرف احد البرلمانيين الى عضو الحكومة، وأهم ما يميز هذا النوع من الأسئلة أنه يقدم كتابة لتكوين الاجابة عليه بنفس الشكل الذي قدم فيه لهذا أخذ وصف المراسلة"⁽³⁾.

ويعد هذا النوع من الاسئلة الاكثر شيوعاً من حيث الاستخدام في المجالس الشعبية العربية، ويرى الفقه بأن الأصل أن تقدم الأسئلة الشفوية كذلك مكتوبة إلا أن الفرق يكون حول طريقة الاجابة عنها⁽⁴⁾.

وعادة ما يلجأ أعضاء البرلمان الى استخدام هذا النوع من الاسئلة للحصول على المعلومات قصد حل بعض المشاكل التي يواجهها ناخبوهم، وتكون في بعض الأحيان وسيلة للحصول على

(1) تنص الفقرة الأولى من المادة 152 من الدستور على أنه : يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة.

(2) أنظر شبيري عزيزة، السؤال كآلية من اليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص 26

(3) شتاحة أحلام وفاء، مرجع سابق، ص 57.

(4) أنظر حنان ربحان المضحكي، مرجع سابق، ص 49.

استشارات قانونية خاصة في المجالات الضريبية، لأن الإدارة مجبرة على الرد على استفساراتهم التي تتضمنها الأسئلة، ويستعمل هذا النوع من الأسئلة بهدف الاستعلام أكثر منه لغرض الرقابة ، نظراً لتأخر الوزراء في الاجابة عليها ⁽¹⁾.

وقد يكون المبتغى من السؤال الكتابي الدفع بالحكومة الى ايجاد حلول المشاريع العاطلة، وقد يقتصر موضوعه على مجرد لفت انتباه الحكومة الى وجود مشكل يحتاج الى تدخل سريع وعاجل من قبلها ، كل هذا يبين ضيق مجال السؤال الكتابي وحصر طبيعة موضوعاته في المسائل الثانوية دون الامتداد للقضاء الكبرى ⁽²⁾.

ب-الاسئلة الشفوية :

يعرف السؤال الشفوي على أنه "هو ذلك الاجراء الذي من خلاله يمكن لأحد أعضاء البرلمان أن يطلب من أعضاء الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين، وإذا كانت الكتابة شرط ضروري لتقديم الأسئلة سواء كانت مكتوبة أو شفوية، فان ما يميز هذه الأخيرة هو طرحها شفويا من طرف عضو البرلمان في الجلسة المخصصة لذلك" ⁽³⁾.

وبالنظر الى النظام الدستوري الجزائري نجد أنه خصّص مكانة هامة للأسئلة الشفوية بداية من أول مجلس تشريعي بعد الاستقلال ما عدا دستور 1976 الذي أغلفها ⁽⁴⁾ واستبعد السؤال الشفوي نهائيا

(1) عمار عباس، مرجع سابق، ص 30.

(2) ظريف قدور، مكانة السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري باعتباره الية رقابية على أعمال الحكومة، مقال منشور في مجلة العلوم الاجتماعية، الصادرة عن محمد لمين دباغين سطيف 2 العدد 23 ديسمبر 2016، ص 162.

(3) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، مرجع سابق، ص 321-322.

(4) أنظر عمار عباس، مرجع سابق، ص 31-32

وفي هذا دلالة كبيرة على الطبيعة السياسية للسؤال الشفوي وعلاقته بالمسؤولية السياسية للحكومة التي لم تكن مسؤولة أمام مجلس الشعبي الوطني، ومن ثم أخذ هذا الدستور بالسؤال الكتابي فقط ⁽¹⁾.

وينقسم السؤال الشفوي إلى نوعين : سؤال شفوي بمناقشة بمعنى أن تفتح مناقشة بعد طرح السؤال ليشترك فيها أعضاء البرلمان الآخرون، ويمكن أن تختتم المناقشة بإصدار لائحة في بعض الأنظمة، أما النوع الآخر فهو سؤال شفوي بدون مناقشة فيطرح السؤال شفاهة ويجب عنه عضو الحكومة المعنى، وقد تضمن دستور الجزائر لسنة 1963 هاذين النوعين من الأسئلة في المادة 38 منه ⁽²⁾.

وللسؤال الشفوي أثر إعلامي واسع النطاق بحكم الجلسة العلنية التي تخصص لطرحة، فيكون هدفه ذا طبيعة سياسية بحتة نظراً لامتداد نطاقه إلى كل نشاطات ومهام الحكومة، الأمر الذي يقود إلى أن يصبح أثره حاسماً على مستوى الرأي العام ⁽³⁾.

و قد تكون للأسئلة الشفوية دوراً آخر غير الرقابة البرلمانية وهذا في حالة طرح نواب الأغلبية الحاكمة لأسئلة موائية لبعض الوزراء، حيث تكون مجالاً لاستعراض الوزراء لقدراتهم السياسية ⁽⁴⁾.

(1) ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص149.

(2) أنظر العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والممارسة، مقال منشور في مجلة ملتقى المؤسسات ، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، ديسمبر 2006، ص 16.

(3) ظريف قدور، مكانة السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري باعتباره آلية رقابية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص162.

(4) كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير، الطبعة الاولى، 2011، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، ص197.

في سياق الحديث عن الأسئلة البرلمانية التي إعتدتها المؤسسة الدستورية الجزائري نجد أنه تناول الأسئلة الشفوية والكتابية دون أن يميز بينهما في جوهر الغاية، ولم يحدد الأساس الذي اعتمده في هذا التقسيم⁽¹⁾.

فباستقراء نص المادة 152 من الدستور نجد أنها اكتفت بذكر نوعي الأسئلة دون التعمق في توضيح مضمون وهدف كل منهما، فجعلتهما متساويتان في الأهمية والآثار و النتائج⁽²⁾.

الفرع الثاني : شروط وإجراءات ممارسة السؤال البرلماني

تعد الأسئلة البرلمانية أداة لأعضاء السلطة التشريعية يستعملونها في مواجهة أعضاء الحكومة، ومن أجل الاستعمال الصحيح لهذه الآلية وجب على أعضاء البرلمان القيام بإجراءات معنية (أولا) حتى ينتج السؤال آثاره وتظهر مدى فعاليته (ثانيا).

أولا : شروط تحريك السؤال البرلماني

تختلف الشروط الواجب توفرها في السؤال البرلماني وتعدد نذكر منها :

أ-الشروط الواجب توفرها في السؤال: حتى يكون السؤال البرلماني صحيح ومقبول لا بد أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط منها ما يتعلق بالجانب الشكلي للسؤال ومنها ما يتعلق بالجانب الموضوعي له ، إلا أنه وباستقراء النصوص القانونية المنظمة للسؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري نجد انها لم تخلص بالذكر أي شرط متعلق بصحة السؤال البرلماني ما عدا النظام الداخلي لمجلس الأمة

(1) أنظر ميلود ذبيح، الفعالية الرقابة للبرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص 117.

(2) ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجناية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري، مرجع سابق، ص148.

لسنة 2017. والتعليمية رقم 08 الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والمتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية⁽¹⁾.

1-الشروط الشكلية الواجب توفرها في السؤال

-شروط شكلية متعلقة بأطراف السؤال :

للسؤال طرفين أساسيين هما العضو السائل والجهة التي يوجه اليها السؤال ولكل منها شروط ينبغي أن تتوفر فيه حتى يقبل السؤال⁽²⁾.

-**العضو السائل:** إن السؤال البرلماني هو حق شخصي مقرر للعضو البرلماني بمعنى حق التقدم بالأسئلة البرلمانية ينحصر على من ينطبق عليه وصف أو شروط العضوية في المجلس⁽³⁾ ، وهذا ما أكدته المادتان 152 من الدستور الحالي و 69 من القانون العضوي 12/16، حيث نصت على أن السؤال حق مقرر لأعضاء البرلمان .

و لصحة السؤال يشترط أن يتم توقيعه من طرف عضو واحد فقط وهذا طبقا لنص المادة 01 من التعليمية رقم 08 والمتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، لكن هذا ليس معناه حرمان رؤساء أو

(1) التعليمية رقم 08/2000 المؤرخ في 12-07-2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، المنشورة في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 211 بتاريخ 17-07-2000.

(2) دويدي عائشة، الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017-2018، ص13.

(3) حنان ربحان المضحى، مرجع سابق، ص 57.

أعضاء المجموعات البرلمانية من حق السؤال إذ يجوز لهم ذلك بصفتهم أعضاء في المجلس فحسب⁽¹⁾ ، هذا ما اكدته المادة 99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989⁽²⁾.

وفي هذا السياق يمكن القول أن إرادة المؤسس الدستوري في إضفاء الطابع الفردي على السؤال البرلماني واضحة من خلال تقييد تقديم السؤال ما طرف عضو واحد فقط، وهذا لربما لمنع التحايل على وسائل الرقابة بإثارة أسئلة جماعية بهدف طرح موضوع السؤال لمناقشة عامة، إلا الاتفاق حوله لتحويله إلى استجواب⁽³⁾.

-الجهة الموجهة إليها السؤال : إذا كان السؤال يوجه بصفة عامة إلى السلطة التنفيذية فيجب تحديد الجهة التي ينبغي توجيه السؤال إليها⁽⁴⁾ وقد نصت المادتان 1/152 من الدستور و 69 من القانون العضوي 12-16 على أن السؤال يوجه إلى أي عضو في الحكومة .

ما يعني أن السؤال يوجه إلى أي عضو في الحكومة بما أن هاتين المادتين لم تحددتا ضرورة توجيه السؤال الى الوزير المختص .

على عكس بعض الدساتير والنظم الداخلية فإنها تشترط كأن يوجه السؤال الى الوزير المختص، وان يوجه إلى وزير واحد لا أكثر، أما إذا وجه إلى وزير غير مختص أو حتى يدخل في اختصاصات عدة وزارة كان لرئيس الغرفة المعنية⁽⁵⁾.

(1) انظر محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2009 ، ص56.

(2) القانون رقم 89-16 المؤرخ في 11/12/1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، مرجع سابق.

(3) أنظر محمد باهي ابو يونس، مرجع سابق، ص57.

(4) شتاتحة وفاء أحلام، مرجع سابق ، ص 33.

(5) عمار عباس، مرجع سابق، ص43.

وقد يتعذر على السائل معرفة الوزير المختص نظرًا للتعديلات الحكومية التي قد تسحب قطاعا من اختصاص وزراء لتلحقه بوزارة أخرى، هنا يكون الحل المنطقي يتدخل الوزير الأول لتوجيه السؤال إلى الوزير المختص⁽¹⁾.

-شروط شكلية متعلقة بالسؤال : يشترط أن يقدم السؤال مكتوبا وموقعا من قبل مقدمه، وهذا الشرط ينطبق على الأسئلة الكتابية والشفوية، إلا أنه لا ينطبق على الأسئلة التبعية اللاحقة للأسئلة الأصلية لأنها تكون وليدة لحظتها، واجمعت جل النظم البرلمانية بضرورة كتابة الأسئلة البرلمانية وهذا لإثبات السؤال ولتسهيل إجراءاته⁽²⁾، إلا أن المشرع الجزائري لم ينص على شرط الكتابة في الأسئلة على عكس النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964 الذي نص على هذا الشرط في المادة 138 منه وكذا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 في المادة 151 منه .

بالإضافة إلى شرط الكتابة لا بد أن يكون السؤال موجزا وواضحا يدل على القصد منه هذا ما نصت عليه المادة 133 من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية عندما أكدت أن الأسئلة يجب أن تكتب باختصار وأن تحتوي على العناصر الضرورية للإحاطة بالسؤال⁽³⁾.

2-الشروط الموضوعية المتعلقة بالسؤال: وهي مجموعة الشروط المطلوبة لطرح السؤال البرلماني أهمها :

-
- (1) ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص154.
 - (2) فرحان نزال احمد المساعد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دراسة تحليلية مقارنة مع الانظمة السياسية في كل من انجلترا ، مصر، الكويت ، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2011، الأردن، ص 130.
 - (3) وسيم حسام الدين، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي ، مرجع سابق، ص230.

أ-خلو السؤال البرلماني من العبارات غير اللائقة، ومعنى ذلك ألا يتضمن السؤال أي عبارات نيابية أو أوصاف غير لائقة لشخص الوزير المسؤول أو لتصرفاته أو لأعمال وزارته، وأن لا ينتقل العضو السائل من مجرد الاستفهام إلى أسلوب التجريح والقدح، أو التعنيف، بدلا من تقصي حقيقة وضع معين يجهله ، وبعبارة أخرى يجب أن لا تحرر الأسئلة بصيغة تحت على اتهامات شخصية⁽¹⁾.

ب-أن يكون موضوع السؤال في أمر ذو أهمية عامة ومعنى ذلك أن ينصب السؤال البرلماني على أمر من الأمور ذات الأهمية العامة، وبالتالي يستبعد وصف السؤال على الأسئلة المنصبة على أمر خاص بفرد معين أو أشخاص معينين، وإلا فإن السؤال سيخرج عن طبيعته بوصفه أداة رقابية على أعمال السلطة التنفيذية⁽²⁾.

لكن وبالرغم من أهمية هذا الشرط إلا أن المشرع الجزائري لم ينص عليه باستثناء المادة 151 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 التي نصت على ضرورة أن تكون الأسئلة ذات مصلحة عامة .

ج-عدم جواز تعرض الأسئلة البرلمانية لمسائل معروضة على القضاء ففي هذا المساس بمبدأ الفصل بين السلطات .

د-عدم مخالفة السؤال لأحكام الدستور وأن لا يكون مضرًا بالمصلحة العامة⁽³⁾.

كانت هذه أهم الشروط الواجب توافرها في السؤال البرلماني، أما إجراءات مباشرته فسنذكرها في الآتي:

(1) أنظر دويدي عائشة، الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 22.

(2) انظر حنان ربحاني المضحكي، مرجع سابق، ص 67.

(3) المادة 07 من التعليم رقم 2000/08 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.

ثانيا : إجراءات مباشرة السؤال البرلماني

للسائل إجراءات حددتها الأنظمة الداخلية للبرلمانات تبدأ بكيفية مباشرة حق السؤال وتنتهي بإجابة الوزير المعني ومن ثم حق أعضاء البرلمان في التعقيب عليها، حتى تنتج أثرها وتحقق الهدف المنشود⁽¹⁾.

أ-إيداع السؤال وتبليغه

عملاً بأحكام المادتين 70 و 73 من القانون العضوي 16-12 فيودع نص السؤال سواء أكان شفوي، أم كتابي من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة ، فالجديد الذي طرأ على مستوى الجهة المودع لديها السؤال، حيث أنه في الأنظمة الداخلية السابقة كان يتم الإيداع لدى رئيس المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

والملاحظ أن ايداع السؤال لدى مكتب الغرفة ينطوي على الكثير من الإيجابية على اعتبار أن مكنتي الغرفتين ووفقا لطريقة تشكيلها قد يضمنا أعضاء متوافقا عليهم من ممثلي المجموعات البرلمانية، أو منتخبين بالافتراع السري متعدد الأسماء، وهو ما يوفر ضمانا بعدم تجاهل السؤال بخلاف الحالة التي يودع فيها السؤال لدى رئيس المجلس والذي غالبا ما يكون من الحزب الحائز على الاغلبية المالية للحكومة وهو ما قد يؤدي في الأخير إلى تجاهل أسئلة نواب المعارضة⁽³⁾.

(1) فرحان نزال احمد المساعد، مرجع سابق، ص121.

(2) شبيري عزيزة، السؤال كآلية من الآليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 69.

(3) محمد هاملي، مرجع سابق، ص 176.

والملاحظ أنه لا القانون والعضوي 12/16 ولا النظام الداخلي لمجلس الأمة ولا حتى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يحددوا أجل معين لإيداع الأسئلة، فسبقاً كانت محدودة بأجل عشرة (10) أيام على الأقل قبل يوم الجلسة بالنسبة للسؤال الشفوي⁽¹⁾.

وبالرجوع الى نص المادة 02 من التعلية رقم 08-2000 والمتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية نجد أنها نصت على ضرورة إيداع الأسئلة خلال الدورتين العاديتين للمجلس الشعبي الوطني، هذا سابقاً بعدما أصبحت للمجلس الشعبي الوطني دورة واحدة فقط تقدر ب عشرة 10 اشهر⁽²⁾.

بعد إيداع السؤال والتأكد من توافره على جل الشروط الشكلية والموضوعية، يقوم المجلس المودع لديه السؤال بتسجيل الاسئلة في سجل خاص بها وذلك حسب تاريخ ايداعها⁽³⁾.

ب-تبليغ السؤال وإدراجه في جدول الأعمال :

بعد إيداع السؤال وتسجيله يقوم رئيس الغرفة حسب الحالة بإرساله إلى الحكومة، وهذا عملاً بأحكام المادتين 2/70 و 2/73 من القانون العضوي 16-12.

ما يعني أن المادة 70 من القانون العضوي 16-12 لم تحدد مدة معينة لأخطار الحكومة بالسؤال، لكن بعد ذلك جدولتها وتحديد يوم تناولها بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة⁽⁴⁾.

(1) المادة 69 من القانون العضوي 02/99.

(2) تنص المادة 135 من الدستور الحالي يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشر (10) أشهر على الأقل، وتبتدى في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر .

(3) دويدي عائشة، مرجع سابق، ص 26.

(4) الفقرة الثانية من المادة 71 القانون العضوي 16-12.

تجدر الإشارة هنا أيضا الى أن هذا الاجراء متعلق بالأسئلة الشفوية فقط. أما بالنسبة للأسئلة المكتوبة فهي لا تكون بحاجة لانعقاد جلسة لتلقي الاجابة عنها، ففي فرنسا مثلاً يقوم الوزير بإرسال إجابته عن السؤال إلى الجمعية الوطنية، أو مجلس الشيوخ حسب الأحوال، خلال شهر من نشر السؤال بالجريدة الرسمية ومن حقه طلب مد هذه المدة إلى شهر آخر إذا لم يتمكن من إعداد إجابته خلال مدة شهر⁽¹⁾.

وفي سياق الحديث عن الأسئلة الشفوية ، يحق لعضو البرلمان أن يقوم بسحب سؤاله الشفوي أو يحوله إلى سؤال كتابي ولكن هذا قبل الجلسة الأسبوعية المخصصة لأجوبة أعضاء الحكومة مع تبليغ الحكومة بذلك⁽²⁾.

ج- طرح السؤال بنوعيه والإجابة عنه :

بعد إبلاغ الوزير المختص بالسؤال الكتابي أو إدراج السؤال الشفوي في جدول أعمال الجلسة المحددة هناك إجراءات يتم بموجبها معالجة الأسئلة المحددة⁽³⁾.

1- السؤال الشفوي :

عملاً بأحكام المادة 71 من القانون العضوي 16-12، لتحديد جلسة أسبوعية لإجابة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية الموجهة إليهم من طرف أعضاء البرلمان .

(1) محمد باهي ابو يونس، مرجع سابق، ص59.

(2) المادة 71 الفقرة 3/1 من القانون العضوي 16/12.

(3) دويدي عائشة، مرجع سابق، ص31.

ليعرض النائب أو العضو حسب الحالة لسؤاله في ظرف ثلاثة (03) دقائق⁽¹⁾ وهي مدة غير كافية بالنظر إلى طول بعض الأسئلة البرلمانية، فالتجربة أو الممارسة أثبتت احتجاج بعض النواب على سحب الكلمة من النائب السائل بحجة انتهاء الوقت المخصص لطرح السؤال خاصة إذا كان الوقت يسمح بذلك⁽²⁾.

أما فيما يخص رد عضو الحكومة على السؤال الشفوي، فيكون خلال مدة ستة (06) دقائق مع امكانية تمديدها من طرف رئيس الجلسة إذا اقتضى الأمر ، وهذا عملاً بأحكام المادة 1/96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، فيقوم الوزير الموجه له السؤال بالرد عليه ، كما يمكنه الامتناع عن التصريح بالرد الفوري إذا تعلق الأمر بقضايا ذات مصالح حيوية للبلاد، على أن هذا لا يعني الامتناع بصفة مطلقة بل يؤجل الرد إلى جلسة أخرى لاحقة⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة مقيدة بأجل ثلاثون (30) يوم للإجابة عن السؤال الشفوي وهذا عملاً بأحكام المادة 5/70 من القانون العضوي 16-12، وبالرجوع إلى نص المادة 2/96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة نجد أنها منحت للنائب أو العضو حق التعقيب على إجابة عضو الحكومة خلال مدة (03) دقائق ولعضو الحكومة الرد عن هذا التعقب في ظرف (03) دقائق ، هذا إذا كان صاحب السؤال حاضراً فماذا لو غاب صاحب السؤال ؟

حسب نص المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فإنه يفقد صاحب السؤال الغائب بدون توكيل من ينوب عنه حقه في طرح السؤال ، وهذا ما أكدته المادة 05 من التعليم رقم 08-2000 التي نصت على أنه في حال تغيب موجه السؤال الشفوي عن الجلسة المخصصة لطرحه

(1) المادة 1/96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(2) أنظر دويدي عائشة، مرجع سابق، ص31.

(3) المادة 08 من التعليم رقم 08-2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية .

بدون تبريد يفقد حقه في طرحه، ولا يجيب عنه عضو الحكومة ويتحول هنا السؤال تلقائيا الى سؤال كتابي . أما إذا كان الغياب مبرر فيؤجل طرح السؤال إلى الجلسة الموالية .

2- السؤال الكتابي :

فبعد إيداع السؤال الكتابي لدى مكتب المجلس وتبليغه للوزير المعني يتعين على هذا الأخير الإجابة عنه خلال أجل أقصاه (30) ثلاثون يوما ابتداء من تاريخ التبليغ وهذا طبقا لنص المادة 2/152 من الدستور والمادة 5/ 74 من القانون العضوي 12-16، أما في فرنسا تتم الإجابة بعد شهرين من تاريخ نشر السؤال في الجريدة الرسمية وليس من تاريخ الإيداع والملاحظ أن حساب المدة من تاريخ النشر أو التبليغ وليس من تاريخ الإيداع من المشرع الجزائري والفرنسي أعطى مدى كافية للوزير للإجابة عن السؤال ومع ذلك هذه المدة عادة لا تحترم من طرف أعضاء الحكومة .⁽¹⁾

والقارئ للنصوص القانونية المنظمة للأسئلة البرلمانية في الجزائر يجد أن المشرع الجزائري لم يحدد الجزاء المترتب عن تأخر الحكومة في الرد عن السؤال المطروح عليها وبالتالي للحكومة كل الحرية في الالتزام بالإجابة في الوقت المحدد، وبالنسبة لإيداع الإجابة فيكون على مستوى مكتب المجلس وتبلغ إلى صاحبة وهذا عملا بأحكام المادة 3/74 من القانون العضوي 12-16.

(1) أنظر كريمة رزاق بارة، مرجع سابق، ص 190.

ج-مناقشة جواب الحكومة :

قد يجيب عضو الحكومة عن السؤال المطروح عليه فتكون إجابته مقنعة لأعضاء البرلمان بما فيهم العضو السائل، وعلى العكس قد ترى غرفة البرلمان المعنية، أن إجابة الوزير تبرر أجواء مناقشة⁽¹⁾.

فقد منح المؤسس الدستوري للمجلسين ، مساواة تامة من فتح هذه المناقشة عقب رد الحكومة على الأسئلة الموجهة إليها شريطة أن تقتصر المناقشة على العناصر السؤال ولا تتعداها، والأصل أن الأسئلة الشفوية هي التي تستنتج بمناقشة ، ذلك أن الأسئلة الكتابية تودع كتابة لدى المكتب حيث تبلغ عضو الحكومة فلا يمكن لباقي الأعضاء الاطلاع لا على السؤال ولا على الإجابة وبالتالي يتعذر عليهم بذلك المشاركة في المناقشة أو حتى طلبها⁽²⁾.

و تفتح المناقشة بطلب من ثلاثين (30) عضوا من مجلس الأمة على الأقل ليودع طلب المناقشة لدى مكتب المجلس لدراسته وإحالة للتصويت عليه، فإذا ما حاز الأغلبية المطلوبة تجري المناقشة⁽³⁾.

إن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 لم يتضمن هذا الإجراء على عكس النظام الداخلي لمجلس الأمة ، و من خلال نص المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة تقييد طلب المناقشة بجمع توقيع ثلاثين 30 عضوا في مجلس الأمة، وفي ظل وجود ثلث رئاسي معين،

(1) أنظر المواد 5/152 من الدستور والمادة 75 من القانون العضوي 16-12 والمادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(2) أنظر شتاتحة وفاء أحلام، مرجع سابق، ص114.

(3) المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

يقلل بلا شك من فرض إجرائها، في حين حظوظ أعضاء المجلس الشعبي الوطني في توقيع طلبها هي أوفر وأكبر⁽¹⁾.

كما أن اشتراط المشرع لاقتصار المناقشة على عناصر السؤال دون امتدادها إلى عناصر مستجدة تخص السؤال ذاته الأمر الذي يجعل هاته المناقشات عديمة الأثر⁽²⁾.

الفرع الثاني : مصير الأسئلة البرلمانية ومدى فعاليتها

إن الغاية المرجوة من اعتماد الأسئلة التي تتمحور حول تمكين عضو البرلمان من نقل انشغالات المواطنين إلى الجهات الرسمية، كما أنها تفتح المجال أمام عضو الحكومة لمعرفة حقيقة الأوضاع التابعة لقطاعه⁽³⁾ فكيف تنتهي هذه الأسئلة وما هو مصيرها ، وما هو الأثر المترتب عنها ؟

أولا : مصير الأسئلة البرلمانية

قد يعترض السؤال البرلماني أحد العوارض التي تحول دون أن تحدث أثره ، وهذا العارض إما أن يكون سقوطاً ، أو نهاية للسؤال، ويكون السقوط في حالة انتهاء عضوية السائل أو في حالة استقالته ، وفي حالة انتفاء الصفة من عضو الحكومة الذي وجه إليه السؤال، أو إذا انتهت دورة انعقاد البرلمان⁽⁴⁾.

وينتهي السؤال البرلماني في نهاية طبيعة بان يجيب الوزير المعني عليه، أو بأن يسترده مقدمه بالتنازل عنه وسحبه أو بتحويله إلى استجوابا ، وقد يؤدي هذا التحول إلى حد إثارة المسؤولية

(1) ميلود ذبيح، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص126.

(2) ميلود خيرجة، مرجع سابق، ص43.

(3) انظر عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، مرجع سابق، ص 140.

(4) شبيري عزيزة، مرجع سابق، ص107.

السياسية للحكومة أو الوزير، وهذه آلية رادعة إذ ما يسمح بتوظيفها، وتقرض على عضو الحكومة الرد على الأسئلة وإيلائها العناية اللازمة⁽¹⁾.

ثانيا : مدى فعالية الأسئلة البرلمانية

يعد السؤال البرلماني حلقة من حلقات الاتصال بين البرلمان والحكومة، بل من خلاله العضو بمتابعة النشاط الحكومي بأوجهه كافة، أو الحصول على معلومات تكون وسيلة لإجراء إصلاحات تشريعية في البناء القانوني عندما يكتشف النائب في الإجابة الحاصل عليها وجود نقص أو خلل⁽²⁾.

ولكن بالرغم من أهمية هذه الوسيلة الرقابية، إلا أن الممارسة العملية لم تبرهن على فعالية السؤال البرلماني، إذ لا تزال مجرد وسيلة إعلامية لم ترقى بعد الى درجة التأثير في توجهات الحكومة وإحاطتها برقابة جدية⁽³⁾.

فإن كانت الدساتير الجزائرية المتعاقبة أقرت لأعضاء البرلمان حق استخدام آلية السؤال، إلا أن استقرار الأحكام العامة للسؤال تبرز وتكشف أن مصير السؤال لن يتعدى رد عضو الحكومة عليه إن وجد ثم التعقيب على الرد- ما يوضح عدم فعالية هذه الآلية الرقابية نتيجة انعدام الجزاء القانوني المترتب عنها، وبالتالي فيبقى وسيلة للفت انتباه عضو الحكومة لأمر من الأمور⁽⁴⁾.

فالأسئلة البرلمانية كآلية للرقابة البرلمانية على عمل الحكومة تبقى ضعيفة جدا، ناهيك عن الغموض والقصور الذي يكتنف بعض الأحكام المنظمة لها، فلا القانون العضوي المنظم للعلاقة

(1) ذبيح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص 129/127.

(2) فرحان نزال احمد المساعد، مرجع سابق، ص 117.

(3) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 140.

(4) شتاتحة وفاء أحلام،، مرجع سابق، ص 253.

الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة ولا النظامين الداخليين لكل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، حددوا الشروط الموضوعية والشكلية التي يجب أن تستوفيها الأسئلة، زيادة على أن الحكومة تحوز على سلطة تقديرية في ضبط جدول الأعمال بالاتفاق مع غرفتي البرلمان ما من شأنه استبعاد وتأجيل أسئلة نواب المعارضة، ضف الى ذلك ان القانون الجزائري لا يتضمن أي جزاء قانوني لامتناع عضو الحكومة أو تماطله في الإجابة عن السؤال الموجه اليه⁽¹⁾.

أما عن حصيلة استعمال الأسئلة الشفوية والكتابية من طرف غرفتي البرلمان للدورة البرلمانية 2017-2018 للفترة التشريعية الثامنة 2017-2022 فقد شهدت هذه الدورة طرح 347 سؤالاً شفويًا على مستوى المجلس الشعبي الوطني تم التكفل بـ 136 منها في 14 جلسة عامة، وطرح 368 سؤالاً كتابيًا ثم الرد على أغلبها بإستثناء التي لم تستوف الآجال الدستورية المحددة للرد عنها ، كما طرح أعضاء مجلس الأمة 129 سؤالاً شفويًا : أجاب أعضاء الحكومة عن 115 سؤال منها 29 سؤال تخص دورات سابقة في 14 جلسة عامة، إضافة إلى طرح 78 سؤال كتابي ثم الرد عن 56 منها⁽²⁾ .

المطلب الثاني

الاستجواب

تناول المؤسس الدستوري الجزائري الاستجواب البرلماني في جميع دساتيره المتعاقبة، إلى غاية آخر تعديل الذي طرأ على دستور 1996 المعدل بالقانون 01-16 حسب ما هو مبين في المادة 151 منه التي تنص على أنه " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة،

(1) محمد هامي، مرجع سابق، ص 140/141.

(2) موقع وزارة العلاقات مع البرلمان www.mrp.gov.dz ، حصيلة متابعة أشغال البرلمان، الدورة البرلمانية العادية

2017/2018 ، الفترة التشريعية الثامنة 2017-2018 ، ص 51-52.

ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً، و يمكن لجان البرلمان أن تستمتع إلى أعضاء الحكومة".

بيانا على ما ذكرنا سنحاول في هذا المطلب أن نتطرق إلى شروط وإجراءات ممارسة الاستجواب (فرع أول) حتى يكون مقبولا، مع إستقاءه جملة من العناصر محددة في الدستور والأنظمة الداخلية لا بد من مراعاتها، ولا يفوتنا أن نشير إلى الأهمية والغاية منه والنتائج المترتبة عقب ممارسته (فرع ثان).

الفرع الأول : شروط وإجراءات ممارسة الاستجواب

إذا أردنا الإلمام بماهية الاستجواب البرلماني وتحديد مضمونه ومعناه، فحري بنا أن نبين معنى كلمة "الاستجواب" في اللغة ليلي بعده التعريف الاصطلاحي لدى فقهاء القانون الدستوري .

فأصل الاستجواب -لغة- " جابوب يقال تجابوب القوم أي جابوب بعضهم بعضا و"استجوابه" بمعنى طلب منه الجواب- وهذا المعنى وارد في معظم المعاجم العربية وأضافت بعضها رد له الجواب" (1).

ويعد الاستجواب interpellation من أخطر وسائل الرقابة البرلمانية وأشدّها على الحكومة مقارنة بالوسائل الأخرى كالتحقيق والسؤال ونشاط المعارضة البرلمانية في هذا المجال، على اعتبار أن هذه الأخيرة تحمل في مضامينها طلب المعرفة أو تبادل الرأي أو الوصول إلى الحقيقة، بخلاف الاستجواب يعتبر ذو طبيعة اتهامية، نظراً لما يحمل في ثناياه اتهاماً للحكومة أو لأحد أعضائها نتيجة قصور في أداء عملها، وكذلك له أثر عقابي لما ينتهي إليه من تحريك مسؤولية وزارية وطرح

(1) أنظر المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية، الإدارة العامة للمعجمات، وإحياء التراث، القاهرة ، الطبعة الرابعة، 2005، باب جاب ، ص 145 نقلا على صادق احمد على يحي النفيش، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2008، ص 18.

الثقة بالحكومة مستقبلا في اللقاءات التي يمكن من خلالها ترتيب مسؤولية عليها وأخذ الاستجواب بعين الاعتبار⁽¹⁾.

وبما أن الاستجواب حق دستوري يستعمله أعضاء البرلمان لاستقاء معلومات حول موضوع معين من المواضيع، بحيث يسمح بتبادل وجهات النظر بين الحكومة وأعضاء البرلمان ، وطلب توضيحات من الحكومة حول التصرف قامت به أو عدة تصرفات، وهذا الإجراء يحمل في طياته معنى المؤاخذه، ومن ثم تصبح الحكومة مجبرة على مراعاة واحترام موقف والنواب عن أي عمل تقوم به أو قد تفكر فيه، لأن المؤسس الدستوري الجزائري عند صياغته لنص المادة 151 من الدستور الحالي مكن النواب من استجواب الحكومة في موضوع يعد من مواضيع قضايا الساعة - وهو نص عام ولا يوجد معيار يبين ما الذي يعد موضوع الساعة من غيرها- وبالتالي تصبح الحكومة متخوفة من أي عمل تقوم به تستجوب فيه لغياب المعايير التي تحدد موضوع الساعة، وحتى يكون الاستجواب مقبولا لا بد أن يستوفي جملة من الشروط متبوعة بمراحل وإجراءات سيتم إيضاحها.

أولا : الشروط الواجب توافرها لممارسة الاستجواب

عند قراءة أحكام المواد 67-69 الواردة في القسم التاسع من القانون العضوي 16-12 والمادة 92 في الفصل الثاني من الباب الثامن الخاصة بالنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 تبين أن هناك شروط لا بد من مراعاتها عند استخدام الاستجواب⁽²⁾. وإلا اعتبر غير مقبول والتي يمكن إجمالها في الآتي:

(1) أنظر وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، 2008، ص 325.

(2) المواد 67-69 من القانون العضوي 16-12 ، مرجع سابق، والمادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سنة 2017 مرجع سابق .

(1) استجواب الحكومة : حسب النص المادة 1/66 من القانون العضوي 16-12 يبين أن الحكومة وحدها تكون مسئولة أمام البرلمان ومحل للاستجواب وهذا ما استقر عليه الفقه الدستوري بحيث أن الأعمال التي يمارسها الرئيس منفرداً أي لا تشاركه فيها الحكومة لا تخضع للرقابة البرلمانية بصفة عامة والاستجواب بصفة خاصة وهذا راجع إلى أمرين : الأول أن الرئيس في الأنظمة البرلمانية غير مسئول أمام السلطة التشريعية وأن الاستجواب في هذا الحال لا يجوز ، الثاني لا تستجوب الحكومة عن أعمال لم تشارك الرئيس في تأديتها ومن هنا لا يمكن أن تثار المسؤولية في هذا الشأن إعمالاً لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، زيادة على هذا فإن الأعمال التي يقوم بها رئيس الدولة استقر عليها الفقه الدستوري أنها لا تخضع لعملية الرقابة، وعدّها من أعمال السيادة وهي غير محددة حصرياً، أما اتجاه السلطة القضائية قد رأى بعض الفقهاء أن ممارسة الاستجواب من شأنه أن يمس بمبدأ الفصل بين السلطات وهو ما نصت عليه المادة 163 من الدستور الكويتي في هذا الشأن على أنه لا سلطات لأي جهة على القاضي في قضائه ولا يجوز التدخل في سير العدالة ⁽¹⁾. بمعنى أن أعمال القضاء لا تكون محلاً للرقابة البرلمانية هذا بالمفهوم العضوي، وإذا قصدنا المفهوم الموضوعي فإنه يبين لنا تصوراً آخر، وأن ليس كل ما يتصل بالقضاء لا يمارس عليه إجراء الاستجواب وإلا تعطل الحق الدستوري، وبالتالي كل تصرف يمكن أن يؤثر على هيبة القاضي ومكانته أو أي قرار يتخذه لتسيير شؤون قطاعه كباقي القطاعات مثل التنظيم والتعيين والترقية لا يمكن ممارسة عليه هذا الحق، وما عدى هذا فإنه لا يوقف هذا الإجراء كالاختصاص الوظيفي، أي كلما يدخل في إطار التدقيق والفصل في المنازعات وإصدار القرارات إلى غير ذلك ⁽²⁾.

(1) المادة 163 من دستور الدولة الكويت، الصادر بتاريخ 14 جمادى الثاني 1382 الموافق لـ 11 نوفمبر 1962 .

(2) أنظر محمد باهي أبو يونس مرجع سابق ص 129-132.

(2) أن يكون الاستجواب في إحدى قضايا الساعة وقد تم التطرق إلى هذه المسألة والإشكالية التي تثيرها وهي غياب معايير تحدد بها المواضيع التي تعد من قضايا الساعة، لأنه تختلف الرؤيا من نائب لآخر كل حسب نظرتة، فالبعض ينظر إليه من زاوية ويعتبر أن أمر معين يعد من قضايا الساعة، بينما قد يراها الطرف الآخر غير ذلك ، إلا أن ما توصل إليه البعض أنها كل قضية أو مسألة تشغل المواطن في إطار المصلحة العامة قد تناولنا وسائل الإعلام الوطنية الرسمية، بحيث يوجه الاستجواب إلى الوزير المعني حول ذلك الانشغال أو الطرح نتيجة نقاعس قطاعه أو أحد فروعها، ومنهم من ربطها بالشؤون الداخلية أو الخارجية للدولة⁽¹⁾.

(3) يجب أن يقدم طلب الاستجواب إلى رئيس المجلس بعريضة شارحة للوقائع ومكتوبة، وبالتالي فلا يجوز للعضو أن يمارس استجوابه شفاهة عند رقابة الحكومة، وهذا الشرط ضروري، ذلك أن الاستجواب أكثر رادعا مقارنة ببعض الوسائل الرقابية الأخرى، وبالتالي فإنه يجب أن يكون واضحا وأن يكون مرفق بوقائع وأسانيد وأدلة ظاهرة بينة، ولا تحمل الغموض واللبس حتى يسهل تعيين وجه المخالفة المنسوبة إلى من وجه له الاستجواب ، لكي يتمكن من الدفاع عن نفسه، وهذا ولا يتأتى إلا إذا كان الاستجواب مكتوباً ولرئيس المجلس أن يتحقق من مطابقة شروط صحيفة الاستجواب، ومذكرته الشارحة لنصوص الدستور والأنظمة، وفي هذا الإطار يجوز لرئيس المجلس أن ينيب العضو على عدم توافر أي شرط قد أخل به، مما قد يؤدي إلى رفضه، أو يطلب منه تحويله إلى وسيلة رقابية أخرى كالسؤال إن تحققت شروطه⁽²⁾ وتجدر الإشارة إلى أنه في حال الرفض لا بد من تعليل وبيان سبب الرفض حسب ما بينته المادة 92 في فقرتها الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة مع تبليغ قرار الرفض إلى مندوب أصحاب الاستجواب .

(1) انظر إبراهيم ملاوي ، مرجع سابق، ص 199.

(2) المادة 4/92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سنة 2017، مرجع سابق.

(4) لا يجوز أن يتضمن الاستجواب عبارة غير لائقة: إذا كان الدستور والقانون العضوي 12-16 مكن نواب مجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة استجواب الحكومة بمناسبة ارتكاب مخالفة سياسية، فإنه لا يجوز أن يتضمن هذا الاستجواب عبارات غير لائقة مع التنبيه أن هذا لا يتعارض مع ما يتمتع به العضو من حصانة برلمانية، لأن المجالس النيابية ليست ميداناً لتبادل الشتم والإهانات والمساس بالكرامة والتقليل من شأن الحكومة ، وبالتالي فلا يجوز للعضو أو النائب سوى محاسبة الحكومة عن الخطأ الذي يرى أنها ارتكبتة، وهذا من أجل إرساء دعائم الأخلاق في ممارسة العمل النيابي، ويجب على رئيس المجلس أن يحذف العبارات الغير اللائقة في الجلسة سواء الصادر من أعضاء المجلس أو النواب أو من وجه له الاستجواب، وهذا ما أكدته بعض الدول كمصر في نظامها الداخلي لمجلس الشعب المصري لسنة 1989 في المادة 199 سنة، حيث نص على أنه لا يجوز أنه يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة⁽¹⁾.

(5) الاستجواب حق جماعي وليس فردياً: من خصوصية الاستجواب في النظام السياسي الجزائري انه حق جماعي وليس فردي ، وهذا عكس الكثير من الأنظمة التي تأخذ بفرديية الاستجواب حيث نص القانون العضوي 12-16 على ضرورة توقيعه من طرف ثلاثون (30) نائباً من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثون (30) عضواً من أعضاء مجلس الأمة⁽²⁾. ما يلاحظ على هذا النص، أنه عدد مبالغ فيه جداً، وهو تقييد لا مبرر له، وهذا قد يؤدي فعلاً إلى التخلي عن ممارسة هذا الإجراء لأن هذا شرط جعله في غاية الصعوبة نظراً لما ينجم عنه من آثار سلبية، فلو لم يكن كذلك لما اشترط المؤسس الدستوري هذا العدد مقارنة مع إجراء إصدار اللائحة وحق إنشاء لجان تحقيق الذي اشترط فيهما عشرين (20) عضواً أو نائباً وعليه إلى ماذا يرجع هذا التفريق في شروط بين الآليات الرقابية ؟

(1) صادق احمد على يحي النفيش مرجع سابق، ص 62.

(2) المادة 1/66 من القانون العضوي 12-16.

فالجائز من بين الأنظمة التي تفرض توقيع الاستجواب من عدد معين من النواب أو أعضاء مجلس الأمة تحت طائلة البطلان شكلاً في حال تخلفه وعند النظر في تركيبة كل من الغرفة الأولى وعددها المقدر بـ 467 نائب والغرفة الثانية وعددها 144 عضواً، يتضح لنا أن هناك فرق وتباين في عدد المقاعد الموزعة بين الغرفتين ، وبالتالي واضح القانون العضوي 16-12 عند سنه لم يأخذ بعين الاعتبار عدد الأعضاء في كل غرفة إذ لا يستقيم المنطق أن تختلف كل غرفة من حيث العدد ويستوي في نفس الإجراء عند تقديم الاستجواب نظراً لأن تركيبة مجلس الأمة لا تتميز بالتجانس وبالتالي فإن الفئة المنتخبة داخله يصعب عليها تحقيق هذا العدد نظراً لتواجد الثلث 3/1 الرئاسي المعين من قبل رئيس الجمهورية فيها⁽¹⁾.

ثانياً : إجراءات مباشرة الاستجواب

تسبق عملية مناقشة الاستجواب جملة، من الإجراءات التي اشترطها القانون العضوي 16-12 حتى تتم دراسته وطرحه على طاولة إحدى الغرفتين لمناقشته، فبتحقيق الشروط السابقة الذكر المنصوص عليها قانوناً أو المتفق عليها عرفاً وفقهاً ، أو ما أثبتته بعض الممارسات البرلمانية ، فإنه يتم إيداع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة ، ويتم توزيعه على الأعضاء ، وتبليغه إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين (48) ساعة لقبوله⁽²⁾، ومن ثم لا يمكن أن يدرج طلب الاستجواب بجدول الأعمال إلا بعد أن يتم مثل هذا الإبلاغ أو

(1) أنظر ياسين بن بريج، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري والنظام المصري، دراسة مقارنة، مكتب الوفاء القانونية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009، ص 40.

(2) المادة 2/66 من القانون العضوي 16-12 .

الإعلان وإلا انتفت الحكومة منه، وهي ضرورة إعلام المستوجب بموضوع الاستجواب حتى تتاح له الفرصة لدراسة وإعداد بيان بخصوصه⁽¹⁾.

يقوم مكتب الغرفة المعنية بالاستجواب وبالتشاور مع الحكومة، بتحديد الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الاستجواب، وتكون هذه الجلسة خلال ثلاثين (30) يوماً، على الأكثر الموالية بتاريخ تبليغ الاستجواب حسب ما حددته المادة 2/67 من القانون العضوي 12-16 ، يفهم أن أجل شهر كأقصى حد لتحديد جلسة الاستجواب، يعد فرصة ثمينة للحكومة لترتيب أمورها بعدما كان الأجل محدد بخمسة عشر (15) يوماً في المادة 66 من القانون العضوي 02-99 الملغى بالقانون العضوي 12-16 المعمول به في الوقت الراهن⁽²⁾.

وهذا لا يخدم الجهة التي تقوم بعملية الرقابة لأن طول المدة بين تاريخ إرسال الاستجواب وميعاد انعقاد جلسة المناقشة تفقده معناه ومفعوله، الأمر الذي يؤدي إلى إحباط مندوب أصحاب الاستجواب مما يدفعه إلى المطالبة باسترداده وسحبه وقد يكون غير هذا، وهو عامل تأثير الأغلبية السائدة في المجلس عليه، أو الجهاز الحكومي⁽³⁾ وهو حق مقرر قانوناً- سحب الاستجواب- حسب ما نصت عليه المادة 3/67 مع إعلام رئيس الغرفة المعنية الحكومة بذلك، وهذا الإجراء مستحدث لم تنص عليه الأنظمة الداخلية للغرفتين ولا في القانون العضوي 02-99 الملغى، والغاية من ذلك توفير الستار الواقي للحكومة حتى لا تمارس عليها عملية الرقابة وعند المقارنة بالنظام المصري في هذا الموضوع، ودراسة اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري وبالضبط نص المادة 219 التي أكدت على أنه لا يجوز إدراج الاستجواب في جدول أعمال إلى بعد مضي سبعة (7) أيام من تبليغه للعضو

(1) أنظر إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص 201.

(2) المادة 66 من القانون العضوي 02-99 المرجع السابق الملغى بقانون 12-16 مرجع سابق .

(3) أنظر ميلود ذبيح ، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري مرجع سابق، ص 144.

المستجوب إلا في حالة الاستعجال⁽¹⁾، تكمن الحكمة من اشتراط هذه المدة ، هو التأكد من توافر شروط وأركان الاستجواب ومطابقته للقواعد الدستورية والقانونية حتى لا يكون مرفوضا وإتاحة فرصة أكبر للعضو التدبر في الأمر لأنه قد يراجع نفسه ويسترد استجوابه ، أما في التقنين الجزائري لم يحدد المهلة الزمنية في هذا الشأن بل نص على الإجراءات فقط، ولم يكثر من تكبيل الاستجواب بشروط وقيود تزيد من عرقلة خصوصيته، وعليه فإن واضع القانون الجزائري قد وافق الصواب في هذه الحالة، عكس ما انتهجه النظام المصري في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب والتي انتقدها بعض الفقهاء إلى أنه ليس ثمة حكمة واضحة في اشتراط مدة معينة لإدراج الاستجواب في جدول أعمال، كما أن عدم طلب هذا القيد الزمني يتفق مع طبيعة الاستجواب كوسيلة إتهامية يلزم مناقشتها دون إبطالها⁽²⁾.

أما بخصوص تأجيل الاستجواب لم يفصح عنها في النصوص القانونية المنظمة لهذا الإجراء، والتأجيل يساعد الحكومة في تفلتها وتهربها من مواجهة النواب في قضايا الساعة، التي تستقطب الرأي العام، ووسائل الإعلام وإرجاء النظر فيها يفقدها مفعولها وتصبح من الماضي بعد تغير الأحداث والظروف، وقد تم تأجيل استجوابين تقدم بهما النواب في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002) والفترة الخامسة (2002-2007)⁽³⁾ وقد أجاز القانون العضوي 16-12 في مادته 2/67 لمندوب أصحاب الاستجواب أن يسحبه قبل عرضه في الجلسة المخصصة لهذا الغرض ويبلغ رئيس الغرفة المعنية الحكومة بذلك ، كما لا ننسى أن نص الاستجواب قد يكون مآله الرفض و أن قبوله ليس

(1) المادة 219 من قانون رقم 16-01 المتضمن إصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الجريدة الرسمية العدد 14 مكرر الصادر في 13 أبريل 2016.

(2) أنظر ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص 87.

(3) أنظر ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 144.

محققاً، ويجب أن يكون قرار الرفض معللاً ويبلغ إلى مندوب أصحاب الاستجواب⁽¹⁾، وخلال الجلسة الاستجواب الذي لا يمكن أن يتحدد إلا بمشورة الحكومة، فإنه يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضاً يتناول فيه موضوع الاستجواب ويبين فيه الوقائع والأدلة مع الانتقادات⁽²⁾، وتلتزم الحكومة بالإجابة على الاستجواب الموجه لها، ونظراً لخصوصية الاستجواب كونه يتضمن تهماً، فالأحرى أن يتم الرد ممن وجه له الإستجواب، ويصعب القول بجواز أن ينوب العضو المستجوب عضو آخر مكانه يكون جاهلاً عن معلومات خارجة عن قطاع اختصاصات، لكن التساؤل المطروح، أنه في حال ما إذا لم يحدد نص الاستجواب العضو الموجه له؟

في هذا الشأن إذا حدث مثل هذا فإنه لابد من أعمال المعيار الموضوعي ارتباط موضوع الاستجواب بقطاع ما، وإذا لم يتضح الأمر فإنه بالأحرى أن يجيب الوزير الأول نظراً لعمومية المسألة، كما أن الوزير الأول هو المسؤول عن وزارته، ونص الاستجواب يبلغ له من طرف رئيسا المجلسين فبالأحرى أن يجيب هو إذا حدث حسب ما تم طرحه، على الرغم من أن القوانين المنظمة لهذا الشأن نصت على أنه تجيب الحكومة وليس الوزير الأول، وأن تبرير تبليغ نص الاستجواب الوزير الأول ليس معنى هو المسؤول عن الإجابة بل يعد هذا في إطار تنسيق بين مختلف أعضاء الحكومة لا غير، خاصة وأن الواقع شهد خلال العهدة التشريعية الممتدة عام 1997-2002 رد وزير العدل حافظ الأختام على الاستجوابين الأول يتعلق بالانتخابات المحلية والثاني يتعلق بالاعتداء على الحصانة البرلمانية، بدلا من رئيس الحكومة آنذاك الذي كان موجه له الاستجوابين⁽³⁾.

(1) المادة 92 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في الجريدة الرسمية الجزائرية بتاريخ الثلاثاء 30 ذو القعدة سنة 1438 الموافق لـ 22 غشت 2017 الجريدة الرسمية العدد 49.

(2) المادة 68 من القانون العضوي 16-12.

(3) أنظر عقيلة خرياشي آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية مجلة الفكر البرلماني مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 25 أفريل 2010، ص 43-45.

الفرع الثاني : مدى نجاعة آلية الاستجواب

لا يشكل الاستجواب إجراء من الإجراءات تقضي حقائق معينة تخص أحد الأجهزة التنفيذية بالذات، أي أنه لا يرد على مواضيع بعينها بل هو يمس أي نشاط من نشاطات الوزارات أو السياسية العامة الحكومية، وحسب ما تم دراسته بخصوص هذا الاستجواب حسب ما تقدم اتضح أن المؤسس الدستوري لم يرغب أن تحقق استجوابات البرلمان نتائج فعالة على الرغم من منحهم حق ممارسة بل قصد به تقييد استعماله قصد التقليل من دائرة المواضيع التي عليها، ويظهر من خلط بين السؤال والاستجواب حول قضية من قضايا الساعة، حيث لا يمكن لأعضاء المجلسين استجواب الحكومة مالا في قضايا الساعة، رغم أن السؤال من قضايا الساعة إلا أن الاستجواب يكون مرتبطاً بموضوع معين ذا أهمية في سياسة الحكومة ويجب أن يكون حالاً، والأصل من تبيان هذا نخلص إلى أن المؤسس الدستوري لا يرغب أن يشكل الاستجواب استجواباً بالمعنى الدقيق للمفهوم، بل هو سؤال حول قضية من قضايا الساعة، مع فارق بسيط في الإجراءات وهذا يغلق الباب حتى لا تقام أي علاقة ايجابية تظهر بين مجلس البرلمان في إطار الرقابة وفق هذا الإجراء، لأن الاستجواب الحكومة من قبل المجلسين دون نفس المواضيع هو أشد رداً عليها مما تكون عليه في حال استجوابها من مجلس واحد⁽¹⁾.

بعد التبيان البسيط السالف الذكر، اتضح لنا أنه يوجد تبيان وتداخل بين فحوى السؤال والاستجواب ، فإنه سيتم الخوض في مدى فعاليته ، فبالنظر في النصوص القانونية المنظمة لهذا الشأن والدستور لا تبين لنا أي نتائج تذكر، إذ يقتصر ممثل الحكومة في الرد على تدخلات النواب وقد لا يجيب عنها حتى وإن حصل وتم ذلك فإن الإجابة تكون عامة وسطحية، ومن ثم لا يمكن فتح

(1) أنظر ميلود خيرجة، مرجع سابق، ص 55.

مناقشة عامة، ودراسة حول المواضيع وتوضيحها أمام الرأي العام هذا ما يجعل الاستجواب في موقف ضعيف مقابل الآليات الأخرى المؤدية إلى إحالة الحكومة (حجب الثقة- إيداع ملتصق رقابة).

زيادة على أنه نادر الحدوث وإذا حدث قد يسحب مما يجعله أداة اعتبارية معنوية مفرقة من مضمونها نتيجة تقليدها بقيود تعديلها وتضعف أثرها كما أنه قد لا يحقق الصالح العام سوى ما قد يتخذه النائب محطة استعراض قدرته على أعضاء الحكومة أمام ناخبيه ليحوز ثقتهم وتأييدهم حتى يجددوا انتخابه، مما دفع بالبعض إلى المطالبة بضرورة تقييد النائب بغايات الاستجواب وتحصل مسؤولية هو الآخر في الحالة العكسية⁽¹⁾.

إن وسيلة الاستجواب قد تفقد أثرها إذا لم تتبع وتُقرن بالإجراءات الدستورية الملائمة، فالمادة 151 من الدستور الحالي جاءت عامة وخالية من أي جزاء دستوري، إذا لم يقتنع أعضاء البرلمان بالردود التي ساقتها الحكومة عقب استجوابها، وهذا قد يكون مفهومها بحجة أن مهمة الدستور تتمثل في وضع القواعد العامة والتفصيل تختص به القوانين، غير أن مالا يفهم هو أن القانون العضوي 16-12 جاء خاليا من أية إشارة لأي جزاء أو ترتيب مسؤولية للحكومة، حتى للأنظمة الداخلية للغرفتين لم تحمل في طياتها أي نتيجة تذكر، بل أكثر من ذلك فإن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يتضمن أية إشارة إلى الإستمجاب البرلماني وليس إلى آثاره أو الجزاء القانوني المترتب عنه اتجاه الحكومة ، وعند البحث في النظام القانوني الجزائري برمته نجد سوى المادة 79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سنة 1998 التي تنص على أنه يمكن أن ينتهي الاستجواب بطلب إجراء مناقشة عامة مقدم من طرف خمسة عشر (15) عضواً وفي حال موافقة المجلس على الطلب تجري

(1) أنظر ميلود ذبيح، فعالة الرقابة البرلمانية على العمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 15.

المناقشة وقد يكون مآلها تكوين لجنة تحقيق مع العلم أن أعضاء البرلمان يملكون حق طلب تكوين لجان تحقيق دون الحاجة إلى مرورهم إلى الاستجواب وتعقيدهاته⁽¹⁾.

وهذا خلافاً لنتائج الاستجواب في الدستور المصري حيث يرتب عدة حالات منها :

الحالة الأولى إما أن يتبين من المناقشة أن الحكومة قد قامت بمهامها على أتم وجه وأنها تستحق الشكر بدلا من اللوم، وبهذا ينتهي المجلس إلى توجيه الشكر لها، وفي **الحالة الثانية** قد يتضح أن الحكومة خطوها يسير، ويمكن التجاوز عنه والمسلم به فقها أن مثل هذا القرار لا يعني توجيه اللوم أو عدم الثقة بالحكومة أما الحالة الأخيرة وهي أشد بأس على الحكومة من الحالات الأولى ومفادها انه بعد مناقشة الاستجواب يصدر قرار يقضي بإدانة الحكومة كلها أو بعض أعضائها وهنا قد ينتهي الاستجواب إلى طرح الثقة بالوزارة، أو بالوزير الصادر في حقه القرار، ومن هنا يمكن القول إلا أثر هذه الحالة قد تكون مسؤولية فردية أو جماعية⁽²⁾.

فالمسؤولية الفردية في النظام الدستوري المصري عقب مناقشة الاستجواب فإنه يحق لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم ولا يجوز هذا إلا بعد تقديم الاستجواب بناءً على طلب عشر أعضاء المجلس على الأقل، ويكون سحب الثقة في هذه الحالة بأغلبية الأعضاء، أما بخصوص المسؤولية الجماعية فإذا أقر المجلس سحب الثقة حسب ذكره آنفاً وقررت الحكومة تضامنها مع الوزير المراد سحب الثقة منه هنا واجب أن تقدم الحكومة استقالتها⁽³⁾.

(1) أنظر محمد هامي، مرجع سابق، ص 152.

(2) كريمة رزاق بارة، مرجع سابق، ص 207.

(3) المادة 131 من دستور الجمهورية المصرية الصادر عام 2014.

ومن خلاف ما اعتمده المؤسس الدستوري الجزائري، فالاستجابات التي وجهت إلى الحكومات الجزائرية المتعاقبة لم ترد إلى أي شيء يذكر، ولم يحصل أن استقالت الحكومة ولا حتى الوزير المعني بالاستجواب على الرغم من جسامة، التجاوزات المستجوب عنها أحيانا وعدم كفاية التبريرات المقدمة، من قبل الحكومة⁽¹⁾.

تنتهي بعض الإستجابات بقل باب المناقشة وتسليم النواب الأمر الواقع ونذكر منها الاستجابات المقدمة إلى حكومة احمد أويحي خلال العهدة التشريعية 2002-2007 الأول الخاص بالمنظومة التربوية، وقد جاء نتيجة إلغاء أمر رئاسي بمنشورين صادرين عن الأمانة العامة لوزارة التربية الوطنية وقد كان الهدف من استجواب الحكومة هو الحصول على استفسارات بخصوص مجموعة من المواضيع منها نمط التعليم الذي تحول من التعليم الأساسي إلى التعليم الابتدائي، وتقليص عدد الساعات المقررة لمادة اللغة العربية في السنة الأولى متوسط والتربية الإسلامية في التعليم المتوسط جعل اللغة الفرنسية هي اللغة الأجنبية الأولى... الخ ومعهم كذلك مما جاء في نص الاستجواب ، هل يقبل قانوناً أن تقدم وزارة التربية الوطنية على إلغاء أمر رئاسي ؟ (الأمر الرئاسي 35-76 الخاص بالمنظومة التشريعية) وهل يقبل إصدار منشور تؤسس لمنظومة تربوية دون المرور على الهيئة التشريعية ؟ و هل يقبل أن تتحول الحكومة إلى جهاز مشروع في وجود البرلمان⁽²⁾؟

من بين الإجابات حول الاستجواب الذي تم طرحه بخصوص إدراج اللغة الفرنسية كلمة أجنبية أولى من السنة الثانية بدل السنة الرابعة من التعليم الابتدائي فإن هذا متبع في العديد من البلدان العربية مثل المغرب، لبنان، تونس، السعودية، وأوضح الوزير كذلك أن التوجيهات العالمية في مجال

(1) محمد هامي، مرجع سابق، ص 153.

(2) نص الاستجواب الذي عرضه النائب لخضر بن خلاف، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 80 المؤرخة في 11 نوفمبر 2003 ، ص 02.

تعليم اللغات تعتمد على تشجيع وإدراج تدريسها مبكراً، وأن الأمر 37-76 ليس له أي ضلع في تحديد المستوى الذي تدرج فيه اللغة الأجنبية، وإنما هذه صلاحيات الحكومة بعد أن يقرره مجلس الوزراء ويتم ذلك عن طريق نص تنظيمي وفي نهاية الإجابة على بعض التساؤلات المتعلقة بالاستجواب لم يسمح بفتح المجال للنقاش وانتهى الاستجواب بعد ساعات دون الوصول إلى نتيجة تدين الحكومة.

اما الإستجواب الثاني الذي وجه إلى حكومة أحمد أويحي، كان موضوعه، الأضرار التي خلفتها التجارب النووية الفرنسية بمنظمة رقان في الصحراء الجزائرية وقد طرح مقدمو الاستجواب جملة من التساؤلات تخص بالذكر :

ما هي الإجراءات المتخذة من قبل الحكومة في سبيل حماية السكان من آثار هذه التجارب ؟
لماذا لم تحمل الدولة الجزائرية نظيرتها الفرنسية بالاعتراف بالمسؤولية عن هذه الأضرار مع التعويض؟

بعد طرح جهة من هذه التساؤلات والتي مست موضوع مهم أجاب ممثل الحكومة عنها ووزير العلاقات مع البرلمان، فبخصوص السؤال الأول أوضح ان الجزائر شرعت من 1999 في تعيين وتحديد المناطق الملونة، مع تقييم الوضع الإشعاعي ، وفي تعيين وتحديد المناطق الملونة ، مع تقييم الوضع الإشعاعي وفي تعليقه على عدم قيام السلطات الجزائرية بمطالبة الحكومة بالاعتراف الرسمي عن الأضرار فإن اتفاقية إيفيان لم تسلم مواقع التجارب للسلطات الجزائرية إلا في سنة 1967 ومنذ ذلك التاريخ لم يتم إجراء أية تجربة نووية بالموقع وجدير بالذكر أن الاستجواب لم يصل إلى نتيجة تدين الحكومة⁽¹⁾.

(1) أنظر مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة ، دراسة مقارنة ، درا الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر 2014 ، ص 115.

بما أن القانون 16-12 صدر حديثاً تماشياً والتعديل الدستوري لعام 2016، لم يتناول في مضمونه الآثار المترتبة على الحكومة عقب مناقشة الحكومة، فإننا نرى بضرورة مراجعة النظام الداخلي للغرفة الأولى على النحو الذي يخص الاستجواب ويبسط في مواده الإجراءات ويتيح إمكانية توجيهه بشكل فردي ويوضح بدقة الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة، لممارسة وأيضاً على النحو الذي يتيح إمكانية مساءلة الحكومة أو الوزير المعني⁽¹⁾، لأن الاستجواب هو سيف يملكه البرلمان في مواجهة انحراف الحكومة لذا يتطلب أن لا يبقى في غمده بل يجب أن يستخدم، وإذا استعمل لا بد أن يكون حاداً حتى يحقق مراده⁽²⁾.

المبحث الثاني

دور المعارضة البرلمانية ولجان التحقيق في كشف الحقائق

إذا كان السؤال بنوعيه والاستجواب يقدمان معلومات للبرلمان بناء على ما ترد الحكومة ، فإن هذا لا يفي بالغرض، إذ مكن للسلطة التشريعية آليات أخرى منها التحقيق البرلماني الذي ينصب على وقائع ذات أهمية بالغة إذا كانت تمس بالصالح العام حيث يباشر البرلمان بنفسه عملية التحقيق (مطلب أول) ، ليس هذا وحسب بل من خلال التنصيص الدستوري على بعض الحقوق للمعارضة البرلمانية وإقحامها في بعض الأنشطة وتمكينها من بعض الوسائل (مطلب ثان) الأمر الذي قد يريك الحكومة ويجعلها تقوم بأدائها على الوجه المطلوب

(1) محمد هامللي، مرجع سابق، ص 153.

(2) صادق احمد علي يحي النفيش، مرجع سابق 133.

المطلب الأول

لجان التحقيق البرلمانية

يعد التحقيق البرلماني وسيلة رقابية متعددة الأطراف، غير مقصورة كالسؤال على طرفيه ولا فردية الطلب كالاستجواب، وإنما تتجاوز إلى البرلمان ككل من ناحية، والجهاز الحكومي هو من يباشر عليه عملية التحقيق عن شأن يتعلق به، أو يتحرى عما وقع في نطاقه من مخالفات أو تجاوزات من ناحية أخرى، تعكس بذلك رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق من خلال إجراء مطلوب يعكس النتائج الظاهرة بعد عملية التحقيق على أن لا يخرج هذا عن دائرة القانون وفي هذا الشأن سيتم التطرق إلى الأحكام العامة للجان التحقيق البرلمانية (فرع أول) ليليه بعد ذلك تحديد مصير التحقيق البرلماني مع عرض تطبيقات عنه (فرع ثان) .

الفرع الأول : الأحكام العامة للجان التحقيق البرلمانية

من المسلم به في جميع النظم السياسية أن للبرلمان حق مراقبة الأجهزة الإدارية بغية التحقق من أدائها لمهامها وعدم حيادها عن أهدافها التي تم الاتفاق عليها وعملية التحقيق البرلماني، لا بد أن تستمد وجودها من الوظيفة الدستورية للمجالس البرلمانية، وقبل التطرق إلى الشروط والإجراءات المنظمة لعملية التحقيق البرلماني وجب علينا تعريفه وتحديد غايته وأهدافه .

أولاً : تعريف التحقيق البرلماني وتحديد غايته وأهدافه

يتفق الفقهاء على أن التحقيق البرلماني هو تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة الدولة من أجل الكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية وإدارية عن طريق لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضائه تقوم بمهمة البحث والتحري وتقديم اقتراحات تعرضها على البرلمان في شكل تقرير على أن ينتهي عملها بمجرد انتهاء عملية التحقيق، ويتنوع التحقيق البرلماني بحسب مضمونه ومقصده، فقد

يكون تحقيقا برلمانيا ماليا أو إداريا أو اقتصاديا أو تشريعيا، وبعد من الحقوق الطبيعية للبرلمان لأنه لا يمكن إعمال الرقابة البرلمانية إلا بالتحقيق، واختلفت الأنظمة في طريقة تضمنت النص الدستوري لهذا الحق من عدمه، فمنها ما نص عليها صراحة في الدستور والأنظمة الداخلية للبرلمانات، ومنها ما وجدت أساسها في الأنظمة الداخلية للبرلمانات دون النص عليها في الدستور، وهذا ما اعتمدته النظام الدستوري الفرنسي حيث نصت اللوائح الداخلية للجمعية الوطنية على هذا الحق في حين أن الدستور سكت عنها⁽¹⁾.

في المقابل نجد أنه في النظام الدستوري الجزائري قد تناولها الدستور صراحة في مادته 180 و تم تفصيلها في كل من الأنظمة الداخلية للغرفتين .

يعد إجراء تشكيل لجان التحقيق حق قديم، يرجع بوادر ظهوره إلى بريطانيا خلال القرن السابع عشر (17)، وتحديدًا منذ فترة الملك إدوارد الثاني، حيث جرى التقليد الانجليزي على تشكيل لجان قضائية أو شبه قضائية ، يشارك فيها أعضاء المجلس النيابي للوقوف على الحقائق في المسائل الخطيرة . وغالبا ما تكون تقارير هذه اللجان ذات تركيز بالنسبة للموضوعات التي تتصل بها وعلى ضوء هذا كان البرلمان البريطاني يحدد موقفه اتجاه الحكومة⁽²⁾.

لا تشكل لجان التحقيق إلا بهدف الكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسة تشوب الوضع القائم في المرفق محل البحث، ومعلوم أن الوضع لو لم يكن بشكل مخالفات معينة فلا وجه للتحقيق ،

(1) فرحات نزال احمد المساعد، مرجع سابق، ص 241.

(2) مجيد زيرك، مرجع سابق، ص 81.

بل يجب أن يكون لشكوك معينة ويحاول التحقيق أن يثبتها أو ينفيها، ليس هذا فحسب بل إن الهدف من التحقيق يتجلى في أعمال الرقابة على الحكومة وليس مجرد الحصول على معلومات وبيانات⁽¹⁾.

وفي هذا الإطار يجب التمييز بين التحقيق البرلماني وغيره من التحقيقات كالتحقيق الانتخابي فهذا الأخير يعد عملاً رقابياً يعكس التحقيق البرلماني الذي تمارسه هيئة سياسية والذي غايته الوحيدة النظر في شأن وضع من الأوضاع داخل أحد أجهزة السلطة التنفيذية⁽²⁾.

يعتبر حق إحداث لجان تحقيق هو حق عام، ويستمد هذا الحق أساسه الشرعي من نظريات السلطة الضمنية، أو المفصوح عنها المخولة لممثلي الأمة، فما دام البرلمان هو الذي يمارس سلطة المصادقة على القوانين وعلى الميزانية ويوافق على مخطط عمل الحكومة وما دامت هذه الأخيرة تتعهد بوضعه موضع التنفيذ من جهة وتطبيقه بشكل سليم من جهة أخرى، فإن البرلمان له الحق في مراقبة مدى التزام الحكومة بتعهداتها ولا يتأتى هذا إلا بطريقة البحث والتقصي والتفتيش ، لأنه قد لا يرى البرلمان أن يستغني المعلومات من الوزراء بل يقوم هو بنفسه الاطلاع على أمر معين والاتصال بالأطراف المعنية، وذلك ليتسنى معرفة الحقيقة وتقدير الأمور بدقة، وهذا خير من أن يكون سؤال أو استجواب يقابله جواب مقنع بمعلومات قد تكون غير صحيحة⁽³⁾.

(1) عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق ، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، سنة 2002-2003، ص 212.

(2) دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية ، دراسة تحليلية مقارنة الطبعة الأولى ، منشورات حليبي الحقوقية الطبعة الأولى، سنة 2013 ، نقلاً عن بن سليم فريد، البرلمان في الدساتير المغاربية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير ، جامعة سعد حمدين كلية الحقوق ، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية ، سنة 2015/2016، ص 130.

(3) نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة التاسعة، سنة 1434هـ-2013م، ص 384.

ثانيا : شروط وإجراءات مباشرة التحقيق البرلماني

تختلف عملية إحداث لجان التحقيق من دولة إلى أخرى حسب النصوص المنظمة لها أو الأعراف الدستورية السائدة فيها، ولقد تبنى النظام الجزائري التحقيق البرلماني كآلية رقابية على الحكومة، ووضعت له إطار دستوري وقانوني يمارس فيه صلاحياته، وخول المؤسس الدستوري لمجلسي البرلمان على قدم المساواة الوصول إلى معرفة حقائق تخص مختلف الميادين بواسطة إجراء التحقيق ، وقد نظم المشرع إجراءات تأسيسها ومهامها .

حيث جاء في نص المادة 180 من دستور 1996 المعدل والمتمم أنه : "يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضية ذات مصلحة عامة".
يتم إنشاء لجنة التحقيق من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة مودعة لدى إحدى مكاتب المجلس ويوقعه على الأقل عشرون نائبا أو عشرون عضوا، ويجب أن تحدد بدقة في اقتراح اللائحة الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري⁽¹⁾.

ما يمكن القول في هذا المجال أن عدد أعضاء لجان التحقيق ينبغي أن يكون متناسبا مع طبيعة الموضوع للتحقيق فيه، ذلك أن بعض المواضيع تكون معقدة وحيثياتها موزعة عبر إقليم الوطن وتتطلب عملاً كبيراً، وبالتالي يكون من المستحسن رفع عدد أعضاء اللجنة المحقق فيه على النحو الذي يؤدي إلى تسهيل مهامها واقتصاد الوقت، لاسيما وأن اللجنة مطالبة بعرض نتائج عملها على الغرفة التي شكلتها في أجل محدد⁽²⁾.

وبصدور النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بين إجراءات مباشرة التحقيق البرلماني بالتفصيل بدءاً من إيداع اقتراح اللائحة، أمام مكتب المجلس مع توقيع على إيداعها في سجل خاص

(1) المادة 78 من القانون العضوي 16-12.

(2) أنظر محمد هامل، مرجع سابق، ص158.

وبين مكتب المجلس في مدى قبول هذا الاقتراح ، وفي حال الرفض يكون القرار معلل، وفي حال قبوله يحال على اللجنة المختصة لإبداء الرأي، ويكون رأيها على شكل تقرير، ليلي بعد ذلك عرض اللائحة في الجلسة العامة للتصويت عليها بأغلبية الأعضاء الحاضرين، بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، ورأي اللجنة الدائمة المختصة في الموضوع ولا تجري في هذه الجلسة، أي مناقشة في الموضوع، ويستبعد من عضوية لجنة التحقيق النواب الذين وقعوا على لائحة الإنشاء⁽¹⁾، وينتخب مكتب لجنة التحقيق من قبل أعضائها ويضم الرئيس ونائبا له، أو أكثر ومقرراً وتتصوب بعد ذلك من قبل رئيس المجلس لتبأشر عملها فوراً⁽²⁾.

وبالتطلع في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يبين فيها واضع القانون طريقة اقتراح اللائحة وتشكيل لجنة التحقيق بل اكتفى بالإشارة من خلال المادة 69 القاضية أن الدستور والقانون العضوي 12-16 هما اللذان يحددان الطريقة العملية لمباشرة التحقيق البرلماني على مستوى الغرفة الأولى وهذا غير منطقي⁽³⁾، إلا أن المادة 79 من القانون العضوي يكون نفس طريقة تشكيل اللجان الدائمة لكل غرفة ويخضعون لنفس الشروط وقد أضافت هذه المادة شرطاً جوهرياً وهو ضرورة إعلام كل غرفة الأخرى عند القيام بهذا الإجراء والحكومة أيضاً⁽⁴⁾.

وقد أشارت المادة 82 من القانون العضوي 12-16 إلى أنه يمنع التعيين في لجنة التحقيق الأعضاء أو النواب الذين وقعوا على اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة وهذا قد تقدم ذكره أيضاً عند التعرّيج إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة إلا أن هذه المادة جامعة تخص الغرفتين معاً، ولعل الدافع

(1) المواد 101-102-103 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(2) المادة 104 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(3) تنص المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 على أنه : "تتشأ لجان التحقيق وتبأشر أشغالها طبقاً لأحكام الدستور والقانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة وقد تم تقريرها فور انتهاء أشغالها".

(4) المادة 79 من القانون العضوي 12-16.

من اشتراط هذا، إسناد التحقيق إلى أعضاء لا قبل لهم بالموضوع المراد التحقيق فيه، وهو ما يعيق قدرة اللجنة على جمع الحقائق والمعلومات⁽¹⁾، وقد اشترط كل من الدستور والقانون العضوي 12-16 على أنه لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق في وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق ذات الإجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف ويبلغ الرئيس الغرفة المعنية اقتراح اللائحة المقبول إلى الوزير المكلف بالعدل قصد التأكد أن الوقائع موضوع التحقيق ليست محل إجراء قضائي قبول إحالته على اللجنة المختصة بالموضوع⁽²⁾ وهذا من بين الجديد الذي جاء به التعديل الدستوري الأخير، وحسب رأينا أمر طبيعي كونه يجنب المجلس تضییع وقته في تحقيقات متتالية في ذات الموضوع ويؤدي بالنتيجة إلى تفرعه لباقي مهامه التشريعية والرقابية .

إن الإشكال الذي لم تتطرق إليه النصوص المنظمة لهذا الشأن ، هو إنشاء لجان تحقيق حول موضوع محدد ثم يرفع هذا الأخير أمام الجهة القضائية، فهل تباشر اللجنة عملها على اعتبار أنها الأولى التي مارست هذا الإجراء وأن لا سلطة تعلو على سلطة، خاصة وأن النص لم ينظم هذه الحالة ، أو تتوقف عن عملية التحقيق ، وهذا الأمر يستلزم لا محالة إعادة النظر فيه لأن تركه على هذا الوضع يترك لا محالة مؤسسات الدولة وهذا يخل لمبدأ بين السلطات⁽³⁾.

كما أنه لا يكفي اختيار مكتب اللجنة فقط، إنما ينبغي أن تجتمع اللجنة لإعداد نظامها الداخلي المحدد لضوابط سيرها، وطبيعة المهام المسندة إليها ورسم جدول أعمالها⁽⁴⁾، والتحديد المسبق للأشخاص المستجوبين أو الوثائق والمستندات المراد فحصها، أو المرافق المراد تعيينها، وأن تعين أي مكان وأن تطلع على أية معلومة أو وثيقة لها علاقة بموضوع التحقيق ما عدا الوثائق التي ذكرت

(1) المادة 180 م الدستور الحالي والمادة 80 من القانون العضوي 12-16.

(2) أنظر ميلود ذبيح، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص 147.

(3) أنظر ميلود خيرجة، مرجع سابق، ص 60.

(4) المادة 105 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

على سبيل الحصر في المادة 89 من القانون العضوي 12-16 والمتمثلة في التي تكتسي طابعا سرياً واستراتيجياً تهم الدفاع الوطني والاقتصاد وأمن الدولة الداخلي والخارجي مع تبرير مقدم من طرف الجهات المعنية لهذا الشأن، ويرسل رئيسا المجلسين حسب الحالة إلى الوزير الأول طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة ويضبط البرنامج معه هذا في حال الاستماع إلى الحكومة وقد يكون استدعاء مرفوقا بمخطط المعاينات والزيارات يوجه إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها، ويعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير وتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها⁽¹⁾.

لكن السؤال المطروح حول ما إذا كان للجنة التحقيق البرلمانية سلطات قاضي التحقيق وهي توقيع عقوبة على الحكومة عند تخلف أحد أعضائها عن الحضور ؟ أو الامتناع عن التصريح ؟ أو على الأقل إحالتهم إلى المحكمة المختصة قصد النظر في دعوتهم ومحاكمتهم .

إن النصوص القانونية المنظمة لهذا الإجراء جاءت خالية من أية سلطة تتخذ إذا حدث مثل هذا، لأن منح هذا الاختصاص وتقرير الجزاء ما عدا الذي تطلبه السلطة القضائية، يعتبر خروجاً على قاعدة مبدأ الفصل بين السلطات، زيادة على هذا فإن لم يحدد إجراءات استدعاء الأشخاص غير المنتمين للأسلاك المذكورة أعلاه، الأمر الذي يضيق ويضعف أعمال هاته الوسيلة الرقابية⁽²⁾.

(1) المادة 85 من القانون العضوي 12-16.

(2) أنظر وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص 355.

ونظرا لشدة حساسية ممارسة هذه الآلية فإنه يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيد وبالسرية في تحرياتهم ومعاينتهم ومناقشتهم حفاظا على استقرار مؤسسات الدولة⁽¹⁾، هذا من ناحية ومن جهة أخرى قد تقضي تحرياتهم إلى أن القضية محل التحقيق يكون تقرير اللجنة الصادر بشأنها ايجابيا.

وفي سياق آخر وبالنسبة للنطاق الزمني لعمل لجان التحقيق، نلاحظ أن واضع القانون كان حاسما عندما حدد نهاية مهمتها بإيداع تقريرها على الأكثر بانقضاء، أجل سنة (06) أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشاء اللجنة، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها⁽²⁾.

إن أجل ستة (06) أشهر هي مدة معقولة لاسيما وأنه قابل للتمديد بما يسمح للجنة بأداء مهامها في أحسن الظروف بعيداً عن ضغوط الوقت، لكن واضع القانون العضوي 16-12 لم يحدد المدة القصوى عند طلب اللجنة التمديد في حين نجد أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المادة 69 فقرة 3 نص على أن التمديد يكون مرة واحدة ولا يتعدى ستة (06) أشهر، بينما نجد أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 شأنه شأن القانون العضوي 16-12 لم يحدد المدة القصوى للتمديد، فحبذا لو أنهما تبنى حكما مشابها للنظام الداخلي للغرفة الأولى .

ذلك أنه في حالما إذا كان التمديد لمدة قد يؤدي إلى نسيان عمل اللجنة من قبل الرأي العام بل ومن قبل البرلمان نفسه، بالمقابل نلاحظ أن معظم النظم القانونية المقارنة تميل إلى عدم إلزام لجان التحقيق البرلمانية بإنهاء عملها في أجل محدد كما هو الحال في ألمانيا مثلا، فبلغت مدة عمل

(1) المادة 83 من القانون العضوي 16-12.

(2) المادة 81 من القانون العضوي 16-12.

بعض اللجان حوالي ستة (06) سنوات، ونفس الشيء في إيطاليا حيث بلغت مدة عمل اللجنة حول المافيا حوالي ثلاثة عشر (13) سنة⁽¹⁾.

الفرع الثاني : تطبيقات التحقيق البرلماني ومصيره

إن سلطة التحقيق المعهودة للهيئة التشريعية ، لمراقبة النشاط الحكومي ، له غاية وهدف يسعى النواب من خلاله لتحقيق ما هو مطلوب منهم دستوريا ، لذا نسعى من خلال هذا تبيان الغاية من مباشرة التحقيق والجزاء المترتب عنه (أولا) ، ثم عرض بعض تطبيقات التحقيق الذي قام به النواب لتقييم مدى فعالية الأداء البرلماني (ثانيا)

أولا : مصيره

التحقيق البرلماني حسب ما تقدم قوامه أمور أربعة : جهاز يتولاه وموضوع ينصب عليه وسلطات لازمة لحسن تمامه واحتمالية نشر تقريره، وكما سبق وأشرنا إلى أن لجان التحقيق مرتبطة بقيد زمني لإعداد تقريرها، وعلى إثر هذا إذا ما أنهت اللجنة تقرير بحثها ، تتداول في شأنه وتصوت عليه بالأغلبية وتحيله إلى مكتب إحدى المجلسين حسب الحالة ويبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يوزع على النواب أو الأعضاء⁽²⁾ ، وعند جلسة المناقشة يعرض رئيس اللجنة أو المقرر عرضا عن محتوى التقرير ويبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا، أو جزئيا لأن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هما اللذان يقرران نشر التقرير بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية كل هذا بعد رأي الحكومة⁽³⁾.

(1) أنظر محمد هاملي، مرجع سابق، ص 164.

(2) المادة 863 من القانون العضوي 16-12.

(3) المادة 87 من القانون العضوي 16-12.

ولأن التقرير قد يرتب براءة الحكومة أو إدانتها، فقد أتاحَت الفقرة الأخيرة من المادة 87 من القانون العضوي 16-12 للمجلس المعني إذا اقتضى الأمر ذلك فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير وفي بعض النظم لا تكتفي المجالس بعرض تقرير اللجنة ومناقشته ، بل قد تلجأ إلى نشره مباشرة وهو اتجاه غالبية النظم، وبعضها يقيد النشر بموافقة المجلس وبعضها يفتح المجال للنشر إلا ما اعترض عليه المجلس⁽¹⁾.

إن رصد مسار التحقيق البرلماني في التجربة الجزائرية هو محتشم وبطيء ومتناقل بالنسبة للغرفة الأولى ومحجم نهائيا عن توظيفه من طرف الغرفة الثانية وهذا راجع إلى مجموعة من القيود والشروط التي تفرضها القوانين المنظمة لمباشرة عملية التحقيق البرلماني ومن بينها :

يستلزم لإنشاء لجنة التحقيق توقيع لائحة من قبل (20) عشرون نائبا أو عشرون (20) عضوا، وهذا الشرط يهدف إلى منع المعارضة من ممارسة وظيفتها وحققها في الرقابة، لأنه لا يمكن تصور أن نواب الأغلبية البرلمانية يتخذون مبادرة بإنشاء لجان تحقيق تتصيب على عمل الحكومة المساندين له، إضافة إلى ذلك نجد أن عنوان التحقيق يكون في قضية ذات مصلحة عامة فهذا يعد غامضا وغير محسوم لأنه لا يوجد معيار واضح وسليم يحدد لنا أن موضوع التحقيق هو ذات مصلحة عامة أولا وهذا يجعل النواب متخوفون من اللجوء إلى ممارسة هذا الإجراء لأنه قد يلقون الرفض بدعوى أن القضية ليست ذات مصلحة عامة، إلا أنه الأصل في مهام لجان التحقيق البرلمانية تظل دائما ضمن

(1) أنظر ميلود ذبيح، رقابة البرلمان على الحكومة بآلية التحقيق البرلماني، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني مجلة محكمة سداسية الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية عدد 01، 2011، ص 159.

ما هو مقرر في مخطط عمل الحكومة المصادق عليه من طرف البرلمان ومضمون النصوص القانونية المصادق عليها من طرف البرلمان⁽¹⁾.

باستقراء نص المادة 85 من القانون العضوي 16-12 يتبين لنا أنه في إطار ممارسة لجان التحقيق عملها منحت لها بعض الصلاحيات لمعينة أي مكان أو الاستماع إلى الأشخاص وكما بينها سابقا وأن تطلع على أية معلومة، أو وثيقة ترى لها علاقة بالموضوع ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني، والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وهنا يثار التساؤل حول المقصود بالإستراتيجية؟ فإذا تم استبعاد مجال الدفاع الوطني فهذا منطقي ومعقول أما المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني فيشكل إخراجها من مجال تدخل لجان التحقيق تقليصا لسلطات البرلمان في رقابة الحكومة، كما نتساءل عن من المسؤول في تقدير هذه المسألة؟ إن أعضاء لجان التحقيق قد تتوفر لديهم بعض الخبرة، مثلهم مثل أعضاء الحكومة تماما يمكنهم تقدير المسائل الإستراتيجية والوثائق التي يمكن الاطلاع عليها ومدى خطورتها حتى لا يتم تسريبها ونشرها حفاظا على مصالح البلاد⁽²⁾.

إن التنصيب على عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق عند قيامها بوظيفتها الرقابية انه يعد تقصيراً جسيماً يدون في التقرير لم يتبع بأنه جزء يذكر وهذا يفرغ هذا الشرط من هيئته بخلاف ما اعتمدته بعض الدول فقد خولت دساتيرها وقوانينها للجان التحقيق سلطات واسعة في هذا المجال ومنها أمريكا ، فعند الاستماع للشهود يكون بواسطة التكليف بالحضور الذي يرتب عدم الامتثال له نفس

(1) أنظر عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص 66.

(2) أنظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، مرجع سابق، ص 155.

الجزء الذي يترتب عن عدم الامتناع في قانون العقوبات، كما أن لها كذلك سلطة تحليف الشهود اليمين والإجابة عن أسئلتها وإلا عدو مذنبين ويعاقبون جزائياً⁽¹⁾.

أما في فرنسا فإنه على الرغم من الفراغ القانوني الذي أحدثه صدور الأمر التنظيمي لسنة 1958 بشأن سلطات لجان التحقيق ظلت ذلك الوقت توظف الإجراءات التي كان متعارفا عليها في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، إلا أن هذا الفراغ القانوني ساهم في الحد بشكل كبير من سلطات هذه اللجان ومن نطاق تحرياتها نظراً لغياب بعض القواعد المؤطرة لهذه العملية وهذا ما جعلها تصطدم بعدة مشاكل ناجمة عن عدم تجاوب الإدارة أو المعنيين بالأمر أحيانا مع بعض مطالبها ، إلا أن هذه الوضعية تم تجاوزها مع إدخال تعديلات على الأمر التنظيمي رقم 58-1100 بمقتضى قانون 1992، حيث نص هذا التعديل على عقوبات صارمة ضد الأشخاص الذين يمتنعون عن الاستجابة لاستدعاءات اللجنة بالإدلاء بالشهادة أو رفض أداء القسم أو تزويدها بالوثائق المطلوبة ضد الأشخاص الذين يثبت في حقهم إتيان لشهادة زور أو التأثير على الشهود أو الإدلاء بوثائق مزورة.⁽²⁾

إن المادة 86 من القانون العضوي 16-12 غفلت في مضمونها عن المدة التي يتسلم فيها النواب أو الأعضاء التقرير، ونفس المنحنى هذا به واضع النظم الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بخلاف النظام الداخلي للغرفة الأولى لسنة 2000 الذي لم يتم تعديله بعد، قد أشار في مادته 69 على أن التقرير يوزع على النواب في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً ابتداء من تاريخ استلام الرئيس التقرير إذ كان بالأحرى على واضع القانون أن لا يغفل عن مسائل جوهرية كهاته ككل لأن الغاية من

(1) أنظر ميلود ذبيح ، رقابة البرلمان على الحكومة بآلية التحقيق البرلماني ، مرجع سابق، ص 162.

(2) le paragraphe 3 de l'article 6 de l'ordonnance N° 58-11-00 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des ensembles parlementaires comme elle été modifiée par la loi N° 77-807 du 19 juillet 1997 et la loi N° 97-698 du 20 juillet 1991 et la loi N° 92-1336 du 16 décembre 1992.

التعديل، أو الإلغاء معالجة مسائل لم يتم التنصيص عليها من قبل كما هو الشأن في مسألة مناقشة التقرير من طرف النواب، أو الأعضاء حيث استبعدوا واضع القانون بصفة نهائية وهو أمر غير مفهوم⁽¹⁾.

ولما أتاحت المادة 87 من القانون العضوي 16-12 إمكانية نشر التقرير كليا أو جزئيا فإنها قيدته بأسبقية اقتراح مكتب ورؤساء المجموعات البرلمانية وبقيده آخر يصعب تجاوزه، وهو القيد الوارد في عبارة " بعد رأي الحكومة" وهذا يعني أن المجلس المعني مطالب وملزم باستشارة الحكومة في اتخاذ قرار النشر أو لتبرير عدم النشر، إلا أن الإشكال المطروح حينما يكون مضمون التقرير ضد الحكومة فإنها ولا يشك ترفض نشره وقد ترفض التحقيق برمته⁽²⁾.

وهنا نتساءل عن رأي الحكومة في هذا هو استشاري استثنائي، أو رأي ملزم يجب التقيد به؟؟ إن نشر التقرير اعتد آخر ورقة ضغط تم التضيق عليها ، وأن رأي الحكومة ملزم وجب التقيد به وهو ما أثبتته التجربة البرلمانية الجزائرية في هذا الموضوع، حيث أضحي نشر التقرير هو الاستثناء والأصل هو عدم نشره، مما جعل سلطة البرلمان غير ذات أثر، ومن ثم لا تستطيع السلطة التشريعية توقيع جزاء مباشرة على السلطة التنفيذية ومن هنا تبين عجز لجان التحقيق عن تحقيق الغرض منها ، نتيجة هذه الشروط والإجراءات المعقدة لم تعد تعكس تلك الوسيلة المعدة لرقابة نشاط الحكومة بالمعنى الدقيق، بل أبقتها مجرد وسيلة استعلامية فقط⁽³⁾.

(1) أنظر إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص 213.

(2) ميلود ذبيح، رقابة البرلمان على الحكومة بالية التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص 162.

(3) أنظر إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص 213.

رغم كل هذا فإن لجان التحقيق بوسعها التأثير على الحكومة ومن شأنها أن تهز مركزها بشكل غير مباشر أمام رئيس الجمهورية ، وهذا ما يمكن استخلاصه من إلزام واضع القانون رئيسا مجلسي البرلمان على حد سواء بتبليغ تقارير عمل لجان التحقيق إلى رئيس الجمهورية الذي بوسعه أن يقلل الحكومة أو أحد أعضائها استناداً إلى التقرير المقدم إليه، كما أنه قد تضعف قيمة الحكومة أمام الرأي العام مما يجعلها محل عرضة للنقد من طرف رئيس الجمهورية وإذا كانت لا تتحمل فحتماً تقدم استقالتها⁽¹⁾.

ثانياً: تطبيقاته

نحاول عرض بعض تطبيقات لجان التحقيق خلال بعض العهود التشريعية التي تم نشر تقريرها⁽²⁾.

خلال الفترة التشريعية الأولى نلاحظ أن المجلس وافق على اقتراح لائحتين يتضمنان إنشاء لجنة تحقيق:

1- لجنة تحقيق حول العقد المبرم بين الشركة الوطنية سوناطراك و شركة ألبازو الأمريكية، بشأن بيع الغاز الطبيعي للولايات المتحدة الأمريكية، وأنشأت بتاريخ 25 ديسمبر 1980 ودام مدة عملها ستة (06) أشهر إضافة إلى شهرين (02) كتمديد ، ولم يتم نشر التقرير.

2- لجنة للمراقبة حول تسيير الشركة الوطنية لأشغال البحرية ، أنشأت بموجب لائحة صادق عليها المجلس بتاريخ 19 جانفي 1981 ، وإن كان المجلس رفض التقرير الذي قدمته اللجنة في جلسة مغلقة دون أن يرتب عليها نتائج 02 جويلية 1981 وتم حل اللجنة.

(1) أنظر ميلود خيرجة، مرجع سابق، ص 64.

(2) انظر ، شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص 376-377

أما خلال الفترة التشريعية الثانية لم يكن لآلية التحقيق البرلماني أي مبادرة تذكر.

وخلال الفترة التشريعية الثالثة فقد وافق المجلس على إقتراح ثلاث 03 لوائح لإنشاء لجان

تحقيق :

1- لجنة تحقيق بتاريخ 13 ماي 1990 عقب تصريح وزير حول وجود رشاي أنشأت لجنة تحت

عنوان قضية 26 مليار ودامت ستة (06) أشهر ونشر التقرير بعد عرضه على المجلس.

2- لجنة تحقيق بتاريخ 15 ماي 1990 لبحث سير الفرقة الوطنية للتجارة وقد صادق عليه المجلس

ودام ستة (06) أشهر ، وأحالته الحكومة على القضاء ، ونشر التقرير

وخلال الفترة التشريعية الرابعة أنشأت ثلاثة لجان تحقيق :

1-لجنة تحقيق بتاريخ 23 نوفمبر 1997 حول سير الانتخابات ودام عملها ستة 06 أشهر وتم

تمديدتها ستة أشهر أخرى ، وتم نشر تقرير اللجنة .

2- لجنة تحقيق بخصوص الحصانة البرلمانية بتاريخ 24 نوفمبر 1997 على ما حصل من إهانة

للنواب ، وتم توزيع التقرير على النواب .

3- لجنة تحقيق بتاريخ 30 أبريل 2000 على إثر الأحداث التي حصلت في بعض ولايات الوطن

ودام عملها ستة 06 أشهر و ثلاثة 03 أشهر أخرى ، ولم يتم نشر التقرير.

وفيما يتعلق بالفترة التشريعية الخامسة :

1- لجنة تحقيق بتاريخ 25 جانفي 2001 كان موضوعها التعدي على حصانة النواب دامت ستة 06

أشهر .

2- لجنة تحقيق بتاريخ 25 جانفي 2004 فيما يتعلق الممارسات الغير الشرعية لبعض الولاة ودامت ستة 06 أشهر ولم ينشر التقرير .

3- لجنة تحقيق بتاريخ 25 جانفي 2004 حول طرق إنفاق المال العام ودامت ستة 06 أشهر ولم ينشر التقرير .

المطلب الثاني

المعارضة البرلمانية

يختلف مفهوم المعارضة السياسية لدى فقهاء القانون الدستوري معناه من مفهوم لآخر حسب طبيعة نظام الحكم محل الدراسة، ودرجة التطور الدستوري والسياسي لتلك الدولة ومدى الضمان في النصوص والقوانين للحقوق والحريات للمواطن خاصة تلك التي تخص الحياة السياسية كقانون الانتخاب وقانون الأحزاب السياسية ، والمعارضة البرلمانية أو السياسية حتى تستطيع التوسع في المجالس النيابية والحصول على ثقة المواطنين لابد لها من تحديد أهدافها وغاياتها بدقة ووضوح وأن تعمل على وفق آليات ووسائل محددة قانونا تؤطر أنشطتها متبعة الوسائل السلمية في عملها، وعليه من خلال سيتم التطرق الى مفهوم المعارضة البرلمانية وأهدافها والحقوق الدستورية التي منحتها.

الفرع الأول: مفهوم المعارضة البرلمانية و أهدافها.

من خلال هذا الفرع سيتم إعطاء نبذة حول المعارضة السياسية وتبيان مفهوم المعارضة لغة واصطلاحاً ومدى مشروعيتها ليلي بعد ذلك تحديد غاياتها وأهدافها.

أولاً: مفهوم المعارضة البرلمانية.

قبل الخوض في مفهوم المعارضة البرلمانية لابد من الإشارة إلى من يمارس هذا الحق الدستوري أو القانوني ، ألا وهو الحزب السياسي المكون من مجموعة أفراد هدفها التعبير عن آراء ومواقف ومصالح وتطلعات أعضائه ومؤيديه وكذلك عن خياراتهم السياسية بغية الوصول للممارسة السلطة، وقد يكون الحزب السياسي منظم ويمتلك هيكلية داخلية مترابطة ومتماسكة بقوة وقائمة على التسلسل في الوظائف والمسؤوليات من القاعدة حتى القمة يساعده في ممارسة العمل النيابي وفي المقابل نجد أن هناك أحزاب غير منظمة ،وتعد التي لا تمتلك بنية داخلية متماسكة راجع لعوامل عدة منها ما يكون عامل تباعد الاتجاهات داخل الحزب، او قد يكون الحزب يتبنى فكرة ترك المجال واسعاً أمام المعارضين للتعبير عن آرائهم ومواقفهم بحرية وهذا التوجه قد لا يساعد النواب في ممارسة العمل النيابي⁽¹⁾.

ومن بين أهداف ممارسة هذه الأحزاب للعمل النيابي هو الوقوف في وجه الحكومة التي يمكن أن تتعسف في استخدامها لسلطانها والوقوف في وجه الأحزاب التي تؤيد العمل الحكومي بغض النظر عن ما إذا كان المعارض حاصل على أكبر عدد من المقاعد أو أقلها ، وعليه فإن من خلال هذا يبدأ مفهوم المعارضة والذي يعود لفظه المعارضة في المعنى اللغوي الى فعل (عرض) (يعرض) والذي له مدلولات مختلفة في سياق كل جملة كقولك عرض الشيء عليه أي عرضه للمشاهدة ويقال اعترض طريقه أي منعه، وفي الاصطلاح لها معنيان أحدهما عضوي شكلي ويقصد به القوى والهيئات التي

(1) أنظر، عصام سليمان ،مدخل الى علم السياسة، دار النضال للطباعة والنشر والتوزيع بيروت، الطبعة الثانية منقحة ومزودة، 1989 ص 94.95.

تراقب عمل الحكومة وخطها، والآخر موضوعي ويقصد به الفعاليات والأنشطة المتمثلة في انتقاد الحكومة ومراقبة خططها وأنشطتها.

فالمعارضة غالباً ما تمارسها أقلية تعارض الأغلبية المساندة لها بغية الوصول الى دوايب الحكم واسقاط الأغلبية والتي قد تكون هذه الأخيرة في يوم من الأيام هي مُعارضة⁽¹⁾، وحتى يتحقق هذا المسعى الذي تطمح اليه لابد من وجود تعددية حزبية في تلك الدولة وتسمح لها بالتحالف مع الاحزاب الأخرى اذ أنه لعدد الأحزاب تأثير مباشر على عمل الأنظمة السياسية، وبالتالي الدول التي تعتمد نظام الحزب الواحد لا يمكن ان يبرز فيه ما يسمى بالمعارضة وانما انقسام، لأنه يسمح لحزب واحد ممارسة العمل السياسي، حجتهم في ذلك تحقيق الوحدة الوطنية، لكن لتحقيق نوع من الديمقراطية يقتضي وجود تعددية وأحزاب تتعاون لتحقيق برامجها وقد تأخذ التعددية صورتين:

الأولى: قد يكون نظام يدور فيه النشاط السياسي بين حزبين أساسيين يستقطب الرأي العام، وقد يوجد الى جانبيهما أحزاب أخرى ولكن تأثيرها يكون شبه معدوم في الحياة السياسية ويمكن التمييز في النظام بالتعددية المرنة والجامدة، وهذه الأخيرة يكون فيها حزبان أو أكثر يتسمان ببنية داخلية صلبة ومتشددة كحزبي العمال والمحافظين في بريطانيا، أما الثانية : هي التعددية المرنة والتي يكون فيه حزبان حاصلان على أكبر عدد من المقاعد ولكن حاصلة تحالفات مؤقتة بين اتجاهات متعددة كالحزب الديمقراطي والحزب الجمهوري في الولايات المتحدة الامريكية².

وقد نص المؤسس الدستوري الجزائري في الفصل الثاني المعنون بالسلطة التشريعية الواقع في الباب الثاني: تنظيم السلطات في المادة 114 منه على أنه تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها

(1) أنظر، سريست مصطفى رشيد أميدي، المعارضة السياسية والضمانات الدستورية لعملها دراسة قانونية سياسة

تحليلية مقارنة، مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر، العراق، 2011، ص، 31.

(2) أنظر، عصام سليمان، مرجع سابق. ص:100.

من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية ، وهذه الصلاحية لم تذكر سوى في التعديل الدستوري في القانون 01-16 كما لا ننسى القانون العضوي رقم: 16-10 المتعلق بالأحزاب السياسية والذي يسمح بوجود أحزاب تعمل في جو تنافسي فيما بينها ورقابي اتجاه الحكومة⁽¹⁾ ومن ثم يمكن القول أن المعارضة وسيلة مهمة لتحقيق مبتغاها المنفعة العامة والصالح العام وأن تكون معارضة شرعية تعارض أفكار وتوجهات أحزاب أخرى لتطبيق أفكارها وبرامجها لا غير⁽²⁾.

وفي هذا الإطار بما اننا أشرنا إلى بعض النظم، نسوق نموذج المعارضة غير الشرعية حدثت قبل وبعد وفاة النبي صلى الله عليه وسلم، وعليه في حياته صلى الله عليه وسلم عانى ما عاناه من بني قومه قريش من معارضتهم له ولدعوته ونشر الدين الإسلامي والصراع الذي خاضه النبي صلى الله عليه وسلم من قبيلة بنو النضير وبني قريضة، واستمرت أشكال المعارضة حتى بعد وفاته ومن الذين آمنوا معه، وما وقع في زمن الخليفة أبي بكر الصديق رضي الله عنه مع اهل الردة حيث قال الذهبي رحمه الله: لما اشتهرت وفاة النبي صلى الله عليه وسلم بالنواحي ارتدت طوائف كثيرة من العرب عن الإسلام ومنعوا الزكاة فنهض أبو بكر رضي الله عنه لقتالهم فأشار عليه عمر وغيره لئلا يقاتلهم ، فقال أبو بكر الصديق رضي الله عنه لو منعوني عقالا أو عناقا كانوا يؤدونها الى رسول الله صلى الله عليه وسلم لقاتلتهم على منعها فقال عمر رضي الله عنه كيف تقاتل الناس وقد قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "أمرت ان أقاتل الناس حتى يقولوا لا إله إلا الله محمد رسول الله، فمن قالها عصم مني ماله ودمه الا بحقها وحسابه على الله تعالى" فقال أبو بكر رضي الله عنه : والله لأقاتلنَّ

(1) المادة 144 من دستور 1996، المعدل والمتمم.

(2) أنظر سريت مصطفى، مرجع سابق، ص: 28.

من فرق بين الصلاة والزكاة، فإن الزكاة حق المال وقد قال "الا بحقها" قال عمر رضي الله عنه فو الله ما هو الا أن رأيت الله شرح صدر أبي بكر للقتال فعرفت أنه الحق. رواه البخاري ومسلم⁽¹⁾.

ثانياً: أهداف وغايات المعارضة البرلمانية

إن المعارضة البرلمانية كما تقدم سابقاً، لا تعني بالضرورة المضادة المطلقة في كل الأحوال وإنما يطلق المعارضة على الدور السياسي الذي تمارسه الأقلية في مواجهة الأغلبية الحاكمة القضية المهمة في موضوع المعارضة والتي يجب أن تكون واضحة ابتداءً أنها ليست خارج النظام وخارج القانون بل هي جزء من النظام العام وتأخذ شرعيتها من التزاماتها بالقانون وبقواعد الحكم العامة التي يلتزم بها جميع أعضاء الجماعة السياسية وبذلك تسعى المعارضة الى تحقيق أهداف تختلف من دولة لأخرى باختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي تمر بها الدولة.

فقد تكتفي بتوجيه النقد ومكامن الخلل والقصور للممارسات الخاطئة التي تقوم بها الدولة عبر الوسائل المرخص لها قانوناً بذلك وقد تقوم بتقديم النصائح وتقديم الاقتراحات لمساعدتها على إيجاد الحلول المناسبة للآزمات القائمة⁽²⁾.

وقد كان النبي صلى الله عليه وسلم والخلفاء من بعده لا يستقبلون بتدبير الشؤون غير ما فرض عليهم من الله عز وجل بل يرجعون إلى أولي الرأي من الصحابة فالرسول صلى الله عليه وسلم أخذ برأي سلمان الفارسي رضي الله عنه في غزوة الخندق، وكان أبو بكر رضي الله عنه اذا نزل به أمراً دعا كبار الصحابة من المهاجرين والانصار وتشاوروا وكان عمر والراشدون من بعده على نفس

(1) أنظر الامام الحافظ جلال الدين السيوطي، تاريخ الخلفاء، راجعه وعلق عليه جمال محمود مصطفى، دار الفجر للتراث، القاهرة، الطبعة الثانية، 2013. ص 60.

(2) أنظر سريت مصطفى رشيد أميدي، مرجع سابق ص 57.

المنوال ومجلس الشورى الذي جمعه أبو بكر في قتال أهل الردة و مجلس الشورى الذي جمعه عمر رضي الله عنه للتشاور في وضع الخراج على أرض السواد وما امتنع رجال الشورى بالمجلس في ابداء كل واحد منهما ما عنده من رأي وحجة، فقد كان الحجاج بن يوسف أمير العراق في خلافة عبد الملك بن مروان مطلق الحرية عام النفوذ في ولايته، يملك كل ضروب التعزير وحبس وضرب على ما يراه من الأعضاء ولا يعترضه الخليفة على ما قام به ولا شخص آخر، ولم يكن ما يسمى بالمفهوم الحالي مصطلح المعارضة، ولم يكن هناك قانون ينظمها باعتبار أحكام الشريعة الإسلامية ختمت بوفاة النبي صلى الله عليه وسلم، ولكن حددت هذه السلطة في عهد الخليفة عبد الملك بن مروان نتيجة الاعتراضات والشكاوي المقدمة وهذه الشورى كانت كفيلة بالحد من سلطات الخليفة المطلق وسير الاعمال الإدارية في طريق معتدل⁽¹⁾.

والمعارضة في الأنظمة السياسية تطور أهدافها وتطالب بالمشاركة في الحياة السياسية والتي تبدأ من أدنى درجاتها في حق التصويت وحرية تشكيل الأحزاب والانتماء إليها وصولاً إلى السلطة السياسية للدولة وعلى سبيل المثال كثيراً ما تكون المعلومات حبيسة أدراج مكاتب أصحاب القرار ولا تصل إلى المواطنين والأحزاب المعارضة لاسيما التي ليس لها تمثيل نيابي فيتم تشريع القوانين دون أن يتمكن المواطنين وقوى المعارضة السياسية ابداء آرائهم وملاحظاتهم عليها لهذا فان تشخيص الأخطاء والنواقص الموجودة في القوانين والأنظمة ومعالجتها قبل صدورهم أسهل منها بعد الصدور والمعارضة الجدية في متابعة قرارات ونشاطات الحكومة فلا تقوم بالاعتراض على كل القرارات بغية تشويه سمعتها لدى أبناء المجتمع والبحث عن العيوب والنواقص فقط بل يكون هدفها النهائي خدمة المواطنين وتحقيق الصالح العام لذلك فان أي نقد يوجه للحكومة أو لقانون ما أو لقرار لابد أن يرفق

(1) أنظر عبد الوهاب خلاف : السلطات الثلاث في الإسلام التشريع القضاء التنفيذ، دار القلم للنشر والتوزيع،

بحلول وبدائل ترى المعارضة أنها مناسبة، والسلطة الحاكمة تختار من بينها الأسهل والأصلح والهدف النهائي لكل معارضة هو الوصول الى السلطة عبر الوسائل الدستورية والسلمية ومن بينها الانتخابات الدورية التي تكفل التداول السلمي على السلطة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الحقوق الدستورية للمعارضة البرلمانية في ظل القانون 01-16

لعلّ التنصيص على المعارضة البرلمانية في التعديل الدستوري الأخير والاعتراف لها بحقوق دستورية جعلها تتمتع بمركز قانوني مهم، وهذا من خلال الوسائل والاليات الدستورية التي منحت لها بحيث يد خطوة إيجابية نحو مؤسسة المعارضة البرلمانية وتمكينها من وسائل العمل البرلماني ، وإرساء التوازن على مستوى المؤسسات الدستورية عموما وعلى مستوى المؤسسة التشريعية خصوصا، وعليه سيتم التطرق حسب الترتيب الدستوري الى الحقوق الدستورية للمعارضة البرلمانية في مجال العمل البرلماني أولا وفي مجال الحياة السياسية ثانيا استنادا الى نص المادة 144 من الدستور الحالي⁽²⁾.

(1) أنظر سريت مصطفى رشيد أميدي، مرجع سابق، ص 57.

(2) تنص المادة 114 من الدستور الحالي على أنه تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الاشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية لاسيما منها:

- 1/ حرية الرأي والتعبير والاجتماع.
- 2/ الاستفادة من الإعانات المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان.
- 3/ المشاركة الفعلية في الاشغال التشريعية.
- 4/ المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة.
- 5/ تمثيل مناسب في أجهزة فرقتي البرلمان.
- 6/ اخطار المجلس الدستوري طبقا لأحكام المادة 187 (الفقرة 3/2) من الدستور بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان.

7/ المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية.

تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة، يوضح النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان كيفية تطبيق هذه المادة.

أولاً: الحقوق الدستورية للمعارضة البرلمانية في مجال العمل البرلماني

منح المؤسس الدستوري الجزائري بموجب المادة 114 من الدستور السالفة ذكرها المعارضة

البرلمانية مجموعة من الحقوق فيما يتعلق بالعمل البرلماني سيتم التطرق إليها على النحو التالي:

أ/ حق المعارضة في المشاركة الفعلية في الاشغال التشريعية

أثبت التاريخ أن السياسات القائمة على الرغم من التنصيب عليها في دساتيرها على عنصر المعارضة البرلمانية فانه في حال المبادرة البرلمانية التي موضوع البحث فانه ترجمت دائما بتقييدها إذ أنه الأصل في الديمقراطيات البرلمانية أن يكون لأعضاء المعارضة حق تقديم اقتراحات قوانين، أو استعمال حق تعديل الدستور فان بالأولى تفحص حقيقة حق المبادرة بغية تبيان للرأي العام المقدار الذي أشرك فيه أعضاء المعارضة في إتخاذ القرار البرلماني والأفكار التي طرحها حول الموضوع المطروح للمناقشة وما يترتب على ذلك من اثر النص وتقييمه ومن ثم المصادقة أو عدم المصادقة عليه⁽¹⁾.

قبل التعديل الدستوري جرت العادة على أنه كانت المناقشات تتم أولاً في المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الامة إلا أنه بموجب التعديل الدستوري 2016 فإنه تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الامة وما عدى هذا فان كل مشاريع القوانين الأخرى تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

(1) أنظر وليم جيل المعارضة البرلمانية دراسة في القانون المقارن، مجلة القانون العام، علم السياسة العدد 5، الجزائرية للكتاب ، 2006 ص:1391.

(2) المادة 137 من الدستور الحالي.

معلوم أنه عند دراسة مشاريع واقتراحات القوانين قد تكون المناقشة عامة مع التصويت أو محدودة أو دون مناقشة⁽¹⁾ وحتى لا نخوض كثيرا في أنماط التصويت سنركز فقط على حقوق المعارضة فيما يتعلق بالمناقشة والتي تجري على مرحلتين الأولى المناقشة عامة والثانية مادة بمادة فإذا تعلق الامر بمشروع قانون يشرع في المناقشة باستماع الى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم المتدخلين حسب تسجيلهم ، أما إذا تعلق الامر باقتراح قانون فتبدأ مناقشته بالإستماع الى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم إلى المستخدمين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق ومنها يتضح لنا أن المعارضة يمكن أن تكون أول من تدخل إذا كان ترتيبها أولي في التسجيل بمناسبة مشاريع القوانين وفي حال اقتراحات القوانين تتدخل عن طرق مندوب أصحاب الاقتراح⁽²⁾.

وتتصب التدخلات أثناء المناقشات العامة على عامل النص، ويتناول الكلمة بناء على طلبه كل من ممثل الحكومة ورئيس اللجنة المختصة مقررها ومندوب أصحاب الاقتراح القانون ما يعني أن هاته الأطراف الثلاثة يمكنهم التدخل في المناقشة كلما أرادوا ذلك.

ويرجع هذا التفصيل الى أهمية تدخلهم لاطلاع النواب على خلفيات النص وأهدافه كما أن تدخلهم قد يكون ردا على تفسيرات أو تأويلات خاطئة لمحتوى النص⁽³⁾.

ما يلاحظ أن هذا الاجراء قد لا يمنح المعارضة حق ابداء وجهة نظرها حول مشروع قانون خصوصا اذا كان ترتيب نواب المعارضة المتدخلين متأخر فالأحرى لو جعل للمعارضة حق التدخل وجوبا في المناقشة لإضفاء عنصر المشاركة الجماعية في انشاء النصوص القانونية ففي كندا مثلا عندما يثار النقاش حول مشاريع واقتراحات القوانين ،وبعد المتكلم الأول باسم الحكومة يكون ممثل

(1) المادة، 29 من القانون العضوي 12-16.

(2) المادة 32 و 33 من القانون العضوي 12-16.

(3) أنظر سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق ص95.

المعارضة أول من يعطى له الحق بالكلام، حتى أصبح بعض النواب ينظرون الى هذا الحق أنه وسيلة هامة للحصول على المعلومات وغالبا ما يصبح طريقة لإحراج الحكومة وزيادة على هذا فإنه يعطي المعارضة الكندية في كل سنة 20 يوما وتسمى أيام المعارضة يمكنها فيها اقتراح موضوع للنقاش في مجلس العموم أو التقدم بانتقادات ضد الحكومة حول المسائل الكبرى ذات المصلحة الوطنية⁽¹⁾.

ان المبادرة بالتشريع سواء كان مشروعا حكوميا أو اقتراحا برلمانيا تتعرض أثناء مراحل سيرها الى تعديلات وتغييرات بهدف الوصول إلى تحقيق ما هو أفضل وهذا ما أكدته الدستور الفرنسي لسنة 1958 حيث اعتبره حقا تبعا ومشتقا مترتبا على حق المبادرة التشريعية⁽²⁾ فبالنظر في النصوص القانونية المنظمة لهذا الشأن نلاحظ أنها أعطت الحكومة أولية في ممارسة هذا الحق عكس النواب الذين اجبروا بقيود عدة منها اشتراط تقييم التعديل من قبل عشرة 10 نواب وأن يكون معللا ويودع لدى مكتب المجلس قبل 24 ساعة من بداية الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل مبررين في ذلك إبعاد تشويه مضمون النصوص القانونية محل الدراسة بالتعديلات الكثيرة⁽³⁾.

ب/ حق المعارضة البرلمانية في تمثيل مناسب بأجهزة غرفتي البرلمان:

إن مشاركة المعارضة في مختلف أجهزة السلطة التشريعية هدفه احترام التعددية الديمقراطية بحيث تسعى بعض البرلمانات جاهدة لإعطاء المعارضة فرصة داخل أجهزة العمل البرلماني مكانا يعكس وزنها السياسي وبالنسبة للبرلمان الجزائري القائم على مبدأ ثنائية الجهاز البرلماني فان لكل مجلس أجهزته ومبادئه حسب ما احتوته المادة 9 من القانون العضوي 16-12 التي حددت كل من

(1) أنظر وليم جيل ، مرجع سابق، ص 1379.

(2) أنظر وليد شريط، السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص 239.

(3) أنظر إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص 110.

أجهزة الغرفتين هي: الرئيس .المكتب، اللجان الدائمة، ويمكن كل غرفة تنشئ هيئة تنسيقية واستشارية ورقابية تحدد في النظام الداخلي لكل غرفة⁽¹⁾.

1 / تولي منصب رئاسة كل من الغرفة الأولى والثانية.

ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية وينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيله المجلس⁽²⁾ وطريق الانتخاب سواء التي تخص الغرفة الأولى أو الثانية فإنها تكون باقتراع سري وفي حالة تعدد المترشحين يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء المجلس، وفي حال عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة يلجأ إلى إجراء دور ثان يتم فيه التنافس بين الأول والثاني المتحصلين على أكبر عدد من الأصوات ، الملاحظة هنا حسب ما تضمنته المادة الخامسة في فقرتها الثانية من النظام الداخلي لمجلس الأمة الذي صدر بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 بينت مدة الدور الأول والثاني على أنها تكون في أجل أقصاه 24 ساعة بينها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 سكت عن هذه المدة قد تكون محل ذكر ضمن النظام الداخلي الذي هو قيد الدراسة وبعد انتهاء الدور الثاني يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية النسبية وفي حال تساوي الأصوات يقدم الأكبر سناً وفي حالة المترشح الوحيد يكون الانتخاب بالاقتراع السري أو برفع اليد ويعلن فوزه بالحصول على أغلبية الأصوات⁽³⁾، المهم في الأمر أن هذه الطريقة لا تضمن أن يترشح لهذا المنصب نواب أو أعضاء من المعارضة أو يمكن القول أنه يستحيل لأنها يمكن أن يكون رئيس إحدى المجلسين أو كلاهما من

(1) المادة 09 من القانون العضوي 16-12.

(2) المادة 131 من الدستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

(3) أنظر المادة 5 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، والمادة 03 من النظام الداخلي سنة 2000

المعدل والمتمم.

المعارضة وشريطة تحقق عكس ما قبل هو تحالف الحزب المعارض مع أحزاب الأغلبية في هذه الحال تصبح المعارضة مشاركة في الحكم ولا يصبح لها أي صفة المعارضة.

2/ تمثيل المعارضة على مستوى مكتب المجلس

يتشكل مكتب كل غرفة من الرئيس ونواب الرئيس وعند الاقتضاء من أعضاء آخرين⁽¹⁾، فإذا كانت هذه المادة تسمح بتوسيع عضوية المكتب المذكور الى أعضاء آخرين فإننا نجد في كل من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة قواعد قد حصرت تشكيلة المكتب والرئيس وتسعة 09 نواب، وخمسة 05 نواب للرئيس في مجلس الأمة كلهم ينتخبون لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد⁽²⁾.

يتفق ممثلو المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي وتعرض القائمة على المجلس للمصادقة عليها وفي حال عدم الاتفاق على ذلك يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية طبقا لمعيار تتفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في المكتب إلا أن هذا المعيار يفتقر الى معيار لمدلول الأغلبية فاذا كان الأمر يتعلق بالأغلبية المطلقة فعندئذ يصبح الحزب الفائز بها فقط حق تعيين نواب الرئيس من بين الأعضاء المنتسبين اليه باعتباره المجموعة المهيمنة وتصبح مصادقة المجلس حينئذ مصادقة شكلية من تحصيل الحاصل. وإذا لم يحصل الاتفاق وفقا للشروط أو الإجراءات المذكورة آنفا فإنه يتم إنتخاب نواب الرئيس بالاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد، وهذا هو الإجراء الأنسب لأن الإنتخاب مسألة يفترض أنها تتعلق

(1) المادة 13 من القانون العضوي 16-12.

(2) المادتان 12/11 من النظام الداخلي سنة 2000 المعدل والمتمم والمادتان 10/9 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سنة 2017.

بالمؤهلين لممارسة مهام نيابة الرئيس ولأن إحتماالية وصول أعضاء من المعارضة لهذه المناصب قد تتحقق وبالتالي فمسألة مشاركة المعارضة في مكتب المجلس وباقي الهياكل مسألة مشروعة ولا ينبغي تجاهلها⁽¹⁾.

ج/ تمثيل المعارضة على مستوى اللجان الدائمة

إن اللجان الدائمة هي مجمل اللجان المشكلة للنشاط البرلماني والمتفرعة عبره من حيث الأعضاء او من حيث المهام على نحو يسمح بتفعيل الرقابة البرلمانية على امتداد كل قطاعات النشاط التي يلامسها العمل الحكومي ، وتُعني اللجان الدائمة بكل مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع على نحو يسمح بمتابعة أنشطة الدوائر الوزارية وتكرس التشاور معها في مجمل القوانين المرافقة لتلك الأنشطة والمهام وكذا مراقبة الأداء الميداني لكل دائرة طبعا وهذا يرجع الى مدى تمثيل هذه المعارضة على مستوى اللجان⁽²⁾.

لم تقيد المادة 134 من التعديل الدستوري الأخير ولا المادة 09 من القانون العضوي 16-12 عدد اللجان لكل غرفة ومهامها تاركان التفصيل لكل غرفة حيث نصت المادة 19 من النظام الداخلي

(1) أنظر محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، مهام أعمال وعلاقات عضو البرلمان، الجزء الثاني ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2017 ص 32.33.

(2) أنظر طرطار ، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 17 سبتمبر 2017 ص، 42.

للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 على أن عدد لجانه هو اثني عشر 12 لجنة بينما نصت المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أنه يتكون من 09 لجان دائمة⁽¹⁾.

ان تشكيل هذه اللجان يتم دائما في بداية الفترة التشريعية لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد بحيث يحق لكل نائب في المجلس الشعبي الوطني أو عضو في مجلس الأمة الانضمام الى لجنة دائمة واحدة ويتم وتوزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها وتساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة نسبة عدد أعضائها مقارنة مع الحد الأقصى لأعضاء اللجنة وترفع هذه النسبة الى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي نسبة 0.50 % وتجدر الإشارة إلى أن لجنة المالية والميزانية تتكون من 30 الى 50 عضوا على الأكثر، في حين يتراوح عدد اللجان الأخرى ما بين 20 و 30 عضو على الأكثر أما الأعضاء غير المنتمين للمجموعات البرلمانية فتؤول مهمة توزيعهم على اللجنة الدائمة الى مكتب المجلس بناء على طلبهم⁽²⁾.

الغاية من التفصيل القليل بخصوص اللجان الدائمة ، توضيح دور المعارضة على مستوى هذه اللجان وحتى يتأتى هذا، لابد من المقارنة بأنظمة أخرى وعلى سبيل المثال النظام التونسي حيث نجد في الفصل 60 من الدستور للجمهورية التونسية أن المعارضة مكون أساسي في مجلس نواب الشعب تتمتع بحقوق تضمن لها تمثيل فاعل داخل هياكل المجلس ونشاطه ويسند إليها وجوبا رئاسة

(1) المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 (الملغى) ، والمادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(2) المواد من 33 الى 36 من النظام الداخلي للأمة لسنة 2000 (الملغى) ، والمادتان 17 و 18 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 .

اللجنة المكلفة بالمالية زيادة على ذلك لها الحق تكوين لجنة تحقيق⁽¹⁾، وعليه يتضح أنه ليس ما يضمن المعارضة في النظام السياسي الجزائري تولى رئاسة لجنة من اللجان بحيث يمكن استبعادها بوسائل مختلفة ولهذا كان يجدر بالمؤسس الدستوري الجزائري أن يحدد لجنة أو أكثر يترأسها ممثل أو عضو من أعضاء المعارضة البرلمانية فقد اكتفت المادة 134 من الدستور بإعطاء صلاحية تشكيل بعثة استعلام مؤقتة حول موضوع محدد، أو وضع معين بغية الوصول الى نتيجة، لكن السؤال المطروح: إذا كان من يترأسها ليس من المعارضة ما الشيء الذي يضمه تشكيلها؟.

د/ جدول أعمال تقدمه مجموعة برلمانية معارضة:

جدول أعمال البرلمان ما هو إلا برنامج يتضمن المواضيع التي تكون محل دراسة في البرلمان وبواسطته يتم ضبط عمل البرلمان وجدولته، لكن في هذا السياق لابد أن نميز بين جدول أعمال دورات البرلمان وجدول أعمال جلسات البرلمان إذ أن الأول سيكون محل دراسة لاحقا والثاني فوري البحث بما يتلاءم والموضوع وعليه فإن المؤسس الدستوري اثر التعديل الاخير وحسب ما يفهم من ظاهر نص المادة 18 من القانون العضوي 16-12 انه تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة⁽²⁾ تاركا التفصيل للأنظمة الداخلية للغرفتين ونظرا لتعذر تعديل النظام الداخلي للغرفة الأولى وصدر النظام الداخلي للغرفة الثانية ستكون الدراسة مع الموجود، وعليه يودع اقتراح مشروع جدول أعمال المجموعة أو المجموعات البرلمانية من المعارضة من قبل رئيسها لدى مكتب المجلس للبت فيه قبل التاريخ المقترح لعقد الجلسة الشهرية بعشر 10 أيام على الأقل ولا يمكن أن يتضمن هذا الجدول الا المسائل التي تعد

(1) الفصل 60 من دستور الجمهورية التونسية ، الصادر في جانفي 2014.

(2) المادة 18 من القانون العضوي 16-12.

من سبيل اختصاصات مجلس الأمة كما ان مدى قبوله نسبي وغير محقق، وبالتالي قد يحتمل رفضه وهذا طبعا لا يكون الا بقرار معلل مبلغ الى رئيس المجموعة البرلمانية التي قدمته⁽¹⁾.

إن التوضيح الذي ذكر آنفا ليس على النحو الذي ذكر في الباب السادس المعنون بإجراء مناقشة جدول أعمال المعارضة البرلمانية من ناحية الترتيب اذ أن واضع القانون بدأ في المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بعبارة تتضمن النهي وقيود وشروط ثم فصل لطريقة العملية لإيداع جدول الأعمال في المادة التي تليها دون أن يحدد المسائل والقضايا التي يتضمنها جدول الأعمال زيادة على هذا فان هناك شرط وقيود جوهري لا يمكن أن يغفل عنه وهو ضرورة الحكومة عند ضبط مكتب كل غرفة جدول أعمال جلساتها⁽²⁾.

إن اشتراط طلب رأي الحكومة في ضبط جدول اعمال جلساتها و لا تشارك فيه مثلما هو الحال بالنسبة لجدول أعمال الدورة قد يكون هذا من أجل التنسيق بين مهام الحكومة وعضائها وبين الجلسات التي يحضرونها إلا أنه من جانب اخر مادامت الحكومة تقحم نفسها في وضع جدول أعمال الجلسات ولا تشارك فيه فبالأكيد لا يتحدد دورها في الاستشارة بقدر ما ستحاول التأثير بطريقة أو أخرى⁽³⁾.

(1) المادتان 85 و86 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سنة 2017.

(2) المادة 17 من القانون العضوي: 16-12.

(3) أنظر عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية ، درا هومة للنشر والتوزيع ، طبعة مزيدة ومنقحة ، 2009، ص 27.

ثانيا: الحقوق الدستورية للمعارضة البرلمانية في مجال الحياة السياسية

إن أهم ما يمكننا التطرق إليه في هذا العنصر فقط النقاط التي تخص موضوع البحث، ومنها دور المعارضة في اخطار المجلس الدستوري والمشاركة في الدبلوماسية البرلمانية إضافة الى هذا رقابة السياسة الخارجية اما الرقابة التي تخص عمل الحكومة فقد تم التطرق اليها سابقا.

أ/ دور المعارضة في اخطار المجلس الدستوري: أقر التعديل الدستوري الأخير الذي جرى على دستور 1996 تبني نظام الرقابة على دستورية القوانين وهذه معهودة دائما الى جهاز خاص يتولاها ممثل في المجلس الدستوري ولا يكون هذا الا بإخطار من قبل شخصيات محدودة متمثلة في رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، أو رئيس احدى الغرفتين كما يمكن لخمسين 50 نائبا أو ثلاثين 30 عضوا كما ان موضوع الاخطار هو عام يقيدته سوى الشرط المحدد في نص المادة 188 من الدستور وهو في حال الدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة عندما يدعي أحد أطراف المحاكمة أن نص تشريعي الذي يتوقف عليه النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور⁽¹⁾.

ورجوعا الى نص المادة 144 من الدستور الجزائري فانه من حق المعارضة اخطار المجلس الدستوري وفقا للمواد السابقة الذكر وبهذا أصبح بإمكان نواب وأعضاء المعارضة في البرلمان اخطار المجلس الدستوري بشأن مختلف النصوص القانونية سواء قبل أو بعد صدورها وبالتالي اصبح من حق المعارضة التوجه الى المجلس الدستوري واخطاره متى شاءت وهذا يعطيها مركزا حقيقيا و دسترت هذا الحق يرمي الى إعادة جر المعارضة الى ممارسة مهامها خلال المؤسسة الدستورية التي تنتمي

(1) المادتان 187 و 188 من الدستور الحالي.

اليها⁽¹⁾ ، وتعد هذه خطوة ايجابية إبان إقرار المؤسس الدستوري الجزائري أن النظام الديمقراطي يقوم على أساس المشاركة الجماعية في صناعة القرار، باعتبار أن النظام الديمقراطي يقوم على أساس المشاركة الجماعية في عملية صناعة القرار و قبول النقد يعد فعلا اشراكا في هذه العملية.

ب/ حق المعارضة البرلمانية المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية: ان الدبلوماسية البرلمانية تعد وسيلة يعبر من خلالها عن مطلب وانشغالات الشعوب في العالم بحيث تعتبر الإطار المناسب الذي يتم عبره التشاور ونقاش منتخبى الشعوب في القضايا والشؤون التي تخص المجتمعات ،وتوضح فيه قواعد الديمقراطية التمثيلية الخاصة بسير البرلمانات وصناعة هذه الدبلوماسية تكون من أعضاء البرلمان لذا يتوجب عليهم تقديم ما يمكن من إسهامات قيمة وجادة كلما دق ناقوس الخطر الذي يهدد السلم والعدل والحرية والكرامة والديمقراطية ، وقد ازدهرت فكرة الدبلوماسية البرلمانية في مجال العلاقات الدولية والتنظيم الدولي المعاصر بسبب العديد من العوامل والاهداف وفي مقدمتها انتشار ظاهر العولمة بشتى فروعها السياسية والاقتصادية والقانونية وما أفرزه من ضرورات الانفتاح والتفاعل معها كافة الدول، وعليه بات لزاما على المؤسس الدستوري الجزائري أن يدستر هذا الحق للمعارضة خلال التعديل الدستوري الأخير بما يضمن لها طرح انشغالاتها ومشاكل المواطنين على الصعيد الدولي⁽²⁾.

وعليه فان هذه الآلية أضحت من أهم النشاطات التي يقوم بها أعضاء البرلمان، خاصة في مجال العلاقات بين الدول اذ تساعد هذه الآلية كثيرا في تحسين العلاقات والتخفيف من حدة النزاع ويكون للمعارضة متنفس يسمح لها التعبير بأريحية عن مصالحها وهذا عنصر مهم كذلك نصت عليه

(1) أنظر، فاطمة الزهراء رمضاني، مرجع سابق ص 137.

(2) المادة 3/91 من الدستور الحالي.

المادة 114 في فقراتها الأولى وتحقيق التعاون مع البرلمان الشقيقة لتحقيق أهداف مشتركة التي لا بد أن تكون دائما ساعية بها الى تحقيق الامن والاستقرار والاستفادة من الخبرات⁽¹⁾.

ج/ مناقشة السياسة الخارجية: إن مناقشة السياسة الخارجية لم تنص عليها المادة 114 من الدستور الحالي على اعتبار ان هذه المادة تنص على المعارضة فقط، ومناقشة السياسة الخارجية تخص كل الفئات السياسية في البرلمان بمختلف توجهاتها إلا أنه تم إدراجها في هذا الموضوع نظرا لما قد يضمن للمعارضة من استغلال الفرصة وبسط رقابتها على الجهاز التنفيذي ، وعليه فإنه يمكن للبرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية ،أو رئيس إحدى الغرفتين على أن تتوج هذه المناقشة بإصدار البرلمان المجتمع بغرفتيه معا لائحة تبلغ الى رئيس الجمهورية⁽²⁾.

إن نشاط السياسة الخارجية معهود أصلا لرئيس الجمهورية دستوريا فهو الذي يقرر ويوجه السياسة الخارجية للأمة⁽³⁾ ومن ثم فإن تمكين البرلمان من مناقشة تلك السياسة الخارجية وإحتمال صدور لائحة وعليه لا بد أولا أن نبين مضمون اللائحة.

فنظرا لوجود قراءات عدة لمضمونها ، فإنه إذا كانت تتضمن انتقاد للسياسة الخارجية طبعاً المعارضة البرلمانية هي من تكون قد بادرت بها ولا يتصور هذا نظرا لوجود أغلبية برلمانية تقف في وجه المعارضة، وفي الحالة العكسية إذا كان مضمونها التأييد، فإن هذا الاجتماع يكون بمثابة مجاملة لتدعيم سياسة الرئيس الخارجية في مواجهة الغير أو رفض موقف يحتاج للمساندة وإضفاء الطابع السياسي والشرعي في مواجهة إتهامات أو ضغوط أجنبية ممارسة على السلطة التنفيذية، إذ لا يعقل في ظل طبيعة النظام القائم تصور قيام البرلمان بالاجتماع ولو بدعوة من أحد رئيسا الغرفتين ومناقشة

(1) أنظر إبراهيم ملاوي مرجع سابق ص:275.

(2) المادة 148 من الدستور الحالي والمادة 99 من القانون العضوي 16-12.

(3) المادة 3/91 من الدستور الحالي.

السياسة الخارجية وعليه فان هذه الأداة لا يمكن ان تكون لمحاسبة الرئيس الا اذا وردت معارضة فعلية تجبر رئيس الغرفة على تبينها ويكون هو ذاته منتم اليها وان يكون رئيس الجمهورية ملتزم بأحكام الدستور وهي شروط لم تتحقق بعد في نظام الحكم الدستوري⁽¹⁾.

(1) أنظر، سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق ص 188.

الباب الثاني

وسائل تأثير السلطة

التنفيذية على البرلمان

الباب الثاني

وسائل تأثير السلطة التنفيذية على البرلمان

بما أن المؤسس الدستوري الجزائري منح للهيئة التشريعية سلطة إقرار المسؤولية للحكومة ومحاسبتها ، نجد أنه مقابل ذلك ، وطبقا لقاعدة توازي الأشكال، واستنادا الى مبدأ الرقابة بين المؤسسات التنفيذية والتشريعية، فإنه منح للسلطة التنفيذية وسائل وآليات قانونية تؤثر بها على السلطة التشريعية ضمانا للحد من تعسفها على القدر الممنوح لها دستوريا ، وحتى لا تتماهى في استعمال سلطتها ، ولترشيد عملها والتنسيق والتعاون لتحقيق الهدف المنشود، وتختلف الوسائل التي تؤثر بها السلطة التنفيذية على البرلمان باختلاف درجة التأثير والموضوعات التي تقصدها هذه الوسائل، فمنها ما تكون مفصوحا عنها صراحة بنص الدستور ومنها ما تكون ضمنية ، وخلال هذه الدراسة لم يعتمد تقسيم هذه الوسائل بحسب عامل التأثير أو على الاعتبار الضمني أو الصريح ، بل اعتمدنا المعيار الموضوعي، أي أن الموضوعات التي تنصب عليها هذه الوسائل، أسقطنا الدراسة في الفصل الأول على التي تسبق العمل التشريعي سواء كانت بطريقة مباشرة أو ضمنية (فصل أول) ، وسيتم نهج نفس المنحى في الفصل الثاني الذي خصص لكيفية تضيق السلطة التنفيذية على سير العمل التشريعي للبرلمان (فصل ثان).

الفصل الثالث

تأثير السلطة التنفيذية على

اختصاص ومكانة السلطة

التشريعية

الفصل الثالث

تأثير السلطة التنفيذية على اختصاص ومكانة السلطة التشريعية

على الرغم من إقرار جُل الأنظمة أن تقسيم الوظائف على المؤسسات مراده جعل كل سلطة تعمل بكل حرية وفق ما يقتضيه دستور تلك الدولة ، وأن التعاون فيما بين السلطات ضمان لترشيد القرارات وتخفيف العبء، وأن وجود توازن بين المؤسسات هدفه منع السيطرة والهيمنة إلا أنه نجد بعض الأنظمة ومنها الجزائر أنها تغلب كفة على حساب كفة وسنتعرض في هذا الفصل إلى آلية ضغط تشل إرادة المؤسسة التشريعية تتمثل أسسا في حل البرلمان (مبحث الأول)، وتبيان أيضا مدى تفوق السلطة التنفيذية في المجال التشريعي الذي طالما اعتبر في ظاهر النص الدستوري أنه تعاون، في حين اكتشف أنه عامل تأثير آخر الذي يؤدي بالنتيجة إلى إضعاف دور البرلمان بدل التعاون (مبحث ثان) .

المبحث الأول

آلية حل البرلمان

ارتبط حق الحل بالنظام البرلماني ، بل قد يعتبر أهم ميزة له ، وهو من أخطر وسائل الضغط العنيفة التي توجد بحوزة الجهاز التنفيذي ، حيث يخول لهذا الأخير إنهاء الولاية التشريعية للمجلس النيابي قبل المدة المحددة له ، وقد ظهر هذا لأول مرة في النظام البرلماني البريطاني حيث كان في بداية الأمر رخصة في يد الملك يستعملها متى شاء في مواجهة البرلمان ، و مع مرور الوقت تطور ليصبح كامل قيم لتوازن السلطات التي ينشدها النظام البرلماني ، لتحقيق مبدأ أساسي و مهم متمثل في الفصل المرن بين السلطات ، وقد أخذت فرنسا بهذه التقنية ونصت عليه جميع الدساتير المغربية و منها الجزائر فقد اعتمدت آلية الحل و أطرته في دساتيرها و أبقت عليه أثر التعديل الدستوري الأخير (المطلب الأول) و احاطته بمجموعة من الضمانات و الشروط تجنباً لأي تعسف في استعماله (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

الإطار القانوني لحل البرلمان

اعتمد فقهاء القانون الدستوري العديد من المعايير لتحديد أنواع الحل و تقسيماته ،منهم من سلم بفكرة العضو المختص بالحل ، فإذا كان الحل صادر عن رئيس الدولة اعتبره حلاً رئاسياً ، كما قد يكون الحل نتيجة العلاقة الوظيفية مع الحكومة و ما ينجم من خلافات مع البرلمان ، وبذلك يكون الحل وزارياً ، و هذا المعيار و إن كان بسيطاً و واضحاً إلا أنه سيتم الإعتماد على معيار آخر في التقسيم تتبعاً لما ذكر في ما تقدم و يكون التقسيم حسب الدافع ، فإذا تعسف البرلمان في قبول مخطط

أعمال الحكومة للمرة الثانية ينحل وجوبا (الفرع الأول) وقد يكون جوازيا راجعا للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية له مبرورات و أسباب في ذلك (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني

من النتائج المترتبة على توقيع المسؤولية السياسية للحكومة و استقالتها هو حل الغرفة الأولى و هذان المظهران من أهم مظاهر النظام البرلماني ، إلا أن تطبيق هذا الإجراء على الأنظمة الشبه الرئاسية أو المختلطة ، يصعب طريقة استعمالها ذلك أن تغليب أحدهما على الآخر من شأنه أن يغير من طبيعة النظام ، و لتجنب الأزمات في مؤسسات الدولة فقد نصّت كثير من الدساتير في النظم البرلمانية على ضمانات عدم التعسف في استعمال هذا الحق⁽¹⁾.

إنّ تقنية حل المجلس الشعبي الوطني ليست من ابتداع المؤسس الدستوري لعام 1996 ولا حتى التعديلات التي جرت عليه ، بل ورد في أول دستور للجمهورية الجزائرية لعام 1963 من خلال نص المادة 56 ، أعيد تكريمها في دستور 1989 بموجب المادة 78 و رجوعا الى الدستور الحالي ، حسب ما بينته المادة 96 من الدستور⁽²⁾.

فإن هذا الإجراء يعد الند المقابل لحق البرلمان في قلب الحكومة بإثارة مسؤوليتها مستعدة لقلبها متى شأنت ، و بالتالي فإذا ما قررت السلطة التشريعية على رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية تتحل الغرفة الأولى وجوبا وهذا السبب الرئيسي الذي يجعلها متفوقة على ذلك ، خاصة إذا

(1) انظر ، عتو رشيد ، استقلالية السلطة التشريعية بين (النظامين الوضعي و الإسلامي دراسة مقارنة ، مذكرة ماجستير ، طلبة الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة لونيبي علي البليدة /2) ، 2013 ، ص 141.

(2) تنص المادة 96 من الدستور الساري المفعول على أنه : " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا و تستمر الحكومة في تسيير الشؤون العادية الى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر

طلبت الحكومة النصوص بالثقة و لا يمنح لها في هذه الحال يكون الرد من طرف رئيس الجمهورية بإنهاء الولاية التشريعية للغرفة الأولى قبل نهايتها المحددة دستوريا (1).

و في هذا السياق نسوق مثالا عن حالة ، الحل الوجوبي في انجلترا كونه برز ظهوره فيها وتطور ، حتى تأسست به بعض الأنظمة السياسية الأخرى و أخذت به لإحداث حالة من التوازن بين السلطات ومنها الجزائر ، ففي بداية القرن التاسع عشر ، تم حل مجلس العموم مرتين في عام واحد ولسبب واحد و عليه في عام 1909 تقدمت حكومة "ASQVITH" بمشروع قانون الميزانية الذي بدوره تضمن إصلاح مالي هام للبلاد ، وأطلق عليها عملية إصلاح " Bill " و كان غاية هذا المشروع هو محاربة الأرستقراطية في انجلترا مما جعله يلاقي معارضة في مجلس اللوردات إثر التصويت على هذا المشروع في نوفمبر 1909 الذي يتضمن ميزانية عام 1910 ، وقد برر المجلس هذا الرفض على أنه ليس له سلطة في تقرير قبول هذا الإصلاح حتى يطرح ظاهرا على الشعب ليقرر ، و هذا الموقف حصر الحكومة بين أمرين : الأول إما التنازل عن هذا الإصلاح ، وأما الاختيار الثاني و هو ما إعتد ذلك الوقت وهو حل مجلس العموم الذي كانت له اليد الأولى في تقرير الميزانية و تصريف الشؤون المالية ، إلا أن الحل رغم ذلك قد تم تقريره في 10 جانفي 1910 وهو ما تكرر حدوثه في 10 نوفمبر من نفس العام و بنفس السبب (2).

(1) تنص المادة 98 من الدستور الحالي في الفقرتين 5 و 6 على أنه : " للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الولائي تصويتا بالثقة وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة ، في هذه الحالة ، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة الى أحكام المادة 147 ، أدناه ، التي تخص حل المجلس الشعبي الوطني " .

(2) انظر علاء عبد المتعال ، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة ، دار النهضة العربية للنشر بدون سنة ، ص 209.

ما يلاحظ في الحل الوجوبي أو كما يسميه البعض الحل المشروط أنه يتم حل المجلس النيابي اللجوء الى الشعب مصدر السلطة التأسيسية إبداء رأيه ، فلو غيرنا الرؤيا و بعثنا في الأنظمة العربية بخصوص هذا الموضوع لتأكد لنا هذا القول و عليه فإن مجلس الشعب المصري تعرض للحل عدة مرات وسوف نسوق مثالا عن الحل الأول في التجربة المصرية الذي حدث في 19 أبريل 1979 عندما بدأ فصله التشريعي الثاني في 11 نوفمبر 1976 و خلال تلك العهدة اندلعت الانتفاضة الشعبية في 18 يناير عام 1977 التي شملت مصر من أقصاها الى أدناها نتيجة إصدار النظام مجموعة من القوانين المقيدة للحقوق و الحريات و على إثر تطور الأحداث السياسية على الساحة الخارجية عند معاهدة السلام بين مصر و اسرائيل و التي ترتب عليها جدل كبير في الرأي العام المصري و العربي ما بين مؤيد و معارض ، ثم قام الرئيس الحاكم ذلك الوقت السادات بحل مجلس الشعبي في 19 أبريل من عام 1979 بهدف استطلاع رأي الشعب في تلك المعاهدة باعتبار صاحب السيادة ، إلا أن البعض انتقد مسلك الرئيس في هذا القرار تأسيسا على أنه السبب الحقيقي للحل كان بـ في رغبة النظام السياسي التخلص من بعض الأعضاء في مجلس الشعبي الذين عارضوا اتفاقية السلام ، فالحكومة اتخذت الحل وسيلة لغرض سياستها على بعض عناصر المعارضة⁽¹⁾.

يرى بعض فقهاء القانون الدستوري أن الحل الذي يكون ضمن العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، يدخل في إطار التوازن بين السلطات لضمان استقرار مؤسسات الدولة ، و أن الحل الذي يتدخل فيه الرئيس لإنهاء الخلاف بين الحكومة و البرلمان لا يدخل ضمن الحل الوجوبي بل يعد حلا رئاسيا شأنه شأن الحل الذي يلجأ اليه متى شاء و لا يضمن التوازن المؤسساتي ، كونه يلجأ اليه لضمان بقاء الحكومة كحال طلب الحكومة في النظام الدستوري الجزائري من المجلس الشعبي الوطني

(1) انظر ، حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية و التنفيذية لنفاذ القاعدة " الدستورية " دراسة مقارنة " (الولايات المتحدة الأمريكية ، المملكة المتحدة ، مصر ، سوريا) الطبعة الأولى ، 2006 ، ص895.

التصويت بالثقة، و في حال عدم حيازتها ثقة النواب تقدم استقالتها، و يتدخل الرئيس هنا قبل قبول الاستقالة إلى حل المجلس و الحفاظ على بقاء الحكومة ، إلا أنّ هذا الرأي مردود عليه من بعض الفقهاء و اعتبروه حلاً وجوبياً ، وقوتهم في هذا الرأي أن الحل الذي يكون سببه العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان يعدّ حلاً وجوبياً و ليس اختيارياً خاضع لرغبة الرئيس ، بغض النظر على الجهة التي تؤول إليها سلطة الحل، المهم العبرة بوجود سبب الحل وهو العلاقة الوظيفية، ووجود خلاف قائم ، و هذا الحل هو لضمان التوازن بين مؤسسات الدولة عكس ما إعتقدته الرأي الأول و بالتالي فإن الحل الذي يلجأ اليه رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري عند رفض الغرفة الأولى منح الثقة لحكومة الرئيس يعد حلاً وجوبياً⁽¹⁾.

فالحل الذي حصل في التجربة الفرنسية في ظل الجمهورية الخامسة عندما لجأ الرئيس الفرنسي السابق " شارل ديغول " بحل الجمعية بتاريخ 09 أكتوبر 1962 نتيجة قيام الأغلبية البرلمانية رقابة أدى إلى إسقاط الحكومة " جورج بومبيدو " اعتبر حلاً وجوبياً لدى بعض الفقهاء بحجة وجود علاقة وظيفة بين الحكومة و الجمعية الوطنية⁽²⁾.

الملفت للانتباه أن الحل الوجوبي الذي يمس مكانة السلطة التشريعية - المجلس الشعبي الوطني - بغض النظر عن الجهة التي لها سلطة الحل دون أن يكون التقدير في ذلك بخلاف الحل الرئاسي ، أي متى توافرت شروط معينة و أن يتعسف في استعمال السلطة أو يعارض مشاريع تتعكس سلباً على صاحب السلطة التأسيسية أي يكون غير موضوعي في تقدير الأمور أو يبالغ في الاتهام بدون سند مقبول الى درجة تجعل التعاون بين المؤسسات شبه مستحيلاً ، فتترى ضرورة إجراء

(1) المادة 98 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 .

(2) أنظر تريعة نواره ، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي ، دراسة مقارنة ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص القانون العام ، كلية حقوق جامعة الجزائر ، 2011-2012 ، ص 98.

انتخابات تشريعية مسبقة الحل الأنسب لوضع حد للتعسف و من ثم فإذا اختار الناخبون نفس أعضاء البرلمان تقريبا، كان معنى هذا أنهم يؤيدون البرلمان و أن الحكومة القائمة حسابات مستقبلية كونها تصبح مهددة بالاستقالة ، أما إذا انتخب الناخبون نفس أعضاء البرلمان تقريبا كان معنى هذا أنهم يؤيدون موقف الحكومة ، فتستمر في العمل و أن البرلمان المنحل حقيقة كان في وضعة تعسف ، وعليه فإن رفض مخطط عمل الحكومة من طرف المجلس الشعبي سواء للمرة الأولى أو الثانية لن يتم إلا بعد النظر مليا في كل النتائج العكسية التي ستترتب على موقفه و غالبا حسب ما أثبتته التجربة الجزائرية الموافقة الحتمية على مخطط عمل الحكومة⁽¹⁾.

الفرع الثاني : الحل الجوازي للمجلس الشعبي الوطني

إن الحل الجوازي للمجلس النيابي هو مسألة اختيار في يد رئيس الدولة ، و له السلطة التقديرية في ذلك ، فله الحق في اللجوء إليه أو الإمتناع عنه على ضوء ما يقدره من اعتبارات ، ما لم يرد نص آخر في الدستور نفسه يقضي بخلاف ذلك ، بمعنى يملك تفعيل سلطته التقديرية في أي وقت شاء ، و هذا اتجاه غالبية الدساتير و الملاحظ أن هذه الدساتير بذلك تسعى نحو تقوية مركز رئيس الدولة الى حد بعيد ، و من أمثلة هذه الدساتير دستور ايطاليا الصادر سنة 1947 الذي نص في مادته 88 على أنه يجوز للرئيس أن يحل المجلسين فقط بعد استشارة رئيسهما و كذلك دستور الدنمارك الصادر سنة 1953 ، حيث نص في مادته 32 على أنه يجوز للملك أن يأمر في أية لحظة بإجراء انتخابات جديدة ، و يترتب بالطبع عن هذه الانتخابات ايقاف مدة ولاية الجهاز التشريعي القائم، و بالنظر في المادة 12 من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 نجد أنها تخول لرئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية بعد التشاور مع الوزير الأول ورؤساء غرفتي البرلمان ، ورجوعا الى

(1) أنظر عقيلة خرياشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص 302.

نصوص الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ الاستقلال نجد أنها لم تختلف عن باقي الدساتير العربية في إقرارها لمسألة إمكانية اللجوء لحل البرلمان و اسناد هذه المهمة حصرا لرئيس الجمهورية⁽¹⁾.

فدستور الجزائر سنة 1963 أهمل مسألة الحل الجوازي للمجلس الشعبي الوطني واقتصر على الحل الوجوبي فقط و هما وجهات لعمله واحدة⁽²⁾ ، أما دستور 1976 فقد نص صراحة على أنه لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني و إجراء انتخابات تشريعية مسبقة⁽³⁾ و لا يختلف الأمر في دستور 1989 قرار الحل يكون فقط بيد رئيس الجمهورية وحده فقط⁽⁴⁾ ، أما دستور 1996 المعدل و المتمم ظل متمسكا بهذا الإجراء على الرغم من التعديلات التي جرت عليه فقد منح للرئيس سلطته حل الغرفة الأولى أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة محددًا المدة القصوى لإجراء الانتخابات في كلتا الحالتين هي ثلاثة (03) أشهر⁽⁵⁾.

و عند تفحصنا لدستور المغرب لسنة 2011 في هذا المجال، تبين من خلال نص المادة 104 على أنه يمكن لرئيس الحكومة حل مجلس النواب بعد استشارة الملك و رئيس المجلس و رئيس

(1) انظر عبد الحليم مرزوقي ، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق ، تخصص قانون دستوري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة حاج لخضر باتنة، 2013-2014، ص 52.

(2) المادتان 55، 56 من دستور الجزائر الصادر بتاريخ 10/09/1963 جريدة رسمية رقم 64 مؤرخة في 10/09/1963 .

(3) المادة 163 من دستور الجزائر الصادر سنة 1976 بالأمر رقم 76-79 مؤرخ في 22/11/1976 متضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية جريدة رسمية ، العدد 94 ، صادر بتاريخ 24/11/1976 الموافق لـ 02 ذو الحجة 1996 هـ .

(4) المادة 120 من دستور الجزائر سنة 1989 الصادر بتاريخ 23/09/1989 جريدة رسمية رقم 09 مؤرخة في 01.03.1989 الموافق لـ 23 رجب 1409 هـ ..

(5) المادة 147 من دستور 1996 المعدل و المتمم .

المحكمة الدستورية بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري⁽¹⁾ و هو أمر خارج المألوف لم تنص عليه دساتير الدول الديمقراطية العريقة و لا الحديثة لأنه إجراء خطير أن يمنح الدستور للحكومة حق حل مجلس نواب المنتخب و الممثل للشعب والأبلغ من ذلك لم يحدد الدستور الحالات التي يمكن لرئيس الحكومة اللجوء فيها الى هذا الحل أي يمكن له ذلك في كل الحالات وفي كل الأوقات⁽²⁾.

إن معظم دساتير الدول اتفقت على جعل اللجوء لحل البرلمان أمرا جوازيا للرئيس بخلاف دستور المغرب منحت هذه السلطة لرئيس الحكومة، مع العلم أن النصوص القانونية في كل دستور تختلف من حيث الصياغة فمنها من استعملت عبارة "يمكن" للرئيس وعبارة "يستطيع" ، "يدخل في اختصاص الرئيس" ، "يحق للرئيس" كل هذه الصياغات يفهم منها أنه يحق لرئيس الدولة صراحة حل البرلمان ، بخلاف بعض الدساتير لم تعبر عنه صراحة بل عن طريق الإستنتاج كأن تنص على أنه يمكن إجراء إنتخابات برلمانية مسبقة أو جديدة ، مما يعني ضمانا حل المجلس⁽³⁾ ، لكن الملاحظ في الدستور الجزائري في المادة 147 تناول المسألتين و فرق بين الحل و إجراء انتخابات تشريعية مسبقة إذن ما الفائدة العملية من ذلك ؟

فمن غير المتصور دستوريا أن يتناولها المؤسس الدستوري الجزائري بهذا التفصيل دون أن يكون له مدلول قانوني ، و عليه فإنه عند اتخاذ إجراء الحل يختلف عن تقرير إجراء انتخابات مسبقة من حيث أن المجلس يتوقف عن ممارسة مهامه بمجرد اتخاذ قرار الحل ، وقد يستمر في أداء مهامه في حالة الإنتخابات المسبقة الى حين انتخاب المجلس الجديد ، و يعتبر كلا الإجراءان عبارة عن تحكيم شعبي لوضع حد لديماغوجية النواب كما سموه البعض وهذا عند اقتراب نهاية عهدتهم في

(1) المادة 104 من الدستور و المغرب لسنة 2011.

(2) أنظر خلوفي خدوجة ، مرجع سابق ، ص 204.

(3) أنظر عبد الحليم مرزوقي ، مرجع سابق ، ص 49.

الأنظمة الديمقراطية، أما غيرها كالجزائر هو مقصود و لا مجال لتدخل الشعب بغية تسوية الخلاف وفضه الذي يقوم بين السلطة التنفيذية و التشريعية و إنما قد يكون لغرض هيمنة السلطة التنفيذية ⁽¹⁾.

و يؤكد الواقع انه في الجزائر استعمل حق الحل الجوازي في 04 جانفي 1992 ، حين لجأ الرئيس السابق شاذلي بن جديد إلى حل المجلس الشعبي الوطني دون مراعاة الإجراءات الواجب اتخاذها لممارسة هذا الحق ، وقدم استقالته بعدها، و في تلك الفترة شهدت الجزائر فراغا لم تشهده منذ الاستقلال حيث حدث فراغ دستوري مزدوج و هو شغور منصب رئاسة الجمهورية و حل المجلس الشعبي الوطني ⁽²⁾.

ليست التجربة الجزائرية النموذج الأوحى بخصوص هذا ، ففي ظل النظام الدستوري الفرنسي تقرر حل الجمعية الوطنية عدة مرات، إلا أنّ الحل لا يكون إلا لأغراض و أهداف واضحة بخلاف النظام الدستوري الجزائري ، و عليه نسوق مثالا عن الحل الذي انصبّ على الجمعية الوطنية من طرف الرئيس الفرنسي السابق " جاك شيراك " Jacques Chirac بتاريخ 21 أبريل 1997 و تم إجراء انتخابات جديدة أقر فيها اليسار فوزا ساحقا يتم بموجبه تعيين زعيم الحزب الاشتراكي " ليونيل جوبسان " Lionel jospin وزيرا أولا مع حكومة مشكلة من تحالف اليسار ، و على الرغم من أن الرئيس السابق جاك شيراك كان بإمكانه تجنب حل الجمعية الوطنية علما أنه متيقن بأنه سيتمتع بأغلبية برلمانية إلى غاية نهاية المدة النيابية أبريل 1998 ، إلا أنه فضل الحل رغم أن الأغلبية التي سيحصل عليها فيما بعد أضعف من التي سبقتها قبل الحل، لكن هدفه هو كان لتستمر حتى سنة 2002 ، وهي السنة التي تنتهي فيها عهده الرئاسية ، و حتى يستطيع أن يسيطر على كل مؤسسات

(1) أنظر سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الجزء الثالث ، مرجع سابق ، ص 248.

(2) Voir : Mohamed ebrahim , le pouvoir en Algerie et ses formes experilissien office des publication universitaires , 1995 , p86

الدولة ، و بالتالي حدث عكس ما أراد كون أن الانتخابات التي جاءت بعد هذا الحل ظهرت أغلبية برلمانية مضادة له مما أجبر على تعيين وزير أول ينتمي إليها⁽¹⁾.

فالحل الرئاسي في الجزائر قد يكون بطريقة غير مباشرة من الوزير الأول يمارسه رئيس السلطة التنفيذية برده البرلمان ، وليس بهدف ضمان التوازن ، و إنما لتركيز السلطة التنفيذية في يد الرئيس ، و تأكيد هيمنته على المؤسسة التشريعية و من ثم تصبح جهازا تابعا إليه بفعل احتمال استعمال سلاح الحل غير المقيد لردع أية محاولة تعارض سياسته ، بخلاف الحل الذي يلجأ اليه في بعض الأنظمة الديمقراطية يكون هدفه مواجهة أزمة مؤسساتية أو بغرض الحصول على الأغلبية أو ترقيتها وتقويتها و أنّ الهدف منه هو التخفيف من حدة أزمة سياسية⁽²⁾.

المطلب الثاني

الضمانات الدستورية لاستعمال الحل

إنّ إجراء الحل هو حق دستوري منحه الدستور لرئيس الجمهورية صراحة ، إذ يعد الوسيلة الناجعة في الحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، إلا أن التعسف في استعماله من شأنه أن يؤدي الى المساس باستقرار المؤسسات الدستورية في الدولة لذا أحاطت مجمل الدساتير بمجموعة من الضمانات الدستورية من شأنها تكبح التعسف في استعماله و من بينها ضمانات متعلقة بالإجراءات و المواعيد (فرع الأول) و منها ضمانات متعلقة بتسبب قرار الحل (الفرع الثاني).

(1) أنظر ، تريعة نواره ، مرجع سابق ، ص 97.

(2) أنظر سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الجزء الثالث ، مرجع سابق ، ص 251.

الفرع الأول : الضمانات المتعلقة بالإجراءات و المواعيد

هذه الضمانات متكونة من نوعين منها ما هو متعلق بمسائل إجرائية و منها ما هو متعلق بمواعيد و سيتم التطرق اليها على النحو الآتي :

أولا : الضمانات الإجرائية

تعتبر الضمانات الإجرائية التزاما يتوجب احترامها من طرف رئيس الجمهورية عند اتخاذ قرار حل الغرفة الأولى و أهم هاته الضمانات هي كالآتي :

أ- استشارة جهات معينة قبل اتخاذ قرار الحل:

اشتراط المؤسس الدستوري الجزائري على من يمارس سلطة الحل بوجوب استشارة بعض الجهات حسب نص المادة 147 من الدستور الجزائري ، والتي أكدت على ضرورة استشارة رئيس مجلس الأمة ، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري ، و الوزير الأول⁽¹⁾ فالدستور الجزائري يفترض على رئيس الجمهورية على ألا يُقدم على تفعيل وسيلة الحل الرئاسي إلا بعد عقد الاجتماع الذي يتمحور حول طلب الاستشارة من رؤساء الهيئات المذكورة حتى صيغة الإجماع على مرسوم للحل الرئاسي و بالتالي المقصد من انعقاد الاجتماع دستوريا هو بسط ستار القرار الجماعي على تفعيل السلطة الرئاسية في حالة الحل الرئاسي ، بالمعنى هذا الاجتماع التشاوري أريد من خلاله توفير ستار للسلطة الرئاسية لكي لا توجد لها أصابع الاتهام ، هذا من جهة و من جهة أخرى فإذا كان طلب الاستشارة إلزاميا إلا و إنه في ظل غياب نص قانوني ، يبين القيمة القانونية لهذه الآراء الاستشارية أي هل هي ملزمة اتجاه الرئيس لأن يأخذ بها أولا ؟

(1) المادة 147 من دستور 1996 المعدل و المتمم سنة 2016.

و في هذا السياق فإننا بحاجة إلى التأكيد الصارخ على أن رئيس الجمهورية لا يشاركه في اتخاذ قرار الحل الرئاسي أية هيئة دستورية أخرى ، و بالتالي كان بالأحرى على المؤسس الدستوري الجزائري أن يرد الأمر كله الى استشارة شعبية تعبر بالإستفتاء عن الحل ⁽¹⁾، وقد بين الواقع العملي إبان حل المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 1992 أنه تم في ظروف غامضة لم يوضع حساب للإجراءات المنصوص عليها قانونا، اذ تم حله دون استشارة رئيسه واحتمال كبير أن يكون دون علم رئيس الحكومة على الرغم من أنه لم يتحدث عن الموضوع لكن رئيس المجلس الشعبي الوطني المنحل اعترف بسرعة أنه لم رأيته في إجراء الحل ⁽²⁾.

إن إسناد حق الحل لرئيس الدولة وحده لا يعني انفراد به هذه السلطة دون موافقة الحكومة بل يجب الأخذ برأيها و رأي الاستشارية الأخرى ، و إذا حدث غير هذا لا يبقى أمام الحكومة سوى تقديم استقالتها ، لتظهر رفضها و عدم موافقتها على قرار الحل الذي اتخذه رئيس الدولة ⁽³⁾.

(1) عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة ، الجزائر السياسية، المؤسسات والانظمة ، دراسة مقارنة دار الهدى للنشر والتوزيع ، عين مليلة الجزائر ، 2013 ، ص 275.

(2) voir : mohamed Boussermah , la parenthèse des pouvoirs public constitutionnel de 1992 A 1998 office des publication universitaire Alger ;2008 , p47

(3) أنظر : وليد شريط ، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري ، حالة غيبة البرلمان ، دراسة مقارنة ، مجلة الواحات للبحوث و الدراسات ، مجلة أكاديمية دورية محكمة تصدر عن المركز الجامعي غرداية ، العدد السادس عشر (16) جوان ، 2012 ، ص 309.

ب-رئيس الجمهورية من تفويض حق الحل:

إنّ الدستور الجزائري نص في مادته 101 فقرتها الثانية على أنه لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء الى الاستفتاء و حل المجلس الشعبي الوطني و تقرير اجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها⁽¹⁾.

باعتبار أن حل الغرفة الأولى يعد سلطة في يد رئيس الجمهورية وحده لا يجوز لرئيس الدولة بالنيابة أن يمارسه ، و بالتالي فمنع تفويضه في هذا المجال يعد ضمانا لعدم إساء استخدام من ناحية ، ويدل على أنّ هذه سلطة شخصية لا يجوز تفويضها بأي حال من الأحوال⁽²⁾.

حسب تحليل بعض فقهاء القانون الدستوري في هذا المجال توصلوا إلى استنتاج حسب ما هو منصوص عليه في دستور الجزائري ، أن الإجراءات اللذان سبق ذكرهما هما اللذان يقيدان رئيس الجمهورية فيما يخص اتخاذه قرارا الحل ، إذ أن المؤسس الدستوري أهمل جملة من الإجراءات كان لا بد من اشتراطها في نص الدستور ، من بينها ضرورة الموافقة الحتمية من قبل هيئات معينة قبل اتخاذ قرار الحل بحيث إن لم توافق عليه هذه الجهات امتنع على الرئيس القيام بالحل ، و هذه الجهات قد تكون رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء أو مجلس الشيوخ ، ففي النظام الدستوري الجزائري لم يلزم رئيس الجمهورية بوجوب الأخذ بمضمون الاستشارات الخاصة بالحل ، و بالتالي فإن تدخل هذه الهيئات في عملية الحل يعد ضمانا لعدم فسح المجال للنزعة الاستبدادية في إصدار قرار الحل في حال ما إذا كان رأيها ملزم و تسوق مثالا في هذا دستور اليابان الصادر سنة 1963 جاء في المادة 7 منه أنه بناء على موافقة مجلس الوزراء يقوم الإمبراطور بحل مجلس النواب ، و كذلك مثال على ذلك دستور

(1) المادة 101 من الدستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 .

(2) أنظر عبد الجليل مفتاح ، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد 11 ماي ، 2007 ، ص 70.

اليونان الصادر سنة 1975 نص المادة 99 منه على ضرورة توقيع رئيس الكونجرس على قرار الحل ، لكنه هذا الشرط لا بد أن لا يتعسف في استعماله من قبل الهيئات حتى لا يتنافى مع الهدف من الحل و الذي هو الحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ⁽¹⁾.

و من ضمن الإجراءات التي لم يوردها المؤسس الدستوري الجزائري بخصوص حل الغرفة الأولى و هو ضمان إجراء استفتاء شعبي قبل اتخاذ قرار الحل بحيث يشكل أهمية كبرى في حياة البلاد و يعد رأي الشعب قيد على حرية رئيس الجمهورية في الحل و من خلال الاستفتاء يعبر الشعب عن رضاه لواحد من السلطتين، فإذا وافق الشعب على قرار الحل تكون الغاية منه ازالة تشكيلة نيابية منتخبة من طرف صاحب السلطة التأسيسية قد كانت لا تعبر عن إرادته و يصبح من الضروري انتخاب مجلس جديد يعبر فعلا عن رأي ناخبيه و غالبا في مثل هذا المجال لا تكون إلا بمناسبة عرض مشروع قانون على البرلمان، و عندما يرفضه يلجأ الرئيس الى الشعب بغية التصديق عليه وإذا حصل على الموافقة من يحلّ المجلس تلقائيا ، و لكن هذه الحالة لا تعتبر قيديا يرد على حق السلطة التنفيذية في الحل ⁽²⁾ و بالتالي يختلف ما ذكرنا عن الموضوع الذي نبحت فيه ، فالذي نحن بصدد الاستفتاء الذي يخص الحل التقديري مرده السلطة المطلقة للرئيس دون أن يكون له مبرر، هذا وإن حدث في النظام الدستوري الجزائري يعتبر حقيقة قيد على سلطة الرئيس في الحل ، وثمة رأي دستوري في هذا و على حد قول الدكتور يحيى الجمل أن لا أهمية للاستفتاء بحجة أن الحكمة منه تقرير رقابة الشعب للسلطتين وأن الانتخابات الجديدة تحقق رغبة الشعب من خلال إظهار مواقفهم من هذه الانتخابات، و قد يظهر أن هذا هو الصواب انطلاقا من نقطة عدم تحقيق الاستفتاء أغراضه خاصة

(1) أنظر ، عبد الكريم دانا سعيد ، مرجع سابق ، ص 113.

(2) أنظر تريعة نواره ، مرجع سابق ، ص 97.

في الدول النامية لعدم وجود الوعي الثقافي له ، زيادة على التأثيرات السلبية التي تقوم بها السلطة التنفيذية لتغيير إرادة الشعب⁽¹⁾.

ثانيا : الضمانات المتعلقة بالمواعيد

على الرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يقيد رئيس الجمهورية بظرف موضوعي معين أو حالة زمنية معينة لممارسة سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني إلا أنه حدد الفترات الزمنية التي لا يمكن خلالها استعمال سلطة الحل ، يفهم من هذا أن المجلس الشعبي الوطني واستقراره غير مضمون، ما عدى الفترات الزمنية المنصوص عليها في المادة 104 من الدستور⁽²⁾ وهي بمثابة قيود و ضمانات يلتزم بها رئيس الدولة ضمانا لسير أعمال المجلس النيابي ، و على هذه الصيغة من التخصيص الدستوري يفهم من خلال المادتين 102 و 103 من الدستور على أنه في حال ثبوت المانع لرئيس الجمهورية و يتولى رئيس الدولة بالنيابة تسيير شؤون البلاد خلال الخمس والأربعين (45) يوما ، و في حال استمرار المانع بعد الخمس و الأربعين (45) يوما ، وإثبات الشغور النهائي نتيجة عجز الرئيس عن تولي مهام الحكم ، و في حال تقديم استقالته و يتولى رئيس الدولة بالنيابة رئيس مجلس الأمة دواليب الحكم لمدة لا تزيد عن تسعين (90) يوما لتنظيم انتخابات رئاسية⁽³⁾ و في كلتا هاتين الحالتين لا يمكن لرئيس الدولة بالنيابة اللجوء الى أعمال أحكام المادة 147 من الدستور الحالي و التي تخص حل المجلس الشعبي الوطني ، كذلك الأمر في حال وفاة أحد

(1) أنظر يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، 1993، ص 225، نقلا عن عبد الكريم سعيد، مرجع سابق ، ص 114 .

(2) تنص المادة 3/104 عن دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 على أنه "لا يمكن في الفترتين المنصوص عليهما في المادتين 102 و 103 من نفس الدستور تطبيق لأحكام المنصوص عليهما في الفقرتين من المادة 91 والمواد 93 و 142 و 147 و 154 و 155 و 208 و 210 من الدستور .

(3) المادة 102 من الدستور الحالي .

المرشحين للدور الثاني أو تعرضه لمانع شرعي يعلن المجلس الدستوري وجوب القيام بكل العمليات الانتخابية من جديد و تمديد آجال انتخابات رئاسية في أجل أقصاه ستون (60) يوما ، و يمثل رئيس الجمهورية السارية عهده، أو من يتولى وظيفة رئيس الدولة بالنيابة في منصبه في تأدية نفس الجمهورية الفائزة اليمين الدستورية⁽¹⁾.

ويحظر عليهما خلال هذه الفترة من تطبيق أحكام المواد المنصوص عليها في المادة 104 من الدستور الحالي و من بينها المادة 147 التي تخص حل المجلس الشعبي الوطني من خلال ما سبق يستوي القول أن السلطة الرئاسية التي تتولد عنها اختصاصات هامة في مجمل القانون الدستوري لا تنطأ بها أية نيابة خلال غيبة الرئيس أو في حال شغور رئاسة الجمهورية وبالتالي فإن سلطته الحل هو اختصاص دستوري ذو طابع رئاسي و معقود لرئيس الجمهورية وحده لا يجوز أن يمارسه غيره سواء بالنيابة أو بالتفويض لهذا ذكر رئيس الجمهورية بالإسم في المادة 147 من الدستور، و هذا الأخير جاء قاطعا في هذا الصدد دون أن يترك مجال للتأويل و السبب في تجريد الموكل من ممارسة اختصاص الحل كونه غير منتخب مباشرة من طرف الشعب و أن آلية الحل تعد إحدى سلطة رئيس الجمهورية الذي يواجه بمقتضاها المجلس الشعبي الوطني المنبثق عن الإرادة الشعبية⁽²⁾.

الملاحظ أن الدستور الجزائري لم ينص صراحة على عدم إمكانية حل البرلمان خلال الظروف الاستثنائية، على الرغم من إبرازه في العديد من المواد دورا كبيرا الذي يؤديه البرلمان خلال هذه الفترة بأن يجتمع بقوة القانون و هنا يطرح إشكالات عديدة ، منها عندما يلجأ رئيس الجمهورية الى الحل المجلس الشعبي الوطني ، و قبل اجراء انتخابات تشريعية تطرأ ظروف تستدعي إعلان الرئيس للحالة الاستثنائية أو حالة الحرب ، فما يكون الحل هنا ؟ هل يزول أثر حل المجلس الشعبي الوطني

(1) المادة 103 / 3 من الدستور الحالي .

(2) أنظر محمد هاملي ، مرجع سابق ، ص 85 .

ويستدعي للانعقاد و يستشار رئيس بشأن الحالة المزمع إعلانها ؟ أم أن إجراء الحل بنفذ و يعفى الرئيس من استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و ينعقد مجلس الأمة وحده مع العلم أن الدستور نص على البرلمان المجتمع بغرفتيه ؟ إذ كان بالأحرى على المؤسس الدستوري الجزائري أن يزيل اللبس في حال حدوث مثل هذا و أن يفصح عنها صراحة ويضيف أحكام المادتين 107 و 109 من الدستور ضمن الحظر الزمني المنصوص عليه في المادة 104 من نفس الدستور⁽¹⁾ مثل ما نص المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 16 من دستور 1958 على منع حل الجمعية الوطنية خلال ممارسة السلطات الاستثنائية⁽²⁾.

نظيف إشكالات أخرى لم يتطرق إليها المؤسس الدستوري الجزائري، الأول لم يمنع المؤسس الدستوري الجزائري في الدستور المعمول به على عدم منع تكرار الحل و هذا إذا تم العمل به لا يضمن الاستقرار المؤسسي في الدولة بخلاف ما نص عليه الدستور المغربي في الفصل 99 منه على أنه إذا وقع حل أحد المجلسين ، فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخابه ماعدا في حالة تعذر توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب الجديد⁽³⁾.

فالدستور الجزائري لم ينص على هذا القيد الذي لا بد من توافره و بالتالي في حال مصادقة رئيس الجمهورية على الاتفاقيات و المعاهدات و التي تخضع لموافقة كل غرفة على حدى و بالتالي فإذا تزامن هذا مع حل الغرفة الأولى ما يكون مصيرها ؟ بالتأكيد لا يتأثر هذا في حال قيام رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني و على الرغم من هذه الأحكام الضمنية التي تفيد منع الحل

(1) أنظر محمد هامي ، مرجع سابق، ص 85.

(2) المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(3) الفصل 99 من الدستور المغربي الساري المفعول.

إلا أنه أن المؤسس الدستوري الجزائري نص عليها بشكل صريح لإزالة اللبس ضمانا للتطبيق الحسن للقواعد القانونية في الدولة و حسن سير مؤسساتها ⁽¹⁾.

الفرع الثاني : ضمانات تسبب قرار الحل

لم يفصح الدستور الجزائري و لا الدساتير المتعاقبة عن الأسباب أو الحالات التي يمكن أن يلجأ فيها رئيس الجمهورية الى حل المجلس الشعبي الوطني ، و ترك ذلك لتقدير السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الدولة و الحكومة ، و حسب رأي بعض فقهاء القانون الدستوري ، فإنه حسن فعل المؤسس الدستوري الجزائري لأن تحديد حالات الحل على سبيل الحصر ، قد يرد عقبة في طريق سير المؤسسات الدستورية في بعض الحالات ولهذا فإن من المسلم به أنه من الخير في كثير من الحالات أن تصاغ نصوص الدساتير في قوالب عامة ، و يترك للعمل و التطبيق تشكيل محتواها ، و بناء على ذلك فإن رئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية مطلقة في اللجوء الى حق الحل من عدمه ، و لا رقابة عليه في هذا الشأن من أي جهة كانت طالما كان ملتزما بالقيود أو الضمانات التي حددها الدستور الحالي إلا أنه جاء في أحكامه خاليا من هذا الشرط ⁽²⁾.

إذا كان الحل المفترض في حالتي رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية من طرف الغرفة الأولى ، أو عدم منح الثقة للحكومة عند طلبها ، أو التصويت على ملتصق الرقابة يخبرون ضمينا عن سبب الحل ، فإن الأسباب التي قد تؤدي برئيس الجمهورية الى استخدام هذه السلطة في باقي الحالات الأخرى يمكن أن تبقى غامضة طالما أن رئيس الجمهورية غير ملزم بالتعرض و أسباب الحل في المرسوم الذي يصدره ، و بالتالي فإن الشروط الشكلية و بعض القيود فقط المنصوص عليهم

(1) أنظر، محمد هامي ، مرجع سابق ، ص 85.

(2) أنظر، حسن مصطفى البحري ، مرجع سابق ، ص 904.

في المادة 104 و 147 من الدستور الحالي ، تبقى هي الالتزامات الصريحة التي يستلزم احترامها من طرف رئيس الجمهورية عند اتخاذ قرار الحل ⁽¹⁾.

و بما أن تسبب الحل غير وارد في مرسوم الحل نتيجة عدم إلزام صاحب المرسوم لعنصر التسبب و بالتالي فإن حق الحل يظهر بأوجه متعددة لأن معناه لا يبدو جليا إلا من خلال الظرف السياسي الذي استعمل فيه و عليه قد يلجأ الرئيس الى الحل بغية دعم الأغلبية الموجودة فقد أثبتت الكثير من النظم البرلمانية استعمال هذا التوجه و الذي يؤدي من خلال حق الحل دور بارز في تقوية الأغلبية الموجودة وهذا أبرز هذه التطبيقات الحل الذي حدث في النظام البرلماني البريطاني على يد وزارة اللورد Salisbury الأخيرة في سبتمبر 1900 و الإنتخابات الشهيرة التي سميت بانتخابات "khaki" و التي كانت الغرض منها تأكيد و دعم الأغلبية التي كان يحظر بها حزب المحافظين منذ عام 1895 ، حيث اختارت حكومة المحافظين الميعاد المناسب لإجراء هذا الحل والذي كان عقب النصر البريطاني في حرب "Boers" ، حين أسفرت هذه الانتخابات عن أغلبية هائلة لحزب المحافظين ، و الذي نجح فعلا في تدعيم أغليبيته و تجديدها و يذكر أن المبادرة بالحل لم تكن من رئيس الوزراء و لكن من أقوى الشخصيات في وزارته "J.Shamblilaig" ⁽²⁾.

و من مبررات الحل أيضا قد يكون خلاف شديد بين البرلمان و رئيس السلطة التنفيذية مما يدفع بهذا الأخير إلى الدفاع عن سياسته و مواقفه عن طريق استخدام سلطة الحل ، كما قد يكون سبب الحل نتيجة نزاع قائم بين الحكومة و البرلمان ويكون هذا النزاع ناتج عن الأزمات الوزارية

(1) المادة 104 والمادة 147 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

(2) أنظر علاء عبد المتعال ، مرجع سابق ، ص 232.

المذكورة الناجمة من هشاشة التحالف الأغلب ، فيتم استخدام حق الحل من أجل إيجاد أغلبية برلمانية قوية و متماسكة أو تشكيل حكومة ائتلافية من عدة أحزاب تكون متجانسة في أغلب الأحيان ⁽¹⁾.

كما أن الخلافات و النزاعات ما بين الأحزاب داخل البرلمان الواحد قد يساعد على لجوء رئيس السلطة التنفيذية إلى وضع حد لهذا النزاع عن طريق استعمال حق الحل حفاظا على استقرار النظام السياسي القائم ، و هذا ما عرفه البرلمان الجزائري في بداية الفترة التشريعية الممتدة من 2017 الى غاية 2022 .

حيث تزداد حدة التوتر بين الأحزاب مما يؤدي بالنواب الى نزع الثقة من رئيس الغرفة الأولى نتيجة عدم الاستجابة لمصالحهم ، وقد عقدت لجنة الشؤون القانونية و الإدارية والحريات اجتماعا بتاريخ 2018.10.18 تحت رئيس اللجنة و بحضور أغلبية الأعضاء تم التوصل الى إعلان شغور رئيس المجلس الشعبي الوطني بسبب عجزه عن أداء مهامه ⁽²⁾، و السند القانوني لإتخاذهم مثل هذا الإجراء هو نص المادة 10 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 و التي تنص على أنه من ضمن شغور منصب رئاسة المجلس هو الاستقالة ، أو التنافي أو الوفاة أو العجز ⁽³⁾ إلا أن المؤسس القانوني لم يبين و لم يعطي تفسيراً واضحاً بمعنى العجز هل يقصد به المرض ، أو غير ذلك ، وفي مثل هذا الحال يلجأ رئيس الجمهورية الى حل الغرفة الأولى أملاً في أن الانتخابات تؤدي

(1) أنظر عبد الكريم الحديكي ، مرجع سابق ، ص 331.

(2) إعلان عن مداولة لجنة الشؤون القانونية بتاريخ 2018.10.18 المنشورة في الصفحة الرسمية عبر الموقع :

www.OPN.dz/AR/plusur auditité spéciale.ar/5030.2018.10.16.10.00

(3) تنص المادة 1/10 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 على أنه " في حالة شغور المجلس

الشعبي الوطني بسبب الإستقالة أو العجز أو التنافي أو الوفاة يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني بنفس الطرق

المحددة في هذا النظام الداخلي في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما اعتبار من تاريخ إعلان الشغور "

ثمارها بوضع حد للمشاكل المتنازع عليها بين الأحزاب و القضاء على الخلافات السياسية داخل البرلمان ضمانا لسير العادي للأشغال البرلمانية⁽¹⁾.

مما يجيز القول أنه لا يجوز في منطق الدساتير أن تمنح للرئيس حق الحل و فق التقدير وإذا قال بعض الفقهاء إنه مهما بلغت أهمية رئيس الدولة لتمتعته باستعمال هذا الحل فهو مقيد برأي الأمة و اتجاهات الرأي العام في الواقع لذا لا بد من تسبب⁽²⁾، و هذا الرأي لقي التطبيق في بعض الدساتير التي قيدت الرئيس بتوجيه خطاب للأمة قبل حل البرلمان وفي الحقيقة يهدف هذا الخطاب إلى تبيان مباشر للشعب عن أسباب لجوئه الى هذا الأجراء و من أمثلة ذلك نجد دستور المغرب الصادر سنة 1962 الذي تعد في الفصل 77 منه على أنه : للملك بعد توجيه خطاب للأمة أن يحل مجلس النواب⁽³⁾ و لا شك أن وجود مثل هذا القيد يشكل ضمانا كبيرة لعدم التعسف في استعمال حق الحل حتى يتمكن الرأي العام من الحكم على مدى شرعية الحل .

السؤال الذي يتبادر حول هذا الموضوع ما مصير مشروعات و اقتراحات القوانين وبعض الأليات الرقابية التي فعلت من طرف النواب و قدمت الى مكتب المجلس قصد الفصل فيها: هل ينتهي مصيرها بزوال الغرفة الأولى ؟ أو أن العمل يبقى محفوظ ليشرع في إتمامه المجلس الجديد ؟

إن الطرح السالف الذكر كان معروفا في الفقه التقصيري و كان يسمى بنظرية الموت المدني و تشبه بفقد الشخصية القانونية للإنسان بالموت ، وقد اعتمدت بعض الأنظمة هذه النظرية و منها فرنسا ، حيث أن الأعمال المتعلقة و التي صدرت من المجلس المنحل تنتثر سواء أكانت أحييت على

(1) أنظر ، علاء عبد المتعال ، مرجع سابق ، ص 243.

(2) أنظر أحمد عبد اللطيف ابراهيم السيد ، حل البرلمان ، مكتبة القانون و الإقتصاد ، الرياض ، الطبعة الأولى ، 2014 ، ص 15.

(3) أنظر عبد الحليم مرزوقي ، مرجع سابق ، ص 179.

اللجان المقدمة أو لم تُحل، إلا أن المؤسس القانوني الفرنسي خفف من حدة نظرية الموت المدني وأجاز المجلس الجديد أن يعيد النظر فيها ، لكن ليس على سبيل الإلزام ، بخلاف المؤسس القانوني المصري الذي يقر بإنهاء أعمال البرلمان بمجرد صدور قرار الحل إلا أنه في المقابل نجد أن بعض الأنظمة أخذت نمطا مغايرا لهذه النظرية و اتجهت نحو ترسيخ قاعدة استمرارية الحياة الهولندية لحين اجتماع مجلس جديد و من بين هذه الأنظمة نذكر هولندا ، حيث نصت في دستورها الصادر سنة 1983 في المادة 64 في فقرتها الثانية على ضرورة إتمام الأشغال البرلمانية الى غاية انتخاب المجلس الجديد⁽¹⁾.

وبالتالي كان بالأحرى على المؤسس القانوني الجزائري أنه يجد صياغة ، لمثل هذا الفراغ في الدستور و القوانين المنظمة لمسألة حل المجلس الشعبي الوطني و أن يحدد توجهه إما أن يأخذ بنظرية الفقه التقليدي -الموت المدني -أو نظرية الفقه الحديث -استمرارية أعمال المجلس المنحل .

(1) أنظر ، عبد الكريم دانا سعيد ، مرجع سابق ، ص 148 ، 152.

المبحث الثاني

تفوق السلطة التنفيذية في المجال التشريعي

نتج عن فكرة توزيع الوظائف الثلاث التي جاء بها "مونتيسكيو" أن يكون التشريع هو من اختصاص السلطة التشريعية ، وهذا في ظل الأنظمة التي تأخذ بفكرة الفصل الجامد بين السلطات ، أما في ظل الأنظمة التي ترى بضرورة وجود تعاون بين السلطات ومنها النظام الدستوري الجزائري الذي محل الدراسة قد مكنت السلطة التنفيذية اختصاص جعلها تشارك السلطة التشريعية في عملها .

إلا أنه تطبيقا انتضح أن العلاقة الوظيفية بين الهيئتين أظهرت تأثيرا بالغ الوضوح للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في مجال صنع القانون، والذي يعد أساس من اختصاص هذه الأخيرة وقد ظهر التأثير بأوجه متعددة منها مبالغة مشاركة رئيس الجمهورية البرلمان في مجال التشريعي (مطلب أول)، حيث أنه من خلال هذا الاختصاص منحه مكانة متميزة مما جعله يتمتع بحق الأفضلية ليس هذا وحسب بل من خلال التدخل بواسطة حكومته في وضع جدول أعمال البرلمان (مطلب ثان) جعله يتحكم في برنامج العمل التشريعي ، وعلى هذا الأساس تم التعرض الى جدول أعمال البرلمان ضمن في هذا السياق.

المطلب الأول

مبالغة مشاركة رئيس الجمهورية البرلمان في مجال التشريعي

أكد التعديل الدستوري الأخير سنة 2016 على ضرورة إبقاء مشاركة رئيس الجمهورية البرلمان في مجال صنع القانون، على الرغم من أنها تشكل خطرا كبيرا على الحياة التشريعية للبرلمان نتيجة انفراد رئيس الجمهورية بإنشاء قواعد قانونية بيد أن المبادرة البرلمانية غدت هي الفرع بعدما

كانت الأصل، وأن الاستثناء الممنوح سلطة التنفيذية بات هو الأساس وهذا تبعا لأحكام الدستور والذي حدد هذه الاختصاصات لرئيس الجمهورية وعليه سنقتصر في هذا المطلب على توضيح بعض أدوات التشريع التي يمتلكها الجهاز التنفيذي الممنوحة له سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ومنها التشريع بأوامر والمبادرة الحكومية (فرع أول) ليس هذا وحسب بل أن دوره في تعديل الدستور والتشريع عن طريق الاستفتاء (فرع ثان) جرد السلطة التشريعية من وظيفتها وضاعف الإنتاج التشريعي لرئيس الجمهورية .

الفرع الأول : التشريع بواسطة الأوامر والمبادرة الحكومية

إن سلطة التشريع بأوامر الممنوحة لرئيس الجمهورية كانت ولا زالت مصدر القانون في النظام الدستوري الجزائري، وهذا منذ صدور الأمر 10 جويلية 1965⁽¹⁾ باستثناء دستور 1989 الذي اغفل عنها لأسباب متعلقة باتجاه السائد آنذاك كما أن منح السلطة التنفيذية وأساسا الحكومة حق المبادرة بالقوانين ، يعتبر مصدر غير مباشر للتشريع من طرف الهيئة التنفيذية، وعليه هذا التقاسم الوظيفي مع الهيئة التشريعية يفهم من الناحية الشكلية على أنه تعاون، لكن إذا تم دراسته قد يوضح معنى وهو التجاوز غير التعاون نتيجة ما يلاحظ عمليا من تضيق على المبادرة البرلمانية وهذا يعتبر تعد على مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات في الدولة ، وعليه سيتم عرض إجراءات ممارسة هذا الاختصاصات كل على حدى بشكل مختصر ، وتسلط الضوء على مدى تأثيرها على الوظيفة الأصلية للبرلمان .

(1) أنظر المادة 06 من الأمر 182/65 المؤرخ في 10/07/1965 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 58، المؤرخة في 13/07/1965، المتضمن تأسيس الحكومة حيث نصت على أن : " التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية على شكل أوامر أو مراسيم "

أولاً : استئثار الأوامر الرئاسية لمجال التشريع

إن الأوامر الرئاسية التي منحها الدستور قيم قانونية عدة منها ما قد تلغي وتعطل تشريعات قائمة بذاتها ،أو قد تكون هي بمثابة تشريع ابتدائي ، كما أن هناك إجراءات تنظم ممارسة هذا الاختصاص وتبين حالاته، بإضافة إلى أن القوانين إحاطتها بمجموعة من القيود والضوابط ورقابة جهات معنية ضماناً لإحترام قواعد التعامل بين السلطتين وحفاظاً على حقوق وحريات أفراد المجتمع ، مع كل هذا قد تؤثر على الوظيفة التشريعية إذا كانت هذه القيود غير ضامنة في عقلتها وعليه حالات التشريع بأوامر متعددة قد تكون عادية أو غير عادية حسب نص المادة 142 والمادة 138 من الدستور⁽¹⁾.

أ) حالات التشريع بأوامر: إن حالات التشريع بأوامر مفصلة دستورياً ومقدمة استناداً إلى نص المادة 142 من الدستور إلى قسمين :

1) التشريع بأوامر في الظروف العادية :إن حالات التشريع بأوامر في الظروف العادية هي ثلاث حالات نذكرها :

(1) تنص المادة 142 من الدستور الحالي على أنه " : لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة، و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها في كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، وتعد لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور وتتخذ الأوامر في مجلس الوزراء وقد نصت المادة 09/138 من نفس الدستوري على أنه : " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه طبقاً للفقرات السابقة وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمره".

-في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني :

قد تتعرض المؤسسة التشريعية لغياب في ظروف عادية، ولتجنب هذا الفراغ التشريعي اسند المؤسس الدستوري الجزائري الوظيفة التشريعية إلى رئيس الجمهورية، ففيه البرلمان أو شغوره قد تحدث في حالة انتهاء الفترة التشريعية له وتأخر القضاء المجلس الجديد ويقصد بالولاية التشريعية مدة الإنابة أو الفترة الزمنية للمجلس النيابي التي تبدأ من تاريخ تنصيب البرلمان إلى غاية انتهاء ولايته المحددة دستوريا .

وفي مثل هذا الحال قد تعجز الحكومة عن تنظيم انتخابات بسبب ظروف معينة، ولتجنب أزمة التشريع وضع حلا المؤسس الدستوري الجزائري كغيره بمنح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق ما يسمى بالأوامر التشريعية⁽¹⁾، وما يجدر التذكير به أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص بصريح العبارة على حالة غيبه البرلمان وإنما وظف في الدستور عبارة ".... في حال شغوره..." والشغور قد يكون له عدة أسباب منها الأول الذي ذكرناه وهو استحالة إجراء انتخابات تشريعية والثاني: قد يكون نتيجة الحل الوجوبي الذي يكون كما سبق ذكره بمناسبة عرض مخطط عمل الحكومة عليه وفي حالة استحالة قبوله المرة الثانية ينحل وجوبا⁽²⁾، كما أن الحل قد يكون جوازي خاضع لرغبة رئيس الجمهورية يعمل عليه ويلجأ إليه في أي وقت وهذا لا يكون إلا بعد استشارة رئيسي

(1) أنظر، وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 55.

(2) تنص المادة 96 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه : " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني يتول وجوبا، وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر " .

الغرفتين، و المجلس الدستوري والوزير الأول وتجري انتخابات تشريعية في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر⁽¹⁾.

وهنا يتبين لنا أن رئيس الجمهورية مقيد دستوريا بأجل ثلاثة (03) يمكنه ان يشرع بواسطته الأوامر ريثما تجري انتخابات تشريعية، وعليه فإن التشريع بأوامر في هذه الحال يكون هو الوسيلة الوحيدة لتنظيم جميع المجالات التي هي من اختصاص السلطة التشريعية طبقا للدستور مثل هذا الوضع قد يمس بمكانة الغرفة العليا لأن شعور المجلس الشعبي الوطني لا يترتب عنه شعور مجلس الأمة وبالتالي يبقى دوره مهمشا⁽²⁾، على الرغم من منح الدستور لأعضائه حق المبادرة بالقوانين إلا أن شعور المجلس الشعبي الوطني في مثل هذا الحال يؤثر بشكل كبير على مبادرة اعضاء مجلس الامة بالقوانين حيث انه اي اقتراح قانون لا بد ان يسجل وجوبا لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني باستثناء مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتغيير الإقليمي تودع مكتب مجلس الأمة⁽³⁾ ومن ناقلة القول، غياب الغرفة السفلى ، يعني جمود عمل الغرفة العليا نظراً لمراحل العملية التشريعية من إيداع التصويت وإقرار تبدأ تسلسليا من الغرفة الأولى إلى الغرفة الثانية⁽⁴⁾ .

(1) المادة 147 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

(2) انظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 55.

(3) تنص المادة 137 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 على أنه " تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليمي والتقسيم الإقليمي مكتب المجلس الشعبي الوطني، وباستثناء الحالات المذكورة تودع على مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني " .

(4) تصن المادة 1/138 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على أنه " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه".

-التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية :

رجوعا إلى نص المادة 142 من دستور 1996 المعدل والمتمم، يتبين لنا أن لرئيس الجمهورية أن يشرع في حالة أخرى غير الشغور وهي الفترة التي يكون فيها البرلمان في عطلة، بحيث أن البرلمان يجتمع في دورة عادية واحدة فقط كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل وتبدأ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، وبالتالي قد تستدعي الضرورة اتخاذ نصوص في مواضيع تدخل في مجال التشريع المحدد دستوريا للبرلمان وبما أن البرلمان يكون غائبا، منح حق التشريع خلال العطلة البرلمانية لرئيس الجمهورية حيث يتولى إصدار أوامر لها صفة القانون، كما أن الرئيس الجمهورية حتى لا يستبعد البرلمان من مناقشة بعض المسائل، له أن يستدعي بمبادرة من رئيس الجمهورية أو أن يطلب الوزير الأول الرئيس أن يستدعيه أو من (3/2) ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾ .

إلا أن الأوامر التشريعية قد تكون هي السبيل الوحيد لمعالجة المسائل العاجلة نظراً للإجراءات الطويلة التي يتطلبها إنتاج التشريعي على مستوى البرلمان، وقد أخضع المؤسس الدستوري الجزائري التشريع بأوامر في الحالات العادية إلى مجموعة من الشروط والضوابط منها : ضرورة عرض الأوامر في مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة⁽²⁾ وهذا الشرط أضفى على الأوامر التشريعية صبغة مشاريع القوانين عند اشتراط رأي مجلس الدولة ثم عرضها على مجلس الوزراء، إلا أن الإشكال المطروح هل ألزم المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية بوجوب الأخذ برأي مجلس الدولة ؟ فمن خلال ظاهر المادة يفهم أن الطلب ضروري والأخذ به ليس ملزم ، وفيما يخص العرض على مجلس الوزراء يبقى مجرد إعلام لأعضاء الحكومة والوزير الأول على اعتبار أن تشكيلة الحكومية بما فيها الرئيس

(1) المادة 135 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

(2) المادة 142 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

بقاؤهم مرهون بيد الرئيس، وبالتالي لا يمكنهم معارضة زيادة على أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يأخذ بالتوقيع المزدوج (توقيع رئيس الجمهورية والوزير الأول) ولا بالتوقيع الثلاثي (الوزير الأول، رئيس الجمهورية، أعضاء الحكومة)، وبالتالي يكون دور مجلس الوزراء دور شكلي فقط، ومجرد إعلام للحكومة⁽¹⁾.

إضافة للشرط المتقدم، فقد ألزم المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها، وفي حالة عدم الموافقة عليها تعد لاجية واستثيت لأوامر التشريعية من المناقشة خلال عرضها وفي مثل هذه الحال لا يمكن تقديم أي تعديل⁽²⁾.

وبالتالي يتضح لنا أن دور البرلمان يقتصر على إقراره للأوامر التشريعية فقط ، من ثم تصبح الموافقة لهذا الشكل تعبيرا عن سلامة الأوامر وقت اتخاذها وإذن باستمرارها لا غير، لكن استثناء إلى القاعدة الأصولية التي مفادها " من يملك الكل يملك الجزء " فإن كان من اللازم على المؤسس⁽³⁾ القانوني أن يعطي صلاحية للبرلمان بأن يوافق على بعض أجزاء الأمر، ويعتبر على أجزاء أخرى وللتوضيح فإن نصاب الموافقة على الأوامر في الغرفة الأولى، إذا تضمن الأمر مجال من حالات المنصوص عليها في المادة 140 من دستور 1996 الحالي هو الأغلبية البسيطة وأغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة، أما إذا كان موضوع الأمر يدخل في إطار أحكام المادة 141 من نفس الدستور فتشترط الأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني وأغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة⁽⁴⁾، لكن الإشكال

(1) أنظر، اوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم ، تخصص القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 01 ، ص 300.

(2) المادة 37 من القانون العضوي 16-12.

(3) أنظر، ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص 215.

(4) أنظر عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 56-57.

المطروح، ما مصير الأوامر التي قرر البرلمان إلغاؤها ؟ وما هي الآثار المترتبة عن هذا لإلغاء ؟ وما هو الحل إذا رفض مجلس الأمة أمراً قد وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ؟ والأهم من هذا ما مصير الأوامر التي تعرض على البرلمان ؟

استناداً إلى نص المادة 142 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 فإن المؤسس الدستوري لم يبين أي جزء قانوني يذكر عند تخلف عرض الأوامر على البرلمان⁽¹⁾، كما أن الإشكال المطروح سكت عنها نفس الدستور، وكذا القانون العضوي 16-12 لم يبين لها أي حل يذكر .

يمكن إدراج أمر تشريعي ضمن الحالات العادية لسلطة التشريع بأوامر وهو إصدار قانون المالية، فقد أقر واضع الدستور أن مشروع قانون المالية يتم إيداعه من طرف الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ويتم المصادقة عليه من طرف الغرفة الأولى في أجل سبعة وأربعين (47) يوماً من تاريخ إيداعه ويصادق مجلس الأمة عليه خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوماً التي تلي مصادقة الغرفة الأولى، وفي حال حدوث خلاف وتستحيل المصادقة على مشروع قانون مالية تشكل لجنة متساوية الأعضاء للبحث فيه في أجل ثمانية (08) أيام وفي حال استمرار الخلاف يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوى قانون المالية⁽²⁾.

ما يفيد أن مشروع قانون المالية هو حق حصري بيد الحكومة فقط، وهذا يستشف من عبارة " الذي قدمته الحكومة " حسب نص المادة 44 في فقرها الأخيرة من قانون عضوي 16-12، والأهم أن واضع الدستور بين في حال تخلف البرلمان عن المصادقة على مشروع قانون المالية يصدر بأمر من رئيس الجمهورية وهذا واضح فهذه تعتبر ضرورة بسبب إخلال البرلمان لواجباته كونه لم يتمكن

(1) عند النظر في أحكام المادة 142 من الدستور الحالي يتضح أن الجزاء يترتب عند عدم الموافقة على الأوامر وأنه في حال عدم عرضها على البرلمان تصبح سارية المفعول ومتمتعة بقوة القرارات الإدارية .

(2) المادة 138/9 و 8 من الدستور 1996 المعدل سنة 2016، والمادة 44 من القانون العضوي 16-12.

رغم الآجال للطويلة خمسة وسبعون (75) يوماً من الموافقة على القانون الذي لا يمكن أن تسيير أمور الدولة من دونه⁽¹⁾، إلا أنه ما يعاب على نصوص المواد المنظمة لهذا الشأن أنه لا وجوبية لدعوة لجنة حل الخلاف وبالتالي كان بالأحرى أن يؤكد على اجتماعها بقوة القانون فور وقوع الخلاف، لأن احتمالية طلبها قد يستخدم كل قضية لتجاوز مهلة (75) يوماً التي نص عليها الدستور، مما يفتح الباب أمام إصدار مشروع الحكومة بأمر من طرف رئيس الجمهورية وبالتالي يفوت على البرلمان "الغرفة الأولى- فرصة إدخال أي تعديل على هذا القانون المهم، وفي الحقيقة انه وفي التطبيق العملي لم تحدث أية إشكالات بخصوص قانون المالية⁽²⁾، وبالتالي فإن مشروع قانون المالية لسنة 2018 أودع بتاريخ 12 أكتوبر 2017 على مستوى مجلس الشعبي الوطني ونوقش يوم 12 و 13 و 14 نوفمبر 2017 وتم إرساله إلى مجلس الأمة بحيث عرض على اللجنة المختصة يوم 04 ديسمبر ونوقش يومي 10 و 11 ديسمبر 2017 وتم المصادقة عليه عقب اختتام المناقشة⁽³⁾، ما يمكن قوله أن مجلس الأمة لن يحاول الاعتراض على قانون المالية طالما يعلم جيداً أن هذا القانون يصدره رئيس الجمهورية بأمر عندما يحين معاده وان الخلاف في هذا لا معنى له .

(1) أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث ، مرجع سابق، ص 200.

(2) انظر ، بوزيدي لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور ملتقى المؤسسات آراء ودراسات حول المادة 120 من الدستور، مجلة دورية الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد الأول جانفي 2006، ص 67.

(3) انظر موقع وزارة العلاقات مع البرلمان القوانين قيد الدراسة على مستوى المجلسين جدول توضيحي يبنى من تاريخ عرض مشروع قانون المالية على مجلس الوزراء إلى غاية المصادقة عليه من طرف مجلس الأمة الفترة التشريعية

2-التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية :

إن النظام السياسي الجزائري قد تطرأ عليه أحداث وظروف من شأنها تمس باستقرار واستقلال مؤسسات الدولة وسلامة ترابها، وهذا قد يحدث في كل الأنظمة السياسية هذه لظروف الاستثنائية تعجز التشريعات العادية عن مواجهتها ، واستناداً إلى عنصر الضرورة لجأ المؤسس الدستوري إلى وضع تدابير استثنائية وحلول آنية لتلك الظروف ⁽¹⁾ وهذا ما حصل في الجزائر في بداية سنوات التسعينيات وما جرى من أحداث هامة كادت أن تعصف بكل مؤسسات الدولة، وبالتالي هذا يمثل العامل الأساسي والرئيسي الذي دفع بوضع دستور 1996 نحو مؤسسة سلطة التشريع بأوامر بهذا التفصيل ⁽²⁾.

استناداً إلى نص المادة 142 من الدستور الحالي ⁽³⁾ فإنه منح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من نفس الدستور ⁽⁴⁾، ونظراً لخطورة هذا الظروف على حقوق وحريات الأفراد ، نجد أن رئيس الجمهورية قيد بمجموعة من الضوابط والشروط نذكرها على النحو الآتي :

(1) voire : Mohamed Brahim , le pouvoir lu Algérie et ses reformes d'expression institutionnelles , O.P.U alger, 1995, p 94.

(2) انظر : مزياي حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر ، أطروحة لينل درجة الدكتوراه ، في العلوم ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016، ص 71.

(3) المادة 4/142 من الدستور 1996، ص 71.

(4) تنص المادة 107 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على أنه " يقرر رئيسا الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر والهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري والاستماع غالى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء ، وتخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية ويجتمع البرلمان وجوباً وتنتهي الحالة الاستثنائية حسب الإشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها " .

-الشروط الشكلية : تتمثل في استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ، وهي استشارة قد تكون ذات أثر نسبي في المجال السياسي خاصة إذا كانت الأغلبية معارضة للرئيس، مع العلم أنها ليست بالضرورة أن توقف قرار الرئيس، كذلك ألزم واضع الدستور قبل تقرير الحالة الاستثنائية استشارة المجلس الدستوري كهيئة ولم يقتصر على الرئيس فقط مثل ما فعل عند تنظيم حالتي الطوارئ والحصار والسبب في ذلك يعود إلى أهمية القرار وخطورته ، إضافة إلى شرط آخر يتمثل في الاستماع للمجلس الأعلى الأمن بحيث أن الدستور لم يشترط اجتماع المجلس وإنما اشترط الاستماع فقط الذي يساعد الرئيس وينير له الطريق بالاعتماد على ما قد يقدم له من تقارير وآراء التي تخدمه عند اتخاذ هذا لإجراء ، ويضيف واضع الدستور شرط يتمثل في ضرورة لاستماع إلى مجلس الوزراء ومعلوم أن هذا الأخير واقع تحت سلطة رئيس الجمهورية، وبالتالي فإن المناقشات التي تدور داخله بين الرئيس وأعضائه وتبادل الرأي وتقدير الموقف تفيد لا محال رئيس الجمهورية في تقرير الحالة الاستثنائية، وآخر شرط يخدم به هو ضرورة اجتماع البرلمان وجوبا وهذا شرط لا بد منه لا محال حتى يتم تمكين النواب مثلي الشعب من الاطلاع على الأوضاع التي تواجهها مؤسسات الدولة، وما يلاحظ في هذا الشأن أنه يحظر حل البرلمان في هذه الفترة، وحسب الرأي الدكتور "سعيد بوالشعير" فإن رأي المؤسسات الدستورية ولو أنها غير ملزمة للرئيس دستوريا لكن معنويا لا يستطيع تجاهلها ⁽¹⁾.

-الشروط الموضوعية : أول شرط يتمثل في وجود خطر داهم وجسيم وحال يهدد البلاد، وحسب نص الدستور فإن تقدير مدى جسامته الخطر خاضع إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، ونظراً لغموض مفهوم الخطر وتحديد جسامته اتجه غالبية الفقهاء إلى القول بأن الخطر الجسيم هو الخطر الذي يتجاوز في شدته جميع المخاطر المعتادة والمألوفة ، ويقصد بالحالية أنه بدأ فعلاً ولم تنتهي ، كما أنه لا تتوقف سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على قيام خطر فحسب بل لا بد أن

(1) أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 343-344.

يكون له تأثير معين، يتبين في إحداثه تهديدا لمؤسسات الدولة وسلامة تراثها ، ولا بد من الوقوف عند عبارة "يوشك أن يصيب مؤسساتها" معنى أن الرئيس يلجأ إلى إقرار الحالة الاستثنائية قبل أن يصيب المؤسسات الدستورية العجز الكلي، والملاحظ أن واضع الدستور لم يحدد فترة تطبيق هذه الحالة مكتفيا أنها تنتهي بمجرد تحقيق الهدف وبالتالي رئيس الجمهورية له السلطة التقديرية في إقرارها، وتكييف جسامه خطر ومدة سريانها (1).

ب) الرقابة على الأوامر التشريعية

تعد سلطة التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري غير مطلقة، حيث نلاحظ من خلال ما سبق أنها مقيدة بجملة من القيود، والشروط الدستورية ضمان للحافظ على الحقوق والحريات زيادة على هذا فإنها مقيدة كذلك بشرط هام يضمن عدم انحرافها ويؤطرها ، ويتمثل أساسا في خضوعها لرقابة جهات معينة حسب ما نص عليه الدستور الحالي فصلها على النحو الآتي :

1) الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية :

استناداً الى نص المادة 142 في فقرتها الثالثة فإن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعد لاغية وعليه يفهم من هذا النص أن رقابة البرلمان قاسية على الأوامر التشريعية إلا أن أحكام المادة 37 من القانون العضوي 16-12 جاءت مقيدة للبرلمان من بسط رقابية على الأوامر التشريعية، وذلك أن اشتراطها التصويت على الأوامر دون مناقشة أو تعديل يفهم أن البرلمان في مثل هذا الحال يقتصر دوره على إقرار الأوامر ومن ثم فإن الموافقة بهذا الشكل ما هو إلا تعبير عن سلامة الأوامر وقت اتخاذها واستمرار مفادها في المستقبل ومن هنا يتبين أن دور البرلمان يخرج من أصله من سلطة التشريع إلى سلطة أخرى تتمثل في الرقابة فقط ، فلو سلمنا أن الدستور أو القانون العضوي الناظم

(1) أنظر ، مزيان في حميد مرجع سابق، ص 77.

للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة تم التتبع فيهما على مناقشة الأوامر وتعديلها فإن الموافقة بهذا الشكل تجعل الأمر التشريعي يعتبر منتهيا من وقت صدور النص التشريعي الذي عدله ، وفي هذا يسترد البرلمان وظيفته التشريعية أكثر من تعبيره عن الوظيفة الرقابية⁽¹⁾.

يمكن القول أن الأوامر التشريعية لا تعدو أن تكون إلا إخطارا للنواب من أجل الموافقة الشكلية فقط، بحيث أن هذه الأوامر تكتسب قوة القانون بمجرد صدورها ، مما يؤكد ضعف البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية⁽²⁾، زيادة على هذا فإن الأوامر المتخذة في إطار المادة 107 من الدستور التي تخص الحالة الاستثنائية ، تحدث أثرا قانونيا بمجرد صدورها ولا تحتاج لعرضها على البرلمان بغرض الموافقة عليها، على الرغم من نص الدستور الذي اشترط وجوب اجتماع البرلمان إلا أنه لم يبين ضمن أي نص المنظم الحالة الاستثنائية أن تعرض الأوامر على البرلمان عند اجتماعه وضرورة الموافقة عليها، وبالتفحص في الفقرة الثانية من المادة 142 فإن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعد لاغية ، لكن الأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية جاءت في الفقرة الرابعة بعدها ونصت على شرط واحد في الفقرة الخامسة من نفس المادة وهو ضرورة اتخاذها في مجلس الوزراء فقط،⁽³⁾ ولا يوجد أي نص دستوري يبين ضرورة عرض على البرلمان الأوامر المتخذة في ظل الحالة المنصوص عليها في المادة 107 من الدستور .

(2) رقابة المجلس الدستوري على الأوامر التشريعية :

إن الرقابة على دستورية القوانين تعتبر الوسيلة الرئيسية لضمان احترام الدستور وتم إسنادها إلى مؤسسة سميت بالمجلس الدستوري، وهذا منذ صدور أول دستور سنة 1963 ، ورجوعاً إلى

(1) ميمونة سعاد، مرجع سابق ، ص214

(2) أنظر، سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، مرجع سابق ، ص 189.

(3) المادة 142 من دستور 1976 المعدل سنة 2016.

الدستور الحالي وتحديدًا المادة 186 منه، فإن المجلس الدستوري يبدي رأيه في دستورية القوانين والمعاهدات والتنظيمات، ويبدي رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية ومطابقة النظام الداخلي لكل من الغرفتين للدستور ⁽¹⁾.

الملاحظ أن الأوامر التشريعية معفية صراحة من رقابة المجلس الدستوري، إلا أنه في حال عرضها على البرلمان في أول دورة له ويوافق عليها، من ثم يصبح الأمر بمثابة قانون، بعد ذلك إذا تبين للمعارضة من إحدى الغرفتين أو إحدى الجهات المخولة دستورياً حسب نص المادة 187 من الدستور الحالي قبل إصدار القانون من طرف رئيس الجمهورية أن إحدى مواد غير مطابقة للدستور في مثل هذه الحال توجه رسالة من الجهة المخولة بالإخطار إلى رئيس المجلس الدستوري بغرض إبداء رأيه ⁽²⁾ وإذا اعتبره المجلس أنه نص تشريعي غير دستوري، فإنه يفقد أثره من اليوم الذي يحدده قرار المجلس ⁽³⁾، وبالتالي فإن الأمر التشريعي عند اكتسابه قوة تشريعية مماثلة لقوة التشريعات العادية، لا مانع من أن تبسط عليه الرقابة الدستورية.

أما الأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية، بما أنها لا تعرض على البرلمان حسب ما تقدم نظراً لوقتتها وضرورتها، فإنها لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري وهذا راجع إلى اعتبارات عدة أولها لا تحمل اسم القانون بما أن البرلمان لا تعرض عليه ويمكن له أن يناقشها أو يعدلها وبالتالي فإنها تعتبر عمل تنظيمي يندرج في المجال التشريعي وتبقى ذو طبيعة إدارية بحتة، وهذا اعتبر

(1) المادة 186 من دستور 1986 المعدل سنة 2016.

(2) انظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 249.

(3) المادة 1/191 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

محل جدل بين الفقهاء حول طبيعتها منهم من يراها عمل إداري والآخر يتبين اعتبارها عمل تشريعي⁽¹⁾ سيتم تبيان هذا لاحقاً.

ويمكن أن نستدل بإعتبار آخر يوضح تفلتها من الرقابة الدستورية ألا وهي أحكام الدستور، حيث يتمحص لدينا من خلال استقراء أحكام المادة 191 من الدستور أن الذي يفقد أثره بخصوص عدم دستورية هو النص التشريعي والتنظيمي فقط، وأن الأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية لا وجوبية لإخطاره أمام المجلس الدستوري وليس له صلاحية إبداء الرأي بشأنها⁽²⁾ ومن هنا يتضح أن رقابة المجلس الدستوري بخصوص الأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية منعدمة تماماً.

3- رقابة مجلس الدولة على الأوامر التشريعية :

نلاحظ من خلال المادة 142 التي تخص التشريع بأوامر أن المؤسس الدستوري الجزائري أضفى عليها صبغة مشاريع قوانين من خلال عرضها على مجلس الدولة لإبداء الرأي حولها قبل عرضها على البرلمان ، فهذه الصياغة المدرجة في هذا التعديل تفيد أن اللجوء إلى هذا الإجراء إجباري، تخلفه يؤدي إلى القضاء بعدم دستورية الأمر من الناحية الإجرائية ، إلا أن رأي مجلس الدولة غير ملزم لرئيس الجمهورية، إذ يمكن الأخذ به، كما يمكنه عدم الأخذ به، وبهذا يبقى دور مجلس الأمة استشاريا غير ملزم⁽³⁾.

(1) انظر حميد مزياني، مرجع سابق، ص 104.

(2) تنص المادة 1/191 من الدستور على أنه "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس" .

(3) انظر مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية جامعة

الجلفة، المجلد العاشر، العدد الرابع، تاريخ النشر 15 ديسمبر 2017، ص325

وقد تضاربت آراء الفقهاء ، حول طبيعة الأوامر التشريعية لتحديد نوع الرقابة التي تخضع لها فذهب البعض أنصار المعيار أنها أعمال إدارية تبعاً للجهة التي تقوم بإصدارها، وأن تدخل البرلمان لتصويت عليها ليس له أي تأثير على طبيعتها، لأنها اتخذت في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو في حالة غيابه زيادة على أن الجهة التي أصدرتها هي السلطة التنفيذية ، وبالتالي ستبقى محتفظة بصفاتها الإدارية باعتبارها قرارات إدارية سواء تناولت مجال تشريعياً أو تنظيمياً⁽¹⁾ .

وخلافا لما ذهب إليه أنصار المعيار العضوي، فإن أنصار المعيار الوظيفي يعتبرون هذه الأوامر عمل تشريعي من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية لأن رئيس الجمهورية لا يعدّ في هذه الحالة سلطة إدارية بل هو سلطة تشريعية خول له الدستور حق ممارسة الوظيفة التشريعية في غياب البرلمان ، وفيما يخص النظام الدستوري الجزائري فإن المادة 142 من الدستور التي تخص التشريع بأوامر وردت ضمن الفصل الثاني من نفس الدستور تحت عنوان السلطة التشريعية ، ولتوضيح الأمر بدقة في النظام الدستوري الجزائري لا بد أن نوفق بين المعيارين ونسلك مذهب الجمع فهو أولى من الترجيع وهو ما يؤكد الأستاذ "مراد بدران" حيث يرى أن هذه الأعمال تبقى قرارات إدارية ما دام أن البرلمان لم يوافق عليها وبالتالي تخضع لرقابة القضاء الإداري، وإذا وافق عليها تخضع للرقابة التشريعية والدستورية⁽²⁾.

أما فيما يخص الأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية بما أنّ واضع الدستور والأحكام النازمة لها، فإنه لم ينص على ضرورة عرضها على المؤسسة التشريعية وبالتالي تقلت من الرقابة التشريعية والدستورية، ومن ثم يبقى القضاء الإداري هو الجهة الوحيدة التي تمارس الرقابة عليها، لكن قد لا يسمح له بذلك على اعتبار أن قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية من أعمال السيادة لا يمكن

(1) انظر مزياني محمد، مرجع سابق، ص 106.

(2) أنظر فاطمة الزهراء رمضان، مرجع سابق، ص 126.

الرقابة عليها، وبالتالي فإن انعدام كل أوجه الرقابة قد يجعل الحقوق والحريات العامة أثناء هذه الحالة معرضة لكل أصناف الانتهاكات⁽¹⁾.

ثانيا : تقييد المبادرة البرلمانية ومنح الأولوية للمشروع الحكومي

من خلال التأطير الدستوري لمجال القانون يلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري اختار إقرار قاعدة توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والحكومة ، مقتضيا بذلك نهج دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ، حيث أن هذا الأخير جاء بمفهوم غير الذي كان في الجمهورية الثالثة والرابعة وفي ظل هاتين الجمهوريتين كانت السلطة التشريعية تملك وحدها الصادرة من غير منازع في مجال القواعد القانونية إلا أن الوضع تغير بصدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي عمل على تقليص صلاحيات البرلمان في المجال التشريعي وإطلاق اختصاصات السلطة التنفيذية⁽²⁾، وعليه سنحاول تحديد هيمنة الحكومة على حساب النواب في مجال إعداد القانون ثم تبيان إجراءات وشروط إعداده والتصويت عليه.

أ-تحديد وبيان وجه التصنيف على المبادرة البرلمانية

استناداً إلى نص المادة 1/136 من الدستور فإنه لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين⁽³⁾، أول ما يمكن ملاحظته أن الوزير الأول يتقاسم البرلمان وظيفته

(1) انظر ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص286.

(2) انظر عبد الكريم الحديكي، مرجع سابق، ص20.

(3) تنص المادة 136 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على أنه " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة اذا فتصف عشرون (20) نائبا او عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 من نفس الدستور، وتعرض مشاريع

التشريعية ، وإذا ذكرنا هذا فإنه يتضح لنا أن رئيس الجمهورية يظل الراعي الرسمي لمشروع القانون حيث أن هذه المادة أضافت شرطاً جوهرياً يؤكد هذا القول يتمثل في ضرورة عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء والغرض من ذلك هو اطلاع رئيس الجمهورية بمضامينها ، بصفته يترأس المجلس⁽¹⁾، والجدير بالذكر، فإن المؤسس الدستوري الجزائري وظف عبارة "يعرض" على مجلس الوزراء (présente) ولم يستعمل عبارة "يتداول" (délibère) مثل ما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي⁽²⁾، والقصد من ذلك هو أن عبارة يعرض تفيد أن مشروع قانون خاضع لرغبة رئيس الجمهورية ويعدل حسب نظريته وتوجهاته⁽³⁾.

رجوعاً إلى المبادرة البرلمانية عند تصفحنا للمواد المنظمة لها اتضح لنا أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 عزز سلطات البرلمان في المجال التشريعي، إذ منح مجلس الأمة اختصاصات طالما حرم منها ، وطالما أسالت حبر أقلام الفقه القانوني بشأنها إذ أصبح حق المبادرة بالنسبة لمجلس الأمة ، موازياً لما يتمتع به نواب المجلس الشعبي الوطني في هذا المجال⁽⁴⁾، إلا أن هذا التوازي يكمن من حيث العدد في المبادرة فقط ، لكن مجالات المبادرة بالنسبة لمجلس الأمة تتمثل في ثلاث : التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي⁽⁵⁾، وهذا وجه من أوجه التقييد عند تحديد ميدان التشريع بقدر محصوراً جداً ، ليس هذا وحسب بل حتى في هذا المضمار الضيق لا يمنع رئيس

=القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة .

- (1) المادة 4/91 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.
- (2) تنص المادة 2/39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أنه "تتم المداولة حول مشاريع القوانين في مجلس الوزراء بعد أن أخذ برأي مجلس الدولة .
- (3) أنظر وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 218.
- (4) انظر فاطمة الزهراء رمضان، مرجع سابق، ص 120.
- (5) انظر المادتان 136 و 137 من الدستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

الجمهورية من مناقشة البرلمان فيه من خلال الثلث الرئاسي المعين في مجلس الأمة والمقدر بـ 48⁽¹⁾ عضو والمادة 136 من الدستور اشترطت عشرون (20) عضو ، ومن أوجه التصنيف والتقييد نخص بالذكر المادة 140 من الدستور والتي حددت تسع وعشرون (29) مجال بالنسبة للقوانين العادية وستة (06) مجالات فيما يخص القوانين العضوية، ما عدى هذا تتكفل السلطة التنفيذية بالتشريع عن طريق السلطة التنظيمية⁽²⁾، أو بأي طريق من الطرق المذكورة التي تقاسم البرلمان وظيفته التشريعية، فهذا التحديد في المجال التشريعي المذكور في المادة 140 من الدستور هو خاص بالمجلس الشعبي الوطني على الرغم من بداية فرتها تضمنت عبارة "يشرع البرلمان" أن نص المادة 137 من نفس الدستور جاء واضحاً بتحديد مجالات التشريع المجلس الأمة، وبالتالي ما تبقى من تحديد في نص المادة 140 من نفس الدستور خاص بالغرفة الأولى فقط .

رغم كل هذا التقييد والتحديد والحصص والتضييق على المبادرة البرلمانية ، فإن الواقع العملي برهن على أن تحرك النواب في هذا المجال ضعيف جدا والأسباب في ذلك عدة منها إما لعدم معرفة النواب والأعضاء بمشاكل واحتياجات الشعب، أو قد تكون أسباب تقنية تعيق النواب على أداء هذا الدور ، إلا أن هذا العائق مردود عليه بحيث أن حجة الأسباب التقنية لا يمكن أن تقف حائلا ومانعا من المبادرة باقتراح القوانين ، بل أن الواقع العملي أثبت أن السلطة التنفيذية لا تنتظر من نواب الشعب أن يقوموا بمهامهم بل تقوم هي دائماً بواجبها سواء توفرت الوسائل التقنية أو لم توفر للجميع

(1) تنص المادة 3/118 من دستور المعدل سنة 2016 على أنه: "...يعين رئيس الجمهورية من الأعضاء مجلس الأمة من الشخصيات والكفاءات الوطنية.

(2) المادة 140 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

دون استثناء بما فيهم السلطة التشريعية وبالتالي حجة الأسباب التقنية غير وافية في عصر التكنولوجيا وانتشار العولمة⁽¹⁾.

ب) شروط وإجراءات إعداد القانون والتصويت عليه :

إذا نوت الحكومة حسب التنصيص الدستوري القيام بمشروع قانون ، فإن المبادرة تكون من طرف وزارة من الوزارات ، حيث تقوم بوضع مشروع تمهيدي ترسله إلى الأمانة العامة للحكومة لتمكينها من القيام بالدراسة الأولية له بما يضمن تطابقه مع الإطار القانوني المعمول به ، ويتم توزيع المشروع في الصياغة المعدلة أو في صياغتها الأولى إلا إذا كانت صحيحة على مختلف الدوائر الوزارية ليتم عقد اجتماع تنسيقي لهذا الغرض على مستوى الأمانة العامة للحكومة ويعرض الوزير المعني المناقشة مع عرض أسباب الاقتراح وتقريره في شكل مواد⁽²⁾ وقبل عرضه على مجلس الوزراء لا بد هذا إرسال مشروع القانون من طرف الأمين العام للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة ليبيدي رأيه بشأنها ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية⁽³⁾ وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة يمارس اختصاصه في هذا الموضوع بواسطة لجنة استشارية واحدة حسب التعديل الأخير الذي طرأ على القانون العضوي 01-98 سواء في الحالة العادية أو في الحالة الاستثنائية التي تلح الحكومة على استعجالها حيث أنه قبل التعديل كان يختلف تشكيل اللجنة حسب الحالة إضافة إلى ذلك سواء تعلق

(1) انظر بركات محمد، مرجع سابق، ص 133.

(2) المادة 19 من القانون العضوي 12-16.

(3) المادة 03 من المرسوم التنفيذي 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لإشكال والإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ، الجريدة الرسمية رقم 64 المؤرخة في 30 أوت 1998 والمادة 41 من القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 مايو سنة 1998 ، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، جريدة رسمية رقم 37 والمعدل بقانون رقم 02/18 المؤرخ في 16 جمادى الثانية 1939 الموافق لـ 04 مارس 2018 الصادر في جريدة رسمية بتاريخ 07 مارس 2018 العدد 15.

الأمر بمشاريع قوانين أو مشاريع أوامر فإنه يبقى من اختصاص لجنة واحدة ويرأس اللجنة رئيس مجلس الدولة، ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف وثلاثة (03) مستشارين يعينهم رئيس المجلس، وتصح الاجتماعات بحضور نصف الأعضاء وفي حال تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجعاً ولا بد أن ننوه إلى أنه في حال تنبيه الوزير الأول على استعجالية مشروع قانون أو أوامر تشريعي، فإنه واجب على اللجنة أن تبت فيه في أقصر أجل⁽¹⁾.

بعد إبداء مجلس الدولة رأيه بخصوص مشروع قانون تم إخطاره به، تأتي مرحلة أخرى وهي ضرورة عرضه على مجلس الوزراء حتى تكون الكلمة الأولى والأخيرة لرئيس الجمهورية الذي بدوره يتأسس المجلس⁽²⁾، بعد ذلك يودع الوزير الأول مشاريع القوانين مكتب المجلس الشعبي الوطني ما عدى تلك المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور تودع مكتب مجلس الأمة، ويشعر مكتبتا الغرفتين بعضهما حسب الحالة بالاستلام .

أما إذا كنا بصدد مبادرة برلمانية فإن مجالاتها محددة دستوريا، لا بد أن يرفق اقتراح القانون بعرض أسباب وبحرر في شكل مواد ، ويستوي القول أن المؤسس الدستوري بعض الشيء على المبادرة البرلمانية بخلاف المبادرة الحكومية معفية من الشرط المذكورة في المادة 139 من الدستور والمتمثل في انه لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونة أو نتيجة 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 إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأول المبالغ المقترح إنفاقها ، وقد أجاز المؤسس القانوني لكل من مشاريع

(1) المواد 35، 36، 37، 38، 41 من القانون 98-01 المعدل والمتمم بقانون 18-02.

(2) المادة 3/136 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

واقترحات القوانين أن تسحب قبل التصويت والمصادقة عليها، ويترتب على السحب حذف النص من جدول أعمال الدورة⁽¹⁾.

و للتذكير فإن شرط توقيع عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا ضروري عند اقتراح قانون تخلفه يكون سببا للرفض، كما أنه لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نفس مضمون اقتراح أو مشروع قانون قيد الدراسة أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر (12) شهراً وقد اشترط القانون العمومي 12-16 ضرورة تبليغ الحكومة إقتراح قانون الذي تم قبوله على أن تبدي رأيها لأحد مكتب الغرفتين حسب الحالة خلال أجل لا يتجاوز الشهرين (2)، وإذا لم تبدي رأيها خلال هذا الأجل يحيل رئيس إحدى الغرفتين حسب الحالة اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته كما أنه يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المجال عليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين (2) من تاريخ الشروع في دراسته بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب إحدى الغرفتين⁽²⁾.

بعد قبول القانون على مستوى مكتب إحدى الغرفتين يتم عرضه على اللجنة المختصة لدراسته وتجتمع هذه الأخيرة تحت رئاسة رئيسها أو من ينوب عنه لمناقشة المشروع مع إمكانية حضور رئيس المجلس وأعضاء المكتب دون أن يكون لهم حق التصويت⁽³⁾.

ولا يوجد ما يمنع الحكومة من حضور أشغال اللجنة المختصة سواء تعلق الأمر بمشروع قانون أو اقتراح قانون وهذا يكون بناء على طلب توجهه إلى رئيس كل غرفة⁽⁴⁾، كما أنه لا يمكن رفض طلب حضور أعضاء الحكومة أشغال اللجنة المختصة على مستوى مجلس الأمة، رغم أن

(1) المادتان 20-21 من القانون العضوي 12-16.

(2) المواد من 22 إلى 25 من القانون العضوي 12-16.

(3) أنظر سعيد بوالشعير النظام السياسي الجزائري السلطة التشريعية والمراقبة الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 118.

(4) المادة 26 من القانون العضوي 12-16.

اجتماعات لجانه مغلقة حسب نص المادة 1/45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 ومن هنا يتضح لنا أن العلاقة بين الحكومة واللجان على مستوى الغرفتين تبقى ضرورة وحتمية لبسط رقابتها على البرلمانين⁽¹⁾، وبما أن هذا الموضوع الذي نخوض فيه إجراءي لا بد أن تستوفي جميع الشروط المحددة في القوانين المنظمة لهذا الشأن ، وعلى سبيل الذكر نخص إجراء مهم يتعلق بالتعديلات التي تنصب على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته، فقد سمح المؤسس القانوني للحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة ذلك، وشريطة أن لا يتم الاقتراح عند عرض النص للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى⁽²⁾ وتجري المناقشة العامة بالاستماع إلى ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح أو المقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيبهم وبعد المناقشة يقرر المجلس حسب الحالة إما التصويت على النص بكامله ،أو مادة بمادة، أو تأجيله وقد تكون تعديلات شفوية ولكن دون مخالفة الشرط المذكور آنفا وهو انتقال النص إلى الغرفة الأخرى لإتمام عملية التصويت، وقد تكون مناقشة محدودة يقرها مكتب إحدى المجلسين بناء على طلب ممثل الحكومة أو مقرر اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، وإذا تقرر هذا لا يتم فتح مناقشة عامة ويجري التصويت برفع اليد في الاقتراح العام أو الاقتراح السري⁽³⁾.

(1) voire : ben abou kiran fatiha , droit parlementaire Algérie , tome 2 office des publication universitaire .2009.p37 .

(2) المادة 28 من القانون العضوي 12-16.

(3) المواد من 29 إلى 33 من القانون العضوي 12-16.

وباعتبار أن التصويت هو إجراء يعبر فيه البرلمان عن إرادة الشعب فيشترط التصويت سواء في الغرفة الأولى أو الثانية أن يكون بأغلبية النواب الحاضرين بالنسبة للقوانين العادية والأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية⁽¹⁾.

ويرسل رئيس إحدى الغرفتين حسب الحالة النص إلى الغرفة الأخرى في غضون عشرة (10) أيام ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال⁽²⁾.

وبالنظر الى جدول أعمال الدورة البرلمانية الخاص بالمجلس الشعبي الوطني نجد أن الحكومة بادرت بتسعة عشر (19) مشروع قانون⁽³⁾ وفي المقابل نجد أن المبادرة البرلمانية خلال هذه الدورة منعدم هذا ما يبين حقيقة ضعف المبادرة البرلمانية في مجال القانون وكأن دور المجلس الشعبي الوطني يقتصر على التصويت فقط.

الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في تعديل الدستور والتشريع بواسطة الاستفتاء

يعتبر الاستفتاء وسيلة دستورية تستخدم لأخذ رأي الشعب حول موضوع معين وباعتبار أن رئيس الجمهورية المجسد لوحدة الأمة ، فيمكنه اللجوء مباشرة إلى هذا الأسلوب قصد تمكين الشعب من ممارسة سيادته الوطنية بصفة مباشرة، وقد يكون غير هذا، وسيتم تفصيله (أولا) ، وفيما يخص تعديل الدستور فإن نوعية التعديل تختلف من نظام لآخر، فمنها الدساتير المرنة التي تعدل بالكيفية نفسها التي تعدل بها القوانين العادية ،منها الجامدة لا تعدل إلا بإتباع إجراءات معقدة تختلف عن

(1) المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 2000 والمادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، سنة 2017.

(2) المادة 42 من القانون العضوي 16-12.

(3) موقع وزارة العلاقة مع البرلمان : بتاريخ 11-01-2019 arb2019 / ministre .dz / www.MRP.gov على الساعة 09: 11 ، جدول توضيحي يبين عدد مبادرة الحكومية بمشاريع القوانين ويحدد مجالاتها والقطاع المعني بها ، وتواريخ عرضها امام اللجان ، وتواريخ المناقشة ، وتواريخ المصادقة.

تلك الإجراءات المتبعة لتعديل القوانين العادية والنظام الجزائري من بين الأنظمة التي يعتبر دستورها جامد إذ لا يتبع في شأن تعديله نفس القواعد المتبعة في القوانين العادية بل يستلزم إجراءات قواعد خاصة تبادر بها هيئات محددة دستوريا (ثانياً).

أولاً : ممارسة رئيس الجمهورية التشريع بواسطة الاستفتاء

استناداً إلى نص المادة 8/91 من الدستور فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء، يفهم من خلال هذا أن التعديل الدستوري الأخير الذي جرى على دستور 1996 كرس وأكد على أحقية رئيس الجمهورية في أن يلجأ إلى الشعب بصفة مباشرة هذا من جهة حسب ظاهر النص لكن الإشكالات التي تطرح في هذا هل لجوء الرئيس إلى الشعب المقصد منه ممارسته لسيادته الوطنية بصفة مباشرة أو أنه سلطة يستأثر بها رئيس الجمهورية لاتخاذ قرار سيد؟ وقبل الخوض في مضمون ومجالات الاستفتاء لا بد من الإشارة إلى أن لا يوجد حظر زمني يمنع رئيس الجمهورية من اتخاذ هذا الإجراء فهو جد مطلق وغير مقيد ، بخلاف رئيس الجمهورية في فرنسا فإنه يمارس هذه السلطة بناء على اقتراح من الحكومة خلال فترة دورات البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك بين المجلسين حسب ما نصت عليه المادة 11 من دستور الجمهورية الفرنسية⁽¹⁾ .

ويمكن تفسير سلطة الاستفتاء في النظام الدستوري الجزائري أنه حق حصري وشخصي لرئيس الجمهورية وغير قابل للتفويض ولا يجوز لأية سلطة أن تلجأ إليه في غيابه⁽²⁾. وكتحصيل

(1) المادة 11 من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958 المعدل والمتمم .

(2) اومايوف محمد ، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم ، تخصص القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2013، ص290.

لنماذج الاستفتاء في بعض الأنظمة، فقد اعتبر بعض الفقهاء أن دوافع مشروع الاستفتاء يكون حول القضايا التي لا تلقي إجماعاً بين الحكومة والبرلمان وقد يستعمله الرئيس لتخطي الإرادة البرلمانية⁽¹⁾.

كما أن النص الدستوري الذي يخص الاستفتاء يكتنفه الغموض خاصة في عبارة كل قضية ذات أهمية وطنية، نظراً لغياب المذكرات التوضيحية التي تشرح وجهة نظر المؤسس الدستوري وبالتالي يصعب الوصول إلى معيار دقيق وواضح يفسر ذلك ، وعليه يصبح مجال اللجوء إلى الاستفتاء واسعاً دون أي شروط تقيد به ، ومن ثم يعتبر هذا أمر يدخل في إطار السلطات المحفوظة لرئيس الجمهورية دون سواه ، ويجب التنبه إلى أمر مهم يقوي مركز الرئيس وهو حق اللجوء مباشرة إلى إرادة الشعب حسب نص المادة التي جاءت بصيغة العموم متى تبين له ذلك⁽²⁾ .

والاستفتاء قد يكون في إحدى صور ثلاث لا غير : قد يكون تشريعياً عندما يكون الغرض منه مصادقة الشعب على قانون معين، وقد يكون دستورياً إذا تعلق الموضوع بقوانين دستورية ، كما قد يكون سياسياً إذا كان الدافع منه الحصول على رأي الشعب حول مسألة سياسية معينة⁽³⁾.

وما يجدر التذكير به هو أن منح السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية وعدم تحديد مجال الاستفتاء قد يكون خرقاً لاختصاص هيئات أخرى -البرلمان- أي بإمكانه أن يسن قوانين هي من اختصاص السلطة التشريعية ، وبما أن التشريع الاستفتاءي لا يمكن تعديله أو إلغائه كونه يصطدم مع

(1) انظر وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 303.

(2) انظر عقيلة خرياشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 203.

(3) انظر وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 303.

مبدأ السيادة التنفيذية ،لأن الشعب يمارس الاستفتاء ويملك السلطة العليا، وعليه يبقى البرلمان، مجرداً من صلاحياته واختصاصاته ، ويصبح دوره مقتصرأً على التصويت فقط ⁽¹⁾.

واستنتاج لما سبق بعد وأن يتم تفعيل إجراء الاستفتاء حسب ما هو مقرر دستورياً، فإن نتائجه لا تنعكس سلباً على منصب الرئيس بمعنى أن عدم موافقة الشعب على ما عرض عليه من استفتاء ليس بالضرورة قيام عليه مسؤولية سياسية ،كأن يتخلى عن منصبه وهذا ليس ضروري وليس له علاقة بفشل سياسة الاستفتاء لعدم وجود نص دستوري صريح ينص على قيام أية نوع من المسؤولية اتجاه الرئيس ⁽²⁾.

ثانياً: الجهات المكلفة بالتعديل الدستوري

إن سلطة المبادرة بالتعديل الدستوري هي بحسب النظم السائد في أية دولة ، ما يكون للهيئة التي بها مكانة وثقل في مواجهة السلطات ، وبالتالي فإذا كان النظام القائم السلطة التنفيذية فيه لها مكانة . نجد أنها دائماً تكون هي السبابة في ممارسة هذا الإجراء، أما إذا كانت المؤسسة التشريعية مهيمنة على باقي السلطات يصبح البرلمان سيداً في هذا المجال لا غير، إلا أنه في بعض الحالات نجد أن الدستور يميل إلى تحقيق التوازن بين المؤسستين وفي مثل هذه الحال يعود حق المبادرة لكل منها وما يجدر التذكير بما أن عملية إعداد الوثيقة الدستورية أو تعديلها تخضع بإجراءات خاصة تختلف عن تلك المتبعة بإعداد قواعد قانونية عادية، ونظراً لهذه الأهمية نجد أن بعض الدساتير

(1) انظر بن زاغو نزيهة ، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي، اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق تخصص القانون العام ، جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة ، 2009-2010 ص 303.

(2) أنظر نفيسة بختي، التعديل الدستوري في الدول العربية بين العوائق والحلول، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، في القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص 327.

حددت في جانب منها كل ما يتعلق بمسألة مراجعته، وهذا ما خطّاه المؤسس الدستوري الجزائري في الدستور الحالي والدساتير المتعاقبة.

(أ)-المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور

استناداً إلى نص المادة 211 من الدستور الحالي ، فإنه يمكن ثلاثة أرباع (4/3) من أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكن عرضه على الاستفتاء الشعبي، وبعد ذلك يصدره إذا ما تم الموافقة عليه، يفهم من خلال ما سبق أن البرلمان بمجلسه مجتمعين على شكل مؤتمر بخصوص التعديل الدستوري، وهذا نقيض المبادرة الفردية التي تقوم بها كل غرفة على حدى بخصوص القوانين العادية، فالانعقاد على هذه الصورة يمنح للتعديل الدستوري وزناً واعتباراً هاما أمام الهيئة التنفيذية، ويستفاد مما سبق انه يجب الأخذ بعين الاعتبار ضرورة توفير شرطين أساسيين وهما اجتماع البرلمان في شكل مؤتمر وان تجري الموافقة البرلمانية على اقتراح تعديل الدستور بالأغلبية المشددة، إلا أن السؤال المطروح :من بفجر المبادرة البرلمانية بخصوص تعديل الدستوري ؟ مع العلم أن الأغلبية البرلمانية في الجزائر موالية للسلطة التنفيذية⁽¹⁾.

إن النصاب المطلوب لأعضاء غرفتي البرلمان فيما يخص تعديل الدستور صعب المنال، بل وقد يستحيل ذلك عند قراءة الفقرة الأخيرة من المادة 211 والتي تستوجب طرح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكن عرضه على الشعب للاستفتاء، إذن فالمبادرة البرلمانية تبقى رهينة قبول

(1) انظر عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، (دراسة مقارنة) مرجع سابق، ص

رئيس الجمهورية⁽¹⁾، والذي بدوره يكون مخيرا بين عرض اقتراح تعديل الدستور على الاستفتاء الشعبي أو عدم عرضه بل إصداره في حالة الموافقة عليه⁽²⁾.

وقد أحاط المؤسس الدستوري كل من السلطتين، التنفيذية والتشريعية بجملة من الضوابط والشروط اوجب عليهم مراعاتها عند تعديل الدستور نصت عليها كل من المادة 209 و 212 من الدستور الحالي⁽³⁾.

فالفكرة القائلة بأن البرلمان هو من يمارس سلطة مراجعة الدستور لم يؤخذ بها على نطاق واسع، فحتى يكون البرلمان فعالا يتعين عليه أن يمارس سلطة فعلية باعتباره المعبر عن إرادة الشعب ويجب أن يمارس سلطته دون منازع وتتحقق هذه الممارسة الفعلية متى كان يملك إصدار قرار نهائي وتنفيذي ويقوم بممارسة سلطته المنوط بها دون الرجوع إلى شخص أو هيئة بإقرار ما توصل إليه من قوانين⁽⁴⁾.

(1) انظر كزو محمد اكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، طبعة منقحة ، 2006، ص 159.

(2) انظر عمر عبد الله خاموش، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات حلبي دار الخلدونية ، الطبعة الأولى، 2013، ص 99.

(3) انظر عمر عبد الله خاموش، مرجع سابق، ص 136.

(4) تنص المادة 209 من الدستور الساري المفعول على أنه " يصبح القانون الذي يتضمن مشروع التعديل الدستوري لاغيا، إذا رفضه الشعب ولا يمن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية" وقد نصت المادة 212 من نفس الدستور على أنه " لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس: - الطابع الجمهوري -النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية الإسلام باعتباره دين دولة، العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية ، الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن، سلامة التراب الوطني ووحدته العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط .

(ب)-مبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور

إن مبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور لم يعرفها الدستور الحالي فقط بل كانت مجسدة منذ دستور 1963 أين كانت المبادرة ترجع لكل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني تطبيقاً لنص المادة 71 من دستور 1963 بمعنى أن المبادرة كانت مشتركة بين الطرفين أما الدساتير التي عقبته تخلت عن هذا الشرط وعند تسليط الضوء على الدستور الساري المفعول الذي هو محل الدراسة نجد أن المؤسس الدستوري هيئ الأرضية المناسبة لرئيس الجمهورية حتى يمكنه تعديل الدستور دون أن تشترك معه أي هيئة دستورية أخرى وحقيقة هذا القول ما سنتطرق إليه فالناظر في دستور 1963 من خلال الشرط المذكور آنفاً يتبين له أنه لا سلطة على سلطة فالبرلمان على الرغم من أن اختصاصه التشريع، إلا أن ضرورة مشاركة رئيس الجمهورية في التعديل يعطي قيمة للدستور حتى لا يصبح مثل القانون العادي يعدل ويلغى في أي وقت وفي المقابل ضرورة مشاركة البرلمان رئيس الجمهورية في التعديل يكون حاجزاً حتى لا يتدخل رئيس الجمهورية في صلاحيات البرلمان إلا برضى منه ، وهذا هو المفهوم الحقيقي لفكرة سلطة تحد السلطة لتحقيق التوازن بين مؤسسات الدولة إلا أن هذا لم يتحقق في الدستور الساري المفعول بل نجد أن البرلمان على الرغم من اختصاصاته التشريعية لم يتدخل ولو مرة ويادر بتعديل الدستور، في المقابل نجد أن رئيس الجمهورية هو دائماً صاحب المبادرة ويعتمد إلى تعديل الدستور من أجل صياغة وثيقة دستورية تقدم برنامجه وتعبّر عن أفكاره وتستجيب إلى أهدافه⁽¹⁾ وعلى هذا الأساس نجد أن الدستور أجاز حالات تمكنه تحقيق هذا المبتغى من التعديل تدريجاً على النحو الآتي :

(1) انظر اوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 307.

(1)-**الحالة الأولى** : يعرض رئيس الجمهورية مشروع التعديل الدستوري على غرفتي البرلمان ويتم التصويت عليه بنفس الصيغة وطبقا للشروط التي تطبق على نص تشريعي ، يعرض بعد ذلك مشروع التعديل على استفتاء الشعب خلال خمسين (50) المئوية لإقراره ويصدره رئيس الجمهورية بعد مصادقة الشعب عليه، إلا أنه في حالة رفضه من طرف الشعب يصبح القانون الذي يتضمن مشروع التعديل لاغيا، ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال نفس الفترة التشريعية⁽¹⁾ .

(2)-**الحالة الثانية** : هي مخالفة للحالة الأولى حيث يستبعد فيها مسألة استفتاء الشعب ويعرض مشروع التعديل على مجلس الدستوري ، وإذا ثبت له أن مشروع تعديل لا يمس أية المبادئ المهمة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتها، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية سلطات والمؤسسات الدستورية وكلل رأيه أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون المتضمن التعديل الدستوري مباشرة، دون عرضه على استفتاء شعبي بشرط أن يحرر ثلاثة أرباع (4/2) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان⁽²⁾ .

في الحقيقة أن هذه الحالة التي استبعد فيها الشعب من إبداء رأيه في التعديل أضمن لتمرير التعديل الدستوري، كون أن رئيس الجمهورية لا يملك أن تقف في وجهه أية مؤسسة دستورية عند اللجوء إليها باعتباره يشارك في تركيبة كل مؤسسة فتدخل رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء المجلس الدستوري وخاصة رئيسه هو من له سلطة تعيينه لا غير وبما أن التركيبة البرلمانية مشكلة من أحزاب المؤهلات وبغض النظر عن الثلث الرئاسي المعين في مجلس الأمة، كل هذه تكون حافزا لتمرير قرارات لرئيس الجمهورية ، وتحكم مركزه وتساعد على تخطي الإرادة الشعبية بطريقة شرعية ودستورية.

(1) المادتان 208 و 209 من دستور 196 المعدل والمتمم سنة 2016.

(2) انظر اومايوف محمد، مرجع سابق، ص295.

إلى حد الساعة حتى وإن عارضت أمر الرئيس فإن إجراء الحل الذي يمس الغرفة الأولى بريك النواب من أن يسيروا عكس عقارب الساعة، بغض النظر عن التثالث الرئاسي المعين في مجلس الأمة، كل هذه العوامل هي بمثابة حافزاً لدعم قرارات رئيس الجمهورية وتقوي مركزه وتساعد على تخطي الإرادة الشعبية بطريقة شرعية ودستورية، و يمكن الإشارة إلى حالة استثنائية تتجاوز الحالتين السابق ذكرهما وهي اللجوء إلى الشعب فقط، استناداً إلى نص المادة 8/91 وهو ما يعرف بالاستفتاء الشعبي الذي يمكنه استفتاءه في كل قضية ذات أهمية وطنية وقد تطرنا إلى مواضيع الاستفتاء سابقاً وتستخلص أن مسألة مراجعة الدستور قد تأخذ صورة منصور الاستفتاء حسب ما تقدم⁽¹⁾.

المطلب الثاني

التحكم في إعداد جدول أعمال البرلمان

إن سر نجاح أية مؤسسة دستورية متوقفة ومرهون على مدى قدرها على تنظيم الأعمال المنوط به والإشراف عليها وبهذا يتحقق كل ما هو مسطر ومحدد في برنامج عملها ولهذا حق تستطيع الهيئة التشريعية القيام بكل مهامها بصورة منتظمة وجب عليها إعداد مخطط لأعمالها لأن عدم إتباع هذا يؤدي إلى إهمال بعض الأعمال وعدم التعرض للأخرى ، بناء على هذا لا بد من تحديد مفهوم جدول أعمال (فرع أول) ثم التطرق إلى مراحل إعداده وامتيازه الحكومة في ضبطه (فرع ثان).

الفرع الأول: مفهوم جدول أعمال البرلمان

إن موضوع جدول أعمال البرلمان يكتسي أهمية بالغة وحيوية في مجال العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، حتى يتم تقديم مدى فعالية الأداء الوظيفي للمؤسسين ، فمن خلال هذا

(1) المادة 98 / 1 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016 .)

الفرع سنحاول التعريف بجدول اعمال البرلمان (اولا) ثم تبيان مختلف العوامل المتحكمة في اعداد (ثانيا).

اولا : تعريف جدول اعمال البرلمان

يمكن تعريف جدول أعمال البرلمان على أنه تلك الموضوعات التي تنصب عليها المناقشات في اجتماع معين، بعبارة أخرى طريقة فنية وتقنية تعرض في اجتماع لترتيب وضبط العمل داخل المؤسسة التشريعية من خلال تحديد مختلف المواضيع والمسائل التي تكون محل دراسة ونقاش وتصويت من قبل البرلمان⁽¹⁾.

ونظرا لكون أن عمل النواب لا يقتصر فقط على مجرد مناقشة المواضيع بل يقومون بدراساتها وتقييمها من خلال ادخال التعديلات عليها ومن ثم التصويت عليها هذا من جهة ، كما اننا لا يمكن أن نتجاهل الدور الرقابي الذي تقوم به المؤسسة التشريعية وغيره من الوظائف الاخرى، لذا عرف البعض أن جدول أعمال هو ذلك البرنامج الذي بموجبه يتم تحديد عمل النواب ونشاطهم خلال دورة تشريعية أو خلال جلسة أو عدة جلسات أي برنامج عمله خلال اجتماعاته، ولا يدخل في ذلك بطبيعة الحال برنامج عمل اللجان المختلفة، وبالرغم إن كانت ما تنتهي اليه هذه اللجان من تقارير مختلفة تعد المورد الذي يمد البرلمان بالموضوعات التي يناقشها على وجه العموم، اذن لتجديد حسب ما تقدم المسائل التي تدخل في إطار جدول أعمال هي كل ما يتعلق بالوظيفة التشريعية بدلا من اقتراح أي غاية مرحلة التصويت والموافقة والتي تشكل الحيز الاكبر في جدول أعمال البرلمان ، كما تدخل ايضا الاعمال التي تتعلق بالوظيفة الرقابية للبرلمان كالأسئلة بنوعها والاستجابات والتحقيقات البرلمانية ،

(1) أنظر عصام علي الدبس، القانون الدستوري والنظم السياسي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2014، ص 288.

وسحب الثقة وملتزم الرقابة وهذه كل تعد مواضيع لا يستهان بها ، وما يستثني من هذا هو اجراءات التنظيم الداخلي للبرلمان، والمؤتمرات البرلمانية الدولية والزيارات والمشاركة في التكوين مع بعض الهيئات التي تحمل صفة الدولية كبعض برلمانات الدول⁽¹⁾.

واستنادا إلى قاعدة أساسية طالما رددت عباراتها في مختلف المجالس التشريعية في العالم التي مفادها " البرلمان سيد جدول أعماله " يمكن أن نعرف جدول اعمال من حيث الجانب العضوي أي بحسب الجهة التي تقوم بهذا العمل، لكن لا بد من الإشارة إلى أن المجلس التشريعي في النظام الدستوري الجزائري لا ينفرد بتحديد جدول اعماله بل تشاركه هيئة أخرى، كما سنوضح هذا لاحقا ومن المنطلق نعرفه على أنه ذلك العمل الذي تباشره كل من المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية ممثلة في الحكومة من أجل تقييم مجموعة من المواضيع والمسائل المعروضة للنقاش ومن ثمة تتولى الهيئتين إعداد برنامج محدد زمنيا للمناقشة والتصويت على المواضيع المطروحة⁽²⁾.

ثانيا : العوامل المتحكمة في ضبط جدول الاعمال

ضبط جدول أعمال له أهمية كبيرة، كونه الذي يقرر مصير أي نص تشريعي إذ ما يندرج ضمن القوانين التي تكون محل مناقشة من طرف الغرفة الأولى أو الثانية وأما بحجز عليه وبفعل ذلك قد تتجاوز الأحداث فيندثر. وبالتالي فإن عملية ضبط وإعداد جدول الأعمال لسير العمل التشريعي خلال دورة تشريعية واحدة قد يعتبر نقطة تقاهم أو صراع أو تأثير لهذا فهو خاضع لجملة من الاعتبارات والعوامل على اساسها يتم اعداده وضبطه .

(1) انظر، شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 233.

(2) انظر، عبد الله بوقفة ،الدستور الجزائري نشأته احكامه محدثاته الطبعة الاولى ، دار الريحانة للنشر والتوزيع،

الجزائر، 2002، ص 112.

أ)-العوامل الفنية :

حتى يقوم البرلمان بما هو على أكمل وجه لا بد أن يعتمد في برنامجه على التصنيف والترتيب وتحديد حجم العمل المراد انجازه بما يتلاءم ودورات انعقاده لتحقيق التوازن المطلوب نظراً لوجود بعض المهام التي يجب انجازها في مواعيدها دون تأخير، كالمناقشة والتصويت على قانون المالية ، ليلي بعد ذلك اختيار مختلف المواضيع ومنحها الاولوية في المناقشة ، وتجدر الاشارة على انه مهما بلغت درجة التنظيم في جدول أعمال البرلمان والتنسيق بين مختلف الموضوعات المدرجة فيه، فإن هذا التنظيم يتعرض للتذبذب والاضطراب نتيجة وقوع بعض الحوادث المفاجئة والظروف الطارئة التي تتطلب ضرورة تقديمها على غيرها من الموضوعات المبرمجة في جدول الأعمال مثالها المؤتمرات الدولية والاضع التي يمكن ان تطرأ داخليا وخارجيا ،بالإضافة إلى خطاب رئيس الجمهورية مما يترتب على ذلك من تغير في جدول اعماله وعلى اثر ذلك بات لزاما على النواب إختيار الوقت الملائم للمناقشة، وكيفية العمل المراد انجازه في ظرف زمني دقيق خلال الدورة التشريعية المحدد دستوريا مع الاخذ بعين الاعتبار الحوادث المفاجئة والعوامل الداخلية على النشاط البرلماني⁽¹⁾.

العوامل الدستورية :

من المعلوم ان اغلب البرلمانات في العالم لا تمارس اختصاصاتها الكاملة الا اثناء دوراتها وان مدة دواراتها محددة اما كحد ادنى، او كحد أقصى بموجب الدستور او الأنظمة الداخلية للبرلمان، كما قسمت الى دورات عادية واخرى استثنائية ،ما يلاحظ في هذا التحديد أنه يؤثر سلبا على مكانة المؤسسة التشريعية خاصة إذا كان مدّة الدورة قصيرة وهذا كان قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 ما

(1) أنظر وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ،مرجع سابق، ص 233.

كان يفتح المجال لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في فترة زمنية طويلة عن التي نص عليها القانون العضوي 12-16 في مادته الرابعة والتي هي عشرة (10) اشهر على الاقل ⁽¹⁾، وبهذا يصبح لرئيس الجمهورية، أن يشرع بأوامر في مدّة شهرين (02) فقط، بعدما كان يشرع في مدة اربعة (04) اشهر وبالتالي اصاب المؤسس الدستوري عندما اعاد النظر في مدة الدورة البرلمانية وجعلها مدة اكثر من التي كانت عليه، فتمديد مدة دور البرلمان تجعله ملما بكل المهام التشريعية باعتبار ان عنصر الوقت يعد عنصرا حاسما لإنجاز اشغال ويساعد على ضبطها بأريحيه في جدول أعمال الدورة ⁽²⁾، ليس هذا وحسب بل أضاف المؤسس الدستوري في المادة 04 في فقرتها الثانية من القانون العضوي 12-16 انه يمكن تمديد مدة الدورة بطلب من الوزير الاول بغرض الانتهاء من دراسة نقطة مدرجة في جدول اعمال الدورة ،وهذا تفاديا لعدم التعرض او نسيان اي شغل من الاشغال البرلمانية .

(ج)-العوامل السياسية:

تتضمن العملية التشريعية خيارات سياسية بطبيعة الحال، وعليه فإن الجهة المكلفة بإعداد جداول الأعمال قد تدرج مشاريع أو اقتراحات قوانين في جدول أعمال أو تستبعدا، وهذا من أجل ممارسة الخيارات السياسية ورسم مضمون النشاط السياسي الذي ينتهج في المستقبل و جدول أعمال هو المحرك الاساسي في العلاقة بين البرلمان والحكومة ، إلا أن من يقوم بتحديد جدول الاعمال يؤثر لامحالة على النشاط البرلماني ويجعله مقيد بما هو محدد، وهذا يلخص لنا ثلاث احتمالات: إما ان يكون تفاهم بين المؤسستين في اعداد جدول اعمال الدورة ،أو يكون توازن او قد يكون تأثير مؤسسة

(1) تنص المادة 04 من القانون العضوي 12-16 على أنه : يجتمع البرلمان في دورة عادية لأيام معدودة بطلب من الوزير الاول بغرض من دراسة نقطة مدرجة في جدول اعمال الدورة، كما أنه يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية وفعلا لأحكام المادة 135 من الدستور".

(2) أنظر سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة الجزء الرابع، مرجع سابق، ص73.

على أخرى بفضل الهيمنة ،الا ان الدساتير المغاربية ومنها الجزائر اعنت الاولوية لمشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة على الاقتراحات البرلمانية عند اعداد جدول اعمال الحكومة اليد في تقديمها وتأخيرها متى شاعت ذلك⁽¹⁾.

الفرع الثاني : مراحل اعداد جدول اعمال البرلمان وامتيار الحكومة في ضبطه

اذا كان موضوع تحديد جدول اعمال هو من اختصاص السلطة التشريعية، فإنه لم ينص عليه المؤسس الدستوري الجزائري في الدستور صراحة على اساس ان البرلمان يتمتع بالاستقلالية في تنظيم وتسير اعماله وهذا مبدأ مستقر عليه منذ القدم بسيادة الامة، ذلك ان السلطة التي تستمد سلطتها من الارادة الشعبية لا يجوز التنازل عنها لسلطة أخرى، ويجب التمييز من حيث مدى سلطة البرلمان في وضع جدول أعماله بكل حرية واستقلالية من تدخل هيئة أخرى بين نوعين من الانظمة الدستورية : الاول نظام تقليدي يرتكز على مبدأ ديمقراطي أصيل يجعل من البرلمان سيد في قراراته وأعماله التشريعية وأبرز مثال على هذا النظام الرئاسي الامريكي، حيث يستبعد كل تدخل تنفيذي في عمل الكونغرس بموجب مبدأ الفصل الجامد بين السلطات ،اما النظام الثاني فهو حديث وهو عكس الاول حيث اعترف للسلطة التنفيذية عامة وللحكومة خاصة بسلطة التحكم في جدول اعمال الدورة البرلمانية وهذا ما استقرت عليه بعض الانظمة الشبه رئاسية⁽²⁾ وتأثر به المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

(1) انظر وليد شريط ،مشاركة الحكومة البرلمان في اداء وظيفته التشريعية في ظل الدساتير المغاربية (دراسة مقارنة) مجلة الحقوق والعلوم الانسانية ، مجلة فصلية محكمة تصدرها كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الجلفة، العدد الثالث، جمادى الثانية، 1429 ، جوان 2009، ص 222.

(2) أنظر عبد الكريم الحديكي، مرجع سابق، ص 42-43.

من خلال ما تقدم واستناداً الى نص المادة 15 من القانون العضوي التي نصت على أنه يجتمع مكتباً الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني، أو مقر مجلس الأمة بالتداول أي مناصفة إنعقاد الاجتماع ، وهذا يكون في بداية دورة البرلمان من أجل ضبط جدول أعمال الدورة تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة ⁽¹⁾، فضلاً عن ذلك عند ايداع مشروع قانون قد تلح على استعجاله ، ومن ثم يدرج في جدول اعمال الدورة الجارية وفي هذا الاطار يتولى مكتب كل غرفة ضبط جدول اعمال جلساتها باستشارة الحكومة ⁽²⁾.

وبالنظر في الدستور الفرنسي لسنة 1958 نلاحظ أنه كذلك تم تكريس سيطرة الحكومة على جدول أعمال البرلمان ،حيث يتم ادراج المواضيع في جدول اعمال الدورة حسب اهميتها، يعني انه يسمح للحكومة بوضع المشاريع والمسائل التي تود ان ناقشها على رأس جدول الأعمال هذا ما يؤكد تدعيم نفوذ السلطة التنفيذية على حساب البرلمان الفرنسي ⁽³⁾ .

اذن كحاصل لم تقدم ومقارنة مع النموذج الفرنسي اتضح لنا أن الدول ذات الأنظمة الشبه رئاسية، تغل وتكبح البرلمان من أن يكون السيد في إعداد جدول أعماله على الرغم من أنه الممثل للإدارة الشعبية من خلال منح الحكومة قدر كبير تشارك به في إعداد جدول أعمال البرلمان والأكثر من ذلك له الاولوية في ترتيبه وحضورها ضروري تخلفه بوقف مسار العمل البرلماني هذا ما يبين حقيقة التفوق التنفيذي في سير العمل التشريعي ⁽⁴⁾ وضبط جدول الاعمال ضروري سواء بالنسبة للدورة ككل او لكل جلسة والدورة عادة ما تنظم عدة جلسات ، فيما يخص جدول أعمال الدورة فهو يمر بمراحل بدءاً من

(1) المادة 15 من القانون العضوي 16-12.

(2) المادتان 16 - 17 من القانون العضوي 16-12.

(3) أنظر مجيد زيرك، مرجع سابق ص 104.

(4) مولود ديدان، مباحث في قانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، الطبعة الاولى، 2005، ص 434-435.

المرحلة التحضيرية التي تقوم فيها هيئة الرؤساء المتواجدة على مستوى الغرفة الأولى والثانية بدعوى من رئيس كل غرفة بإعداد مشروع يتضمن جدول أعمالها⁽¹⁾، ويمكن لكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة أن يستشير هيئة التنسيق التابعة لها حول المواضيع المراد ادراجها في جدول الأعمال⁽²⁾ لتلي بعدها المرحلة النهائية التي يضبط فيها مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة

(1) تنص المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 على أنه " تتكون هيئة الرؤساء من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس وتجتمع بدعوى من رئيس المجلس الشعبي الوطني وتختص هيئة =الرؤساء بما يأتي : -اعداد مشروع جدول اعمال دورة المجلس، تحضير دورة المجلس وتقويمها تنظيم سير اشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين اعمالها ، تنظيم اشغال المجلس اعداد مشروع الجدول الذهني بجلسات المجلس يحدد جدول اعمالها ويوزع على اعضائها بثمان وأربعين (48) ساعة قبل الاجتماع الى في الحالات الطارئة " وتنص المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أنه " تتكون من هيئة الرؤساء من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة، تختص هيئة الرؤساء تحت سلطة رئيس المجلس بما يأتي : اعداد جدول اعمال الدورة العادية للمجلس، تحضير الدورة العادية، للمجلس وتقسيمها تنظيم سير اشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين اعمالها ، تنظيم اشغال الجلسات العامة للمجلس وتجتمع هيئة الرؤساء بدعوى من رئيس المجلس علما اقضت الامر فلك وبلغ جدول اعمال اعمالا لاجتماع لأعضاء هيئة قبل انعقاد باثنين وسبعين (72) ساعة على الاقل ،ماعدا في الحالات =الطارئة او ذات الطابع الاستعجالي، توزيع محاضرا اجتماعات هيئة الرؤساء على اعضائها في ظرف اثنين وسبعين (72) ساعة على الاكثر من تاريخ انعقاد الاجتماع .

(2) وفقا لنص المادة 50 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 فانه "تتكون هيئة التنسيق من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية علاوة على التشاور الذي يجريه رئيس المجلس الشعبي الوطني المجموعات البرلمانية فانه تستشار هيئة التنسيق عند الاقتضاء في المسائل المتعلقة بما يأتي: " جدول الاعمال تنظيم اشغال المجلس الشعبي الوطني حسب ادائها توفير الوسائل المتعلقة بسير المجموعات البرلمانية وضمانها تجتمع هيئة التنسيق بدعوة من الرئيس او بطلب من مجموعتين برلما اثنين (12) او اكثر " واستنادا النص المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 فانه تتكون هيئة التنسيق من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية وعلاوة على التشاور الذي يجريه رئيس مجلس الأمة على المجموعات البرلمانية تستشار هيئة التنسيق في المسائل الاتية : " مشروع جدول اعمال الجلسات تنظيم اشغال المجلس وحسن ادائها وتقسيمه، توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية تجتمع هيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس علما اقتضى الامر ذلك ،ويبلغ مشروع جدول اعمال الاجتماع بأعضاء الهية قبل انعقاد باثنين

المجتمعون في بداية الدورة البرلمانية في مقر إحدى الغرفتين حسب الحالة - بالتداول - لضبط جدول أعمال الدورة⁽¹⁾.

وقد ذكرنا أن الحكومة لم تكتفي بالتدخل في وضع جدول أعمال وفق أولويتها فقط ، بل زيادة على ذلك فالحكومة لها حق تعديل جدول أعمال سواء بإدخال مواضيع جديدة والإلحاح على استعجالها ومن ثم إدراجها في جدول أعمال الدورة الجارية حسب نص المادة 16 من القانون العضوي 12-16 أو قد يكون بناء على طلبها وموافقة مكتبتي الغرفتين على تسجيل مشروع أو اقتراح القانون في جداول أعمال الجلسات لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقريراً في أجل شهرين 02⁽²⁾، وهذا يعد خروجاً عن القاعدة العامة التي نصت عليها المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني القاضي أنه لا يتم تسجيل مشايخ واقتراحات القوانين في جدول أعمال جلسات المجلس الشعبي الوطني ما لم يتم توزيع تقرير اللجنة المختصة قبل ثلاثة أيام عملاً على الأقل من تاريخ الجلسة المعنية ع العلم أن هذه الشروط مستثناة من أن تطبق على قانون المالية، فالحكومة من خلال هذا الحق تجعل البرلمان في موقف ضعيف أمامها وفي حالة شبه خضوع تام لها وتسييره على طريقتها مما يؤدي به إلى فقدان الكثير من الحرية في ممارسة سيادته⁽³⁾، وهذا يعطي معنى آخر عن المفهوم السياسي الذي يخدم التكامل والتنسيق بين الحكومة والبرلمان .

=وسبعين (72) ساعة على الأقل ما عدا في الحالات الطارئة أو ذات الطابع الاستعجالي وتوزع محاضر اجتماعات الهيئة على أعضائها في ظرف اثنين وسبعين (72) ساعة على الأكثر من تاريخ انعقاد الاجتماع.

(1) المادة 15 من القانون العضوي 12-16.

(2) المادة 25 من القانون العضوي 12-16.

(3) أنظر عقيلة خرباشي العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، مرجع سابق، ص 39.

ولئن كان الحال ان الحكومة لها سلطة قوة في اعداد جداول اعمال الدورة فإن الامر لا يضحى مستحيلاً في ضبط جدول اعمال الجلسات ومواعيد عقدها عن طريق الزام البرلمان بضرورة استشارتها⁽¹⁾.

إلا أن الناظر في احكام المادة 2/12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 لم يرد في احكامها ضرورة استشارة الحكومة في ضبط جداول أعمال جلسات مجلس الأمة ، لكن بالرجوع الى نص المادة 17 من القانون العضوي 16-12 المجدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة ،جاءت فاصلة في هذا وهو النص العام الذي يقيد الخاص⁽²⁾.

إن إدراج شرط إستشارة الحكومة عند ضبط جدول جلسات الغرفتين له مبرر، حيث يسهل العمل بينها من جهة ويكون هناك تنسيق وتأطير محكم من جهة اخرى الا ان المؤسس الدستوري عند اشتراطه .

لهذه الإستشارة جعلها عامة وفي كل الحالات ، و لم يستثيا الموضوعات التي تخص الحكومة ومن ثمّ فإن هذه الاخيرة تشارك ولو بشكل احق في ضبط جدول اعمال الجلسات ومواعيدها وما يجدر التنبيه اليه ان واضع القانون لم يبين طبيعة هذه الاستشارة ان كان يستلزم الاخذ بها اولا فالقراءة السطحية لنصوص المواد لا تحمل أي عبارة تفيد الزامية لأخذ بها، لكن الممارسة في الواقع تجعلنا

(1) تنص المادة 2/11 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 200 على انه : " ... ضبط جدول اعمال الجلسات ومواعيد عقدها باستشارة الحكومة" ونصت المادة 2/12 من النظام الداخلي لمجلس الامة لسنة 2017 على أنه " يضطلع مكتب مجلس الامة تحت اشراف رئيس المجلس على وجه الخصوص بما يأتي : ... - ضبط جدول اعمال الجلسات العامة للمجلس وتنظيم سيرها .

(2) تنص المادة 17 من القانون العضوي 16-12 على انه " يضبط مكتب كل غرفة بإستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها"

نقر ان كلمة الحكومة تؤخذ بعين الاعتبار كلما ارادت ذلك نظراً لوسائل التأثير التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية⁽¹⁾ .

إن التعديل الدستوري الاخير أعطى للمعارضة البرلمانية متنفس من خلال ما نص عليه في المادة 144 من الدستور الحالي المعدل والمتمم سنة 2016 كان الهدف منه إحترام التعددية الديمقراطية ومن بين حقوق المعارضة البرلمانية ما فصلته المادة 18 من القانون العضوي 16-12 بحيث خُصص لكل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة⁽²⁾ .

وقد تم تفصيل هذا عندما تم التطرق فيما سبق الى حقوق المعارضة البرلمانية عموماً، ونتيجة لما سبقت الإشارة إليه بخصوص السلطات الواسعة التي تتميز بها الحكومة بموجب احكام الدستور والقانون العضوي 16-12 والأنظمة الداخلية للغرفتين لمراقبة وتوجيه البرنامج التشريعي فإنه جراء ذلك لم يعد جدول الاعمال مجرد مسألة تقنية تتعلق بريح الوقت عن طريق تنظيمه تنظيمًا ممنهجًا، بل اخذ يظف على الجانب السياسي حيث أضحت الحكومة تحدد بواسطة جدول أعمال الدروة ، أو جدول أعمال الجلسات مجال إختصاص البرلمان، مما دفع ببعض الفقهاء والباحثين في مجال القانون الدستوري القول بأن مكتبا غرفتي البرلمان أصبح عبارة عن أمانة ثانية للحكومة⁽³⁾.

(1) أنظر سعيد بوالشعير النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع، مرجع سابق ، ص 92.

(2) المادة 18 من القانون العضوي 16-12.

(3) أنظر عبد الكريم الحديكي ، مرجع سابق، ص 49.

الفصل الرابع

تحكم السلطة التنفيذية في

النشاط التشريعي للبرلمان

الفصل الرابع

تحكم السلطة التنفيذية في النشاط التشريعي للبرلمان

بعدما تم تناول التحديد الدستوري والقانوني للبرنامج التشريعي، وكيفية مشاركة السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية سابقا، والسلاح الممنوح لها في حال عدم إذعان البرلمان لتوجهاتها، والتي قد تصل الى درجة أنها قد تمس بوجود وكيان المؤسسة التشريعية، فإن هذا لم يف بالغرض فقد زاد المؤسس الدستوري من حدة التضييق بمنح بعض الاختصاصات للسلطة التنفيذية التي تمكنها من عرقلة بعض النشاط البرلماني، سواء بطريقة مباشرة كحال توقيف نفاذ القاعدة القانونية (مبحث أول)، أو بطريقة غير مباشرة بواسطة هيئات دستورية أخرى نظرا للعلاقة الوطيدة التي تربطها بها (مبحث ثان)، وهذا لزيادة التفوق التنفيذي على حساب السلطات الأخرى، باعتبار أن الآليات الممنوحة لها تعد أكثر رداعا مقارنة مع تلك الممنوحة للسلطات الأخرى.

المبحث الأول

نفاذ القاعدة القانونية مرهونة بموافقة رئيس الجمهورية

إنّ صناعة القاعدة القانونية من قبل الهيئة التشريعية سواء وحدها أو بمعية الحكومة وهذا طبعا ليس إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية كما عرفنا ، فإنه لا يعني نفاذ القاعدة القانونية ، إذ خصت القاعدة القانونية قبل صدورها بجملة من الإجراءات كلها واقعة في قبضة رئيس الجمهورية ، لتصبح مفسرة أو واجبة النفاذ للمخاطبين بها ، وله مطلق الحرية في أعمالها، نذكر الأولى سلطة الاعتراض على القوانين (مطلب أول) ، وسلطة الإصدار والنشر اللذان يعدان الحق الحصري لرئيس الجمهورية (مطلب ثان).

المطلب الأول

توقيف إصدار القانون بطلب مداولة ثانية

بعد إعداد مشروع قانون معين ومناقشة داخل البرلمان والتصويت عليه وإقراره وفقا للشروط المحددة دستوريا والأنظمة الداخلية للبرلمان والقانون العضوي 16-12، ثم عرضه على رئيس الجمهورية لإصداره وقبل أن يرى النور متكاملًا ومحققًا، فإنه قد يثبت لرئيس الدولة أن مشرع القانون قد يشوبه عيب من العيوب الشكلية أو الموضوعية أو أنه لم يحقق الهدف المنشود من إصداره، فإنه من حقه خلال مدة زمنية محددة أن يرفض إصدار القانون، وقد اتفق على تسمية حق رئيس الدولة عند رفض إصدار القانون بـ "سلطة الاعتراض على القوانين" وعليه سيتم التطرق إلى مفهوم حق الاعتراض (فرع أول) ثم شروط وإجراءات ممارسة الاعتراض على القوانين (فرع ثان).

الفرع الأول : مفهوم حق الاعتراض

إن ممارسة رئيس الجمهورية لحق الاعتراض على القوانين يعكس طبيعة العلاقة بين المؤسسات التنفيذية والتشريعية، أو بعبارة أخرى يمكن القول بأن إجراء مداولة ثانية تحمل في ثناياها الملامح المشتركة لفكرة التكامل بين المشرع والمنفذ في المجال القانوني⁽¹⁾.

ويعرف حق الاعتراض على القوانين ، أنه عدم موافقة رئيس الدولة على القانون المُقر في السلطة التشريعية بعد رفعه إليه لتوقيعه، وبإمكان السلطة التشريعية أن تتغلب على هذا الرفض بإقرار القانون من جديد بأغلبية معينة، أكبر من الأغلبية التي كانت عند إقراره في المرة الأولى⁽²⁾.

و يعد هذا الحق بمثابة تصرف يلفت فيه الرئيس نظر النواب حول ما ورد في النص الموافق عليه من مخالفات للدستور أو للقوانين أو تناقض، أو نقص في محتواه أو تضمينه بنوداً يصعب تطبيقها⁽³⁾.

هذا من شأنه التأثير على حرية قرارات المجلس النيابي، وهو يعبر عن تعارض وجهات النظر بين رئيس الجمهورية والبرلمان ووسيلة ردع للأغلبية البرلمانية في حال هيمنتها⁽⁴⁾.

وقد كرسّ المؤسس الدستوري الجزائري حق الاعتراض على القوانين في جل دساتيره بدءاً من دستور 1963 الذي نصت المادة 50 منه على أنه: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس

(1) عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص207.

(2) بركات محمد، الاقتصاديات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بفايد ، كلية الحقوق ، تلمسان، 2007-2008، ص90.

(3) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية ، مرجع سابق، ص223.

(4) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص60.

الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين للتداول في شأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه هذا ، الملاحظ أن هذا الحق أقره الدستور قبل انتهاء المهلة المحددة للإصدار وهي 10 أيام ، ضف الى ذلك ان المؤسس الدستوري لم يشترط أغلبية معينة، إذ أن العملية هي قيد على المؤسسة التشريعية شأنها شأن عملية الإصدار⁽¹⁾ .

وقد نصت المادة 155 من دستور 1976 كذلك على سلطة رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية، إلا أنها اشترطت نصاب معين من أصوات أعضاء المجلس الدستوري الوطني⁽²⁾ .

وهو نفس ما نصت عليه المادة 118 من دستور 1989 والمادة 127 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 145 من التعديل الدستور رقم 16-01.

الملاحظ من خلال ما سبق أن المداولة الثانية المقررة في دستور 1963 تختلف عن لاحقاتها من حيث طبيعة الإجراء والأثر، إذ اكتفى دستور 1963 بتمكين رئيس الجمهورية من طلب مداولة ثانية من المجلس الوطني ووجوب الاستجابة للطلب دون أن يحدد أثر الطلب فضلاً عن أن الرئيس ملزم بتبيين الأسباب التي دفعته إلى طلب المداولة الثانية⁽³⁾ .

وإذا كان تسبب الإعتراض في ظل دستور 1963 هو نتيجة عدم تمتع رئيس الجمهورية بسلطة الإخطار، فإنه في ظل دستور 1976 لا وجود للرقابة على دستورية القوانين أصلاً أما في ظل

(1) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى للنشر والتوزيع ، طبعة جديدة منقحة ومزودة ، عين مليلة الجزائر ، 2011، ص 112.

(2) تنص المادة 155 من دستور 1976 على أنه : " لرئيس الجمهورية سلطة طلب إجراء مداولة ثانية حول قانون تم التصويت عليه ، وذلك في ظرف ثلاثين يوماً من تاريخ إقراره، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون الا بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس الشعبي الوطني .

(3) سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 228.

دستوري 1989 و 1996 فيتمتع الرئيس بسلطة الأخطار، وإن كان في جميع الحالات لا بد من اشتراط التسبب حتى ينصب الاعتراض على مواد معينة، استبعاداً لمناقشة النص من جديد (1).

بعدما تم التطرق إلى تعريف وتبيان حق الإعتراض وإعطاء لمحة قصيرة ومختصرة عن تطوره في النظام الدستوري الجزائري سنحاول تحديد طبيعته (أولاً) وعرض صورته (ثانياً).

أولاً : طبيعة حق الاعتراض

اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لحق الاعتراض فذهب منهم إلى اعتباره عمل تشريعي، في حين ذهب البعض الآخر إلى اعتباره عمل تنفيذي، فانقسموا إلى اتجاهين :

أ-الاتجاه الاول : يرى أصحاب هذا المذهب أن حق الاعتراض يعد عملاً تشريعياً لأن مشروع القانون لن يصبح قانوناً مدام في وسع رئيس الدولة ان يعترض عليه ، فقرار البرلمان حتى هذه اللحظة لا يكتسب صفات القاعدة القانونية ما دام أنه لا زال معرض للأبطال (2) .

فمن جهة أخرى يرى أصحاب هذا الاتجاه أن سلطة التشريع هي سلطة سن وصياغة القوانين، وبالتالي يترتب عن ذلك أن كل الاشخاص والهيئات الذين يستلزم الدستور تدخلهم في العملية التشريعية ويتطلب موافقتهم لوجود القانون يساهمون في السلطة التشريعية ويباشرون نشاطاً تشريعياً، فلا يوجد القانون بصورة نهائية إلا متى اجتمعت كل الإدارات التي يستلزم الدستور تدخلها، وتأسيساً على ذلك فإن وجود وجود اي عقبة تحول دون استكمال هذه العناصر يؤدي إلى منع اكتساب النص

(1) شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص267.

(2) سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة منتوري ، كلية الحقوق العلوم السياسية ، قسنطينة، 2005-2006، ص19.

قوة القانون⁽¹⁾. كما يرى أصحاب هذا الإتجاه أن الطبيعة التشريعية لحق الاعتراض لا تمس مبدأ الفصل بين السلطات طالما أنه ليس هناك ما يمنع السلطة التنفيذية من ممارسة أعمال تدخل بطبيعتها في الأساس في الوظيفة التشريعية⁽²⁾.

وباعتبار رئيس الدولة حامي الدستور، فإن تدخله عن طريق الإعتراض يكون بذلك قد باشر عملاً من الأعمال التي يزاولها البرلمان باعتبار أن نفس ما يشغل البرلمان هو نفسه ما يثار في ذهن الرئيس، وعليه فعمل الرئيس بحق الاعتراض لا يختلف من الناحية الموضوعية عن عمل البرلمان⁽³⁾.

ب-الاتجاه الثاني : يرى أصحاب هذا الاتجاه أن حق الاعتراض هو عمل تنفيذي باعتبار أن الإجراءات السابقة على إقرار مشروع القانون هي عبارة عن إجراءات تمهيدية ليس لها طبيعة العمل التشريعي، كونها لا تؤدي مباشرة إلى إنشاء قانون، وبرهان ذلك أن الإجراءات التي تلي الموافقة على مشروع القانون والمتمثلة في إقراره هي التي تلزم لنفاذ القانون⁽⁴⁾.

ومن جهة أخرى إعتبروا الاعتراض ليس تشريعياً لأن أثره على مسقط ، فهو يفترض لإكمال القانون، ويقتصر دوره على تعطيل نفاذه فقط، وبالتالي فكل الاعتراضات تنفيذية، فالإعتراض الموقف يؤجل فقط تطبيق القانون إلى أن يبت المشرع في الأمر، أما الاعتراض البسيط فيهدف الى لفت نظر

(1) وليد حسن حميد الزيايدي ، التنظيم الدستوري للاعتراض على القوانين ، دراسة مقارنة، مقال منشور بمجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، العراق، العدد الثاني، المجلد السادس، كانون الثاني، 2010، ص 365.

(2) فيصل شنطاوي، سليم سلامة حتامله، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الاردني، دراسة مقارنة، مقال منشور بمجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 42 ، ا لعدد 02 الجامعة الاردنية، عمادة البحث العلمي، 2015، ص 402.

(3) سعودي باديس ، مرجع سابق، ص19.

(4) فيصل شنطاوي ، سليم سلامة حتامله، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الاردني، مرجع سابق، ص 402.

البرلمان لتفادي العيوب التي تشوب القانون، والاعتراض الموصوف أيضا لا يسمح للرئيس بالتدخل في وضع القانون، فإن وافق عليه يتحول الى قانون بإرادة البرلمان، أما إذا اعترض فيصبح مصير القانون في يد البرلمان وحده (1).

ويستند أصحاب هذا الاتجاه إلى أن حق الاعتراض هو مجرد حق تنفيذي يستخدمه رئيس الدولة باعتباره رئيس السلطة التنفيذية وكل ما يترتب عليه من أثر ينحصر في تأجيل صدور القانون ريثما تعاد دراسته مرة أخرى في ضوء اعتراضات وملاحظات رئيس الدولة ، وعليه فهذا الحق لا يدخل في العملية التشريعية بأي حال من الأحوال كونه حق منع لاحق تقرير (2) .

وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري الذي اعتبر الاعتراض على القوانين عملاً تشريعياً ، باعتبار أن رئيس الجمهورية يشترك في الاجراء التشريعي باعتباره سلطة مقررة ومراقبة، لذا يصعب تمييز طبيعة أعماله أن كانت سلطة بت أو منع، إلا أنها في كلتا الحالتين تكيف على أنها تشريعية لأنها ضرورية لاستكمال الإجراءات الخاصة بوضع القانون (3).

لهذا فإنه لا يمكن أن يتحول النص التشريعي إلى قانون دون موافقة رئيس الجمهورية، فاعتراض الرئيس هنا أو عدم موافقته الصريحة تجعل من المستحيل تحول الاقتراح أو المشروع إلى قانون (4).

(1) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012، ص 65.

(2) وليد حسن حميد الزيايدي، مرجع سابق، ص 360.

(3) دلال لوشن، مرجع سابق، ص 66.

(4) سعودي باديس، مرجع سابق ، ص36

ثانياً: صور الاعتراض على القوانين

ينقسم الاعتراض الرئاسي إلى اعتراض مطلق، ويتميز بصفة النهائية والإطلاق ويؤدي إلى قبل القانون ولا يملك البرلمان أي وسيلة دستورية للتجاوز، لذلك هجرته معظم الدول باعتبار أنه يتنافى مع المبدأ الديمقراطي ولم يبق له سوى قيمة تاريخية، وينقسم كذلك الاعتراض إلى اعتراض نسبي يمكن للبرلمان تجاوزه بالموافقة عليه من جديد بأغلبية محددة دستورياً⁽¹⁾. وينقسم بدوره إلى :

1-اعتراض واقف أو توقيفي (veto suspensif)

و هو أقوى الاعتراض، فمن خلاله يقوم رئيس الجمهورية بحل البرلمان ليتم انتخاب برلمان جديد يبدي رأيه في القانون المعترض عليه، فإن وافق عليه تم إصداره رغم إرادة الرئيس.

وقد أخذ الدستور الفرنسي لسنة 1971 بهذه الصورة من الاعتراض، فإذا اعترض رئيس الدولة على القانون الموافق عليه من قبل البرلمان أصبح اعتراضه مطلقاً ولا يمكن للبرلمان تجاوزه بأي أغلبية، كذلك لا يستطيع البرلمان المجدد أن يتغلب على إرادة الرئيس⁽²⁾.

وقد أخذ الدستور الفرنسي لسنة 1971 بهذه الصورة من الاعتراض، فإذا اعترض رئيس الدولة على القانون الموافق عليه من قبل البرلمان أصبح اعتراضه مطلقاً ولا يمكن للبرلمان تجاوزه بأي

(1) بغدادي عز الدين، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الاسكندرية، مصر، 2009، ص 87.

(2) محمد هاملي، مرجع سابق، ص 42.

أغلبية، كذلك لا يستطيع البرلمان المجدد أن يتغلب على إرادة الرئيس بالأغلبية العادية نقد رغم إرادة رئيس الدولة، لأن الدستور افترض أن إرادة الأمة الحقيقية قد تأكدت بموافقة البرلمان الثالث⁽¹⁾.

2-اعتراض موصوف :

وهو الصورة المكبرة لحق الاعتراض، الذي يمثل سلاحا قويا بيد السلطة التنفيذية تستخدمه لإصلاح أخطاء السلطة التشريعية وإساءة استعمالها لحققها، حيث يتطلب الدستور فيه للتغلب على القانون المرفوض بأغلبية خاصة، تصل إلى ثلث أعضاء المجالس التشريعية، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وقد تصل إلى ثلاثة أرباع أو أخماس الأصوات في دساتير أخرى⁽²⁾.

3-الاعتراض البسيط : هذا النوع لا يكفي لتجاوزه أن يعيد البرلمان الموافقة على القانون محل الاعتراض بذات الأغلبية المحققة لدى التصويت الأول وهو أضعف أنواع الاعتراض على الإطلاق⁽³⁾.

فلا يتطلب أغلبية مشددة للتغلب على اعتراض الرئيس، حيث ذهب الفقه الى سحب وصف الاعتراض عليه باعتباره وسيلة لتصحيح الاخطاء⁽⁴⁾.

(1) سعود باديس، مرجع سابق، ص14.

(2) وليد حسن حميد الزيايدي، مرجع سابق، ص 364.

(3) محمد هاملي، مرجع سابق، ص43

(4) شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، مرجع سابق، ص264.

4-الإعتراض الناقل:

وهو عبارة عن نقل الاعتراض الى جهة ثالثة محايدة للبت في مصير مشروع القانون في حالة نشوب نزاع رئيس الدولة والبرلمان، وهذه الجهة يحددها الدستور (1).

وبالإضافة إلى الصورتين الأساسيتين للاعتراض هناك صورا أخرى للاعتراض تتمثل في الاعتراض الضمني والذي يكون في حالة سكوت رئيس الجمهورية وانقضاء المدة المحددة للإصدار أو للاعتراض، ومفاد ذلك هو أن رئيس الجمهورية غير راض على مجمل النص الذي أضفى عليه البرلمان الصبغة التشريعية، أما الاعتراض الصريح فيقصد به حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على أي نص تشريعي وافق عليه البرلمان ويتجلى هذا الاعتراض في طلب مداولة ثانية ورفض القانون بصورة مباشرة (2).

أما بالرجوع إلى موقف المؤسس الدستوري الجزائري نجد أنه اخذ بالاعتراض النسبي، على اعتبار أن اعتراض رئيس الجمهورية على أي قانون هو مجرد إجراء توقيفي يمكن للبرلمان تجاوزه متى توافرت الأغلبية المطلوبة .

الفرع الثاني: شروط وإجراءات الاعتراض على القوانين

إن ممارسة الاعتراض على القوانين من طرف رئيس الجمهورية تحكمه مجموعة من الشروط (أولا) تعد بمثابة قيد على هذه السلطة ومنع للتعسف في استعمال هذه السلطة، وحتى يكون هذا الاعتراض صحيح لا بد من المرور والعمل بإجراءات معينة (ثانيا).

(1) سعودي باديس، مرجع سابق، ص15.

(2) عبد الله بوقفة، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص217/218.

أولاً : شروط طلب مداولة ثانية

يمارس رئيس الجمهورية سلطته في الاعتراض على القوانين خلال مدة زمنية محددة دستورياً، والذي لم يشترط فيه الدستور الحالي إلزامية التسبب (1).

أ- شرط تسبب طلب إجراء مداولة ثانية

يقصد بشرط التسبب أن يرفق رئيس الجمهورية النص التشريعي المحال إليه برسالة يوضح فيها للمجلس الشعبي الوطني أسباب رفض إصدار هذا النص، والأسباب التي تتيح للرئيس الاعتراض، إما لمخالفة النص التشريعي للدستور أو القوانين السارية المفعول أو المتضمنة مواد يصعب تطبيقها عملياً، وإما أن هذا النص التشريعي لا يتوافق مع سياسة الحكومة (2).

ويؤدي تسبب الطلب إلى تصحيح الأخطاء الفنية الموجودة في النص القانوني، خاصة إذا شعر رئيس الجمهورية أن سياسة البرلمان تتعارض مع نهج الهيمنة التنفيذية، فإذا كان الدستور قد خول لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية تمكنه من تقييم العمل التشريعي، فإنه غير مقيد بأي شرط في هذا المجال (3).

فالملاحظ أن المادة المنظمة لحق الاعتراض ألا وهي المادة 145 من الدستور لم تشر إلى ضرورة تسبب الطلب مع العلم أن قيام الرئيس بطلب إجراء مداولة ثانية دون إبداء الأسباب من شأنه إضفاء قدر من الغموض على الهدف منه فيفقد الإجراء مغزى إقراره، وذات الإغفال في نص المادتين 155 و 118 من دستوري 1976 و 1996 ، عكس المادة 50 من دستور 1963 التي نصت على

(1) دويدي عائشة، مرجع سابق، ص 187.

(2) بركات محمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية ، مرجع سابق، ص 94.

(3) مزياني حميد، مرجع سابق، ص 245.

ضرورة تسبيب طلب إجراء مداولة ثانية وهو موقف محمود لو أن المؤسس الدستوري الجزائري عاود تنبيهه في نص المادة 145 من الدستور الحالي (1).

فبالرغم من عدم إيراد أي نص خاص يقضي بتسبيب الاعتراض في النظام الجزائري، إلا أن اشتراطه يعد أمرا منطقيا من شأنه أن يحيط البرلمان بالدوافع التي أدت برئيس الدولة إلى الاعتراض لكي يحدد موقفه في ضوءها (2).

لأنه لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني ولا مجلس الأمة دراسة ومناقشة الاعتراض إلا في ضوء هذه الأسباب التي بينها رئيس الجمهورية، فإذا جاء الاعتراض خال من الدوافع يفتقد الهدف منه ، ويكون لأعضاء البرلمان فرصة للحصول على الأغلبية المطلوبة، لإقراره مرة أخرى (3).

وعليه يمكن القول بأن تسبيب الاعتراض ليس مجرد التزام دستوري، إنما هو وسيلة لإقناع أعضاء السلطة التشريعية بتعديل القانون وفق إرادة الرئيس، وعدم تعليل طلب رئيس الجمهورية يجعل هذا الإجراء من قبيل التعسف في استعمال الحق أضرارا بالسلطة التشريعية، لأن مسألة التسبيب وتوضيح المحاور المعترض عليها تصنع لا محالة كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية أمام مسؤولياتها اتجاه الرأي العام الشاهد على الاختلاف الحاصل بينهما (4).

(1) محمد هامل، مرجع سابق، ص 47/46.

(2) وليد حسن حميد الزيايدي، مرجع سابق، ص 376.

(3) بغداداي عز الدين ، مرجع سابق، ص 93.

(4) سعودي باديس، مرجع سابق، ص 64.

ب- شرط الميعاد :

وضعت أغلب الدساتير فترة محددة لرئيس الدولة لكي يمارس حقه في الاعتراض، حيث يلتزم بتسليم اعتراضه خلال المدة المقررة دستوريا، لهذا فإن حق الاعتراض محدد بسقف زمني معين وبعد من النظام العام بحيث لا يجوز زيادته أو نقصانه بأي حال من الأحوال، لذلك نصت بعض الدساتير صراحة على أن مضي المدة المقررة للاعتراض دون أن يستخدم رئيس الدولة حقه فيه بعد تصديق ضمينا للقانون (1).

وقد حدد المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية مهلة ثلاثين (30) يوما حتى يقدم اعتراضه، تسري ابتداء من تاريخ إقرار القانون، وهذا عملاً بأحكام المادة 145 من الدستور ، وهي نفس المدة التي جاءت بها المادتين 155 و 118 من دستوري 1976 و 1989 وإن كانت المادة 50 من دستور 1963 حددت هذه المدة بـ (10) عشرة أيام .

فالمؤسس الدستوري الجزائري رفع المدة الزمنية لرئيس الجمهورية للاعتراض على النص التشريعي من (10) أيام إلى ثلاثون (30) يوما ،تبدأ من تاريخ إقراره، والملاحظ من خلال الدساتير المتعاقبة أن المدة الزمنية تختلف من حيث الاصدار فهي تبدأ من تاريخ التسليم بمقتضى المادة 154 من دستور 1976 والمادة 117 من دستور 1989 والمادة 126 من الدستور 1996 ، ومن حيث الأجل لطلب مداولة ثانية يبدأ من تاريخ الإقرار للنص التشريعي (2).

وبالرجوع الى نص المادتين 145 من الدستور و 46 من القانون العضوي 16-12 ، نجد أنها أخذت بتاريخ اقرار النص أو الموافقة عليه من طرف البرلمان لحساب ميعاد الثلاثين (30) يوما، وليس

(1) وليد حسن حميد الزيايدي، مرجع سابق، ص 375.

(2) شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 266.

من تاريخ إرساله إلى رئيس الجمهورية لإصداره، فمن ناحية كيف يمكن للرئيس أن يعترض على قانون لم يصله بعد ومن ثم لم يطلع عليه (1).

إن الأخذ بتاريخ الإقرار من شأنه إنقاص ميعاد طلب إجراء مداولة ثانية من ثلاثين (30) إلى عشرين (20) يوم، باعتبار أن الإقرار لا يعني إرسال القانون فوراً إلى رئيس الجمهورية، فالمادة 46 من القانون العضوي 12/16، تمنح لرئيس غرفتي البرلمان حسب الحالة مدة عشرة (10) أيام لإرسال النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية فلو تم إرسال النص في آخر يوم وهو اليوم العاشر لإقراره، فلم يبقى أمام رئيس الجمهورية سوى مدة (20) يوم للاطلاع على النص المصوت عليه وطلب إجراء مداولة ثانية بشأنه (2).

لهذا فإن المادة 50 من دستور 1963 كانت أكثر دقة في هذه المسألة عندما حددت تاريخ سريان أجل العشرة (10) أيام المخول لرئيس الجمهورية لطلب إجراء مداولة ثانية في تاريخ إحالة النص عليه قبل المجلس الوطني (3).

يمكن القول أنه بالرغم من التعديل الدستوري لسنة 2016 قد جاء ببعض التعديل على سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين، إلا أنه أغفل مسألة طريقة احتساب هذا الأجل، وفي

(1) بركات محمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص 96.

(2) دويدي عائشة، مرجع سابق، ص 188.

(3) محمد هامل، مرجع سابق، ص 47.

كل الأحوال فإن ممارسة رئيس الجمهورية لحقه الدستوري في الاعتراض على القوانين يكون خلال الأجل المحدد في الدستور، وفي حالة فوات هذا الأجل فإنه لا يمكن ممارسة هذا الحق⁽¹⁾.

إن الغاية من تحديد مدة لتقديم طلب إجراء مداولة ثانية، هو منع السلطة التنفيذية، ممثلة في رئيس الجمهورية من التحكم في النصوص التشريعية التي وافق عليها البرلمان، فهذه المدة تلزم الرئيس إما بأن يصدر خلالها النص أو يعترض عليه، وليس له حق ممارسة هذا الاختصاص في أي وقت، وبفوات هذه المدة يسقط حقه في ممارسة هذا الامتصاص⁽²⁾.

ثانيا : إجراءات طلب مداولة ثانية

الأصل أن يعرض النص التشريعي على رئيس الجمهورية من أجل الموافقة عليه وإصداره، وقد حدد المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية مدة معينة لذلك، ولمقدرة بثلاثين يوما (30) تسري من تاريخ إقرار القانون، وقد خول لرئيس الجمهورية خلال هاته المدة سلطة الاعتراض على الفصل التشريعي الموافق عليه من طرف البرلمان .

وقد حددت المادة 145 من الدستور والمادة 45 من القانون العضوي 16-12 طريقة وإجراءات ممارسة هذه السلطة على النحو التالي : "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 .

(1) عثمانى محمد، سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مقال منشور بمجلة الدراسات القانونية الصادرة عن جامعة يحيى فارس المدية ، العدد 02 ص 10.

(2) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة تعريفا - فقها) ، مرجع سابق ص 272.

للإشارة فإن المادة 145 من الدستور المذكورة أعلاه جعلت من الاعتراض سلطة ذاتية وحصرية لا يجوز تفويضها، فلا يشترك معه الوزير الأول في ممارستها، وهذا أمر منطقي حسب رأي الدكتور محمد هامللي الذي يرى أن الوزير الأول والحكومة هم من صاغوا القانون المعارض عليه فيما لو كان أصله مشروع قانون أو على الأقل أبدوا رأيهم فيه فيما لو كان أصل النص اقتراح قانون⁽¹⁾.

إن ممارسة رئيس الجمهورية للاعتراض يجعل البرلمان أمام نفس النص التشريعي الذي وافق عليه، فيتوجب عليه إعادة المداولة الثانية وبعث النص من جديد والتصويت عليه أيضا فيما أن يعيد إقراره في شكله الأصلي، وبالتالي يتجاوز اعتراض الرئيس أو يعدله حسب رغبات رئيس الجمهورية⁽²⁾.

هنا يكون البرلمان مخيّراً بين إجراءات أما تعديل النص التشريعي وفق رغبة رئيس الجمهورية أما التصويت عليه بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة وتجاوز الاعتراض الرئاسي، إلا أن هذه الأغلبية الموصوفة لتجاوز الاعتراض الرئاسي من الصعب تحقيقها بالنظر إلى طبيعة النظام السياسي الجزائري، فهي تتطلب وجود أغلبية برلمانية معارضة لرئيس الجمهورية والتي لا تتحقق إلا بوجود تعددية حزبية حقيقية والعمل بنظام الأغلبية في اختيار النواب⁽³⁾.

إن طلب إجراء مداولة ثانية يؤدي إلى مناقشة جديدة وليس إلى المصادقة فحسب، باعتبار أنه لا الدستور ولا القانون العضوي 16-12 ولا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان حددت إجراءات

(1) محمد هامللي، مرجع سابق، ص 46.

(2) سعودي باديس، مرجع سابق، ص 78.

(3) حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2015، ص 134.

دراسة النص محل الاعتراض، وبالتالي فتطبق القاعدة العامة والإجراء العادي في دراسة النصوص على مستوى الغرفتين⁽¹⁾.

يعاد النص من جديد إلى البرلمان لمناقشة بعد أن يعرض على اللجنة المختصة لتعد تقريراً حوله في أجل خمسة عشرون (25) يوما على الأكثر وهذا عملاً بأحكام المادة 1/84 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ليسجل بعد ذلك في جدول أعمال المجلس ليتم من جديد مناقشة من طرف أعضاء البرلمان⁽²⁾.

لكن نتساءل هنا عن مدى إمكانية إدخال تعديلات في القانون المصادق عليه في نقاط أخرى غير التي عينت في طلب مناقشة جديدة، هنا المشرع الجزائري لم يتطرق لهذه الوضعية، ولكن حسب الأستاذ "يحي بدير" فيمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة إدخال تعديلات على النص الأصلي غير تلك التي طلبها رئيس الجمهورية⁽³⁾.

أما فيما يخص التصويت ومن خلال نص المادة 145 من الدستور فإنها لا تشترط أن يتم التصويت على القانون الذي كان محلاً للاعتراض الرئاسي في المجلسين معاً، وإنما يجري بشكل منفصل مع ضرورة توافر أغلبية الثلثين في كلا المجلسين للتغلب على اعتراض الرئيس⁽⁴⁾.

(1) يحي بدير، الدور الرقابي لرئيس الجمهورية على التشريعات البرلمانية -الاعتراض على القوانين نموذجاً- مثال منشور بمجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الثاني، سبتمبر 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدينة، ص 69.

(2) بوقرة اسماعيل، اعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، منال منشور بمجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد الثالث، جانفي 2015، ص 81.

(3) يحي بدير، مرجع سابق، ص 69.

(4) حنان مفتاح، مرجع سابق، ص 134.

والملاحظ أن المادة 127 من دستور 196 منحت المداولة الثانية لغرفتي البرلمان، إلا أنها افترضت على التصويت عليه بنسبة الثلثين من أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء المجلس الأمة، هذا ما كان يثير تساؤل حول مكانة مجلس الأمة وموقفه من النص⁽¹⁾.

بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 تم إعادة النظر في الدور الدستوري لمجلس الأمة من خلال توسيع صلاحياته لا سيما في المجال التشريعي، فأصبحت القراءة الثانية تشمل السلطة التشريعية بغرفتيها وبنقص النصاب، حيث أنه في حال عدم حصول القانون على الأغلبية المطلوبة من أي غرفة من الغرفتين فإن ذلك يؤدي إلى إلغاء القانون⁽²⁾ وهذا عملاً بأحكام المادة 2/46 من القانون العضوي 16-12 التي تنص على أنه : " في حالة عدم المصادقة بأغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، يصبح نص القانون لاغياً".

هنا يمكن القول بأن المؤسس الدستوري الجزائري أحسن عملاً عندما خول لمجلس الأمة حق التصويت على النص المعارض عليه والمداولة الثانية حوله . باعتباره شريكاً في العمل التشريعي وبالتالي تعد دعماً لمركز مجلس الأمة الدستوري ، إلا أن هذا لا يجعل البرلمان في مرتبة الرئيس الذي يحوز على آليات فعالة للتأثير مباشرة على البرلمان الذي لا يمكنه معارضة طلب رئيس الجمهورية في إعادة قراءة القانون مرة ثانية⁽³⁾.

بعد المناقشة وإدخال التعديلات على النص إن وجدت، تختتم إما بالتصويت على النص محل الاعتراض بالأغلبية وهي (3/2) أصوات نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة في

(1) دويدي عائشة، مرجع سابق، ص 187.

(2) عثمانى محمد، مرجع سابق ص 13.

(3) عقيلة خرياشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 61.

قراءتين مختلفتين على التوالي، ليصبح بذلك اعتراض رئيس الجمهورية بلا معنى أو في حالة العكسية أي في حالة عدم بلوغ أغلبية الثلثين بالنسبة لكل غرفة حينها يصح نص القانون لاغيا وهو الحكم المنصوص في المادة 46 من القانون العضوي 12/16 السابق ذكرها ⁽¹⁾.

و قد يطرح تساؤل فيما يخص موافقة البرلمان على جزء فقط من اعتراض الرئيس، ولم يوافق على الجزء الآخر، فهل الإلغاء يشمل كل النص ؟ فهذه الوضعية لم ينص عليها لا الدستور ولا القانون العضوي، إلا أنه وحسب رأي "الأستاذ بغدادي عزالدين" التمييز بين حالتين : الأولى إذا كان الجزء الموافق عليه من قبل البرلمان مرتبط بالجزء الغير الموافق عليه، هنا الإلغاء يشتمل كل النص، أما الثانية إذا كان الجزء الموافق عليه غير مرتبط بالجزء الآخر، هنا الإلغاء يشمل الجزء الذي لم يوافق عليه البرلمان فقط ⁽²⁾.

الملاحظ هنا أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد نطاق الاعتراض على القوانين هل تخص مشاريع واقتراحات القوانين العادية، أم أنها تمتد إلى القوانين العضوية وتلك المتضمنة التعديل الدستوري؟

تعد القوانين الاستثنائية لا سيما التعديل الدستوري مستبعدة من نطاق المادة 145 من الدستور باعتبار أنها صادرة عن الشعب صاحب السيادة وبعد موافقة البرلمان، ومن ثمة لا تمارس عليه أية رقابة أو اعتراض من قبل المؤسسات الدستورية بما فيها رئيس الجمهورية ⁽³⁾.

(1) يحي بدير، مرجع سابق، ص 69.

(2) عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص 96.

(3) سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 236.

هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية من حيث تقرير المواد المعترض عليها، وفي ظل صمت القاعدة الدستورية فيمكن أن ينصب اعتراض الرئيس على مجمل النص أو على بنود مواده ، هنا رئيس الجمهورية لا يعيد طرح النص التشريعي كله من جديد للمناقشة بل البنود التي جرى الاعتراض عليها فقط (1).

وفي الأخير يمكن القول بأن الواقع العملي أثبت أن حق الاعتراض له دور ثانوي، حيث لم يستعمل إجراء الاعتراض على القوانين سنويا مرتين وذلك في عهد الرئيس "الشاذلي بن جديد" الأولى تتعلق بمخالفة الدستور الجريدة الرسمية لرقم 95-97 لسنة 1981-1982 والثانية بخصوص قانون الإعلام الجريدة الرسمية رقم 128/123 لسنة 1989 (2).

ويعود السبب في هذا أن الحكومة هي الممون الرئيسي للبرلمان بمشاريع القوانين إضافة إلى مشاركتها في معظم الاجراءات التشريعية في البرلمان ، ما سيمكنها من الحفاظ على مشاريعها القانونية وفقا للصيغة المطروحة بها ويساعدها في ذلك عامل الأغلبية التي تنتمي إليها (3).

(1) سعودي باديس، مرجع سابق، ص 66.

(2) عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص 97.

(3) يحي بدير، مرجع سابق، ص 70.

المطلب الثاني

استحواذ رئيس الجمهورية لسلطتي الإصدار ونشر القوانين

إن التشريع وبالرغم من مناقشته والموافقة عليه من طرف البرلمان لا يكون نافذا وكاملا إلا بإصداره من طرف رئيس الجمهورية، وبدون هذا الإجراء لا يكتسب القانون الصفة الملزمة (فرع أول) ولا يكون معلوما لدى العامة إلا بعد نشره في الجريدة الرسمية (فرع ثان).

الفرع الأول : الإصدار الرئاسي للقوانين

يعد الإصدار عبارة عن شهادة بميلاد التشريع، أي إعلان إجراءات إقراره وأنه أصبح قانونا نهائيا⁽¹⁾ وأهم ما يميز الإصدار أنه يتمتع بطبيعة قانونية تختلف باختلاف الأنظمة السياسية (أولا) وقد كرست الدستوري الجزائري الإصدار في جل دساتيره مبينا قيمته القانونية (ثانيا).

أولا : الطبيعة القانونية للإصدار

اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية للإصدار، فالبعض يرى أنه عمل تشريعي، أي أنه مكمل للقانون في حين يرى البعض الآخر أنه عمل تنفيذي أي أنه منفذ للقانون، وقد ذهب اتجاه آخر إلى اعتباره عمل ذو طبيعة خاصة.

(1) محمد هاملي ، مرجع سابق، ص52.

أ-الإصدار عمل تشريعي

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن القانون لا يكتمل بموافقة السلطة التشريعية عليه، وإنما يتعين إصداره من قبل رئيس الدولة حتى يكون مكتملاً، فلكي يكون سن القانون تام لا بد أن تكون لديه فاعلة حتى يصبح ملزم ولن يتحقق هذا إلا إذا تم إصداره⁽¹⁾ .

وظهر هذا الاتجاه في ألمانيا حيث أيده الفقه الألماني، وعلى رأسهم "جيلينك" الذي اعتبر الإصدار شرطاً ضرورياً لوجود القانون، كما أيده الفقه الفرنسي وعلى رأسهم العميدان "موريس هوريو" و"دوجي"، حيث قال هؤلاء بأن القانون الذي لم يصدر بالرغم من موافقة البرلمان عليه لا يلزم المحاكم بتطبيقه ولا الإدارة بتنفيذه ولا المواطنين بإحترامه⁽²⁾ .

وعليه فإنّ الإصدار حسب رأيهم عمل تشريعي ، لأنه العمل الذي يؤدي إلى اكتمال القانون ويمنحه الطابع الإلزامي، وقد ذهب الأستاذ "لافريير" إلى أبعد من ذلك حينما اعتبر أن الإصدار هو الإجراء الوحيد الذي يمنح للقانون قوته الإلزامية، ذلك أن موافقة البرلمان عليه لا تعدو، أن تكون مجرد مقررات لا تتطوي على أية قوة إلزامية .⁽³⁾

الملاحظ هنا أن هذا الفقيه لم يرفع من قيمة إجراء الإصدار فحسب ، بل وقلل من أهمية الدور الذي يقوم به البرلمان في الموافقة على القانون⁽⁴⁾ .

(1) بركات احمد، مرجع سابق، ص80.

(2) محمد هاملي، مرجع سابق، ص53.

(3) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص236.

(4) محمد هاملي ، مرجع سابق، ص53.

ب-الإصدار عمل تنفيذي :

يرى أصحاب الإتجاه وعلى رأسهم الأستاذ "كاري دي مالبورغ" أن الإصدار لا يعتبر عمل تشريعي وإنما يقوم بموجبه الرئيس بالالتزام بواجب تجاه الهيئة التشريعية التي يصدر عملها وهو الالتزام الذي يدخل في وظيفة التنفيذية⁽¹⁾.

وعليه فالإصدار حسب رأي هؤلاء هو ذلك الإجراء الذي يقوم به رئيس الدولة من أجل إضفاء صفة القانون على النص وهو بذلك غير منشئ للقاعدة القانونية ، وإنما كاشف لها، وعلى هذا فرئيس الدولة بإجراء الإصدار لا يشارك البرلمان في مباشرة السلطة التشريعية فيقوم فقط بتنفيذ القانون الذي صادق عليه البرلمان، وما يؤكد هذا الطرح هو أن الرئيس يرفق النص التشريعي بمرسوم الإصدار⁽²⁾، وبالتالي فلإصدار أثر كاشف يكون القانون مكتملاً قبله ، ويؤكد "جيز" هذا بتمييز الإصدار عن التصديق وبأنه لا يكسب القانون أية قوة تشريعية بل إنه يكتسبها بإرادة المجلسين .

وما اشترط الدستور تدخل الرئيس قبل تنفيذ القانون إلا للتحقق من صحة القانون ، أي التحقق من عمل المجلسين من طرف سلطة أخرى، لكن ذلك يتحقق بالتصديق إلا الاعتراض وليس بالإصدار⁽³⁾.

ج-الإصدار عمل ذو طبيعة خاصة :

يرى أصحاب إتجاه "الفقه الحديث" أن الإصدار عمل من نوع خاص فلا هو تشريعي ولا تنفيذي، وتفسير ذلك أن العمل التشريعي يتطلب حرية الإدارة في التصرف والموافقة أو الاعتراض

(1) عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص101.

(2) أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص290.

(3) دلال لوشن، مرجع سابق، ص69.

على القانون في حين أن الإصدار إجباري بالنسبة لرئيس السلطة التنفيذية، ولا يستطيع به أن يضيف جديدا إلى القانون أو ينقص منه (1).

يقوم رئيس الجمهورية بالإصدار لإضفاء صفة القانون على النص، وبالتالي هذا الإجراء لا ينشأ قاعدة قانونية وإنما يلاحظها بإصدار مرسوم الإصدار، فالرئيس لا يشارك في ممارسة السلطة التشريعية لأنه يتم في صيغة شكله أساسها الاعتماد على الدستور وموافقة البرلمان، لهذا نجد عبارة "رئيس الجمهورية أو الدولة يصدر القانون الآتي نصه" (2).

وبالتالي فالإصدار يختلف عن الأعمال التشريعية والتنفيذية لأن ممارسة الاختصاص التشريعي يتطلب حرية إظهار الإدارة بينما الإصدار هو جزء من العملية الشكلية، والإصدار ليس عملاً تنفيذياً لأنه سابق على تنفيذ القانون، فهو ليس تنفيذ للقانون بل هو من جعل القانون نافذا وهو بمثابة الإعلان عن رسمية القانون، وصحة الإجراءات الواجبة في عمله (3).

فالفقيه "كاري دومالبرغ" يؤيد هذا الاتجاه، ويرى أن الإصدار ذو طبيعة خاصة، فالرئيس ليس حراً في إصدار أو عدم إصدار القانون بل هو ملزم بذلك، وهو ليس قرار أمراً لأن إرادة المجلس تملك وحدها القوة الكاملة، فالهدف منه الإقرار بالموافقة على القانون والإشهاد بوجوده والتأكد على قوته الآمرة التنفيذية (4).

(1) مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الوراق للنشر والتوزيع الأردن، الطبعة الأولى، 2009 ص 90.

(2) شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 281.

(3) مهند صالح الطراونة، مرجع سابق، ص 91.

(4) دلال لوشن، مرجع سابق، ص 70.

في الأخير يمكن القول بأن تعدد آراء الفقهاء حول تحديد طبيعة الإصدار سببه الاختلاف في فهم وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات من نظام لآخر بين الشدة والمرونة، وهذا بفعل التداخل في الصلاحيات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية⁽¹⁾، هذا ما يجعلنا نتساءل عن مكانة الإصدار في النظام الدستوري الجزائري .

ثانيا : مكانة الإصدار في النظام الدستوري الجزائري

جعل المؤسس الدستوري الجزائري الإصدار اختصاص تشريعي مخول لرئيس الجمهورية استكمالا لإجراءات وضع القانون وإن كان دستور 1963 قد جعل هذا الاختصاص مشتركا بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الوطني⁽²⁾.

فالمادة 49 من دستور 1963 خوّلت لرئيس الجمهورية بوصفه قائداً للهيئة التنفيذية إمكانية إصدار ونشر القوانين في غضون (10) عشرة أيام من تاريخ إحالتها إليه مع إمكانية تقليص هذا الأجل بطلب من المجلس الوطني .

الملاحظ أن المؤسس الدستوري هنا تفتن لظاهرة تعطيل القانون بسبب عدم قيام رئيس الجمهورية بإصداره خلال المدة القانونية المقرر لذلك، فحول لرئيس المجلس الوطني إمكانية إصدار القانون بمجرد انقضاء المدة المقررة لإصداره، ما من شأنه تفادي حدوث أزمة سياسية بسبب الخلاف الذي قد ينشأ بين المجلس الوطني والهيئة التنفيذية⁽³⁾ .

(1) عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص162.

(2) تنص المادة 51 من دستور 1963 على أنه : " إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها".

(3) مزياني حميد، آلية التشريع بأوامر في الجزائر، مرجع سابق، ص236/235.

وعليه فعلى ما يبدو أن الرفض الضمني لرئيس الدولة المتكرر لعدم إصدار ونشر القوانين يعد أكثر من الاعتراض الصريح على الإرادة التشريعية للبرلمان، سواء من حيث الجانب السياسي والمعنوي⁽¹⁾.

هذا فيما يخص دستور 1963، أما الدساتير الأخرى المتعاقبة، فنجد أن المادة 154 من دستور 1976 والمادة 117 من دستور 1989 والمادة 126 من دستور 1996 قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، جاءوا بلفظ موحد بالرغم من تبني مبدأ التعددية الحزبية، وأهم ما ميز هذه الدساتير هو احتكار رئيس الجمهورية لسلطة الإصدار الذي استقر أجله بمدة ثلاثين (30) يوما، تسري ابتداء من تاريخ تسلم النص من طرف رئاسة الجمهورية، دون إقرار احتمال تقليص هذه المدة⁽²⁾.

وفي إطار الحديث عن المدة المقررة للإصدار فنجد أن التجربة العملية لدستور 1976 أكدت أن هناك عدة قوانين قد تأخر إصدارها عن المدة القانونية المقررة بثلاثة أشهر، نذكر منها، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والذي كان قد وافق عليه المجلس بتاريخ 29 مارس 1977، لكن صدوره تأخر بأربعة أشهر ونصف فصدر بتاريخ 15 أوت 1977⁽³⁾.

وبالرجوع لآلية الإصدار في الدستور الحالي نجد أن المادة 144 من التعديل الدستوري 16-01، خولت لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القوانين وذلك في أجل ثلاثين 30 يوما، ابتداء من تاريخ تسليم القانون⁽⁴⁾ ويختلف بدء احتساب هذه المدة باختلاف نوعية القانون، فالقوانين العادية تمن تاريخ

(1) عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 107.

(2) شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 282.

(3) مزياني حميد، مرجع سابق، ص 236.

(4) تنص المادة 144 من التعديل الدستوري 16-01 على أنه : "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل 30 يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه، غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 الآتية :

إحالتها إلى رئيس الجمهورية، أما القوانين الاستثنائية تحسب مدتها من تاريخ إعلان المجلس الدستوري للنتائج النهائية، وفيما يخص القوانين العضوية تحسب كذلك المدة من تاريخ صدور رأي المجلس الدستوري ، أو من تاريخ تسلمه من طرف رئيس الجمهورية⁽¹⁾ .

وقد يتوقف حساب هذا الأجل في حالة ما تم إخطار المجلس الدستوري من طرف الهيئات المخول لها دستوريا هذا الاختصاص للنظر في دستورية النص، حيث يستمد الوقت إلى حين صدور رأي المجلس الدستوري ، وهذا التوقف في حساب الآجال نص عليه المؤسس الدستوري لأول مرة في دستور 1996، في حين لم ينص عليه دستور 1976، ودستور 1989⁽²⁾.

يتبين لنا أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يفرض أي جزاء يطبق على رئيس الجمهورية في حالة عدم إصداره للقانون في المدة المحددة، وبالتالي فعدم التنصيص هذا يؤدي إلى حصر قرار إصدار القوانين بيد رئيس الجمهورية وحده، وعليه فالجزاء الذي ينبغي أن يكون منصوص عليه دستوريا في حالة عدم صدور الرئيس للقانون هو نقل ممارسة هذا الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي الوطني بوصفه صاحب السيادة، مثل ما كان معمول به في دستور 1963⁽³⁾.

وفي ظل عدم النص على الجزاء المترتب عن عدم إصدار القانون في الآجال المحددة، فعلى رئيس الجمهورية إصدار القانون في المدة القانونية المقررة، خاصة وأن المؤسس الدستوري جعل من الإصدار سلطة حصرية لا يشترك الوزير الأول معه في ممارستها، على خلاف الدستور الفرنسي لسنة

=المجلس الدستوري قبل صدور القانون ، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 188".

(1) حنان مفتاح، مرجع سابق، ص136.

(2) محمد هاملي مرجع سابق، ص56.

(3) محمد هاملي نفس المرجع، ص56.

1958 الذي يمنح للوزير الأول والوزير المختص سلطة التوقيع في مرسوم الإصدار بجانب توقيع رئيس الجمهورية (1).

وعليه وحتى لا يبقى القانون متوقف بلا نفاذ لا بد من احترام الآجال لأن بقاء القانون بدون إصدار يشكل اعتداء جسيم من رئيس الجمهورية على البرلمان ، تعتبره بعض الأنظمة خيانة عظمى.

الفرع الثاني : نشر القوانين

إن إصدار القانون من قبل رئيس الجمهورية لا يعد كاف حتى يصبح القانون ساري المفعول، إذ لا بد من نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية حتى يصبح معلوما لدى كافة الجمهور .

أولاً: تعريف النشر

يعرف النشر بأنه عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون من تاريخ محدد، أي إبلاغ القانون إلى الكافة وإعلامهم هذا التشريع، إذ لا تكليف إلا بمعلوم، والوسيلة الوحيدة المعتمدة اليوم لنشر القانون وإبلاغه للكافة هي نشر نصوصه في الجريدة الرسمية للدولة (2) .

أما في حالة عدم نشر القوانين فلا يمكن أن ترتب أية حقوق أو التزامات قانونية عملاً بالمبدأ القانوني "لا تكليف بلا معلوم" (3) .

(1) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، مرجع سابق، ص 64.

(2) عز الدين بغداددي، مرجع سابق، ص 107.

(3) مزياني حميد، مرجع سابق، ص 239.

لهذا فمن الضروري علم الناس والمعنيين به بوجوده ، وأن يتمكنوا من الاطلاع على أحكامه حتى لا يُتذرع بجهل القانون، فمن غير العدل أن تسري أحكام القانون على الأفراد قبل إحاطتهم علما بأحكامه، وهذا أمر مهم نلمسه عندما يتعذر وصول وسيلة النشر إلى الأفراد بسبب القوة القاهرة⁽¹⁾.

وان كان النشر عملاً مادياً، وشكلياً فقط لا يتصف بالصفة التشريعية، إلا أنه مع ذلك يمكن أن يكيف على أنه سلاح في يد رئيس المؤسسة التنفيذية تعتمد عليه تصرفاته ومسايرته بل والتقيد بإرادة الهيئة التنفيذية، فقام الرئيس بإصدار القانون ونشره يبعد عنه تهمه عرقلة تنفيذ إرادة المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

ثانيا : التنظيم الدستوري لنشر القوانين

بالرجوع إلى التعديل الدستوري الحالي والساتير المتعاقبة، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص على إجراء نشر القوانين التي يتم إصدارها من قبل رئيس الجمهورية، وهو ما فسره بعض الشراح بالقول بأن المؤسس الدستوري اسقط كلمة نشر من نص المادة 144 من الدستور لكونها لا تليق بمقام رئيس الجمهورية⁽³⁾.

على عكس دستور 1963 الذي نص في مادته 1/49 على أنه : "يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها" فهذا التتصيص الدستوري من رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص الأصيل في نشر القوانين .

(1) أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص291.

(2) منيرة بلورغني، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع قانون عام تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014، ص213.

(3) محمد هامل، مرجع سابق، ص60.

إذ الأصل أن ينص الدستور على تواريخ النشر وسريان القانون، وهذا ما لم ينص عليه الدستور الجزائري، حيث رد أمر ذلك إلى نص المادة 04 من القانون المدني التي تنص على أنه: "تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية، وتكون سارية المفعول في الجزائر العاصمة بعد مضي يوما كامل من تاريخ نشرها، وفي النواحي الأخرى على نطاق كل دائرة بعد مضي يوما كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ، ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة المؤشر على الجريدة".

الملاحظ أن تحديد يوم واحد للتبليغ غير كاف ليصل إلى علم كل أفراد تلك الدائرة، وهذا يتنافى مع مبدأ لا تكليف إلا بمعلوم ، فهذه المادة يشوبها بعض النقائص فيما يخص أجل العمل بالقانون المنشور⁽¹⁾.

على عكس الدستور المصري الذي حسم الأمرين مع النشر وتاريخ سريان القانون، حيث بين على أن العمل بها بعد شهر من اليوم التالي لنشرها ويجوز أن ينص في القانون على ميعاد آخر اقصر أو أطول، ومثل هذا النص يجب أن يكون في صلب القانون، حيث يجب أن يكون مجلس الشعب هو الذي أقره ، فرئيس الجمهورية لا يملك أن يضيف إلى القانون حكما جديدا لهذا الحكم⁽²⁾.

ضف إلى ذلك فإنّ المادة 04 من القانون المدني تحتوي تناقضات مفادها أن المادة 1/191 من الدستور تنص على أن النص التشريعي يسري مفعوله من يوم صدور قرار المجلس الدستوري بدستورية النص إذا ما أخطر بشأنه، إلا أن المادة 04 من القانون المدني، تؤكد على بدء سريان

(1) عز الدين بغدادى مرجع سابق، ص108.

(2) أنظر، نفس المرجع السابق ص109.

مفعول القوانين ابتداء من مضي يوم كامل من نشرها في الجريدة الرسمية بالنسبة للعاصمة وبعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية الى مقر الدائرة بالنسبة لباقي أرجاء الوطن⁽¹⁾.

وهناك مسألة أخرى يجدر الإشارة إليها وهي إغفال المؤسس الدستوري الجزائري عن تحديد مدة زمنية معينة بنشر النص خلالها، ابتداء من تاريخ الإصدار على العكس فنجد المادة 80 من دستور الجمهورية اليمنية للعام 1990 الذي حدد مدة النشر بأسبوعين من تاريخ الإصدار⁽²⁾.

هذا ما يوضح أن المؤسس الدستوري الجزائري فتح مجالا واسعا للسلطة التنفيذية في تقدير آجال نشر القوانين حسب طبيعة وأهمية النص محل النشر، فإذا كان النص ذو طبيعة مستعجلة لا بد من نشره سريعا، أما إذا كان النص عاديا فقد يأخذ وقت أطول إن لم تتجاهله الحكومة بسبب كثافة النصوص، كما حدث مع القانون المتضمن مكافحة الرشوة الذي تمت المصادقة عليه من طرف البرلمان في دورة الخريف لسنة 2005 ولم ينشر إلا في 21 مارس 2006⁽³⁾.

في الأخير يمكن القول بأنه على المؤسس الدستوري الجزائري تنظيم إجراء النشر باعتباره ضروري لإكمال نفاذ وتنفيذ النص القانوني، وتمديد اجل سريان القانون من جهة أخرى.

ففي الوقت الذي يصبح القانون نافذا في مواجهة مواطنين الجزائر العاصمة، قد يكون النص أصلا غير معلوم لدى جهات أخرى في الوطن، لهذا لا بد من تحديد أجل موحد وفي إطار معقول حتى يتسنى للمواطن الاطلاع على القانون ، وليكن ثلاثون 30 يوما من تاريخ النشر⁽⁴⁾.

(1) مزياي حميد، مرجع سابق، ص 240.

(2) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفة بين البرلمان والحكومة، مرجع سابق، ص 67.

(3) أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 292، 293.

(4) محمد هامل، مرجع سابق، ص 62.

المبحث الثاني

علاقة رئيس الجمهورية بالمجلس الدستوري وانعكاساتها على البرلمان

يحتل الدستور قمة هرم النظام القانوني في الدولة، وبما أنه هو القانون الأسمى الذي يستمد منها الجميع شرعيته، وجب أن تحتل أحكامه المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي ، وضمانا لسموه وتكريساً لدولة القانون وجب أن تحظى أحكامه بحماية تامة من كل خرق أية مؤسسة له، لهذا وجب البحث عن هيئة تكلف بحمايته ، و اتجهت بعض الدول الى اعتماد هيئة خاصة كفيلة بحمايته تختلف تسميتها من نظام لآخر ، ففي النظام السياسي الجزائري تم الاستقرار على مصطلح المجلس الدستوري ، ويحوز هذا الأخير مكانة هامة في النظام السياسي الجزائري لما له من اختصاصات متعددة، فبالإضافة إلى صلاحياته في الرقابة على دستورية القوانين بصفة عامة، فهو يتمتع كذلك بصلاحيات ذات طبيعة استشارية وأخرى متعلقة بالمجال الانتخابي، وقد قررنا في هذه الدراسة تسليط الضوء على دوره في مجال الانتخابات الرئاسية لتقييم مدى نزاهته كقاضي دستوري في هذا المجال (مطلب أول) لما له علاقة وطيدة تجمع مع رئيس الجمهورية سيتم تأكيد هذا لاحقا ، و عمدنا كذلك الى دراسة وتبيان دوره في مجال الرقابة على بعض أعمال السلطة التشريعية (مطلب ثان) لتحديد الغاية من هذه الرقابة ان كانت حقيقة للحد من الخروقات الدستورية أو قد يكون لها مغزى آخر.

المطلب الأول

ولاء المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية

تربط رئيس الجمهورية علاقة وطيدة بين المجلس الدستوري ، كون ان المؤسس الدستوري منحه سلطات واسعة يؤثر بها على المجلس الدستوري بدءا من سلطة التعيين التي يمتاز بها رئيس الجمهورية (الفرع الأول) ، الى غاية دوره في المشاركة في القرارات التي يتخذها المجلس اثناء أداء مهامه ، وكما يعرف من له سلطة التعيين له سلطة العزل فإنه في المقابل نجد ان المجلس الدستوري يسعى جاهدا لإثبات ولاءه لرئيس الجمهورية ، وقد اخترنا موضوع الانتخابات الرئاسية (فرع ثان) على اعتبار ان المجلس يشرف عليها وحده دون سواه، وعليه الإشكال الذي يثار في منصب رئيس الجمهورية الذي لم تنتهي ولايته وقد يكون شارك في احداث تشكيلة المجلس الدستوري و يكون امامه سباق رئاسي ، أردنا من خلال هذا تبيان مدى نزاهة المجلس الدستوري، والكشف والتتقيب عن موضوع التبعية عند اشرافه على الانتخابات الرئاسية ، أما المرشح الذي لم يتولى من قبل رئاسة الجمهورية لا يثير أية مخاوف غلا إذا فاز ، ثم عمل على تمهيد طريق لعهدة أخرى فيحدث علاقة بالمجلس الدستوري من خلال تعيين أعضاء موالين له ، أو الضغط بواسطة آليات أخرى.

الفرع الأول : امتياز رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء المجلس الدستوري

يعتبر المجلس الدستوري من الأجهزة القليلة في الدولة التي لها تمثيل لكل السلطات وعند قراءتنا النص المادة 183 من التعديل الدستوري سنة 2016 تنص على أن عدد أعضائه هو اثني عشر (12) عضواً، أربعة (04) أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب له يعينهم رئيس الجمهورية ،

واثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني واثنان (02) ينتخبهما مجلس الأمة، واثنان (02) ينتخبهما المحكمة العليا واثنان (02) ينتخبهما مجلس الدولة⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن أعضاء المجلس الدستوري قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كان عددهم تسعة (09) أعضاء فقط ثلاثة منهم يعينهم رئيس الجمهورية بما فيهم الرئيس واثنان (02) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان (02) ينتخبهما مجلس الأمة ، وواحد (01) تنتخبه المحكمة العليا وواحد (01) ينتخبه مجلس الدولة⁽²⁾.

فالقارئ و المتمعن في نصوص المواد السالفة الذكر يدفع به إلى طرح تساؤل حول الغاية من رفع عدد أعضاء المجلس من تسعة (09) أعضاء إلى اثني عشر (12) عضوا؟ هل هذا لتحقيق نوع من الجدية للفت والانتباه بما هو مفروض عليه في إطار القانون ،أو لتحقيق التوازن في التمثيل بين مؤسسات الدولة حتى لا يظهر نوع من الاستحواذ وتوسع هيئة على أخرى ؟

للإجابة على السؤال يستوجب علينا تحليل المادة 183 من التعديل الدستوري سنة 2016 وعليه من الناحية الشكلية، يظهر أنه تقسيم عادل كل سلطة يمثلها أربعة أعضاء، وأن سلطته رئيس الجمهورية في تعيين الرئيس ونائب له وعضوين (02) آخرين لا يضمن التوزيع العادل بما أن صوت الرئيس يكون مرجحا في حال تعادل الأصوات بين أعضاء المجلس⁽³⁾ إضافة إلى أن تعيين نائب رئيس المجلس من طرف رئيس الجمهورية اعتبر إجراء جديد زاد من إمتياز وتوسع السلطة التنفيذية في المجلس الدستوري على باقي المؤسسات الدستورية الأخرى .

(1) المادة 183 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

(2) المادة 165 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

(3) المادة 2/183 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

ويجب التتويه إلى أن حرية رئيس الجمهورية في تعيين ممثليه داخل المجلس الدستوري ليس بإطلاق بل هي مقيدة بحيث أنها لا تشمل الأشخاص المحرومين من الحقوق المدنية والسياسية ، وكذا باقي الأعضاء المنتمين الى الهيئة التشريعية والقضائية ، وقد أضافت المادة 184 من التعديل الدستوري لسنة 2016 شرطين لم يتم التنصيص عليها من قبل، يجب مراعاتها عند التعيين أو الانتخاب لعضوية المجلس الدستوري: الأول يخص السن حيث اشترط المؤسس الدستوري على أعضاء المجلس الدستوري أن يكونوا بالغين سن أربعين "40) سنة كاملة يوم تعيينهم أو انتخابهم والثاني وجوب تمتعهم بخبرة مهنية مدتها خمسة عشر (15) سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية أو في سلك القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة أو في وظيفة عليا في الدولة (1).

إن الغاية من تحديد السن في عضوية المجلس له علاقة بالمستوى المطلوب ذلك أن الذي تتوفر فيهم الشروط المطلوبة أنفا غالبا ما يفوق سنهم الأربعين، وإن اشتراط الخبرة في مجالات معينة هدفه القضاء على طغيان الطبيعة السياسية على تركيبة المجلس الدستوري أن قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كان رئيس الجمهورية يعتمد في تعيين ممثلين في المجلس الدستوري على أساس المقارنة السياسية أي التبعية والولاء ، إذ كان يستخدم هذا المعيار لتحقيق رغباته ومصالحه السياسية ما دام أنه كان غير ملزم بتبرير اختيار ممثليه إلى جانب التبرير القانوني المنصوص عليه في المادة 77 من دستور 1996 قبل تعديله سنة 2016 (2).

(1) المادة 184 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

(2) أنظر محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق، 2015، ص 89.

ومن بين الموانع القانونية أن رئيس المجالس الدستوري وباقي الأعضاء العهدة فيهم غير قابلة للتجديد، حيث يضطلع أعضاء المجلس الدستوري بمهامهم مدة واحدة مدتها ثماني (08) سنوات، ويحدد نص عدد أعضائه كل أربع (04) سنوات، أما الرئيس ونائب الرئيس تدوم عضويتهم في المجلس ثماني (08) سنوات كاملة⁽¹⁾.

لكن رغم هذا التتصيص العام الذي جاء واضح في المادة 183 من الدستور الحالي نجد أن تعيين رئيس المجلس الدستوري كمال فنيش سنة 2019 يتنافى وروح النص مع العلم أن المادة 183 حسب ما عبر عنه الدكتور "شريط وليد" جاءت واضحة في هذا الصدد باعتبار أن كمال فنيش كان عضو المجلس الدستوري منتخب بعنوان مجلس الدولة، لا يحق لرئيس الدولة أن يعيد تعيينه مرة أخرى بها أن المادة اشترطت أن العضوية تكون لفترة واحدة فقط وبالتالي احتساب مدة عضويته كمنتخب زائد عضويته كرئيس تفوق المدة القصوى المنصوص عليها في المادة 183، ومعلوم لدينا أن المدة القصوى يتمتع بها الرئيس وحده فقط وهي ثماني (08) سنوات وهنا نكون أمام مسألتين :

الأولى : إذا أتم رئيس المجلس الدستوري عهده يكون تجاوز سن العضوية في المجلس الدستوري باعتباره عضو ثم رئيس المجلس ، أما الثانية : إذا تم تقليص عهدة رئيس المجلس الدستوري واحتساب عضويته بما يتناسب المدة القصوى ثماني (08) سنوات ، نكون قد خالصنا المادة 183 التي نصت على أن رئيس المجلس يعين لفترة مدتها ثماني (08) سنوات وهناك الخيارات تدفعنا إلى مخالفة القاعدة القانونية بغض النظر على أن رئيس المجلس الدستوري ينتمي إلى السلطة القضائية وهذا لا يؤدي معنى التوزيع العادل بين السلطات في تشكيلة المجلس الدستوري، لذا كان

(1) المادة 2/183-3 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

على رئيس الدولة مراعاة هذه المسائل حتى لا يتم مخالفة القواعد القانونية عند تعيين كمال فنيش كرئيسة للمجلس الدستوري⁽¹⁾.

لم يتخذ المجلس الدستوري أسلوباً واحداً لبناء تركيبة المجلس الدستوري، بل جعل إلى جانب تعيين رئيس الجمهورية أسلوب آخر يتمثل في الانتخاب حسب ما ذكر في بيان عدد أعضاء المجلس وسياق هذا التفصيل الآن مفاده ، ما الغاية من نية المؤسس الدستوري بين اعتماد التعيين لرئيس الجمهورية والانتخاب للسلطة التشريعية والقضائية ؟

في هذا الإطار يعد اختيار البرلمانين لممثليهم عن طريق الانتخاب أسلوباً شاذاً في نماذج العدالة الدستورية ، بحيث يترك المجال للأغلبية البرلمانية أن تتحكم في قواعد اللغة السياسية في اختيار ممثلين الغرفتين ومعلوم لدينا في البرلمان الجزائري أن أحزاب الموالاة تعد هي الأغلبية البرلمانية ، بغض النظر عن الثلث الرئاسي المعين في الغرفة الثانية ، الذي يعتبر وسيلة لتكثيف العنصر الرئاسي في مختلف المؤسسات الدستورية ومنها المجلس الدستوري ، بحيث قد يكون لهذا الثلث المعين نصيب في هذا المجلس⁽²⁾.

أما بخصوص ممثلي السلطة القضائية في المجلس الدستوري، جعل المؤسس الدستوري الجزائري عضويتهم فيه تكون بواسطة الانتخاب وبما أن النظام القضائي في الجزائري يعتمد على مبدأ ازدواجية - قضاء إداري وقضاء عادي- كذلك اعتمد مبدأ الازدواجية في التمثيل اثنان (02) تنتخبها المحكمة العليا وإتقان (02) ينتخبها المجلس الدولية إلا أن هذا الأسلوب لم يقصد به تمثيلاً حقيقياً

(1) مرسوم رئاسي رقم 19-133 مؤرخ في 10 شعبان عام 1440 الموافق لـ 16 ابريل سنة 2019 المتضمن تعيين رئيس المجلس الدستوري الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 16 ابريل سنة 2016 عدد 24 .

(2) أنظر عزيزة جماح ، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة نيل مذكرة الماجستير في القانون، تخصص القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012، ص 39..

لسلطة القضائية ففي حقيقة الأمر هي زيادة لتعيينات رئيس الجمهورية في تركيبة المجلس الدستوري بما أنه هو من يقوم بتعيين القضاة حسب نص المادة (92) من الدستور الحالي، ويرأس المجلس الأعلى القضاء حسب نص المادة 173 من نفس الدستور فهذا حتما يحد من استقلال القضاء ويجعلهم عرضة لضغوطاته، وبالتالي أعضاء المجلس الدستوري الممثلين للهيئة القضائية لا يبقى أمامهم إلا استسلام السلطة التنفيذية وهذا في حقيقة الأمر يمس باستقلالية المجلس الدستوري⁽¹⁾.

تستدعي طبيعة مهام أعضاء المجلس الدستوري، عدم جواز الجمع بين الوظائف بحيث بمجرد تعيينهم أو انتخابهم يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أو نشاط آخر أو مهنة حرة، وهذا المبدأ يدفع العضو بالتفرغ لمدة العضوية والالتزام الحياد وعلى هذا الأساس عمدت الدول إلى تضمين منظومتها التشريعية والتنظيمية المنظمة للمؤسسة المكلفة بالسهر على احترام الدستور، بمجموعة من الضمانات والشروط تسعى بها إلى ضمان استقلال أعضاء هذه الهيئة ولعل أعمال مبدأ التنافي بين الوظائف يعد آلية من الآليات الكفيلة لضمان استقلال أعضاء هذه الهيئة⁽²⁾ ولو بشكل نسبي متى أمكن للسلطات التشريعية والتنفيذية الضغط عليهم والتأثر فيهم عبر تلك الوظائف التي يمارسونها والتي تجعلهم تابعين لهذه السلطات إما بعامل الحزبية أو العضوية إلا أن هذا لا يعني عند انقضاء عهدهم أن يمنح لهم بوظائف مغرية بعد انتهاء عهدهم مع استفادتهم من حقوقهم الكاملة في التقاعد فهذا لا بد أخذه في الحسبان ولا يمكن تجاهله، وبالتالي فإن الشرط المطلوب بالتخلي عن كل ما هو منصوص عليه في المادة 183 في فقرتها الثالثة (03) لا يغير من

(1) المادة 3/183 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016.

(2) yelles chaouche (bachire): le conseil constitutionnel algérien de control de constitutionnement a la cretivité normative ;o.p.u alger , 1990, p 30.

طبيعة المؤسسة -المجلس الدستوري- كونها في مجال تعيين أعضائها يضاف عليها الطابع السياسي من حيث الجهات المكلفة دستوريا بالتعيين -البرلمان ورئيس الجمهورية -⁽¹⁾.

وحتى يتمكن أعضاء المجلس الدستور من أداء مهامهم بشكل دوري و منتظم ودون انقطاع فإن المؤسس الدستوري الجزائري وفر لهم الحصانة القضائية في المسائل الجزائية حتى لا يكونوا محل متابعات أو توقيف نتيجة ارتكابهم جنائية أو جنحة إلا إذا تناول المعني صراحة عن هذه الحصانة، أو بترخيص من المجلس الدستوري⁽²⁾.

الفرع الثاني : دور المجلس الدستوري في الإشراف على الانتخابات الرئاسية

تقاس الانتخابات النزاهة والسلمية بمدى ارتباطها بالحرية الممنوحة للناخبين والمرشحين للقيام بدورهم طيلة العملية الانتخابية ، اذ أن الانتخاب لا يتوقف بمجرد مفارقة الناخب صندوق الاقتراع الذي وضع فيه الظرف البريدي، بل هي عملية يتم التحضير لها وفق ضوابط قانونية ودستورية المنظمة لها من اول مرحلة التي يتم فيها استدعاء الهيئة الناخبة الى غاية اعلان النتائج بما في ذلك الفصل في الطعون اي كحاصل عن وجود نزاع انتخابي، وهذا لا يكون الا من اختصاص هيئة تكون مستقلة تام الاستقلال نظرا لحساسية المنصب ، وقد اسندت هذه المهمة الى المجلس الدستوري الذي يشرف على الانتخابات الرئاسية وحده دون مشاركة اية مؤسسة أخرى بخلاف الانتخابات الخاصة بالمجالس المحلية والبرلمان ، وهذا هو الدافع الذي ادى بنا تناول هذا الموضوع - الانتخابات الرئاسية- نظرا لأحادية المجلس الدستوري في الإشراف عليها وطريقة تعامله مع رئيس الجمهورية ، وعليه سيتم تناول كيف يتم استلام الترشيحات وترتيبها (أولا) ، ثم التطرق الى تبيان كيف يفصل

(1) سعيد بوالشعير المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2012، ص 26.

(2) المادة 186 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة، 2016.

المجلس الدستوري في المنازعة الانتخابية وعلان النتائج (ثانيا) وتبيان مدى نزاهته من خلال دراسة بعض النماذج الانتخابية في التجربة الجزائرية.

أولا : استلام ملف الترشيحات وترتيبها

استنادا إلى نص المادة 182 في فقرتها الثانية 02 فإن المجلس الدستوري كلف بالسهرة على صحة الانتخابات الرئاسية⁽¹⁾ ، من خلال هذا المنطلق يتمحصر لنا أن المؤسس الدستوري وظف في صياغة هذه المادة عبارة يسهر، معنى هذا أن القاضي الدستوري ملزم بالوقوف والتتبع للعملية الانتخابية في كافة الأوقات وبكل الوسائل لإنجاحها في إطار القانون ، فلو تم التعبير بعبارة يفصل، هنا يقلص من صلاحيات القاضي الدستوري، ولا يتدخل إلا في حالة وجود نزاع، لأن عبارة يفصل تقتضي وجود المنازعة.

وتجرى الانتخابات الرئاسية في ظرف ثلاثين (30) يوما السابقة لانقضاء عهدة رئيس الجمهورية ويتم استدعاء الهيئة الانتخابية بموجب مرسوم رئاسي في ظرف تسعين (90) يوما قبل تاريخ الاقتراع⁽²⁾ ، ويجدر التذكير أن الانتخابات الرئاسية التي كانت مبرمجة في 18 أبريل 2019 تم استدعاء الهيئة الناجبة في 17 جانفي 2019 ، إلا أنه تم سحب أحكام هذا المرسوم بقرار غير معلل

1 المادة 182 من دستور 1996 الجزائري المعدل والمتمم سنة 2016 على أنه ".... كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الإستفتاء وإنتخاب رئيس الجمهورية، والإنتخابات التشريعية ، ويعلن نتائجها"

2 المادتان 135 و 136 من قانون الانتخابات رقم 16-10 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق ل 25 غشت سنة 2016 ، الصادر في الجمهورية الجزائرية الديمقراطية ، العدد 50 ، المرسوم الرئاسي رقم 19-08 المؤرخ في جمادى الأولى عام 1440 الموافق ل 17 جانفي 2019 والمتضمن إستدعاء الهيئة الناجبة ، الجريدة الرسمية العدد 03 الصادرة بتاريخ 17 جانفي 2019.

من طرف المجلس الدستوري⁽¹⁾، مع العلم أن هذا الإجراء إعتبر غير دستوري لغياب عنصر التسبب، ومن هنا يتضح لنا مشاركة رئيس الجمهورية في إحداث بعض أعضاء المجلس الدستوري ما هو إلا لتبرير قراراته ، وبالنتيجة كانت الغاية من إلغاء الانتخابات تمديد فترة الرئاسة لمدة سنة يعدل فيها الدستور وتجرى فيها إنتخابات رئاسية حسب ما صرح به الوزير الأول "بدوي" في خطابه مع عدم ترشح الرئيس السابق عبدالعزيز بوتفليقة خلال تلك الانتخابات القادمة⁽²⁾ إلا ان الوضع تغير بسبب الحراك الشعبي الذي رفض هذا مما دفع بالرئيس إلى تقديم إستقالته وتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بالنيابة لمدة أقصاها تسعين 90 يوما وتولى رئاسة مجلس الأمة النائب الأكبر سنا "صالح قوجيل"⁽³⁾.

(1) قرار رقم 07 /قرار. المجلس الدستوري/ 19 مؤرخ في 6 رجب عام 1440 الموافق لـ 13 مارس سنة 2019 الصادر في الجريدة الرسمية العدد 16 المؤرخة في 13 مارس 2019 والمتضمن ماييلي : أولا : الفصل في صحة الترشيحات لانتخاب رئيس الجمهورية الذي كان مقررا في 18 أبريل سنة 2019 ، يصبح بدون موضوع .

ثانيا: تحفظ ملفات المعنيين الواحد والعشرين (21)

لانتخاب رئيس الجمهورية المودعة لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري، في أرشيف المجلس

ثالثا : يبلغ هذا القرار إلى المعنيين

رابعا: ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية .

بهذا تداول المجلس الدستوري في جلسته المنعقدتين

. بتاريخ 5 و 6 رجب عام 1440 الموافق 12 و 13 مارس سنة 2019 .

(2) على الساعة 16.30 12.03.2019 بتاريخ <https://sptnkne.ws/kVgR> خطاب الوزير الأول عبر القنوات

الخاصة والقناة الجزائرية الرسمية والموقع

(3) إستقالة رئيس الجمهورية عبدالعزيز بوتفليقة المؤرخة في 26 رجب عام 1440 الموافق لـ 02 أبريل سنة 2019

والمسجلة بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بنفس التاريخ التي قرر بموجبها إنهاء عهده بصفته رئيس للجمهورية

إعتبارا من تاريخ 26 رجب 1440 الموافق لـ 02 أبريل سنة 2019 ، العدد 21 واجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه

المجتمعتين معاً، يوم الثلاثاء 3 شعبان عام 1440 الموافق 9 أبريل سنة 2019، بقصر الأمم، نادي الصنوبر،

بالجزائر العاصمة، قد أخذ علماً بالشغور النهائي لرئاسة الجمهورية بسبب الاستقالة، وذلك طبقاً لأحكام المادة 102

يودع الملف من قبل المترشح على مستوى الأمانة العامة للمجلس الدستوري مقابل وصل إيداع وذلك خلال خمس وأربعين (45) يوما من استدعاء الهيئة الناخبة ، وعند التمعن في أحكام المادة 28 من النظام الداخلي لقواعد عمل المجلس الدستوري يتبين لنا أنه اقتصر على ذكر تودع التصريحات من قبل المترشح فقط دون تفصيل ⁽¹⁾، ما يفهم أن حضور المترشح بنفسه ضروري، نظرا لعلو المنصب وهو تولي رئاسة الجمهورية ، إلا أنه ما جرى في الانتخابات الرئاسية التي كانت مبرمجة في 18 أبريل 2019 نلاحظ أن المجلس الدستوري أصدر بيان لم يوجب حضور المترشح شخصيا بل التزم في بيانه على ظاهر المادة فقط ⁽²⁾ ، وعلى إثر ذلك فإن ملف الرئيس السابق عبدالعزيز بوتفليقة قدم من طرف مدير حملته ولم يحضر المترشح شخصيا ⁽³⁾.

وفيما يخص محتوى الملف فإنه حسب نص المادة 139 من القانون 16-10 والمادة 87 من الدستور الحالي ⁽⁴⁾ مكون من طلب موقع بيدي فيه المترشح اسمه ولقبه ومهنته، مرفوقاً هذا الطلب بشهادة ميلاده، وشهادة الجنسية الجزائرية للمعني ومعنى هذا أنه يحظى على مزدوجي الجنسية من

= (الفقرة 5) من الدستور وبناءً عليه، تولى رئيس مجلس الأمة، السيد عبد القادر بن صالح مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها تسعون (90) يوما، عملاً بأحكام المادة 102 (الفقرة 6) من الدستور أنظر الموقع :

على بتاريخ 12-04-2019 على الساعة 17.56 <http://www.majliselouma.dz/index.php>

(1) المادة 28 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بتاريخ 04 شعبان 1437 الموافق لـ 11 مايو سنة 2016 العدد 29 ، على أنه : تودع تصريحات الترشح لإنتخاب رئيس الجمهورية من قبل المترشح...".

(2) بيان تذكيري صادر عن المجلس الدستوري رقم 2 مؤرخ في 21 فيفري 2019 حول شروط الترشح لانتخاب رئيس الجمهورية وأجال إيداع ملفات الترشح على الرابط التالي

<http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/>

(3) بيان صادر عن الموقع الرسمي لقناة سكاي نيوز عربية بتاريخ 03 مارس 2019 على الساعة 19.48 على الرابط التالي : <https://www.skynewsarabia.com/middle-east>

(4) المادة 139 من قانون الانتخابات 16-10 والمادة 87 من دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2016

الترشح، وإبعاد المتجنس الذي اكتسب جنسية جزائرية، بعدما أن كان حاملا لجنسية أخرى، زيادة على هذا اشترطت هذه المادة وجوب الجنسية الجزائرية الأصلية للأم و أب المعني، والغرض من هذا حماية مصلحة المجتمع من إسناد قيادته إلى غير ذوي الأصلين، كل هذا بعد أن يثبت بتصريح شرفي يتعهد فيه أنه لم يسبق له التجنس بجنسية أخرى، مضافا إليه أن يدين بدين الإسلام وهذا الشرط ملزم وضروري باختيار أن الشعب الجزائري مسلم، وبالتالي بات إلزاما على المترشح أن يدين بدين الإسلام وتطبيق تعاليمه ولحماية الإسلام من محاولات المساس به باعتباره عقيدة المجتمع الجزائري، وفي هذا الصدد ففي فإن المجلس الدستوري تبني موقف من خلال قراره رقم 13 المؤرخ في 02 مارس 2009 المتضمن رفض ترشيح السيد شريف عمار، علل فيه أن المترشح لا بد أن يثبت في تصريح شرفي أنه يدين بالإسلام⁽¹⁾.

وإضافة إلى الشروط السالفة الذكر فإن المجلس الدستوري قد أضاف شرط متمثل في إثبات المشاركة في ثورة نوفمبر التحريرية بالنسبة للمولودين قبل يوليو 1942 والمولودين بعد هذا التاريخ يقدم المترشح تصريح يثبت به عدم تورط والديه ضد ثورة أول نوفمبر إلا أنه لم يبين الدستور ولا قانون الانتخابات 10-16 وسيلة لإثبات ذلك، وهذا ما يعطي للمجلس الدستوري مبررات عدة لتفسير النص، وقد تبني المجلس الدستوري في هذا الصدد موقفين مغايرين، بمناسبة لانتخابات الرئاسة لسنة 1995 حيث قبل ملف المترشح محفوظ نحناح الذي قدم شهادة شهود تثبت مشاركة في الثورة، بينما رفض ملف ترشيحه للانتخابات الرئاسية سنة 1999، كون أنه اثبت مشاركة في الثورة عن طريق شهادة شهود موقعة من قبل قادة في الجيش التحرير الوطني، واعتبر المجلس الدستوري في قراره الصادر في

(1) رشيد لرقم ، دور المجلس الدستوري في الانتخابات الرئاسية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 1 ، العدد

11 مارس 1999 أن الشهادة المطلوبة لإثبات المشاركة في ثورة أول نوفمبر يجب أن تصدر عن الجهة الإدارية المخولة قانونيا بذلك⁽¹⁾.

كما أنه وجب على المرشح أن يكون عمره أربعين (40) سنة كاملة يوم الانتخاب حسب نص المادة 87 من الدستور وهو سن الحكم والعقل الذي يمكن صاحبه من القيادة إبتاعا واقتداء بسيد الخلق محمد صلى الله عليه وسلم عندما نزل عليه الوحي في سن الأربعين (40) سنة، وأن يكون المترشح متمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية، معنى أن ناقص الأهلية⁽²⁾ أو المحروم من ممارسة بعض الحقوق السياسية لا يمكنه أن يتولى سيادة أمة .

ومن ضمن الشروط كذلك إثبات زوج المترشح على أن يتمتع بالجنسية الجزائرية فقط ، وهذا الشرط استحدث قبل دستور 1996 في المادة 108 من القانون رقم 89-13 المتضمن قانون الانتخابات التي أفادت أنه لا بد أن يرفق الملف بشهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لزوج المترشح⁽³⁾ بخلاف ما نص عليه قانون الانتخابات 16-10 أن تكون جنسية جزائرية فقط، حيث أن عبارة فقط تفيد الحصر والتحديد⁽⁴⁾، وقد كان الغرض من استحداث الشرط المذكور في المادة 108 من القانون العضوي 89-13 هو إبعاد عبد الحميد مهري، وأحمد طالب إبراهيمي المعادين للنظام من

(1) أنظر رشيد لرقم ، مرجع سابق، ص 390

(2) تنص المادة 1/40 من القانون المدني القانون المدني الجزائري، الصادر تحت أمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1975، المعدل والمتمم إلى غاية آخر تعديل بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 مايو سنة 2007. : على أنه كل شخص بلغ سن الرشد متمتعاً بقواه العقلية ولم يحجر عليه، يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية، وقد نصت المادة 1/42 من نفس القانون على أنه : لا يكون أهلاً لمباشرة حقوقه المدنية من كان فاقداً للتمييز لصغر في السن، أو عته أو جنون

(3) المادة 108 من القانون العضوي رقم 89-13 مؤرخ في 05 محرم 1410 الموافق لـ 07 غشت سنة 1989 المتضمن قانون الانتخابات الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 32.

(4) تنص المادة 139/10 من القانون العضوي 16-10 على أنه : "تصريح بالشرف يشهد المترشح على تمتع زوج المعني بالجنسية الجزائرية فقط

الانتخابات الرئاسية ، وهما شخصيتين غنيتين عن التعريف من حيث النضال والكفاح والإخلاص للوطن، وقد قرر المجلس الدستوري في رأيه الصادر سنة 1989 على أنه في حال ترشيحها وتمسك السلطة بشرط الجنسية الأصلية ذلك الوقت ،سيقبل ترشيحها إذا توافرت فيها الشروط الأخرى دون الجنسية الأصلية لترشيحها ، تحت تبرير أن الدستور خال من هذا الشرط، ثم يقدم المجلس بعد الانتخابات الاستقالة الجماعية لأعضائه إلى الرئيس، ومرد هذا أن المجلس يخضع للدستور قبل القانون بخلاف ما يعمل به القاضي⁽¹⁾ .

ومن يتمعن ماليا في حكم المادة 137 من القانون العضوي رقم 16-10 الذي استلزم على الراغب في التقدم لإيداع ملف الترشح لمنصب رئيس الجمهورية أن يقدم شهادة طبية مسلمة من طرف أطباء محلفين ، فهذا الشرط لم يأتي به المشرع لإثبات المترشح استفاءه لشرط دستوري أو تشريعي يتعلق بالكفاءة البدنية لغياب هذا الشرط أصلا في الدستور والقوانين المنظمة لهذه الحالة، ولكن وروده في القانون 16-10 لا يوحي التحقق من الصحة والسلامة البدنية لدى المترشح كشرط لقبول الترشيح للانتخاب لأنه لم يلزم المؤسس الدستوري الشهادة الطبية ليثبت بموجبها خلوه من أمراض أو نواقض بدنية بعينها أو على تعافيه من علل محدد، إذن بما أن القانون 16-10 لم يقصد هذا في مادته 137 فما الفائدة العملية من طلبها ؟

نظرا لعدم وجود مانع قانوني ينص على السلامة الصحية والبدنية ، ترشح الرئيس السابق عبدالعزيز بوتفليقة للعهدة الرئاسية لسنة 2014 وفاز بها على الرغم من مرضه وهذا لا يستقيم حسب ما سيأتي بيانه في حال تولي وظيفة عامة فمبال منصب رئيس الجمهورية، ليس هذا وحسب بل أراد

(1) سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 19.

الترشح للعهدة الرئاسية لسنة 2019 التي كانت مبرمجة في 18 أفريل من نفس السنة ، إلا ان الحراك الشعبي الذي كان سببه رفضهم لأن يترشح لعهدة أخرى ، كان السبب في تقديم استقالته ⁽¹⁾.

لكن إذا تم القياس على سبيل الاستثناس، وجب الاستعانة ببعض النصوص التشريعية في مجال الوظيف العمومي من أجل توضيح المسألة للانتخابات الرئاسية التي تأتي فيما بعد ولإيضاح الغموض وإزالة اللبس ، فإن المادة 75 من الأمر رقم 03-06 التي فرضت على المترشح للوظيفة العامة أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة العامة ⁽²⁾ وبموجب هذا العبارة يتأكد تأثير تخلف القدرة البدنية والذهنية على حق المواطن في شغل الوظائف العامة، فلو اتجهت رغبة المؤسس القانوني إلى تأثير السلامة البدنية على منصب رئيس الجمهورية لأفصح عنها صراحة، كما فعل بشأن تولي الوظيفة العامة في الدولة ⁽³⁾.

وقد استحدث شرط جديد في الدستور الجزائري المعدل والمتمم سنة 2016 يتمثل في وجوب إقامة المترشح لمدة 10 سنوات على الأقل التي تسبق مباشرة إيداع ترشحه، وهذا يعد شرط تعسفي على اعتبار انه يحرم فئة معينة التي قد غادرت البلاد لظروف وعوامل كبعض الخلافات السياسية، وبالتالي فلو يتقدم بعض من الشخصيات الوطنية الذين سعو في تحقيق السيادة للدولة الجزائرية (المجاهدين) المقيمين في الخارج للترشح للعهدة القادمة 2019 يلقي الرفض على اعتباره أنه لم يقم

(1) إستقالة رئيس الجمهورية عبدالعزيز بوتفليقة المؤرخة في 26 رجب عام 1440 الموافق لـ 02 أفريل سنة 2019، مرجع سابق.

(2) المادة 75 من الأمر 03-06، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 46، المؤرخ في 15 يوليو 2006

(3) أنظر بن مالك بشير، إشكالية ترشح رئيس الجمهورية القائم للانتخاب الرئاسي لسنة 2014، مجلة المجلس الدستوري العدد 06 ، 2016 ص 110.

في الجزائر، إضافة إلى ذلك قد يكون مواطن جزائري تملي عليه ظروف الإقامة بالخارج فهذا يعد إقصاء مباشرا في ممارسة هذا الحق⁽¹⁾.

فضلاً عن الشروط المحددة في المادة 87 من الدستور والمادة 137 من قانون الانتخابات 10-16 فإنه وجب على المترشح أن يقدم قائمة تتضمن توقيعاً فردياً لأعضاء مجالس شعبية بلدية وولائية موزعة على خمسة وعشرون (25) ولاية أو قائمة تتضمن ستين (60) ألف توقيع فردي على الأقل لناخبين مسجلين في قائمة انتخابية موزعة على خمس وعشرين (25) ولاية وينبغي أن لا يقل عدد التوقيع في كل ولاية عن 160 توقيع⁽²⁾، للتفصيل نجد أن المؤسس الدستوري حدد بعض الشروط المتعلقة بالقابلية للانتخاب لرئاسة الجمهورية في الدستور التي تم تناولها ، كما خول لوضع القانون أيضاً سلطة تحديد شروط أخرى ينبغي توافرها في كل مترشح وكيفية الفصل فيها على الوجه المبين في القوانين العضوية و النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري⁽³⁾.

يفصل المجلس الدستوري في صحة الترشيحات لرئاسة الجمهورية بقرار في أجل أقصاه عشرة (10) أيام كاملة من تاريخ إيداع التصريح بالترشح بعد أن يعين المجلس الدستوري من بين الأعضاء مقرراً أو أكثر للتكفل والتحقيق في ملفات الترشح، ثم يدرس التقارير في اجتماع مغلق ويفصل في

(1) المادة 7/87 من دستور الجزائر المعدل والمتمم سنة 2016

(2) المادة 142 من القانون 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات 10-16

(3) شريال عبد القادر، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة للنشر والتوزيع،

الجزائر، بدون سنة، ص 44 .

صحة الترشيحات، مع ترتيب المترشحين حسب الحروف الهجائية لألقابهم ويبلغ قرار إلى المعني فور صدوره وينشر في الجريدة الرسمية⁽¹⁾.

ثانيا: الضوابط القانونية الناظمة للطعون في صحة الانتخابات الرئاسية وإعلان النتائج

إذا كانت مهمة المجلس الدستوري الإعلان عن نتائج الانتخاب التي قد فصلها المؤسس الدستوري من الناحية الشكلية وهي السهر على صحة الانتخاب، فإن ذلك لم يمنع المجلس من أن يباشر عمله في الفصل في صحة الانتخاب ثم إعلان عن نتائجه النهائية بشكل متتابع ومستمر، وعليه فإن مهمة المجلس تتجلى في البث في الطعون التي توجه إليه وتخاصم عمليات التصويت والفرز، وفي هذا يثار الانتباه أن الدستور والقانون معا يتحدان في إخضاع البت في الطعون الانتخابية بجملة من الضوابط في تضمن نزاهة العملية الانتخابية، وعليه يتم إعلان النتائج بالرغم من أن الدستور لم يورد نص صريحا يفصح بأنه يفصل المجلس الدستوري في الطعون الانتخابية، إلا أنه يفهم من معنى يسهر على صحة انتخاب رئيس الجمهورية حقيقة مؤداها ، أن اختصاص المجلس ينظر في جميع الشؤون المتصلة بالفصل في صحة الانتخاب بما في ذلك الفصل في الطعون الانتخابية على وجه التحديد⁽²⁾.

فبعد أن يتلقى المجلس الدستوري محاضر تركيز نتائج انتخاب رئيس الجمهورية المعد من طرف اللجان الخاصة بالمواطنين المقصين في الخارج وكذا المعدة من طرف اللجان الولائية⁽³⁾ ،

(1) المادة 141 من قانون الانتخابات 16-10 والمواد من 29 إلى 31 من النظام الداخلي للمجلس الدستوري الصادر سنة 2016

(2) بن مالك بشير، نظام الانتخابات الرئاسية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010/2011، ص 608

(3) المادة 33 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016

يعلن المجلس الدستوري نتائج الدور الأول عند الاقتضاء المترشحين (2) المدعويين للمشاركة في الدور الثاني ويتم تحديد تاريخ الدور الثاني باليوم الخامس عشر (15) بعد إعلان المجلس الدستوري ونتائج الدور الأول على أن تكون المدة القصوى بين الدورتين ثلاثين (30) يوماً⁽¹⁾.

ويجدر التذكير فيما يخص الانسحاب لا بدّ من التمييز بين مرحلتين :

الأولى قبل إعلان النتائج فإنه لا يقبل ولا يعتد بانسحاب المترشح بعد موافقة المجلس الدستوري على الترشيحات إلا في حال حصول مانع خطير يثبتته المجلس الدستوري أو حالة وفاة المترشح ، يمنح أجل آخر لتقديم ترشيح جديد ، أما الثانية فبعد موافقة المجلس الدستوري على قائمة المترشحين ويحصل مانع لمترشح أو قد يتوفى فإن قانون الانتخابات 16-10 في مادته 144 فإنه يتم تأجيل تاريخ الاقتراح لمدة أقصاها خمسة عشر (15) يوماً، غلا ان الإشكال المطروح هل تأجيل الاقتراح هدفه إعطاء فرصة لإستقبال ملف لمترشح جديد يستخلف المترشح المنسحب ؟ أم أن هذه الآجال الجديدة مفتوحة لباقي المترشحين الذين رفضت ملفاتهم بسبب تجاوز الآجال القانونية وبذلك يمكنهم إتمام الوثائق الناقصة والاستفادة من هذه الآجال؟

غير أنه في الحالة الثانية إذا حدثت وفاة، لأحد المترشحين أو حصل مانع له خلال الدور الثاني فإنه يعلن المجلس الدستوري وجوب القيام بكل العمليات الانتخابية من جديد⁽²⁾، ويتم تمديد آجال تنظيم انتخابات جديدة، لمدة أقصاها ستون (60) يوماً هذا ما دفع بالمؤسس الدستوري الفرنسي في حال حدوث مثل هذا الى ضرورة إعادة العملية الانتخابية⁽³⁾ .

(1) المادة 145 و146 من قانون الانتخابات 16-10

(2) بن سالم جمال، القضاء الدستوري في الدول المغاربية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق ، بن يوسف بن خدة، الجزائر -1-، السنة الجامعية 2014/2015، ص 280

(3) المواد من 33 إلى 38 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016

تسجل نتائج انتخاب رئيس الجمهورية بكل مكتب تصويت في محضر محرر في ثلاث (03) نسخ أصلية، وعلى إثر ذلك يسجل كل طعن لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري بعد اثنين وسبعين ساعة (72) التي تلي اختتام الاقتراع وانتهاء أشغال اللجان حسب نص المادة 160 من قانون الانتخابات 10/16 ويجب أن تحتوي الطعون التي يوقعها أصحابها قانوناً على الاسم واللقب والعنوان وعلى معرفه الوسائل والوقائع التي تبرر الطعن، ويسجل الطعن لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري ، ويتم تعيين من بين الأعضاء مقرر أو أكثر لدراسة كل طعن، ولهذا الأخير الحق في أن يستمع إلى أي شخص وأن يطلب إحضار أي وثيقة مرتبطة بعملية الانتخاب ويستدعي رئيس المجلس الدستوري أعضاء لعقد اجتماع بغرض الطعون ويبلغ قرار المجلس المتعلق بالطعن إلى المعنيين ⁽¹⁾ ، وعلى إثر ذلك يعلن المجلس الدستوري النتائج النهائية للانتخابات الرئاسية في مدة أقصاها عشرة (10) أيام اعتبار من تاريخ تسلمه محاضر اللجان ⁽²⁾ ، ويرسل إعلان المجلس الدستوري النتائج النهائية للاقتراع إلى الأمين العام للحكومة بغرض نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية.

المطلب الثاني

المجلس الدستوري حارس على النشاط البرلماني

يعتبر المجلس الدستوري هيئة رقابية تتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين التي تعد جزء من بعض الصلاحيات والاختصاصات الأخرى المنوطة به ، وفي هذا الإطار وتكريساً لمبدأ الفصل بين السلطات وإعمالاً له خول المؤسس الدستوري الجزائري للمجلس الدستوري مهمة الرقابة على أعمال السلطة التشريعية، التي تخضع للرقابة الوجوبية على نطاق واسع، سواء تعلق الأمر

(1) المادة 148 من قانون الانتخابات 10-16.

(2) المادة 41 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016.

بالقوانين العضوية (فرع أول) التي تعد اختصاص حصري للبرلمان، أو بالأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان (فرع ثان) وهذا يجعلنا نحكم شكليا على أن المؤسس الدستوري يحرص على حماية الدستور من جهة، وعقلنة النشاط البرلماني من جهة أخرى .

الفرع الأول: رقابة المجلس الدستوري على القوانين العضوية

تعد القوانين العضوية امتدادا للدستور وهي مكملته له، ونظراً لأهميتها وطبيعتها الخاصة وجب على رئيس الجمهورية التأكد من مدى مطابقة النص للدستور قبل إصداره، وذلك بإخطار المجلس الدستوري للقيام بفحص مدى دستورية القانون العضوي⁽¹⁾.

ورقابة المجلس الدستوري هنا هي رقابة إلزامية سابقة على إصدار القانون، إذ يرى جانب من الفقه أن السبب من إخضاع هذه الفئة من القوانين للرقابة الوجوبية هو التخوف من توسيع البرلمان لاختصاصاته بدون ضوابط⁽²⁾، إذ أن الغاية من فرض الرقابة على القوانين العضوية هي تقيد البرلمان في ممارسة اختصاصاته بالإضافة إلى كون هذه الرقابة تضمن وجود منظومة قانونية عضوية متجانسة مع الدستور⁽³⁾.

وقد استحدثت القوانين العضوية لأول مرة في الجزائر سنة 1996 ، حيث نص عليها دستور 1996 المعدل والمتمم ، وقد تم التنصيص عليها تقاديا للتعديلات المتكررة على بعض القوانين أو

(1) تنص الفقرة الثانية من المادة 186 على أنه " يبدي المجلس الدستوري بعد أن بخطر رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان ".

(2) سامية بعلي الشريف ، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015/2014، ص 86.

(3) انظر عبد القادر شربال، مرجع سابق، ص 36.

المواضيع المهمة، وضمانا لاستقرار وثبات أحكام الدستور، باعتبار أن تعديل القانون العضوي أسهل من تعديل الدستور الذي يتطلب إجراءات معقدة وطويلة⁽¹⁾.

وقد حددت المادة 141 من الدستور الحالي مجال القوانين العضوية على سبيل الحصر، كما وردت في نصوص أخرى من الدستور، والملاحظ أن هذه المجالات ترتبط بتنظيم السلطات وهي مكملة ومفسرة لأحكام الدستور، وقد اشترطت نفس المادة في فقرتها الرابعة ضرورة عرض القانون العضوي لرقابة المطابقة من طرف المجلس الدستوري وهذا قبل صدور القانون⁽²⁾.

ورقابة المجلس الدستوري هنا هي ليست رقابة تلقائية، وإنما بناء على طلب من رئيس الجمهورية الذي يلتزم بإحالة مشروع القانون العضوي قبل إصداره إلى المجلس الدستوري وبالتالي فلا يمكن لهذا الأخير تحريكها من تلقاء نفسه⁽³⁾.

ويعد هذا الإخطار الوجوبي من قبل رئيس الجمهورية غير قابل للتفويض لأي جهة، وهو ما يعني أنه حق انفرادي وحصري لرئيس الجمهورية، وبذلك فإن رسالة الإخطار يتعين أن تكون موقعة من قبله ويعد إخطارا نهائيا لا رجعة فيه⁽⁴⁾.

(1) أنظر أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 222.

(2) المادة 141 من الدستور الحالي.

(3) انظر مسراتي سلمية، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري الجزائري (1989-2010) دار هومة للنشر والتوزيع، 2012، ص 110.

(4) سامية بعلي الشريف، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 110.

و يرى البعض أن إخطار رئيس الجمهورية المجلس الدستوري هو ليس تدخلاً في عمل السلطة التشريعية وليس فيه مساس بمبدأ الفصل بين السلطات، بل على العكس من ذلك فهذا الحق لرئيس الجمهورية يدخل ضمن اختصاصاته كحامي الدستور⁽¹⁾.

ضف إلى ذلك فإنه لو ترك حق الإخطار لرئيس غرفتي البرلمان، فإن هذا الإجراء لن يتم على الإطلاق، خاصة وإن كانت هذه الفئة من القوانين قد تخدم مصالح أحزاب الأغلبية البرلمانية هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن ترك الإخطار يعد بعد دخول القانون حيز التنفيذ ، فيؤدي هذا إلى اختلال النظام القانوني خصوصاً وأن القوانين العضوية تتضمن مجالات هامة⁽²⁾.

وبالتالي فإن المؤسس الدستوري الجزائري، أحسن صنعا عندما خول حق الإخطار لرئيس الجمهورية الذي له أجل 30 يوما لإصدار القانون، خلال هذا الأجل يحيل رئيس الجمهورية القانون العضوي إلى المجلس الدستوري قبل إصداره هنا أجل الثلاثون (30) يوما يوقف ليستأنف بعد تسليم المجلس الدستوري القانون العضوي .

(1) سالمى عبد السلام بن دارح علي إبراهيم ، المجلس الدستوري في الجزائر تشكيلته واختصاصاته في مجال الرقابة الدستورية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسة ، الصادرة عن جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق بن يوسف بن خدة، العدد 1 ، 2017، ص 139.

(2) مسراتي سليمة، مرجع سابق، ص 66-67.

هذا ما يوضح، أن رئيس الجمهورية لا يملك سلطة تقديرية بإخطار المجلس الدستوري باستثناء ما هو مخول له من إمكانية اللجوء إلى إجراء طلب مداولة ثانية عملاً بأحكام المادة 145 من الدستور وهذا قبل إخطار المجلس الدستوري⁽¹⁾.

وتشتمل رقابة المطابقة التي يخضع لها القانون العضوي كل من طريقة إعداده ومناقشته والتصويت عليه وكذا مضمونه ومدى تطابق كل ذلك مع أحكام الدستور⁽²⁾.

وفي إطار الحديث عن رقابة المطابقة ومضمونها وباستقراء نص المادة 141 من الدستور التي تنص على خضوع القانون العضوي لرقابة المطابقة، فإنه وبالمقابل تنص المادة 186 من الدستور على خضوع القانون العضوي للرقابة الدستورية، فبالرغم من الفرق الشاسع بين الرقابتين إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري أحدث خلط بين المصطلحين، وهذا شيء لا يتغاضى عليه خاصة أن المجلس الدستوري عند وضعه لنظامه المحدد لقواعد عمله استعمل مصطلح رقابة المطابقة بخصوص القوانين العضوية، وميز بين مجالات الرقابة الدستورية ومجالات رقابة المطابقة⁽³⁾.

لهذا وجب على المؤسس الدستوري التمييز بين رقابة المطابقة التي تفيد المماثلة بين القانون العضوي والدستور بما يجعله مكماً وشارحاً له، وهي رقابة صارمة ودقيقة، وبين الرقابة الدستورية

(1) رداوي مراد، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2015-2016، ص 111.

(2) فاطمة الزهراء غريبي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2016، ص 278.

(3) انظر مسراتي سليمة، ص 136.

التي يعبر عنها بعلاقة تبعية القانون للدستور، لهذا فمن المستحسن استبدال عبارة دستورية القوانين المنصوص عليها في المادة 186 بعبارة رقابة المطابقة مع الدستور، وتوحيد المصطلحات⁽¹⁾.

أما عن إجراءات ممارسة رقابة مطابقة القانون العضوي للدستور فإنه وعملاً بأحكام المادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، فإنه يفصل هذا الأخير في مطابقة القانون العضوي للدستور مع إمكانية تخفيض هذا الأجل في حالة طوارئ بطلب من رئيس الجمهورية⁽²⁾.

يقوم المجلس الدستوري بفحص مدى مطابقة النص بأكمله للدستور، إذ أن رقابة المطابقة لا تقتصر على الموضوع بل تمتد للشكل، أي التأكد من أن النص حاز على الأغلبية دستوريا وأن الإخطار تم من الجهة المحددة دستوريا .

ويترتب على رقابة المطابقة إحدى الحالات الآتية⁽³⁾ :

إذا رأى المجلس الدستوري أن نص القانون المعروض يحتوي على حكم غير مطابق للدستور ولا يمكن فصله عن القانون، فإنه لا يصدر من طرف رئيس الجمهورية ، أما إذا رأى المجلس الدستوري أن القانون المقدم له يتضمن حكم غير مطابق للدستور ويمكن التخلي عنه، أي أنه غير ضروري بالنظر لباقي أحكام القانون الأخرى، لا يمكن لرئيس الجمهورية إصدار القانون بدون هذا الحكم، كما يحق له

(1) انظر سامية بعلي الشريف، مرجع سابق، ص 89-93.

(2) المادة 1/189 من الدستور الحالي .

(3) انظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، مرجع سابق، ص

طلب إجراء مداولة ثابتة حول النص وعرضه من جديد على المجلس الدستوري لفحص مطابقته للدستور⁽¹⁾.

ولتحديد غايات المجلس الدستوري فإنها دائما تتجه الى تقييد وعقلنة النشاط البرلماني وهذا ما تسير عليه جل الأنظمة شبه الرئاسية، ونسوق مثالا عن النموذج الفرنسي في هذا الشأن، إذ يرى بعض الباحثين الفرنسيين ان انشاء المجلس الدستوري الفرنسي لسنة 1985 كان الهدف منه دعم وتقوية السلطة التنفيذية على حساب البرلمان الفرنسي لا غير ، ، وكان الدافع أيضا من إحداثه هو حراسة البرلمان والحرص على عدم تجاوزه للاختصاصات المحددة له دستوريا ، وضمان عدم التدخل في المجال المخصص للسلطة التنفيذية ولا يعرقل نشاط الحكومة، وفي المقابل اطلق العنان للسلطة التنفيذية ما يفيد أنه وجد اساسا للتأثير على النشاط البرلماني وليس اقامة قضاء دستوري همه الأساسي الحرص على مطابقة القوانين للدستور ، ونفس المنحى سار به النظام الجزائري⁽²⁾ .

الفرع الثاني : رقابة المجلس الدستوري على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان

نظراً لما يتمتع به البرلمان من صلاحيات سواء أكانت تشريعية أم رقابية، وجب عليه تنظيم ممارسة مهامه من خلال وضع مجموعة قواعد تضبط كيفية ممارسة عمله، وهذا ما يسمى بالنظام الداخلي للبرلمان، وقد جعل المؤسس الدستوري الجزائري مهمة وضع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان

(1) المادة 02 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016.

(2) انظر، الأمين شريط ، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري ، مقال منشور بمجلة المجلس الدستوري، العدد 01 ، 2013، ص 13.

من اختصاص كل غرفة هذا ما أكدته المادة 132 من الدستور الحالي⁽¹⁾، هذا ما من شأنه دعم استقلالية البرلمان تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات، ودون تدخل أي سلطة أخرى في اعدادة⁽²⁾.

ويعد النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان أداة لتنظيم عمله، ومن خلاله يتم تحديد العلاقة بين الهيئة التشريعية والتنفيذية وسلطات الدولة الأخرى، كما أنه يحدد علاقة البرلمان بالأجهزة الرقابية الأخرى التابعة له، وتوضح للنائب حدود ممارسة اختصاصاته وبالتالي فهو الدليل الذي يلتزم به النائب⁽³⁾.

كما تعد الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان قواعد ذات صلاحية محدودة تسري فقط داخل الغرفة فهي ذات طبيعة داخلية، ونطاق نفاذها يكون محدودا بمكوناتها الداخلية، وبالتالي فصلاحيات النظام الداخلي لا تمتد خارج الغرفة التي أقرته ، وعليه فإن كل نظام داخلي لا يلزم إلا المجلس الذي وضعه وأقره بالتصويت⁽⁴⁾.

(1) تنص الفقرة 03 من المادة 132 من الدستور الحالي على أنه: " يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامها الداخلي يصادق عليهما " .

(2) أنظر سعيد أوصيف، مرجع سابق، ص174.

(3) انظر رداوي مراد، عقلنة الاستقلالية التنظيمية للبرلمان من خلال الرقابة على الأنظمة الداخلية للغرفتين ، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والاجتماعية الصادرة عن جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد الحادي عشر (11) ، سبتمبر 2018، ص399. 2016.

(4) انظر رداوي مراد، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، مرجع سابق، ص89.

ونظراً لأهمية الأنظمة الداخلية وحساسيتها، وبالرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري جعل من غرفتي البرلمان صاحبة السيادة في إعدادها، فبالمقابل أخضع هذه الأنظمة للرقابة الوجوبية والسابقة من قبل المجلس الدستوري (1).

ولعل السبب في إخضاع الأنظمة الداخلية للرقابة الوجوبية هو أن لغرفتي البرلمان مطلق الحرية في إعداد نظامها الداخلي والذي لا يخضع لإجراء الإصدار كما هو الحال بالنسبة للقوانين العضوية، هذا ما من شأنه فتح المجال لغرفتي البرلمان لإمكانية تبني أحكام تمس بالتوزيع الدستوري للسلطات ومن ثمة الاعتداء على اختصاصات السلطات الأخرى لاسيما التنفيذية (2)، وهذا هو الهدف من تبني مبدأ التوازن بين السلطات، وبالتالي فرض هذه الرقابة على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان هو تقاديا لإمكانية إدراج أحد المجلسين في نظامها الداخلي أحكاما تتخطى الاختصاصات الدستورية التنظيمية الداخلية للبرلمان (3).

هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن إخضاع هذه الأنظمة الداخلية للرقابة المسبقة أي قبل دخولها حيز التنفيذ هو نتيجة لما لها انعكاسات مباشرة على استقرار الهيئة التشريعية خاصة وأنها قد تعرض للإلغاء في أي لحظة بعد دخوله حيز التنفيذ بسبب عدم مطابقتها للدستور وبناء على إخطار لاحق، مما سيترتب عنه اختلال في سير المؤسسات الدستورية للدولة (4).

وقد أسند المؤسس الدستوري الجزائري حق الإخطار الوجوبي فيما يتعلق بالأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لرئيس الجمهورية باعتباره حامي للدستور ورقابة منه على إمكانية تضمن إحدى

(1) المادة 3/186 من الدستور الحالي والمادة 03 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016.

(2) أنظر شريال عبد القادر ، مرجع سابق، ص 37.

(3) انظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 251.

(4) انظر مسراتي سليمة، مرجع سابق، ص 66/65.

الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان أحكاما تتعارض وأحكام الدستور ، وإن كان من الممكن إسناد حق الإخطار لرئيس كل غرفة إجباريا وقبل الشروع في تطبيقه، ويبقى حق رئيس الجمهورية قائما في حال تأخر، أو عدم قيام إحدى الغرفتين بالإخطار (1) .

وهذا السياق يمكن القول بأن المجلس الدستوري هنا لا يمارس رقابة المطابقة من تلقاء نفسه بل بإحالة من طرف رئيس الجمهورية وحدة، وهذا طبقا لنص المادة 3/186 من الدستور ، وهذا ما اعتبره البعض مساس بسيادة البرلمان، خاصة وأنه يمكن للمجلس الدستوري إسقاط حكم أو أحكام في النظام الداخلي، صادق عليها البرلمان، أضف إلى ذلك فإن صدور رأي المجلس الدستوري بشأن عدم مطابقة بعض أحكام النظام الداخلي للدستور، وإلغاءها يعد تعديلاً لأحكام النظام الداخلي ما يجعل من القضاء الدستوري مُصدراً للقانون البرلماني (2).

إن العمل بالنظام الداخلي للبرلمان يتوقف على صدور رأي المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام الدستور، وبهذا التوجه يكون المؤسس الدستوري الجزائري استأنس بالتجربة الفرنسية في هذا المجال، ونفس الاتجاه ذهبت إليه دول أخرى كالمغرب (3) ، حيث جاء في الفصل 1/69 من الدستور المغربي لسنة 2011 ما يلي : يضع كل من المجلسين نظامه الداخلي ويقره بالتصويت ، إلا أنه لا يجوز العمل به إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقته لأحكام الدستور ..."

أما عن إجراءات فحص مدى مطابقة الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للدستور فبعد إخطار رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري، فيتولي هذا الأخير دراسة وفحص النظام الداخلي لكل غرفة، فإذا رأى المجلس الدستوري أن النظام الداخلي المعروض أمامه يتضمن حكما مخالفا للدستور في مرة

(1) انظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري -الجزء الرابع-، مرجع سابق، ص 251.

(2) أنظر سعيد أوصيف، مرجع سابق، ص 180.

(3) انظر رداوي مراد، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، مرجع سابق، ص 99.

أخرى على المجلس الدستوري لفحص مطابقتها للدستور، وكل تعديل يطرأ على هذه الأنظمة يعرض وجوباً على رقابة المجلس الدستوري⁽¹⁾.

وقد قيد المؤسس الدستوري الجزائري المجلس الدستوري بمهلة زمنية لفحص مدى مطابقة الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للدستور والمقدرة بثلاثين (30) يوماً ابتداء من تاريخ الإخطار مع إمكانية خفض هذا الأجل إلى 10 أيام بسبب وجود طارئ، ويعتبر رأي المجلس الدستوري هنا وجوبي ونهائي⁽²⁾.

لهذا يمكن القول بأنه من الضروري أن يراعي أعضاء البرلمان في إعدادهم لنظامهم الداخلي قواعد وأحكام الدستور وعدم الخروج عن إطاره، بل تكون تطبيقاً له دون إضافة أو نقصان، وهو فعلاً ما عبر عنه المجلس الدستوري صراحة حين تفحص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 22-07-1989، حيث انطلق من أن مفهوم المطابقة يجب أن يكون معلوماً بكيفية صارمة، حيث قرر أنه يتعين على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن يعبر بأمانة في أحكامه عن الخطة البيانية المضمنة في القواعد الدستورية التي يستتبط منها جوهره، ومن أمثلة ذلك رفضه لنص المادة 120 من نفس النظام المذكور، لأنها تناولت كلمة الحكومة بدلاً من رئيس الحكومة المذكورة في الفقرة 03 من المادة 113 من الدستور⁽³⁾.

من خلال ما سبق، يمكن القول أن إخضاع الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للرقابة ما هو إلا تخوفاً من أن تتحول هذه الأنظمة إلى سلاح مخيف بيد الأحزاب لأنه غالباً ما يكون لهذه الأنظمة

(1) المادة 04 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016.

(2) المادة 189 من الدستور الحالي.

(3) أنظر رداوي مراد، عقلنة الاستقلالية التنظيمية للبرلمان من خلال الرقابة على الأنظمة الداخلية للغرفتين، مرجع سابق، ص 406.

تأثير أكثر فعالية من الدستور في تسيير الشؤون العامة ، وبالتالي فإن خضوع هذه الأنظمة للرقابة الوجوبية سيضمن حتما عدم التعدي على الحقوق الدستورية للأقليات البرلمانية ⁽¹⁾ ، إلا أن هذا يكون في الأنظمة التي يكون فيه المجلس الدستوري يتمتع بنوع من الاستقلالية التامة سواء من ناحية تعيين أعضائه أو خلال أداء مهامه لتحقيق دولة القانون ، وتؤمن حتما بفكرة الفصل بين السلطات ، واستقلال مؤسساتها من التبعية والتي ترحب بفكرة التعاون والتوازن، ولا تمنح الغلبة لسلطة على حساب سلطة أخرى، خاصة وأن المجلس الدستوري في الأصل يعتبر الميزان الذي يضمن الكيل المتساوي بين مؤسسات الدولة .

(1) انظر رداوي مراد، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، مرجع سابق، ص94-95.

الخاتمة

في ختام هذا العمل، يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يعتمد نظام محدد، فقد أخذ بعض من النظام البرلماني وهو التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويتجلى هذا التعاون في عملية إعداد القوانين، وعمد الى تحقيق نوع من التوازن من خلال منح وسائل تأثير متبادلة بين السلطتين لكي لا تستبد كل سلطة بصلاحياتها، وأخذ بعض خصائص النظام الرئاسي، الذي منح لرئيس الجمهورية سلطات حقيقية وليست شكلية كما هو الحال في النظام البرلماني، وعلى ضوء معالجة الإشكالية السابق طرحها في المقدمة، ومن خلال الدراسة للعلاقة بين السلطتين، اتضح لنا أن النظام المختلط طرح العديد من الصعوبات، حيث أصبح هناك تأثيرا تنفيذيا واسعا وبالغ الوضوح على الهيئة التشريعية، وهذا راجع إلى مجموعة من الوسائل والآليات التي تمارسها السلطة التنفيذية في حق البرلمان، والتي أفرزت اختلالات وآثار سلبية على النظام السياسي بصفة عامة، وعلى البرلمان كهيئة تشريعية بصفة خاصة، حيث أدى هذا الوضع إلى تراجع دوره، وعله قد توصلنا إلى جملة من النتائج نوجزها في الآتي:

- في اطار الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، منح المؤسس الدستوري للبرلمان وسائل رقابية منها ما تكون مرتبة للمسؤولية الحكومة، وأخرى غير مرتبة لها، فالأولى نحدد المجالات التي تمارس عليها عملية الرقابة نذكر منها اثر مناقشة مخطط عمل الحكومة، الذي يجب أن يبلغ به النواب قبل سبعة (7) أيام من الشروع في المناقشة، وقد ذكرنا أن هذا الأجل يبدو قصيرا بالنظر لأهمية مخطط عمل الحكومة المقدم للمجلس الشعبي الوطني، فإذا نالت الحكومة رضا هذا الأخير، يعرضه بعد ذلك الوزير الأول على مجلس الأمة، ليشرع في تنفيذه، وإذا لم تتل رضاه سيقترن عليها آثار وخيمة فيما بعد ، هذا لا يعني أن الغرفة الأولى لا توجه ملاحظات للحكومة وما على الحكومة إلا التقيد بها وهذا حتما لا يكون حسب نص الدستور الا بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

- لقد أحدث التعديل الدستوري لسنة 2016 طريقة لتعيين الوزير الأول اعتبرت شكلا هي من ملامح النظام البرلماني ، تتمثل في استشارة الأغلبية البرلمانية عند تعيين الوزير الأول ، لكن لم تحدد شخصية الوزير الأول ان كانت من الأغلبية البرلمانية او من الكفاءات والشخصيات الوطنية ، زيادة على أن مضمون الإستشارة غير ملزمة للرئيس بأن يتقيد بمضمونها.

- إنه في حالة ما لم ينل مخطط عمل الحكومة رضا الغرفة الأولى، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية الذي يعين آخر مكانه ليقوم بنفس المهام ، او قد يعيد تعيينه ولا يوجد نص قانوني أو دستوري يمنعه من ذلك ، ، وحالة رفض المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الحكومة الثانية ينحل وجوبا، هذا ما يوضح ان برنامج رئيس الجمهورية بعيد كل البعد عن الرقابة البرلمانية، مما يجعل المسؤولية السياسية شيء مستبعد عنه في حين نجد أن هذه المسؤولية تقام على الحكومة الأولى دون الثانية، التي تكسر شوكة البرلمان.

- يمكن للحكومة أن تقدم بيانا عن السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، تبين فيه ما تم تطبيقه وما هو في طور التطبيق، على أن يتبع ذلك بمناقشة من قبل النواب، والذي قد ينجم عنه انعقاد مسؤولية الحكومة بواسطة لائحة أو ملتمس رقابة، أو عندما تطلب تصويتا بالثقة، وهذا يعتبر نادر الحدوث فعمليا يصعب إصدار لائحة موقعة من قبل عشرين (20) نائبا تتضمن بيانا سلبيا ضد الحكومة، أو إيداع ملتمس رقابة الموقع من طرف سبع (7/1) النواب ، الذي يجبر الحكومة على تقديم استقالتها، أو عند طلب الحكومة تصويتا بالثقة والذي لا تلجأ إليه إلا عند تأكدها من حصولها على الموافقة، لأنها تعلم أن نتيجة عدم الموافقة الاستقالة الحكيمة لها، وغالبا نجد أن الأغلبية البرلمانية تساند الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وهذا يعتبر عائق على البرلمان في أن يبسط رقابته على الحكومة إذا كانت الأقلية المعارضة لا تستطيع مقاومة الحكومة بفضل الأغلبية وغياب النصوص القانونية التي تمنحها بعض الحرية في مجال الرقابة.

- يمكن للحكومة أن تقدم بياناً عن السياسة العامة لمجلس الأمة، وهذا ليس على سبيل الإلزام، لأنه لم يحدد في الدستور ولا في النصوص الخاصة عن الآثار المترتبة عند تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة، مع العلم أن هذا الأخير شريك الغرفة السفلى في ممارسة العمل التشريعي .

- يمتلك البرلمان وسائل رقابية أخرى لا تؤدي إلى تحميل الحكومة مسؤولية، متمثلة في السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي، الذي يعد وسيلة إعلامية يسعى النواب من خلاله الحصول على معلومات معينة من الحكومة دون أن يرتبوا مسؤوليتها، بالإضافة إلى آلية الاستجواب التي ليس من السهل على أعضاء البرلمان ممارستها، نظراً للشروط المعقدة التي تصعب استخدام هذه الآلية، فضلاً عن ذلك فقد منح لأعضاء البرلمان وسيلة رقابية أخرى تتمثل في حق إنشاء لجان تحقيق يسعوا من خلالها التحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، إلا أن الواقع أثبت عدم نجاعة هذه الوسيلة على اعتبار أن أخذ رأي الحكومة في نشر تقرير اللجنة يقلل من فعاليتها.

- أن من ضمن ما جاء في التنصيص الدستوري لسنة 2016 الاعتراف بحقوق المعارضة البرلمانية هو خطوة نحو تفعيل الرقابة البرلمانية الفعلية ، لكن عند النظر في الحقوق الممنوحة لها تعتبر اعترافات وشهادات دستورية لمعتقدات برلمانية معروفة لدى الأنظمة ، لان غياب الوسائل والأليات القانونية لممارسة الرقابة أو العمل التشريعي يفرغ الإعتراف الدستوري لحقوق المعارضة من محتواه ، فالتنصيص الدستوري الأخير على حق المعارضة المشاركة في الأشغال التشريعية ليس بإطلاق اذ زاد من تضيق سلطة التشريع بمنحها أربع 04 مجالات تشريع فيها ، بغض النظر على أن تدخلها في مجال مناقشة القوانين ليس وجوبي وليس لها الأولوية في ذلك ، كما ان حرص الدستور على تمثيلها على مستوى مكثبي المجلسين أو على مستوى اللجان الدائمة يصعب تحقيقه في ظل وجود أحزاب الأغلبية الموالية للسلطة التنفيذية خاصة في اعتماد التمثيل النسبي، بخلاف بعض الدول التي تعتمد التمثيل الوجوبي ، حتى جدول أعمال الخاص الذي اعتبر اجراء جديد الذي تقدمه المعارضة لم يسلم

من تدخل الحكومة ، وفيما يخص الإخطار الممنوح لها مرهون بعددها المتواجد على مستوى الغرفتين ان بلغ النصاب المطلوب او لا .

- إن منح المؤسس الدستوري آلية الحل للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، هو بمثابة وسيلة رادعة وفعالة، وهذا الحل يمس المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وذلك قد يكون بمناسبة رفض مخطط عمل الحكومة الثانية فينحل وجوبا، أو قد يلجأ رئيس الجمهورية إلى حله مباشرة بإرادته المنفردة، وهذا قد يكون نتيجة مخالفات لسياسته او رفض لبرنامج بطريقه غير مباشرة ، فعلى الرغم من أن المؤسس الدستوري قيد سلطة الحل بضمانات لعدم التعسف في استعماله، إلا أنها تبقى مجرد قيود شكلية فقط ، والبرلمان يدفع الثمن مهام كانت القيود المفروضة على الرئيس .

- إن توزيع الوظيفة التشريعية بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية ، يعد هذا التقاسم الوظيفي تأثير بالغ الوضوح أكثر من التعاون الذي قصد به، ومنح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر خلال عطلة البرلمان وفي حالة شغوره اعتبر مقيد من حيث الزمن، لكن على الرغم من قصر فترة التشريع بأوامر إلا أنه جعل لرئيس الجمهورية نفس الاختصاص الذي يتمتع البرلمان به خلال عشرة (10) أشهر، فهو يشرع بأوامر رئاسية في المجالات المخصصة للهيئة التشريعية، وهذا تعدى صارخ على مكانتها.

- اضافة صبغة الرقابة القضائية على الأوامر التشريعية من خلال التعديل الدستوري الأخير، وتخلفه يكون سببا في بطلانها لكن الأخذ بمضمون الرقابة ليس الزاميا ، وهذا يفرغ الرقابة القضائية من مضمونها.

-إن صلاحية التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية، يجعله يتدخل في المجالات المخصصة للسلطة التشريعية، فقد منح له سلطة مطلقة من حيث التشريع بأوامر رئاسية في جميع المجالات، لمواجهة الأوضاع المترتبة على الظروف الخطيرة، دون أن يتقيد بأي حد أو ضابط يذكر

بهذا الخصوص في الدستور أو القوانين ، وبالنظر في أحكام الدستور نجد أن المؤسس الدستوري لم يتضمن أي تحديد للمدة الزمنية للحالة الاستثنائية، ولا إلى مدة سريان الأوامر المتخذة في ظلها، وإنما ترك لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في ذلك.

- إن صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية بأمر، راجع إلى الخلاف الذي يقع بين الغرفتين، وفي هذا الشأن يتاح للجنة المتساوية الأعضاء البت في شأنه بطلب من الوزير الأول، إذ كان لابد من التأكيد على اللجنة أن تجتمع بقوة القانون، لأن احتمال عدم طلب اللجنة للبت في الخلاف يمكن أن يستخدم لتجاوز أجل خمسة وسبعون (75) يوما وهي المدة المحددة للبرلمان من المصادقة على قانون المالية، مما يفتح الباب لرئيس الجمهورية لإصداره.

- فيما يخص المبادرة بالتشريع، نجد أن المبادرة البرلمانية مقيدة بعشرين (20) نائبا عكس المبادرة الحكومية، وأن المجالات التي يشرع فيها البرلمان هي على سبيل الحصر، عكس السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية، كما أن المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور مقيدة بتقديمها من طرف ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء غرفتي البرلمان وهذا شرط صعب تحقيقه، ومقيدة كذلك بموافقة رئيس الجمهورية، وفي المقابل نجد أنه لرئيس الجمهورية عدة آليات لتعديل الدستور.

- إن التعديل الدستوري نص على توسيع المبادرة البرلمانية الى مجلس الأمة ، لكن هذا ليس بإطلاق فقد منحها ثلاث مجالات فقط ، متمثلة في التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي، ومعلوم انها في الاصل هي صاحبة الاختصاص.

- إن المراحل التي تمر بها العملية التشريعية، تتحكم فيها السلطة التنفيذية، وهذا من خلال تدخلها في وضع جدول أعمال البرلمان الذي تضعه الحكومة وفق أولويتها، هذا من جهة، واستعمالها سلطة الاعتراض على القوانين من خلال طلبها من البرلمان إجراء مداولة ثانية على نص قانون من جهة أخرى.

- إن عملية إصدار ونشر القوانين، يعدان اختصاصا حصريا لرئيس الجمهورية فقط، ونجد أن المؤسس الدستوري لم يربط أية جزاء، أو إجراء في حال تخلفه عن عملية إصدار، مما يمكنه من تحقيق الاعتراض الضمني على نص القانون.

- لازال الدستور يؤكد على الرغم من تعديله على ضرورة ابقاء الحصّة الكبرى لرئيس الجمهورية في تعيين أعضاء المجلس الدستوري ، وهذا قد يؤثر على عمل النشاط البرلماني ويمنح الامتياز لتسهيل عمل السلطة التنفيذية ويحرص على بقائها بما انه يشرف على الانتخابات الرئاسية.

لمعالجة الاختلالات والتناقضات السابق عرضها أردنا أن نوجه بعض التوصيات والاقتراحات نأمل أن يتجه النظام المراد اقامته عقب الانتخابات الرئاسية التي ستقام والتعديل الدستوري الذي يطالب به الشعب، حتى يتم اعادة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومن أهم هاته الاقتراحات أنه:

- تحديد معالم النظام السياسي ، والأخذ ما هو أحسن في النظام البرلماني وما هو أحسن في النظام الرئاسي من غير منح تقوية سلطة على حساب سلطة.

-إعادة هيكلة العلاقة العضوية والوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية وفق مقتضيات مبدأ الاتصال والانفصال.

- تفعيل وسائل الرقابة البرلمانية التي تتمثل في السؤال والاستجواب ، على السلطة التنفيذية بشكل جدي ومؤثر، مع تخفيض الحد الأدنى اللازم لمباشرة هذه الوسائل الرقابية من طرف أعضاء الغرفتين.

- لا بد أن تراجع آلية التحقيق البرلماني، وجعلها وسيلة رقابة فعالة بدل أن يقتصر دورها على تقديم تقرير يتضمن نصائح وتوصيات، والسعي إلى إبعاد الحكومة فيما يخص تعيين أعضاء لجنة التحقيق، لأن هذا يقلل من فاعلية اللجنة.

- منح المعارضة البرلمانية سلطات فعلية بدل ان تكون اعترافات دستورية، و الاستفادة من تجارب الدول التي تحظى بتمثيل فعلي للمعارضة البرلمانية على مستوى مجالسها النيابية ، والاستفادة من القوانين المقارنة المنظمة لها.

- إعادة النظر في تقديم بيان السياسة العامة، وإلزام الحكومة بتقديمه إلى غرفتي البرلمان على حد سواء، وأن تحظى الغرفة الثانية عقب مناقشة بيان السياسة العامة، بوسائل رقابية نفس التي تمتلكها الأولى، حتى يكون توازن متساو في مجال الرقابة.

- لا بأس أن يكون حل المجلس الشعبي الوطني، كجزء له نتيجة إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، حتى لا يتمادى البرلمان في استعمال سلطاته وحتى لا نخرج عن دائرة الرقابة بين السلطات ، لكن الحل التلقائي لابد من مراجعته نظرا لغياب اسباب الحل في الدستور.

- يجب المنع الصريح لحل البرلمان خلال الإعلان عن الحالة الاستثنائية، لأنه خلال هذه الفترة تكون الأمة مشغلة بمواجهة ظرف خطيرة، الأمر الذي قد تستغله السلطة التنفيذية لتحقيق أهدافها بعيدا عن الرقابة البرلمانية، بداعي مواجهة الأزمة.

- تحديد ضوابط لعملية المبادرة بالتشريع الممنوحة للحكومة وأساسا السلطة التنفيذية ، خاصة في مجال التشريع بأوامر الممنوحة لرئيس الجمهورية إذ لا يكفي تحديد المدة الزمنية التي تعرض فيها، بل يجب توضيح الأثر المترتب في حالة عدم التزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان، كما أن إرساء الرقابة القضائية على الاوامر التشريعية لابد الأخذ بمضمونها ، بدل من أن يبقى دورها استشاري فقط، ولابد عرضها على البرلمان للمصادقة عليها، وليس الموافقة فقط، لأن المصادقة تتبعها المناقشة وما ينجم عنها من تعديل ومن ثم إما إقرار أو رفض، ولابد من تحديد مواضيعها لتبقى آلية ذات طبيعة استثنائية تفرضها الظروف الملحة والاستعجالية، لئن لا تتحول إلى مخرج دائم لتجاوز إرادة البرلمان وتهميش دوره في العملية التشريعية.

- توسيع المجالات التي يشرع فيها البرلمان وإزالة القيود عنها، لتصبح مثلها مثل مجال السلطة التنظيمية غير المقيدة بالنسبة لرئيس الجمهورية، لأن التوسيع الذي نص عليه التعديل الدستوري الأخير مس ثلاث مجالات فقط وهذا يجعل البرلمان مفتقر لاختصاصاته.
- لا بد من إعادة النظر فيما يخص شروط الترشح لعضوية البرلمان، وذلك بإدراج شرط المستوى العلمي للمرشح، لأن طبيعة العمل البرلماني تفرض قدرا من المستوى العلمي، هذا ما جعل الأداء البرلماني ضعيف خاصة في مجال الرقابة، ويتيح الفرصة للسلطة التنفيذية أن تتفقت منها،
- تمكين النواب من الإسهام الفعلي في العمل التشريعي، بدل أن يقتصر دورهم على مناقشة وإثراء النصوص المقدمة من طرف الحكومة، والتي يتم المصادقة عليها في الكثير من الأحيان دون إجراء تغيير أو تعديل عليها.
- تحرير المبادرة البرلمانية في مجال تعديل الدستور من القيود المصّدة بها، كاشتراط ثلاثة أرباع (4/3) أصوات التركيبة البرلمانية، نظرا لصعوبة الحصول على النصاب المطلوب لأعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا فيما يخص تعديل الدستور، وطرحه على رئيس الجمهورية الذي يمكن عرضه على الاستفتاء، أي تمتعه بالسلطة التقديرية في ذلك.
- إعادة النظر في كيفية ضبط جدول أعمال الدورة، دون أن يكون للحكومة وحدها الأولوية والامتياز في وضع جدول أعمال البرلمان، بل يجب منح فرصة لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في إدراج المواضيع التي يراها كل منهما ضرورية.
- مراجعة سلطة الاعتراض على القوانين التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ، وإشراك مجلس الأمة عند طلب قراءة ثانية، باعتبار أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان، يتكون من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

- وضع حد لإمكانية امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القوانين، التي حظيت بموافقة غرفتي البرلمان، مع تمديد آجال بعد عملية نشر القوانين حتى يتسنى للمواطن العلم بها و الاطلاع عليها.
- تحرير المجلس الدستوري من التبعية لرئيس الجمهورية واعادة النظر في كيفية تشكيله ، حتى لا يكون مجرد أداة في يد الرئيس لتمرير قراراته والضغط به على باقي السلطات في الدولة.
- تسليم عملية الإشراف على الإنتخابات بأنواعها المختلفة الى هيئة مستقلة عن أية مؤسسة أو سلطة لضمان السير الحسن للعملية الانتخابية ، واحاطتها بمجموعة من الضمانات القانونية والدستورية، لتمكين النخبة من الوصول الى السلطة بطريقة سلمية.
- لابد من تكريس مبدأ التداول على السلطة من خلال التقليل من العهدة الرئاسية، كأن تجدد مرة واحدة فقط.
- الاستفادة من تجارب الدول المتقدمة في مجال الفصل بين السلطات ، والسير على نظام تتحدد فيه الاختصاصات بطريقة عادلة وتكبح السلطات بآليات الرقابة في اطار التعاون ، والاستفادة كذلك من أحكام الشريعة الإسلامية التي أعطت نموذج راقى بتعاليمها في بناء دولة القانون.
- كانت هاته أهم المقترحات التي نرجو أن تكون محل التطبيق الفعلي لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات بالمعنى الصحيح، وحتى يكون تعاون وتوازن بين السلطتين، دون أن يكون تعد وانتهاك.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

أ- الكتب العامة

1. الامام الحافظ جلال الدين السيوطي، تاريخ الخلفاء، راجعه وعلق عليه جمال محمود مصطفى، دار الفجر للتراث، القاهرة، الطبعة الثانية سنة 2013.
2. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية ، سنة 2013.
3. سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة الجزء الرابع ، ديوان المطبوعات الجامعية ، سنة 2013.
4. سعيد بوالشعير المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2012.
5. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1999.
6. شربال عبد القادر، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، بدون سنة.
7. عبد الله بوقفة، النظم الدستورية ، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود ، دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية ، الدول والحكومات ، دار الهدى للنشر، عين مليلة الجزائر ، سنة 2010.
8. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة تعريفاً - فقهاً) ، دار الهدى، الجزائر، 2005.
9. عبدالله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دراسة مقارنة ، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة للنشر والتوزيع ، طبعة مزيدة ومنقحة، 2009.
10. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة ، الجزائر السياسية ، المؤسسات والانظمة ، دراسة مقارنة، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، 2013.

11. عبدالله بوقفة ، الدستور الجزائري ، نشأته محدداته ، الطبعة الأولى ، دار الريحانة للنشر والتوزيع ، الجزائر ، سنة 2002.
12. عبد الوهاب خلاف ، السلطات الثلاث في الإسلام التشريع القضاء التنفيذ، دار القلم للنشر والتوزيع، الكويت، الطبعة الثانية سنة 1985.
13. عصام علي الدبس، قانون دستوري والنظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2014.
14. عصام سليمان ، مدخل الى علم السياسة ، دار النضال للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت، الطبعة الثانية منقحة ومزودة ، سنة 1989
15. فاطمة الزهراء رمضاني ، دراسة حول جديد التعديلات الدستورية في الجزائر 2016 دار النشر الجامعي الجديد، 2016.
16. فاطمة الزهراء غريبي ، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016
17. كريمة رزاق بارة ، حدود السلطة التنفيذية ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، مصر، 2011.
18. كزو محمد آكلي ، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دراسة مقارنة ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، طبعة منقحة ، 2006
19. محمد هاملي ، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بين النظامين المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ، مصر ، 2014.
20. مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار النجاح للكتاب، الجزائر، الطبعة الاولى ، سنة 2005.
21. ميلود ذبيح ، الفصل بين السلطات في التجربة الجزائرية ، دار الهدى للنشر والتوزيع ، طبعة جديدة منقحة ومزودة ، عين مليلة ، الجزائر ، 2013.
22. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة التاسعة ، سنة 2013.

ب- الكتب الخاصة

8. أحمد عبد اللطيف ، ابراهيم السيد ، حل البرلمان ، مكتبة القانون و الإقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى ، سنة 2014.
9. إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظم الدستوري الجزائري، تكسيح للدراسات والنشر والتوزيع الجزائر العاصمة ، سنة 2015.
10. أحمد عبداللطيف السيد ، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني ، دراسة مقارنة، مكتبة القانون والإقتصاد ، الرياض ، طبعة الأولى ، سنة 2014.
11. بغدادي عز الدين، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية ، الطبعة الاولى ، الاسكندرية، مصر، 2009.
12. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية لنفاذ القاعدة " الدستورية " دراسة مقارنة " (الولايات المتحدة الأمريكية ، المملكة المتحدة ، مصر ، سوريا الطبعة الأولى ، سنة 2006.
13. حنان ربحان المضحكي، السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المكتب الجامعي الحديث ، مصر ، سنة 2014 .
14. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية ، دراسة تحليلية مقارنة الطبعة الأولى، منشورات حلبي الحقوقية الطبعة الأولى، سنة 2013
15. زيرك مجيد، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى ، 2014.
16. سريست مصطفى رشيد أميدي، المعارضة السياسية والضمانات الدستورية لعملها دراسة قانونية سياسة تحليلية مقارنة، مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر ، العراق سنة 2011.
17. صادق احمد على يحي النفيش الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة المكتب الجامعي ، الحديث ، سنة 2008.
18. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، سنة 2007.

19. علاء عبد المتعال ، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة ، دار النهضة العربية للنشر بدون سنة.
20. عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع سنة 2006
21. عمر عبد الله خاموش، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات حلي الخلدونية ، الطبعة الأولى، سنة 2013.
22. فرحات نزال احميد المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دراسة تحليلية مقارنة مع الأنظمة السياسية في كل من إنجلترا ، مصر، الكويت، دار وائل للنشر ، طبعة الأولى، سنة 2011.
23. محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر، سنة 2009.
24. محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، مهام أعمال وعلاقات عضو البرلمان، الجزء الثاني ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية سنة 2017 .
25. مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ،دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ، مصر ،2014
26. ميلود خيرجة آليات الرقابة التشريعية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى، مصر، 2011.
27. مهند صالح الطروانة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الوراقة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ، الأردن ، 2009.
28. مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري الجزائري (1989-2010) دار هومة للنشر والتوزيع، 2012.
29. ميلود ذبيح، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، مقارنة تحليلية مقارنة ، دار الهدى للنشر، عين مليلة، الجزائر، سنة 2015.

30. وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2008.
31. وليم جيل المعارضة البرلمانية دراسة في القانون المقارن، مجلة القانون العام، علم السياسة العدد 5، الجزائرية للكتاب سنة 2006 .
32. ياسين بن بريج، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري والنظام المصري، دراسة مقارنة، مكتب الوفاء القانونية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009.

ثانيا- الرسائل الجامعية

أ- اطروحات الدكتوراه

1. أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013
2. أوصيف السعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق ن جامعة الجزائر، 2016.
3. بن مالك بشير، نظام الانتخابات الرئاسية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010/2011.
4. بن زاغو نزيهة ، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة الجزائر 01، 2008-2009
5. خلوفي خدوجة ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي ، دراسة مقارنة ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01 ، سنة 2011-2012.
6. مأمون عارف محمد الشهوان ، دور السلطة التنفيذية في النظم السيادية المعاصرة ، دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق الجامعة الإسلامية ، لبنان ، سنة 2004.

7. محمد بورايو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه دولة في القانون العام ، جامعة الجزائر 01 ، بن يوسف بن خدة كلية الحقوق ، سنة 2012.
8. ميلود ذبيح فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص قانون دستوري ، جامعة حاج لخضر باتنة ، سنة 2012-2013.
9. بن سالم جمال، القضاء الدستوري في الدول المغاربية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق ، بن يوسف بن خدة، الجزائر -1-، السنة الجامعية 2014/2015.
10. عقيلة خراشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، سنة 2009-2010.
11. وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، جامعة أوبكر بلقايد ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تلمسان ، سنة 201-2012.
12. ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام ، جامعة محمد لمين دباغين ، سطيف 2 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2016-2017.
13. تريعة نواره ، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي ، دراسة مقارنة، أطروحة الدكتوراه تخصص القانون العام ، كلية حقوق جامعة الجزائر ، سنة 2011-2012.
14. نفيسة بختي، التعديل الدستوري في الدول العربية بين العوائق والحلول، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، في القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2015-2016.
15. دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012.

16. دويدي عائشة، الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017-2018.
17. رداوي مراد، مساهمة المجلس الدستوري الجزائر في حماية مبدأ الفصل بين السلطات أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2015-2016.
18. شتاتحة وفاء أحلام، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسوب رقابة برلمانية على اعمال الحكومة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2012-2013
19. عبد الحليم مرزوقي ، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق ، تخصص قانون دستوري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة حاج لخضر باتنة، سنة 2013-2014.
20. محمد منير حساني. أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق، سنة 2015.
21. مزباني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر، أطروحة لينيل درجة الدكتوراه ، في العلوم ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2016
22. منيرة بلورغني، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع قانون عام تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014
23. ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2016.

24. عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق ، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، سنة 2002-2003

ب- مذكرات الماجستير

1. فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة ومالية ، كلية الحقوق، بودواو بومرداس سنة 2010.
2. بركات محمد، الاقتصاديات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بقايد ، كلية الحقوق ، تلمسان، 2007-2008.
3. سامية بعلي الشريف ، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، سنة 2014/2015.
4. سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، كلية الحقوق العلوم السياسية ، قسنطينة، 2005-2006.
5. شبري عزيزة، السؤال كآلية من اليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009.
6. عتو رشيد، استقلالية السلطة التشريعية بين (النظامين الوضعي والإسلامي دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير ، طلبة الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة لونييسي علي البليدة /2) ، سنة 2013.
7. عزيزة جماح ، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة نيل مذكرة الماجستير في القانون، تخصص القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2012.

ثالثا - المجلات والدوريات

1. الأمين شريط ، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري ، مقال منشور بمجلة المجلس الدستوري، العدد 01 ، سنة 2013
2. بن مالك بشير، إشكالية ترشح رئيس الجمهورية القائم للانتخاب الرئاسي لسنة 2014، مجلة المجلس الدستوري العدد 06 ، سنة 2016.
3. بوزيدي لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور ملتقى المؤسسات آراء ودراسات حول المادة 120 من الدستور، مجلة دورية الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد الأول جانفي 2006.
4. رشيد لرقم، دور المجلس الدستوري في الانتخابات الرئاسية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 1 ، العدد 44، ديسمبر 2015.
5. سالمى عبد السلام بن دارح علي إبراهيم ، المجلس الدستوري في الجزائر تشكيلته واختصاصاته في مجال الرقابة الدستورية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسة ، الصادرة عن جامعة الجزائر1، كلية الحقوق بن يوسف بن خدة، العدد 1، سنة 2017
6. بوقرة اسماعيل، اعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مقال منشور بمجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد الثالث، جانفي 2015.
7. طرطار ، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الامة، العدد 17 سبتمبر 2017.
8. ظريف قدور، مكانة السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري بإعتباره آلية رقابية على أعمال الحكومة، مقال منشور بمجلة العلوم الاجتماعية، الصادرة عن جامعة محمد لمين دباغين ،سطيّف2، العدد23، ديسمبر 2016.
9. عبد الجليل مفتاح ، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد 11 ماي ، 2007.

10. عقيلة خرياشي آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية مجلة الفكر البرلماني مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 25 أبريل 2010.
11. عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر 2002.
12. مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية جامعة الجلفة، المجلد العاشر، العدد الرابع، تاريخ النشر 15 ديسمبر 2017.
13. ميلود ذبيح، رقابة البرلمان على الحكومة بآلية التحقيق البرلماني، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني مجلة محكمة سداسية الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية عدد 01 سنة 2011.
14. فيصل الشنطاوي ، سليم سلامة حتامله، سلطة رئيس الدولة في الإعتراض على القوانين في النظام الدستوري الأردني، مقال منشور بمجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 02، الجامعة الأردنية، 2015.
15. وليد حسن حميد الزيايدي، التنظيم الدستوري للاعتراض على القوانين ، دراسة مقارنة، مقال منشور بمجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، العراق، العدد الثاني، المجلد السادس، كانون الثاني، 2010.
16. وليد شريط ، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري ، حالة غيبة البرلمان ، دراسة مقارنة ، مجلة الواحات للبحوث و الدراسات ، مجلة أكاديمية دورية محكمة تصدر عن المركز الجامعي غرداية ، العدد السادس عشر (16) جوان ، 2012.
17. وليد شريط ، مشاركة الحكومة البرلمان في اداء وظيفته التشريعية في ظل الدساتير المغربية (دراسة مقارنة) مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية ، مجلة فصلية محكمة تصدرها كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الجلفة، العدد الثالث، جمادى الثانية، 1429 ، جوان 2009.
18. العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والممارسة، مقال منشور في مجلة ملتقى المؤسسات ، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، ديسمبر 2006.

19. رداوي مراد، عقلنة الاستقلالية التنظيمية للبرلمان من خلال الرقابة على الأنظمة الداخلية للغرفتين، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والاجتماعية الصادرة عن جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد الحادي عشر (11)، سبتمبر 2018.

20. عثمانى محمد، سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مقال منشور بمجلة الدراسات القانونية الصادرة عن جامعة يحي فارس المدية، العدد رقم 02.

21. يحي بدير، الدور الرقابي لرئيس الجمهورية على التشريعات البرلمانية -الاعتراض على القوانين نموذجا- مثال منشور بمجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الثاني، سبتمبر 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدية

رابعاً- المعاجم

1. المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية، الإدارة العامة للمعجمات، وإحياء التراث، القاهرة، الطبعة الرابعة، سنة 2005.

خامساً- النصوص القانونية

أ-الدساتير:

1. دستور الجزائر لسنة 1963 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 64، المؤرخة في 10-09-1963.
2. دستور الجزائر لسنة 1976 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 94، المؤرخة في 24-11-1976.
3. دستور الجزائر لسنة 1989 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 09، المؤرخة في 01-03-1989.
4. دستور 1996 الجزائري، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002م، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، والمعدل كذلك بالقانون رقم 98-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 63، المؤرخة في 16

- نوفمبر 2008، والمعدل بقانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 هـ الموافق لـ 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري.
5. دستور الملكة المغربية ، الصادر بواسطة إستفتاء مجرى يوم الجمعة 28 من رجب 1432 هـ الموافق لـ 01 يوليو 2011 ، والمعلن عنه لدى المجلس الدستوري بالقرار رقم 2011،815 بتاريخ 12 شعبان 1432 هـ الموافق لـ 14 يوليو 2011.
6. دستور الجمهورية التونسية، الصادر في 26 جانفي 2014.
7. دستور الكويت، الصادر بتاريخ 14 جمادى الثاني 1382 الموافق بـ 11 نوفمبر 1962 .
8. دستور الجمهورية المصرية الصادر سنة 2014.
9. دستور فرنسا لسنة 1958.

ب- التشريعات:

أ- القوانين العضوية

1. القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 مايو سنة 1998 ،المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية رقم 37، الصادرة في 01 جوان 1998.(معدل)
2. القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 22 ذو القعدة 1437 الموافق لـ 25 غشت سنة 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الصادر في الجمهورية الجزائرية الديمقراطية ، العدد 50.
3. القانون العضوي رقم 18/02 المؤرخ في 16 جمادى الثانية 1939 الموافق لـ 04 مارس 2018، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الصادر في جريدة رسمية بتاريخ 07 مارس 2018 العدد 15.
4. القانون العضوي رقم 18-16 المؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق لـ 02 سبتمبر سنة 2015 يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 54 المؤرخة في 25 ذو الحجة عام 1439 الموافق لـ 05 سبتمبر 2018.

ب- القوانين العادية:

1. القانون 80-04 المؤرخ في مارس 1980، المتضمن الرقابة الممارسة من طرف المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 10 المؤرخة في 04-03-1980.
2. القانون رقم 89-13 مؤرخ في 05 محرم 1410 الموافق لـ 07 غشت سنة 1989 المتضمن قانون الانتخابات الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 32.
3. القانون المدني الجزائري، الصادر تحت أمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1975، المعدل والمتمم إلى غاية آخر تعديل بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 مايو سنة 2007.

ج- المراسيم التنفيذية:

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 261/98، المؤرخ في 29 أوت 1998 ، يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية رقم 64 المؤرخة في 30 أوت 1998.

د- المراسيم الرئاسية:

- 1- مرسوم رئاسي رقم 19-08 المؤرخ في جمادى الأولى عام 1440 الموافق لـ 17 جانفي 2019 والمتضمن استدعاء الهيئة الناخبة ، الجريدة الرسمية العدد 03 الصادرة بتاريخ 17 جانفي 2019.
- 2- مرسوم رئاسي رقم 19-95 المؤرخ في 04 رجب 1440هـ الموافق لـ 11 مارس سنة 2019 ، يتضمن إحداث وظيفة نائب الوزير الأول الجريدة الرسمية الصادرة في 4 رجب عام 1440 الموافق 11 مارس سنة 2019 ، العدد 15، والملغى بالمرسوم الرئاسي رقم 19-110 مؤرخ في 24 رجب عام 1440 الموافق 31 مارس سنة 2019 ، يتضمن إنهاء مهام نائب الوزير الأول وزير الخارجية ، الصادر في الجريدة الرسمية الصادرة في 24 رجب عام 1440 الموافق لـ 31 مارس 2019 ، العدد 20.

- 1- المرسوم الرئاسي 19-98 المؤرخ في 04 رجب 1440 الموافق لـ 11 مارس سنة 2019 يتضمن إنهاء مهام عضو في الحكومة الصادر في الجريدة الرسمية بتاريخ 17 رجب 1440 الموافق لـ 17 مارس 2019 ، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 17 .
- 2- المرسوم الرئاسي 19-96 المؤرخ في 04 رجب 1440 الموافق لـ 11 مارس سنة 2019 يتضمن إنهاء مهام الوزير الأول الصادر في الجريدة الرسمية بتاريخ 17 رجب 1440 الموافق لـ 17 مارس 2019 ، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 17.
- 3- المرسوم الرئاسي رقم 19-111 المؤرخ في 24 رجب 1440 الموافق لـ 31 مارس 2019 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الصادر في الجريدة الرسمية المؤرخة في 24 رجب 1440 الموافق لـ 31 مارس 2019 العدد 20.
- 4- المرسوم الرئاسي المتضمن إستقالة رئيس الجمهورية عبدالعزيز بوتفليقة المؤرخ في 26 رجب عام 1440 الموافق لـ 02 أبريل سنة 2019 والمسجلة بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بنفس التاريخ التي قرر بموجبها إنهاء عهده بصفته رئيس للجمهورية إعتبارا من تاريخ 26 رجب 1440 الموافق لـ 02 أبريل سنة 2019 ، وذلك بتاريخ 27 رجب عام 1440 الموافق لـ 03 أبريل 2019 ، الجريدة الرسمية ، العدد 21
- 5- مرسوم رئاسي رقم 19-133 مؤرخ في 10 شعبان عام 1440 الموافق لـ 16 ابريل سنة 2019 المتضمن تعيين رئيس المجلس الدستوري، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 16 ابريل سنة 2016 عدد 24 .

هـ-الأوامر

- 1- الأمر 94-01 المؤرخ في 02 ربيع الأول الموافق لـ 10-08-1994 المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 61 المؤرخ في 1994-09-28.
- 2- الأمر 65/182 المؤرخ في 10/07/1965، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 58، المؤرخة في 13/07/1965.
- 3- الأمر 06/03 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، المؤرخ في 15 يوليو 2006 .

و- التعليمات

- 1- التعليمات رقم 2000/08 المؤرخ في 12-07-2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، المنشورة في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 211 بتاريخ 17-07-2000.

ي - الأنظمة:

- 2- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989/ القانون رقم 16/89 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، جريدة الرسمية رقم 33 المؤرخ في 11/12/1989
- 3- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 22 ، جويلية، 1997، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 53 ، المؤرخة في 10 ربيع الثاني 1418هـ.
- 4- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة في 28 ربيع الثاني عام 1421هـ الموافق لـ 30 جويلية 2000.
- 5- النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 84 المؤرخة في 02 رمضان عام 1421 الموافق لـ 28 نوفمبر 2000(ملغى)
- 6- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بتاريخ 04 شعبان 1437 الموافق لـ 11 مايو سنة 2016، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 29.
- 7- النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر في الجريدة الرسمية العدد 49 الصادرة يوم الثلاثاء 30 ذو القعدة 1438 الموافق لـ 25 غشت سنة 2017

سادسا- الآراء والقرارات والمداولات

- 1- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 173 لسنة 1990.
- 2- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 80 المؤرخة في 11 نوفمبر 2003.

- 3- قرار رقم 07 /قرار المجلس الدستوري/ 19 مؤرخ في 6 رجب عام 1440 الموافق لـ 13 مارس سنة 2019 القاضي بإلغاء الانتخابات التي كانت مقررة في 18 أبريل سنة 2019 الصادر في الجريدة الرسمية العدد 16 المؤرخة في 13 مارس 2019.
- 4- قرار المجلس الدستوري القاضي بإنهاء عهدة رئيس الجمهورية إعتبارا من تاريخ 26 رجب 1440 الموافق لـ 02 أبريل سنة 2019 ، الجريدة الرسمية العدد 21، 02 أبريل 2019.

سابعا-المراجع باللغة الفرنسية

1. ben abou kiran fatiha , droit parlementaire Algérie , tome 2 office des publication universitaire .2009.
2. mohamed Boussermah, la parenthèse des pouvoirs public constitutionnel de 1992 A 1998 office des publication universiataire Alger ; 2008
3. Mohamed Brahim, le povoir lu Algérie et ses reformes d'expression institutionnelles, O.P.U alger, 1995.
4. Mohamed ebrahim , le pouvoir en Algérie et ses formes experilissien office des publication universitaires , 1995.
5. Pierre –Herri , Charidan , droit constitutionnel (institution et régimes politique) ,édition Nathan, nouvelle édition, France , 1996.
6. yelles chaouche (bachire) : le conseil constitional algérien de control de constituticnement a la cretivité normative ;o.p.u Alger , 1990.

ثامنا : المواقع الإلكترونية

- 1- www.mrp.gov.dz.
- 2- <https://sptnkne.ws/kvgr>.
- 3- <http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar>
- 4- <https://www.skynewsarabia.com/middle-east>
- 5- <http://www.majliselouma.dz/index.php>

Abstract

This research evokes the whole supervisory mechanisms exchanged between the executive and legislative powers, analyzes the real relationship between them, how each authority influences the other, and measures the effectiveness of the monitoring tools granted to each, to see if the Algerian constitutional founder during the amendment of the 1996 Constitution amended in 2016 established a kind of balance between the authorities or not, considering that the purpose of parliamentary oversight exercised on the executive power, or the diverse influence granted to the executive authority over the legislative authority, its aim is to rein in each other and not to overthrow each authority with its powers, in order to achieve the principle of separation of powers, and building the rule of law.