

صلاحيات السلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق
فرع القانون العام

تخصص: الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية

إشراف الدكتور:

■ معيني لعزیز

إعداد الطالبتين :

■ مجاهد نريمان

■ افيسن وردية

لجنة المناقشة

- الأستاذ: ايراثن عبد الله ----- رئيساً
- الأستاذ: معيني لعزیز، أستاذ محاضر (أ)، جامعة بجاية----- مقررًا ومشرفًا
- الأستاذة: عزوف سعاد----- ممتحنًا

السنة الجامعية 2017-2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِذَا قِيلَ لَهُمْ تَقَسَّحُوا فِي الْمَجَالِسِ فَأَقْسَحُوا يَفْسَحُ اللَّهُ لَكُمْ وَإِذَا قِيلَ أَنْشُرُوا فَأَنْشُرُوا
يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ ءَامَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ ﴿١١﴾﴾

صدق الله العظيم

[سورة المجادلة: الآية ١١]

شكر وعرّفان

« كن عالماً ... فإن لم تستطيع فكن متعلماً فإن لم تستطيع فأحب العلماء، فإن لم

تستطيع فلا تبغضهم »

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف المرسلين: نتقدم بخالص الشكر والتقدير

إلى الله عزّوجل الذي لا يطيب الليل إلا بشركك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك .. ولا

تطيب اللحظات إلا بذكرك .. ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك .. ولا تطيب الجنة إلا

برؤيتك.

الله جلّ جلاله

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة .. ونصح الأمة إلى نبي الرحمة ونور العالمين.

سيدنا وحبينا محمد صلى الله عليه وسلم

كما نتقدم بجزيل الشكر والامتنان وخالص العرفان والتقدير إلى الأستاذ المشرف

« معيفي لعزیز »

الذي يشرفنا بقبوله الإشراف على هذه المذكرة وعلى دعمه وتوجيهاته القيمة خلال مرحلة

إعداد الدراسة وكان لنا خير سند وموجه جزاه الله خير الجزاء.

كما يسرنا أن نوجه أسمى آيات التقدير والعرفان لجميع أساتذة الحقوق والعلوم السياسية

بصفة عامة وأتواجه بخالص الشكر والعرفان لأعضاء لجنة المناقشة المحترمة على نصحتهم

وإرشادهم.

كما نشكر جميع من ساهم سواء من بعيد أو من قرب في الإعانة لإعداد هذا العمل

المتواضع.

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى النفس الرحيمة، التي كانت سبب سعادتي وبهجتي وإلى الشمعة التي تنير حياتي، والتي جعلت يوم نجاحي يوماً بنجاحها أُمِّي الغالية وإلى القلب الرحيم والذي أطال الله في عمرهما.

إلى كل أخواتي: كريمة، فضيلة، ياسمينة، سامية، دنية وأزواجهم مراد حسين إلى إخواني: محند، بلقاسم إلى الشخص الذي سانديني ... حياتي عمي لونيس إفتسن. إلى أولاد الأخوات الصغار: بولو، ريان، ملاك، إليانة، رسيم. إلى كل العائلة صغيرهم وكبيرهم وإلا روح جدتي وردية رحمها الله وإلى جدي أحمد و إلى جدتي باية أطال الله في عمرهما.

إلى كل الأصدقاء والصديقات وكل من غرقتني الحياة بهم بالصدفة فأصبحوا بدل الأصدقاء إخوة.

إلى الشخص الذي تحملني طوال وقت إعداد هذه المذكرة صديقتي وأختي نريمان إلى كل من أسدى لي عوناً ولو بكلمة. إلى كل من أحبهم وغاب عني ذكرهم.

وردية

إهداء

سبحان من جعل الأسباب وفتح الأبواب ووهبنا الألباب فأصبحنا بمشيئته للعلم طلاب .
أهدي هذا العمل المتواضع في بادئ من ذي بدأ إلى نور العيون ورمش الجفون والسر المكفون والحب
المجنون في القلب المفتون والعقل الموزون إلى القلب الدافئ إلى أروع أم في الوجود حفصها الله وقدرني
على طاعتها.

أمي الحبيبة

إلى من كلله الله بالهيبية والوقار .. إلى من علمني العطاء بدون انتظار .. إلى من أحمل إسمه بكل
افتخار أرجو من الله أن يمد في عمرك لنرى ثمارا قد حان قطافها بعد طول انتظار وستبقى كلماتك
نجوم أهدي بها اليوم وفي الغد وإلى الأبد.

والدي العزيز

قَالَ تَعَالَى: ﴿لَا تَجْعَلْ مَعَ اللَّهِ إِلَهًا آخَرَ فَتَقَعُدَ مَذْمُومًا مَفْذُولًا ﴿٢٢﴾ * وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا
إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا إِمَّا يَبُلُغَنَّ عِنْدَكَ الْكِبَرَ أَحَدُهُمَا أَوْ كِلَاهُمَا فَلَا تَقُلْ لَهُمَا آفٌ
وَلَا تَنْهَرُهُمَا وَقُلْ لَهُمَا قَوْلًا كَرِيمًا ﴿٢٣﴾﴾ صدق الله العظيم [سورة الإسراء: الآيتين 22 - 23]

إلى من عجز اللسان في ذكر مآثره إلى سندي وعوني وقودوتي ومصدر فخري، إلى ذلك ينبوع
الذي اغترفت منه الحنان، إلى الذي يعجز القلم واللسان على خطه في كلمات إلى من جعل
نفسه شمعة من أجل أن ينيه دربي، حافظه الله.

أخي الحبيب

إلى بهن أكبر وعليهن أعتمد وإلى شمعات متقدة تنير ظلمة حياتي و إلى من وجدتهن أكتسب
قوة ومحبة لا حدود لها و إلى من عرفت معهن معنى الحياة وإلى أزواجهن والكتاكت الصغار
حفظهم الله من كل سوء. أخواتي المحبوبات،

للصديقة التي لاتزال معي حتى الآن اشعر بالفخر حين أقول صديقتي مند سنوات احبك
بقدر الأيام و الضحكات التي جمعتني بك ووردية .

نيريمان

قائمة المختصرات

أولاً-باللغة العربية

ج. ر. ج. ج. د. ش: الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية.

ج: الجزء.

د. س. ن: دون سنة النشر.

ص. ص: من الصفحة إلى الصفحة.

ص: صفحة.

ع: العدد.

ق. ع: القانون العضوي.

د. ب. ش: دون بلد النشر.

د. ط: دون طبعة.

ثانياً-باللغة الفرنسية

Liste d'abréviation

P : Page.

PP : de la page à la page

Ed : édition.

مقدمة

يمثل البرلمان السلطة التشريعية في الجزائر، وينقسم الى غرفتين هما: المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة .

عرفت الجزائر ثلاثة دساتير شكلية، وتبنت هذه الدساتير مبدأ أحادية السلطة التشريعية فهذه الأخيرة كانت تمارس في ظل دستور 1963، من طرف مجلس واحد فوضت له سلطة التشريع و مراقبة النشاط الحكومي ، ألا و هو المجلس الشعبي الوطني¹ .

إن الوظيفة التشريعية نظمت في الفصل الثالث من الباب الثاني في دستور 1976، حيث جاءت في المرتبة الثالثة بعد الوظيفة السياسية التي يتولها حزب جبهة التحرير الوطني، والوظيفية التنفيذية التي يتولها رئيس الجمهورية، حيث نص على أنه يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد المعبر عن آراء الشعب ومكلف بوضع القوانين والتصويت عليها²، ليليه دستور 1989، الذي يؤكد ذلك مع تغيير مصطلح الوظيفة بمصطلح السلطة.

لقد كشفت الممارسة البرلمانية في الجزائر، انطلاقا من سنة 1989، ضعف الأداء البرلماني وهذا ما دفع بالمؤسس الدستوري الجزائري الى التعزيز من مكانة السلطة التشريعية³، وقد نظمها في الفصل الثاني من الباب الثاني المتعلق بتنظيم السلطات في ظل دستور 1996، حيث قام هذا الدستور بإحداث نظام جديد ألا وهو الثنائية البرلمانية، بمعنى استحداث غرفة مجلس الأمة⁴.

¹ دستور 1963، استفتاء 8 سبتمبر 1963، ج،ر،ج،ج،د،ش، العدد 64، لسنة 1963، (ملغى).

² دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج،ر،ج،ج،د،ش، العدد 94، لسنة 1976، المعدل بموجب القانون رقم 79-06، المؤرخ في 7 جويلية 1979، ج،ر،ج،ج،د،ش، العدد 28، لسنة 1979، المعدل بموجب القانون رقم 80-01، المؤرخ في 12 جانفي 1980، ج،ر،ج،ج،د،ش، العدد 3، لسنة 1980، المعدل بموجب المرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 05 نوفمبر 1988 المتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 3 نوفمبر 1988، ج،ر،ج،ج،د،ش، العدد 45، لسنة 1988، (ملغى).

³ دستور 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 ج،ر،ج،ج،د،ش، العدد 9 لسنة 1989، (ملغى).

⁴ دستور 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-432 المؤرخ في 7 مارس 1996، ج،ر،ج،ج، العدد 76 الصادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، يتضمن التعديل الدستوري.. ج،ر،ج،ج، العدد 25 الصادر في 1 أبريل 2002، بالقانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2002، يتضمن التعديل الدستوري، ج،ر،ج،ج، العدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج،ر،ج،ج، العدد 14 الصادر في 7 مارس 2016.

لغرض تفعيل الأدوار التشريعية والرقابية للبرلمان، قام المؤسس الدستوري الجزائري في سنة 2016، بإصدار القانون رقم 01-16 الذي يحمل في طياته التعديل الدستوري، ونجد أن أغلب التعديلات مست السلطة التشريعية.

تنص المادة 112 منه على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وله السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه."، تتكون الغرفة الأولى من 462 نائبا، حيث ينتخبون عن طريق الاقتراع العام والمباشر والسري لمدة 5 سنوات، أما بخصوص الإطار الهيكلي له فيتكون من: رئيس المجلس الشعبي الوطني، مكتب المجلس، هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق، اللجان الدائمة، المجموعات البرلمانية. ان الغرفة الثانية بدورها تتكون من 144 عضوا ينتخب الثلث عن طريق الاقتراع الغير المباشر، فيما يعين البقية من طرف رئيس الجمهورية، لمدة 6 سنوات، ويحتوي مجلس الأمة على : رئيس مجلس الأمة، مكتب المجلس، هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق¹.

حسب المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فقد حددت مجالات القوانين العادية ب 29 مجالا، بينما مجالات القوانين العضوية فحددت ب 7 مجالات².

ان التعديل الدستوري لسنة 2016، عرف تغييرات لعل اهمها تلك التي طالت السلطة التشريعية في اختصاصاتها.

هَذَا ما دفعنا الى دراسة هَذَا الموضوع محاولين الاجابة على الاشكالية التالية: مدى مساهمة التعديل الدستوري لسنة 2016 في تعزيز مكانة السلطة التشريعية في الجزائر؟
للإجابة على الاشكالية اعتمدنا على بعض مناهج البحث العلمي، منها المنهج التحليلي الذي قمنا باستنطاق المواد المنصوص عليها في الدستور، كما اعتمدنا على المنهج الوصفي وذلك بتعداد كل صلاحيات و اختصاصات السلطة التشريعية.

¹ راجع المادة 112 من القانون رقم 01-16، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² راجع المادة 119 من القانون ذاته.

كذلك المنهج المقارن اين قما بمقارنة بين الدساتير الملغاة مع التعديل الدستوري لسنة 2016. وقد ارتأينا في تقسيم بحثنا هذا الى محورين أساسيين، حيث اعتمدنا على خطة ثنائية تقوم على فصلين، الفصل الأول خصناه لاختصاصات السلطة التشريعية في المجال التشريعي، أما الفصل الثاني لاختصاصات السلطة التشريعية في المجال الرقابي.

الفصل الأول

اختصاصات السلطة التشريعية في المجال
التشريعي

تعد الوظيفة التشريعية في ظل النظام السياسي الجزائري من الاختصاصات الاصلية التي يمارسها البرلمان بغرفتيه المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الامة، والتي تعتبر من اهم الوظائف الدستورية المعبرة عن الارادة الشعبية، بحيث تتمثل هذه الصلاحيات في اعداد النظام الداخلي للبرلمان، بالإضافة لمساهمة البرلمان في اعداد التشريع المالي، وذلك عن طريق التصويت على الميزانية العامة للدولة، الى جانب صلاحياته في التعديل الدستوري. تتجلى الاليات التي يمكن للبرلمان التشريع فيها في المبادرة باقتراح التشريع، ومناقشة القوانين، والتصويت عليها، بالإضافة لإرسال النص النهائي الى رئيس الجمهورية، واخيرا اصدار و نشر القوانين .

إن البرلمان اصبح مقيدا بسبب تراجع دوره في المجال التشريعي، حيث ادى ذلك الى ضرورة تدخل السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية ، وذلك من اجل حصر مجال مبادرة البرلمان في التشريع، وتهميش دوره في المجال المالي، بالإضافة لتقييد دوره في التعديل الدستوري، ضف الى ذلك تحكم السلطة التنفيذية في سير العملية التشريعية، بحيث يعود ذلك الى القيود الواردة على المناقشة والتصويت ،واستحواذ رئيس الجمهورية على سلطتي اصدار ونشر القوانين .

لهذا سوف نتناول في هذا الفصل كل من العملية التشريعية في (المبحث الاول)، ومحدودية الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان في (المبحث الثاني).

المبحث الأول

العملية التشريعية

تعتبر عملية التشريع من الوظائف المنوطة بالبرلمان كمؤسسة دستورية لها السيادة في مجال إعداد القوانين والمصادقة عليها،¹ ووظيفة التشريع اختصاص أصيل للسلطة التشريعية، حيث أن دستور 1989 و 1996 المعدل في سنة 2016 أدرج هذه التسمية بعنوان السلطة التشريعية.² ومن هنا سنتناول في (المطلب الأول) الصلاحيات التشريعية الممنوحة للبرلمان، أما في (المطلب الثاني) اليات ممارسة البرلمان لاختصاصاته التشريعية .

المطلب الأول

الصلاحيات التشريعية الممنوحة للبرلمان

يعتبر التشريع ذلك القانون المكتوب الصادر عن السلطة المختصة بذلك، وهي السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان³ كما يقصد بذلك النطاق المحدد والمحصور ضمن قوائم نصت عليها مواد الدستور، بمعنى أن هذه المسائل تنظم بطبيعتها بموجب قانون أما المواضيع الأخرى لا تدخل في هذا المجال، فلا يستطيع البرلمان أن يشرع فيها لأنها تدخل في دائرة سلطة التنظيم التي تفرد بها السلطة التنفيذية.⁴

¹ منصر نسيم وخالدي حكيمة، المركز القانوني للسلطة التشريعية على ضوء دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 10.

² أولاد الحاج يوسف خديجة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في ظل القانون العضوي 16-12 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2017، ص 8.

³ بوطمينة أحمد و محمد بوعلي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2017، ص 10.

⁴ شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بالفايد، تلمسان، 2012، ص 203.

من هنا نتطرق إلى إعداد النظام الداخلي لغرفتي البرلمان في (الفرع الأول)، ومساهمة البرلمان في إعداد التشريع المالي (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى صلاحية البرلمان في التعديل الدستوري (الفرع الثالث).

الفرع الأول

صلاحيات غرفتي البرلمان في إعداد النظام الداخلي

تنص المادة رقم 03/132 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه:
 " يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامها الداخلي¹ وعليه يجب على كل غرفة من غرفتي البرلمان إعداد الداخلي خاص بها ينظم عملها بإستقلالية عن الغرفة الثانية وفي كل الأحوال يخضع النظام الداخلي لرقابة المجلس الدستوري قبل صدوره².

الفرع الثاني

صلاحية البرلمان في التصويت على الميزانية العامة

إن الاختصاص المالي كان يحتكره الملوك قديما، ثم انتقل تدريجيا لممثلي الشعب عن طريق دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بميزانية الدولة والمصادقة عليها، وهذا ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الجزائري طبقا للمادة رقم 09/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016³، فلا يقبل أي اقتراح يهدف إلى تخفيض الإيرادات وزيادة النفقات إلا إذا كان مرفقا بتدابير حسب نص المادة رقم 139 من نص الدستور⁴.

يقوم البرلمان بالتصويت على الميزانية العامة للدولة ومنح الترخيص للحكومة لتطبيق أحكامها كما يتدخل البرلمان ويصدر القوانين العادية في مجال الضرائب والجبائيات... إلخ.

¹ راجع المادة 03/132 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص 261.

³ راجع المادة 138 الفقرة 9 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

⁴ راجع نص المادة 139 من القانون ذاته.

نجد أن ميزانية البرلمان لا تخضع لأي تعديل من الحكومة ضمانا لاستقلاليتها، فيدرج ضمن ميزانية الدولة دون اعتراض عليها، إلا أنها تخضع لأحكام تشريعية وتنظيمية وفقا لنص المادة رقم 03/02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 الذي يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها¹.

الفرع الثالث

صلاحية البرلمان في تعديل الدستور

ان دستور 1963² عرف مصدرين لاقتراح تعديل الدستور وهو رئيس الجمهورية والبرلمان، الا ان في ظل دستور 1976³ و1989⁴ اصبح هناك مصدر واحد لتعديل الدستور وهو رئيس الجمهورية، باستثناء تعديل دستور 1996⁵ أين أدرج المشرع نصا جديدا أشرك فيه ممثلي الشعب في المبادرة بتعديل الدستور.

نصت المادة 208 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 ، ان لرئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل الدستور بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة، وحسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على الاستفتاء الشعبي خلال 50 يوم الموالية لإقراره⁶.

¹ راجع المادة 3/2 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم به، ج،ر،ج،د،ش، عدد67، الصادرة في 19 نوفمبر 2009.

² دستور 1963، المرجع السابق.

³ دستور 1976، المرجع السابق.

⁴ دستور 1989، المرجع السابق.

⁵ دستور 1996، المرجع السابق.

⁶ راجع المادة 208 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

حسب المادة 211 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه " يمكن ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على استفتاء شعبي"¹.

نصت المادة 210 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمد المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلى رأيه أمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء غرفتي البرلمان."².

المطلب الثاني

آليات ممارسة البرلمان لاختصاصات التشريعية

يعتبر البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في سن القوانين والتصويت عليها، ولهذا نجد أن القانون في الأنظمة الديمقراطية يعتبر تعبيرا عن الإرادة الشعبية، وكذلك نجد أن المؤسس الدستوري قد حدد مجال اختصاص البرلمان.

بما أن الدستور قد وسع من صلاحيات البرلمان فلماذا نجد أن اختصاص البرلمان يمر بعدة مراحل تتمثل في مرحلة المبادرة باقتراح التشريع، ومرحلة المناقشة والتصويت، ومرحلة إرسال النص النهائي إلى رئيس الجمهورية، ومرحلة الإصدار ومرحلة النشر.

¹ راجع المادة 211 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² راجع المادة 210 من القانون ذاته.

الفرع الأول

مرحلة المبادرة باقتراح التشريع

عرفت المبادرة بأنها "حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل المناقشة والتصويت عليه من قبل البرلمان".

لقد قام المؤسس الدستوري الجزائري بتوسيع مجال القانون العادي وأضاف مواضيع أخرى وتم إدخال طائفة القوانين العضوية، ولهذا سوف نتطرق إلى المجال الذي يشرع فيه البرلمان في القوانين العادية (أولا)، والمجالات الأخرى المخصصة له في القوانين العضوية (ثانيا).

أولا- في مجال القوانين العادي

يستوجب للتطرق لمجال القوانين العادية تقديم تعريفا لها (أ)، وكذا دورها في الوظيفة التشريعية (ب)، وذكر نطاق التشريع لهذه القوانين (ج)، وأخيرا اجراءات وضع القوانين العادية (د)

أ- تعريف القوانين العادية

يقصد بالقانون العادي مجموعة القواعد العامة والمجردة التي تسنها السلطة التشريعية للبرلمان في الدولة في حدود اختصاصها المبين في الدستور¹.

ب- دور القوانين العادية في الوظيفة التشريعية

لقد حددت موضوعات القانون بمجالات معينة في الدستور، حيث ميز بين نوعين من الموضوعات فالنوع الأول يختص فيها المجلس الشعبي الوطني بوضع القواعد بصورة تفصيلية، أما النوع الثاني ويقتصر دور المجلس على وضع القواعد العامة أو النظام العام، كما هو الحال بالنسبة للتعليم والصحة والبيئة.... إلخ.²

¹ حميدشي فاروق، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في الدولة القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004، ص 223.

² راجع المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق .

ج- نطاق التشريع بقوانين عادية

لقد عدد المؤسس في تعديل 2016 مجالات القانون العادي بموجب المادة 140 منه، وما يلاحظ عليه أنه قد وسع تعداد مجالاته (أولاً)، وقد وجد من جهة ثانية تدخل في مجالات القانون العادي مع القانون العضوي (ثانياً).

1- توسيع مجالات القانون العادي

لقد عمل المؤسس الدستوري في سنة 2016 على توسيع مجالات القانون العادي بإضافة مجالات أخرى، كما وفي غياب نص دستوري يحضر صراحة مجالاً معيناً للتشريع فيه من طرف البرلمان بقوانين عادية، ومن شأنه توسيع دائرة الاختصاص التشريعي إلى مجالات أخرى شرط أن تفرض بذلك نصوص من الدستور كما نصت عليه المادة 140 من الدستور.

ما يلاحظ على نص المادة أن تعداد مجالات التشريع بقانون عادي جاءت كثيرة أما من حيث نوعية هذه المجالات فإن بعضها تأخذ أهمية أكبر من أن تنظم بموجب قانون عادي ومن ذلك مجال حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.

بالمقارنة بدستور 1996 نلاحظ أن المشرع قد قام بحذف مجالاً ألا وهو المصادقة على المخطط الوطني، وهذا ما جاء به في المادة 140 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري.¹

2- تداخل مجالات القانون العادي مع القانون العضوي

استناداً لما جاء في المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمتعلقة بمجال اختصاص القانون العضوي التي تنص على " إضافة إلى المواضيع المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور سيشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية..... القانون الأساسي للقضاء والتتظيم القضائي."

¹راجع المادة 140، من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

وكذا ما جاء في المادة 140 من الدستور والمتعلقة بمجال اختصاص القانون العادي، والتي تنص على: سيشرع البرلمان بقوانين عادية في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات التالية: القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية.

نجد على ضوء نص المادتين أن البرلمان الجزائري بإمكانه أن يشرع في نفس المجال بواسطة وسيلتين قانونيتين مختلفتين، ومن خلال تفحص النصوص القانونية المتعلقة بهذا المجال، تبين لنا أن كل من مجلس الدولة ومحكمة التنازع قد تمت تنظيمها بموجب قانونين عضويين.

بعكس المحاكم الإدارية التي تمت تنظيمها بموجب قانون عادي.

ميز بين أحكام المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المتعلقة بالقواعد العامة الخاصة بالتنظيم القضائي، وأحكام المادة 141 من نفس الدستور المتعلقة بالتنظيم القضائي حيث جاء في مضمونها ما يؤكد هذا التمييز¹.

د- إجراءات وضع القوانين العادية

تعتبر عملية التشريع من الوظائف الأساسية المنوطة بالبرلمان كمؤسسة دستورية لها السيادة في مجال إعداد القوانين والمصادقة عليها، بما يعكس تطلعات الشعب في مجال تنظيم الحياة العامة للمجتمع في مختلف نواحيه وتتمثل مراحل إعدادها في ما يلي:

1/ اقتراح القانون العادي من طرف النواب

يتمتع نواب المجلس الوطني وأعضاء مجلس الأمة بما يجسد السيادة المكفولة دستوريا لممثلي الشعب في مجال التشريع، والتي جاءت في الباب الثاني من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمبادرة باقتراح التشريع مقيدة بشروط دستورية وأخرى قانونية².

¹راجع المادتين 140-141 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

²خلاف سميرة ولحكيري مريم، الأداء التشريعي للبرلمان الجزائري في دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2015، ص104.

-الشروط المتعلقة بالنصاب

يشترط في اقتراح القوانين لينظر فيه أن يقدمه 20 نائبا أو 20 عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 من التعديل الدستوري 2016¹، وبالتالي إذا كان عدد النواب أصحاب الاقتراح أقل من العدد المطلوب يتم سحب الاقتراح لعدم توفر شرط دستوري، وهذا ما نصت عليه المادة 2/136 من الدستور " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة"².

الشرط المتعلق بمحتوى الاقتراح

هو الشرط الذي نصت عليه المادة 139 من الدستور بقولها: " لا يقبل أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيف الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"³.

- الشروط القانونية

حدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني شروط ومن بينها

- لا تقبل اقتراحات القوانين إلا إذا كانت معللة.
- لا يقبل أي إقتراح قانون يكون محتواه مماثل بمحتوى إقتراح قانون رخصة المجلس من سنة على الأقل ويقرر مكتب المجلس قبول إقتراحات القوانين وفقا لإجراءات والقوانين المنصوص عليها في الدستور والنظام الداخلي طبقا للمادة 70 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.⁴

¹راجع المادة 137 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

²راجع المادة 2/136 من القانون ذاته.

³راجع المادة 139 من القانون ذاته .

⁴راجع المادة 70 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج، ر، ج، د، ش، العدد 46، صادر في 30 جويلية 2000.

2- مرحلة الدراسة والفحص

بعد عملية المبادرة بالقوانين، تحال إقتراحات القوانين على مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، وذلك حسب الحالة ويتم عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة.

يمكن للحكومة واللجنة المختصة تقديم التعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها، وتكون إستنتاجات اللجنة المختصة حول التعديلات المحالة عليها في التقرير التكميلي الذي تعده عند الإقتضاء لهذا الغرض¹.

3- مرحلة المناقشة والتصويت

بعد عملية الفحص يطرح إقتراح التشريع على السلطة التشريعية للمناقشة والتصويت عليه، وهذا حسب المادة 1/138 من الدستور.

حسب الفقرة 2 من المادة 138 أعلاه تنص مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور².

تتم المناقشة والتصويت على مستوى الغرفة الأولى بعد سماع مندوب صاحب الإقتراح وممثل اللجنة على النص المعروض للمناقشة وتنص المادة 29 من القانون العضوي رقم 99-02 وهو قانون ملغى على ثلاث إجراءات خاصة بمناقشة النصوص القانونية وهي التصويت مع المناقشة العامة وهو الإجراء العادي لدراسة إقتراحات القوانين والقاعدة العامة في مجال صناعة التشريع، ويليهما التصويت مع المناقشة المحددة ولا يتم اللجوء إليه إلا في حالات محددة تستوجب ذلك، وأهو عبارة عن طريق تصويت في نطاق محدد بموجب قرار صادر عن مكتب المجلس الشعبي الوطني وبناء على طلب

¹مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، الطبعة الثالثة، دار هومه للنشر و التوزيع، الجزائر، 2008، ص126.

²راجع المادتين 137 و 2/138 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

الحكومة أخذ رأي هيئة التنسيق بالمجلس.¹ وأخيرا إجراء هذا التصويت بدون مناقشة طبقا للمادة 32 من القانون العضوي السابق، يتم اللجوء إلى التصويت بدون مناقشة في حالة عرض رئيس الجمهورية على كل غرفة الأوامر التي أصدرها، وذلك بغرض المصادقة عليه حتى لو كانت الأوامر قد صدرت ونفذت فإن سلطة كل غرفة تنحصر في التصويت بالقبول أو الرفض، دون إمكانية إدخال أي تعديل إلا بموافقة الحكومة.²

تنص المادة 52 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني³ على أنه "لا يصح تصويت المجلس الشعبي الوطني إلا بحضور الأغلبية المطلقة 50% +1".⁴

أما المناقشة والتصويت على مستوى الغرفة الثانية بعد المناقشة والتصويت على مستوى الغرفة الأولى تعرض الحكومة على الغرفة الثانية النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، وتناقشه وتصادق عليه، وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول إجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر يوما، لإقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر يوما، و في حالة إستمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة

¹ قانون عضوي رقم 99-02 مؤرخ في 8 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وكذا بين الحكومة، ج،ر،ج،ج، العدد 15، الصادر في 9 مارس 1999 (ملغى).

² راجع المادة 29 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

³ راجع المادة 52 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

⁴ راجع المادة 25، المرجع نفسه.

يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه، ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني¹.

ثانيا- في مجال القوانين العضوية

لقد منح الدستور للبرلمان الإختصاص التشريعي في مجال القانون العضوي، ولبيان هذا المجال التشريعي سوف نعالج ذلك في عدة نقاط و هي:

أ/ تعريف القوانين العضوية

يقصد بالقوانين العضوية مجموعة من القوانين التي تسنها وتصدرها السلطة التشريعي بإعتبارها السلطة المختصة والمخولة دستوريا، وتتضمن هذه القوانين مجالات ومسائل محددة مسبقا تبعا للدستور، ووفق إجراءات خاصة ومعقدة ومتميزة عن تلك المتبعة في التشريعات العادية، تعتبر القوانين العضوية من القواعد المكملة للدستور، وتحل المرتبة الثالثة بعد الدستور الذي يحتل قمة الهرم ثم تليها المعاهدات الدولية كمرتبة ثانية، دسترت الجزائر لأول مرة القوانين العضوية بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996².

ب- دور القانون العضوي في الوظيفة التشريعية

يتجلى دور القانون في الوظيفة التشريعية من خلال مظهرين مظهر فني يتمثل في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية، مما يضمن حماية أكبر المؤسسات الدستورية التي يشرع فيها بقوانين عضوية، هذه الأخيرة تعتبر أكثر إستقرار منه من القوانين العادية، لأنها تأتي في مرتبة أسمى من القوانين العادية وتخضع في وضعها لإجراءات خاصة حسب المادة 141 من الدستور³.

¹بوضياف عمار، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في النظرية العامة للقانون وتطبيقه في التشريع الجزائري، دار ربحانة، الجزائر، د.س.ن، ص146.

²بلقضي مراد وبوعامرة سميحة، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية "بين ضرورة التوازن وواقع الهيمنة"، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص: قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميره، بجاية، 2015، ص12.

³راجع المادة 141 من القانون رقم 16-01، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

أما المظهر الثاني فهو مظهر سياسي هدفه الحد من صلاحيات البرلمان، فينظر إلى التجربة الدستورية التي مرت بها الجزائر نجد أن هذا الهدف كان مبتغى من الأول.

ج- نطاق التشريع بقوانين عضوية

لقد كرس الدستور الجزائري مبدأ الثنائية البرلمانية، ويتشكل البرلمان بموجبها من غرفتين يمارس البرلمان صلاحياته التشريعية في الميادين التي خصصه له الدستور ومنها مجالات القوانين العضوية¹.

1- حصر مجالات التشريع بقوانين عضوية

حدد المؤسس الدستوري الجزائري مجالات التشريع بقوانين عضوية في التعديلات الدستورية لسنة 2016 فالمادة 141 منه نصت على هذه المجالات .

من خلالها نلاحظ أن المادة قد حددت المجالات الهامة تمس تنظيم السلطات العمومية وهي تتعلق بالمؤسسات السياسية والدستورية خاصة.

2- إنفراد بعض مجالات التشريع بقوانين عضوية

إضافة إلى تلك المجالات المحددة في المادة 141 من الدستور، أفرد المؤسس الدستوري مجموعة من المواد جاءت متفرقة في الدستور²، ولما تكتسب هذه النصوص من أهمية كبيرة في مجالات هامة وحساسة تتعلق بالمؤسسات السياسية العليا في الدولة، مثل تنظيم حالة الحرب والحصار حسب المادة 110 من الدستور وحالة الطوارئ حسب المادة 106 حيث حدد بموجب قانون عضوي³.

نجد المواد 118 و 119 و 120⁴ من الدستور أشاروا إلى كيفية إنتخاب النواب، وإنتخاب أعضاء مجلس الأمة، أو تعيينهم وشروط قابليتهم للإنتخاب، وحالات التنافي ونظام التعويضات

¹ خلاف سميرة و لحكري مريم، الأداء التشريعي للبرلمان الجزائري في دستور 1996، المرجع السابق، ص 81.

² راجع المادة 141 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ راجع المادتين 110 و 106 من القانون ذاته.

⁴ راجع المواد 118 إلى 120 من القانون ذاته.

البرلمانية بموجب قانون عضوي وكذلك المادة 125 من نفس الدستور¹، أشارت إلى الحالات التي يقبل فيها البرلمان إستقالة أحد أعضائه بموجب قانون عضوي، بالإضافة إلى المادة 129² الذي يحدد قانون عضوي شروط إستخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعدة، ونجد المادة 131³ تشير إلى أن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة يحددها قانون عضوي، ويحدد هذا الأخير ميزانية الغرفتين وكذا المادة 172 من الدستور تشير إلى أن تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم وإختصاصاتهم الأخرى يكون بموجب قانون عضوي⁴.

الملاحظ من هذه المواد التي جاءت متفرقة في الدستور، هو أن المؤسس الدستوري وضع حاجزا آخر أمام السلطة التشريعية من خلال تثبيت أسلوب القانون العضوي محاولة كبح إرادة البرلمان للتححرر من القيود الملقاة على عاتقه بفعل الدستور والتي يبدو أنها ظهرت غير كافية، وما يؤكد فيه المؤسس الدستوري هو قيام السلطة التنفيذية بمجرد المصادقة على التعديل الدستوري اعداد بعض القوانين العضوية.

د- إجراءات وضع القوانين العضوية

ان مجال القانون العضوي يشرعه البرلمان كأصل، وإستثناءا قد تحل السلطة التنفيذية محل السلطة المختصة.

1- مراحل إعداد القوانين العضوية

يمر القانون العضوي في إعداده بعدة مراحل، هذه الأخيرة هي الطريق الأصيل في التشريع وتتمثل في مرحلة المبادرة ومرحلة الفحص.

¹راجع المادة 125 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

²راجع المادة 129 من القانون ذاته.

³راجع المادة 131 من القانون ذاته.

⁴راجع المادة 172 من القانون ذاته.

- مرحلة المبادرة بالقانون

إن المبادرة تلعب الدور الأساسي في العملية التشريعية التي يتولد عنها القانون، ولقد اختلف فقهاء القانون الدستوري في وضع تعريف لمرحلة المبادرة بالتشريع، إذ يرى البعض أن المبادرة هي العمل الذي يرسم الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه، ويرى البعض الآخر بأنها المرحلة التي تقدم للتشريع مادته فيصبح البرلمان ملزماً بان يفصل فيه بالقبول أو الرفض¹.

كما أن المبادرة في التشريع مبنية على مبدأ ازدواجية عملية المبادرة بالتشريع من حيث الهيئات المخولة لها المبادرة، فهي حق دستوري مخول لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية حسب نص المادة 1/136 من الدستور " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين..! كما تجدر الإشارة إلى أن هناك طريقتين للمبادرة طريق مباشرة أو طريق غير مباشرة.

• الطريق المباشر للمبادرة بالقانون العضوي

إن إقتراح القانون لا يكون قابلاً للمناقشة أمام البرلمان، إلا إذا كان مقمداً من طرف 20 نائباً أو 20 عضواً من مجلس الأمة وهذا ما نصت عليه المادة 2/136 من الدستور².

إن اقتراح القانون محدد بقيود سواء من حيث النصاب المقدر، أو من حيث الإجراءات الممثلة في إمكانية الاعتراض من طرف اقتراح القوانين إذ كان يدخل في سياق المادة 139 من الدستور³، والملاحظ أنه حتى يتم قبول اقتراح القانون، يجب أن يرفق ببيان أسباب تبرز عرضه للمناقشة، وكذلك أن يحرر في شكل مواد وهذا ما نصت عليه المادة 20 من القانون العضوي (99-02)⁴.

¹بوضياف عمار، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في النظرية العامة وتطبيقاته في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص118.

²راجع المادة 136 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³راجع المادة 139 من القانون ذاته.

⁴راجع المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

• الطريقة غير المباشرة للمبادرة بالقوانين العضوية

المقصود منه اقتراح تغيير جزئي لنص يتم إيداعه لدى مكتب اللجنة البرلمانية المختصة، بغرض التصويت عليه وفق إجراءات محددة ومنظمة، ولعل الغاية من ممارسة هذا الحق هي الوصول إلى تعديل وتغيير النص المناقش والوصول بالمقترح إلى التصويت والمصادقة عليه في الجلسة العامة¹.

فالتعديل يعد كيفية من كفاءات المبادرة التشريعية بصفة عامة ونجد أن الهيئات المخولة لها ممارسة هذا الحق، وهي كل من اللجنة المتساوية الأعضاء ونواب المجلس الشعبي الوطني بالإضافة إلى الحكومة، غير أن التعديل لا يتم إلا بمراعاة جملة من الشروط، وذلك عند عرض أي تعديل على النص موضوع المناقشة حسب المادة 128 من القانون العضوي رقم 99-02².

- مرحلة الفحص

بعد عملية المبادرة تودع اقتراحات القوانين على مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف 20 نائبا على الأقل و 20 عضوا في مجلس الأمة مصحوبة ومدعمة بأسباب وتوقيعات أصحابها وتعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حيث تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة، وتودع كل المشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني وذلك حسب المادة 137 من نفس الدستور³.

2- الرقابة على دستورية القوانين العضوية

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين وسيلة أساسية لضمان احترام الدستور من طرف السلطات العمومية وطبيعة الجهاز الذي يقوم بهذه المهمة يختلف من دولة إلى أخرى فقد يكون ذو طابع سياسي أو قضائي، والداستير عادة ما تحدد طبيعة هذا الجهاز من خلال النصوص المؤسسة له.

¹ خلاف سميرة و لحكري مريم، الأداء التشريعي للبرلمان الجزائري في دستور 1996 ان المرجع السابق، ص 89.

² راجع المادة 128 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

³ راجع المادة 137 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

أما باستقراء نصوص الدستور الجزائري فإنه قد تبنى الرقابة الدستورية ذات الطابع السياسي بتنظيم ذلك في الباب الثالث تحت عنوان الرقابة و مراقبة الانتخابات والمؤسسات الاستشارية في الفصل الأول بعنوان الرقابة ويضطلع المجلس الدستوري بممارسة هذه الرقابة¹.

- وجوبية الرقابة الدستورية

نصت الفقرة 3 من المادة 141 من الدستور على ما يلي: " يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره"².

والملاحظ أن الرقابة على دستورية القوانين العضوية تعالج من ناحيتين، الأولى يتولى المجلس الدستوري خلالها دراسة القوانين العضوية من الناحية الشكلية، حيث يتأكد إتباع إجراءات المصادقة عليها من طرف البرلمان، الثانية يتولى المجلس الدستوري من خلالها دراسة القوانين العضوية من الناحية الموضوعية بداية من العنوان إلى المواد الختامية، فيظهر المجلس مدى مطابقتها لأحكام الدستور وهذا بناء على إخطار من رئيس الجمهورية وذلك حسب المادتين 2/186، والمادة 1/187 من الدستور³، ويكون الإخطار بموجب رسالة موجهة إلى رئيس المجلس الدستوري لإبداء رأيه حسب المادة 8 من النظام الداخلي للمجلس الدستوري الصادر في سنة 2012.

من ثمة تسجل الرسالة لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطارات وسيلة إشعارية استعلامية ويبين التاريخ في هذا الأخير بدء سريان الأجل المحدد بعشرين يوم، ويشعر المجلس الدستوري بعد ذلك في مراقبة النص المعروض عليه أو مراقبة دستورية ، ويقوم رئيس المجلس الدستوري في المدة التي يتعين عليه الحكم بمطابقة مع الدستور بمطابقة أو عدم مطابقة النص مع الدستور⁴.

¹ لعلم رشيدة، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 40.

² راجع المادة 141 الفقرة 3 من القانون رقم 16-01، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ راجع المادتين 186 و187 من القانون ذاته.

⁴ راجع المادة 8 من النظام الداخلي المحدد لعمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 16 أبريل 2012، ج، ر، ج، ج، عدد 26، المؤرخ في 3 ماي 2012.

يعين مقرر أو أكثر من بين أعضاء المجلس الدستوري، وتكمن مهام هذا المقرر في جمع المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف المكلف به وتحضير مشروع الرأي كما يمكنه اللجوء إلى خبير، وبعد انتهاء المقرر من عمله يقوم بتسليم نسخة من الملف إلى رئيس المجلس الدستوري، وإلى كل عضو مرفق بالتقرير حسب المادة 16 من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري.

يجتمع المجلس الدستوري بناء على استدعاء من رئيس المجلس الدستوري مع الإشارة بأن أعضاء المجلس الدستوري هم 09 أعضاء ثلاثة أعضاء منهم معينين من طرف رئيس الجمهورية من بينهم الرئيس وعضوين من المجلس الشعبي الوطني وعضوين من مجلس الأمة عضو من المحكمة العليا وعضو من مجلس الدولة.

تكون مداورات المجلس الدستوري سرية ومغلقة، ويتولى الأمين العام قلم الجلسات ويوقع الأعضاء الحاضرون على ما توصلوا إليه في الاجتماع وكاتب الجلسة ومحاضر جلسات المجلس الدستوري، ولا يجوز أن يضطلع عليها إلا أعضاء المجلس الدستوري، ويوقع الأعضاء ورئيس المجلس الدستوري أعماله ويسجلها الأمين العام ويتولى إدراجها في الأرشيف والمحافظة عليها طبقاً للتشريع المعمول به ويصدر بالغة العربية وفقاً للمدة المحددة، ويبلغ إلى رئيس الجمهورية وترسل آراء المجلس الدستوري إلى الأمين العام للحكومة ينشرها في الجريدة الرسمية¹ حسب المواد 47-29 من نفس النظام الداخلي المحدد لعمل المجلس الدستوري .

ينجم عن هذه الرقابة إصدار المجلس الدستوري الرأي منقحا للقانون العضوي المخاطر به أو آراء لاغية لقانون العضوي إلغاء كلياً تستبعد مطابقتها للدستور .

¹راجع المواد من 16 إلى 29 من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري، المرجع السابق.

الفرع الثاني

مرحلة مناقشة مشاريع القوانين والتصويت عليها

بعد إيداع مشاريع القوانين الصادرة عن الحكومة أو إقتراحات القوانين التي يقدمها النواب بموجب المادة 136 من الدستور¹، والمادة 21 من القانون العضوي رقم 99-02، يتم دراسة النص من قبل اللجنة المختصة ثم تليها المناقشة في الجلسة العامة².

أولاً- دراسة النص من قبل اللجان الخاصة

تقوم اللجنة المختصة بدراسة المشروع أو إقتراح القانون المقدم من طرف ممثلي الحكومة أو النواب إذا كان مشروع أو إقتراح، حيث تسمح لهم اللجنة كمرحلة أولية وبعدها تقوم بدراسة التعديلات المقدمة والمطروحة عليها كمرحلة ثانية.

فالمرحلة الأولى تخصص لدراسة مفصلة لمشروع أو إقتراح قانون وغالبا ما تستهل اللجنة أشغالها بالإستماع إلى ممثل الحكومة عندما يكون النص المعروض للمناقشة هو مشروع قانون اما إذا كان إقتراح قانون فإن اللجنة سوف تسمع إلى ممثل النواب.

كما يمكن للجنة إستدعاء خبراء أو شخصيات ترى بأنها كفيلة لتقديم توضيحات حول النص موضوع الدراسة، وعلى إثر هذه الدراسة يتم إعداد التقرير التمهيدي لعرضه على اللجنة للمصادقة عليه، ثم يرسل رئيس اللجنة هذا التقرير إلى مكتب المجلس ليتم طبعه وإرسال نسخة منه إلى الحكومة ثم توزيعه على كافة النواب، ثم يفتح أجل إيداع التعديلات كتابيا حيث تقدم مهلة 3 أيام للنواب لإيداع التعديل، وهذا ما اكدته المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني³.

غير أن هذا الأجل لا ينطبق على التعديلات التي تقدمها الحكومة واللجنة المختصة في الموضوع، كما يمكن أيضا للحكومة أو لمندوب أصحاب إقتراح قانون أو مكتب اللجنة التي درست النص أن يقدم تعديلات شفوية خلال الجلسة العامة، وفي حالة عدم إيداع اللجنة تقريرها في الشهرين

¹ راجع المادة 136 من القانون رقم 16-01، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² راجع المادة 21 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

³ راجع المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

الموالمين للشروع في دراسة النص المحال عليها، يمكن للحكومة أن تطلب تسجيله في جدول الأعمال بعد موافقة مكتب المجلس.

يحق لرئيس المجلس الشعبي الوطني ونوابه حق حضور جلسات اللجان دون التمتع بحق التصويت، وتصح مناقشة اللجان مهما كان عدد الحاضرين فيها، إلا أن عملية التصويت تستوجب حضور أغلبية الأعضاء¹.

أما المرحلة الثانية تختص بدراسة التعديلات والبت فيها، يعتبر التعديل أهم عنصر في مرحلة مناقشة القانون لأنه الوسيلة الوحيدة المتبقية للبرلمانيين في وضع القانون، كما يمكن للجنة خلال هذه الدراسة إدخال تعديلات أخرى وتختتم النص المحال عليها بالمصادقة على التقرير التكميلي، وعندئذ يتم طبع هذا التقرير وتوزيعه على النواب وتبليغه للحكومة ويسجل هذا النص في جدول الأعمال².

نصت المادة 26 من القانون العضوي رقم 99-02، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا الوظيفة بينهما وبين الحكومة .

يمكن أن يسجل في جدول الأعمال الجلسات مشروع أو إقتراح قانون لم تقدم اللجنة المحال إليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في الدراسة، بناءً على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة³.

ثانياً - مناقشة النص في الجلسة العامة

بعد التطرق لعملية المناقشة والتصويت على مستوى اللجان المختصة، سوف نتطرق إلى إجراءات سير هذه العملية على مستوى الجلسات العامة.

¹ راجح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008، ص58.

² المرجع نفسه، ص59.

³ راجع المادة 26 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

أ/ المناقشة

تتم إفتتاح الجلسة العامة للمجلس لمناقشة النص مادة مادة، وقد يتخذ أسلوب المناقشة المحدودة في دراسة المشاريع وإقتراحات قوانين، وقد يحدث أن يتم التصويت على بعض النصوص بدون مناقشة في حالة معينة، كما هو الشأن بالنسبة للأوامر الرئاسية الصادرة من رئيس الجمهورية كما أن هناك حالات تعرض فيها النصوص القانونية لعملية التصويت دون مناقشة¹

ب/ التصويت

تكون عملية التصويت على المبادرات التشريعية بدءا بالمواد التي قدمت بشأنها تعديلات، ثم يتم التطرق إلى المواد المعدلة في التقرير الأول ثم يتم التطرق إلى المواد التي لم يطرأ عليها أي تعديل، ويعرض النص كاملا للتصويت عليه.

وتتم عملية التصويت في النظام الجزائري على مستوى غرفتي البرلمان وتكون عادة هذه العملية برفع اليد².

1- شروط عملية التصويت

يشترط لصحة عملية التصويت بالمجلس الشعبي الوطني حضور أغلبية النواب في الجلسة أثناء التصويت وفي حالة لم يكتمل النصاب القانوني سوف تعقد جلسة ثانية بعد ستة ساعات على الأقل و اثني عشر ساعة على الأكثر، حسب المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس³.

2- أساليب عملية التصويت

هنالك عدة اساليب من بينها التصويت مع المناقشة العامة

¹ بوجمعة لونيس، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2006، ص 17.

² بلفقصي موراد و بوعمارة سميحة، المرجع السابق، ص 23.

³ راجع المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

هو الإجراء العادي لدراسة المشاريع و اقتراحات القوانين،¹ وتتم هذه العملية بالاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم يفتح المجال للمتدخلين حسب ترتيبهم لمناقشة المشاريع المقدمة من طرف الحكومة.

أما بخصوص اقتراحات القوانين فيتم الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة قبل أن يفتح المجال للنواب المتدخلين مع تحديد المدة الزمنية لكل متدخل ليتم التصويت علي النص الكلي أو مادة مادة².

- التصويت مع المناقشة المحدودة

نصت المادة 37 من القانون العضوي رقم 99-02" يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب إقتراح القانون.

لا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة.

خلال المناقشة مادة مادة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ومندوب أصحاب إقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوبو أصحاب التعديلات³.

- التصويت بدون مناقشة

إن هذا الإجراء يطبق على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، ولا يمكن تقديم أي تعديل على هذه الأوامر من طرف النواب.

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة، وهذا ما نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 38 من القانون العضوي رقم

¹ رايح سعاد، المرجع السابق، ص59.

² بوجمعة لونيس، المرجع السابق، ص22.

³ راجع المادة 37 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

99-02 يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة.¹

الفرع الثالث

مرحلة إرسال النص النهائي إلى رئيس الجمهورية

يرسل رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون 10 أيام، ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة بهذا الإرسال المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.²

الفرع الرابع

مرحلة الإصدار

يصدر رئيس الجمهورية القوانين في أجل أقصاه 30 يوم ما عدا في حالة طلبه قراءة ثانية أو عند إخطار المجلس الدستوري بالنص المصادق عليه.

الفرع الخامس

مرحلة النشر

يكون إصدار القوانين بنشرها في الجريدة الرسمية، ويرمي ذلك إلى إعلام الناس بوجود القانون وسريانه حيث تنص المادة 4 من القانون المدني الجزائري على مايلي: " تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.."³.

إبتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوما كاملا من تاريخ نشرها في النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة، وبشهاد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة.

¹ راجع المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

² راجع المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

³ راجع المادة 4 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.

المبحث الثاني

محدودية الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان

يعتبر البرلمان الجهة المختصة بوضع التشريع باعتباره المعبر عن الإرادة الشعبية، وهذا الاختصاص يؤول إليه بموجب الدستور، إلا أن البرلمان لم يعد ينفرد بوظيفة التشريع وذلك بسبب عدم قدرته على حل الإشكالات التي شهدتها العالم خاصة مع بداية القرن العشرين وما خلفته الأزمة الاقتصادية والحرب العالمية الثانية،¹ كل هذه العوامل ساهمت في تراجع مكانة البرلمان في القانون الدستوري وما ترتب عنه ذلك من ضرورة تدخل السلطة التنفيذية ومنه تعزيز مكانتها وتقويتها على حساب السلطة التشريعية، ولسد الفراغ الذي تركه نقص الخبرة وانعدام الكفاءة في هذه الأخيرة بالإضافة إلى سمت البطء التي يمتاز بها العمل البرلماني الذي أصبح من الصعب عليه مواكبة التطور الحاصل في مختلف المجالات مما سبق ونتيجة لذلك جعل مجال التشريع المخول للبرلمان مجالاً محدداً ومحصوراً (المطلب الأول) ضف إلى ذلك التحكم التنفيذي في سير العملية التشريعية والذي هو تقييد البرلمان في العملة التشريعية (المطلب الثاني).²

المطلب الأول

حصر مجالات التشريع المخصصة للبرلمان

يمارس البرلمان الجزائري صلاحيته التشريعية في المجالات المخصصة له دستورياً عن طريق التشريع بقوانين عادية وأخرى عضوية، لكن في ميادين ومجالات خصصتها له أحكام عديدة من الدستور، إلا أن هذا الاختصاص التشريعي المخول للبرلمان في إطار هذه المجالات يقتصر على وضع القواعد والمبادئ العامة فقط، دون التطرق إلى التفاصيل أو الجزئيات وهذا من شأنه أن يجعل المجال واسعاً أمام السلطة التنفيذية من خلال ما تصدره من نصوص تنظيمية.

¹ شريط وليد، (إصلاح الأحكام الدستورية النازمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر)، دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري، مجلة المجلس الدستوري، العدد الثالث، 2014، ص 80.

² بلقفي مراد و بوعمار سميحة، المرجع السابق، ص 27.

وبناء عليه فتحديد المجال التشريعي أدى إلى تقليص دور السلطة التشريعية وتجسيم سلطاتها في مجال وضع القانون بغية التقليل من اللجوء إليها حتى لا تعرقل سير عمل السلطة التنفيذية، لاسيما سلطة رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر.

ولهذا سوف نتطرق إلى قيد مجال المبادرة البرلمانية في التشريع (الفرع الأول)، وتهميش البرلمان في المجال المالي في (الفرع الثاني)، وتقييد البرلمان في التعديل الدستوري (الفرع الثالث)¹.

الفرع الأول

حصر مجال مبادرة البرلمان في التشريع

بالرغم من أن سلطة التشريع منحت للبرلمان بإعتباره ممثل الشعب إلا أن هناك قيود تفرض على البرلمان أثناء قيامه بالعملية التشريعية مما جعل مجال السلطة التشريعية محصورة سواء من حيث الزمان (أولا)، أو منحيت الموضوع (ثانيا)².

أولا- من حيث الزمان

بالعودة إلى دستور 1996 في مادته 118 فقرة 1 نجد أن البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين في كل سنة حسب الدستور.³

يتضح من خلال ما سبق أن الدورات العادية التي يعقدها البرلمان لا تتجاوز ثمانية (8) أشهر كحد أدنى ولذلك فالأربعة (04) أشهر المتبقية يستغلها رئيس الجمهورية في صالحه للتشريع عن طريق الأوامر في كل الميادين.

أما في ظل التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 نلاحظ ان المؤسس الدستوري قد ألغى دورتين البرلمان حيث أصبحت دورة واحدة وهذا ما نص في المادة 135 فقرة 1 من القانون رقم

¹ بوطمينة أحمد و بولي محمد، المرجع السابق، ص36.

² بابيو فارس وباكلي بشير، التشريع بين الإختصاص الأصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الجامعات الاقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، صص 26، 27.

³ راجع المادة 118 من دستور 1996، المرجع السابق.

16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016" يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشر (10) اشهر على الاقل وتبتدى في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر".

الملاحظ من خلال إطلاع على هذه المادة 135 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد ان إجتماع البرلمان خلال دورة واحدة والتي لا تعطي سنة كاملة والمتمثلة في (10) عشرة أشهر، وهذا ما يمنح لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع في المدة المتبقية المتمثلة في شهرين (2)، وهذا يعتبر قيدا لرئيس الجمهورية وإمتيازاً للبرلمان وهذا بعد ان قام المؤسس الدستوري بتقليص المهلة الممنوحة لرئيس الجمهورية في التشريع إلى شهرين(02).¹

ثانياً- من حيث الموضوع

يعتبر التشريع مجال مخصص للبرلمان وخاصة مع التطور الذي عرفته الدول الحديثة، ولكن بالرغم من ذلك ظهر عجز في بعض البرلمانات التي أثبتت أن البرلمان ليس له سلطة مطلقة في المجال التشريعي، وهذا راجع إلى القيود التي تمارسها السلطة التنفيذية عليها.

بالرغم من التعديلات التي جاء بها دستور 1996 والتي خالف بها الدساتير السابقة وخاصة ما يتعلق بالسلطة التشريعية كإنشاء غرفة ثانية (مجلس الأمة) وتوسيع مجال القانون العادي وإضافة نظام القوانين العضوية ، إلا أن ذلك لم يشفع للبرلمان في حماية مجاله المقيد، ولذلك يمكننا القول لو كان فعلاً للبرلمان سيادة سيفرض سيطرته على أي مادة يشرع فيها.²

إذ كان المؤسس الدستوري في نص المادة 122 من دستور 1996، على تعداد المجالات التي يشرع بها البرلمان بموجب قوانين عادية والتي تحددها في ثلاثين (30) مجال وهذا ما يثبت بأنه قام بتقييد البرلمان، ولم يمنح له صلاحيات واسعة للتشريع في مجال القوانين العادية، بالإضافة إلى القيود الواردة على السلطة التشريعية بالتشريع في القوانين العادية. نجد أيضاً المؤسس الدستوري قد قيد البرلمان بالتشريع في مجال القوانين العضوية والتي جاءت محصورة في المادة 141 من

¹راجع المادة 135 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

²بايبو فارس و باكلي بشير، المرجع السابق، ص 27.

الدستور الحالي، حيث حددها في سبعة (7) مجالات فقط أي أن للبرلمان الحق في المبادرة بالتشريع في مجال القوانين العضوية التي حددها له المشرع في الدستور¹ ، لقد قام المؤسس الدستوري بحصر حق المبادرة بالقوانين لكل من الوزير الأول والنواب حيث لم يمنح هذا الحق إلى مجلس الأمة بالرغم من أن هذا الأخير يملك الكفاءة والقدرات اللازمة للقيام بالمبادرة بإقتراح القوانين وهذا ما نص عليه في المادة 136" لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين"².

بالمقارنة بما جاء في التعديل الجديد للدستور في سنة 2016 وبعد إستقراء المواد المتعلقة بالقوانين العادية والقوانين العضوية، نجد أن المؤسس الدستوري زاد من حصر مجالات التشريع الممنوحة للبرلمان في القوانين العادية حيث قام المشرع بحذف مجال آخر اين حددها بتسعة وعشرون (29) مجالاً، بينما كانت محددة بثلاثين (30) مجالاً في ظل دستور 1996، وهذا ما يؤكد أن المؤسس الدستوري زاد من تضيق المجال الممنوح للبرلمان في التشريع في القوانين العادية، وهذا ما تؤكده المادة 140 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

من حيث القوانين العضوية فنجد نفس الإشكال لأن المؤسس الدستوري زاد من حصر هذا المجال أين قام بحذف مجال آخر مقارنة بما قبل التعديل أين كانت تتمثل في (7) مجالات وأصبحت في التعديل الأخير ستة (6) مجالات فقط وهذا ما تؤكده المادة 141 منه³.

الجدير بالذكر أن المؤسس الدستوري قد منح حق المبادرة بالقوانين لمجلس الأمة خلافا لما جاء به دستور 1996 أين قام بحصر المبادرة بين الوزير الأول والنواب فقط، وهذا ما نص به في المادة 136 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016" لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

¹ راجع المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري 2016، المرجع السابق.

² راجع المادة 136 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ راجع المادتين 140 و 141 من القانون ذاته.

هكذا يتضح مدى تقييد الدستور لوظيفة البرلمان التشريعية عن طريق التقنيات القانونية المذكورة¹.

الفرع الثاني

تهميش البرلمان في المجال المالي

بالنسبة لدور البرلمان في المجال المالي فهو يعرف أوضح صور انحصاره نتيجة تهرب الحكومة من قانون المالية المصادق عليه بتقنياتي قانون المالية التكميلي، وكذا تحويل الإعتمادات، بالإضافة إلى إنعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة، أو ما يعرف بتسوية الميزانية².

أولاً- إحتكار الحكومة للمجال المالي

ان الحكومة تضطلع بمهمة التسيير والتنفيذ فهي تحتكر مجال قانون المالية، إذ بمفردها تقوم بتحضير مشروع قانون المالية على مستوى دوائرها الوزارية من دون مساهمة البرلمان في ذلك، ولها أن تضع كل الترتيبات التي تراها مناسبة لتنفيذ برنامجها، وبإمكانها إدراج أية نفقات ترغب فيها وتوزيع الإيرادات بالطريقة التي تتاسبها.

بينما دور البرلمان لا يتعدى المناقشة المحدودة زمنيا لضرورة التصويت في أجل معين مسبقا، وإلا تدخل رئيس الجمهورية وأصدر قانون المالية بأمر مؤكداً بذلك عدم وجود ميدان لا تطله السلطة التنفيذية³.

أ/ تحكم الحكومة في إعداد قانون المالية

قانون المالية تقليديا هو قانون موازنة الدولة، وهذا المصطلح الأخير ظهر للمرة الأولى في مطلع القرن التاسع عشر، وتحديدًا في القانون الفرنسي الصادر عام 1862، ليحول إلى قانون المالية

¹راجع المادة 136 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

²خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص ص 156، 157.

³المرجع نفسه، ص 439.

بموجب الأمر الصادر في 2 جانفي 1959،¹ فالموازنة العامة هي وثيقة تحدد ما تعتمزم الدولة إنفاقه وبيان مفصل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الإنفاق ومصادر الحصول عليها وتحدد بوضوح السياسة المالية للدولة وتعد وسيلة لتحقيق أهداف السياسة الإقتصادية وتنفيذ مخططات وتوجهات الدولة، عما عرفها الأستاذ عبد المجيد جبار بأنها وثيقة يتم بمقتضاها ترخيص النفقات والإيرادات السنوية للدولة وهي تحدد بصفة عامة ما ستكون عليه سياسة الدولة بالنسبة لسنة ما.²

فالقاعدة العامة أن الموازنة تحدد لمدة سنة مقبلة وهذا مايميزها عن الحساب الختامي الذي يعبر عن إيرادات ومصروفات الدولة خلال السنة المنصرمة وتقوم الموازنة العامة على المبادئ التالية:

- مبدأ السنوية

الموازنة تعد صكا تشريعيا تقدر فيه نفقات الدولة وواراداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق ، فالإجازة ممنوحة للسلطة التنفيذية لسنة مالية ينتهي مفعولها بانتهاء السنة، وعلى الحكومة أن تعود مجددا للبرلمان لإقرار موازنة السنة الموالية.

- مبدأ الشمولية

يجب أن تشمل الموازنة العامة على جميع إيرادات ونفقات الدولة خلال السنة المالية شفافية كاملة.

- مبدأ الوحدة

ويقضي هذا المبدأ أن تظهر كافة عناصر الإيرادات والنفقات العامة في بيان واحد دون تشتتها في بيانات مختلفة لتسهيل عرضها ومناقشتها وتوضيح المركز المالي ككل، وأيضا تجنيب الباحث أو الدارس إجراءات التسويات الحسابية ، إلا أن دولا كثيرة لا تطبق هذا المبدأ إذ توجد لها بيانات ملحقه وتفتح عددا من الإعتمادات في صناديق خاصة خارج الموازنة العامة.

¹JEAN Claud Martinez/ Pierre Dimalta, droit budgétaire, 3^{eme} édition, L-I-T-E-C , (libraire de la cour de casation), Paris, 1999, p p. 158.

²خرباشي عقيلة ، المرجع السابق، ص ص 440، 441.

- مبدأ عدم التخصيص

أي عدم تخصيص نوع معين من الإيرادات لإنفاق محدد بذاته، كما لو خصص إيراد الرسوم الجامعية لتغطية المصروفات الخاصة بالجامعة فقط.

- مبدأ التوازن

معناه تحقيق التوازن بين الإيرادات العامة وجملة النفقات العامة لكن يمكن عدم تحقيق هذا المبدأ نظرا لإختلاف الحالة الإقتصادية للدولة من سنة لأخرى¹.

ب/ المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان

تكتسي الميزانية العامة للدولة طابع قانون المالية من الناحية الشكلية بعد مناقشتها والتصويت عليها وإقرارها من طرف البرلمان، ودرج النظام الجزائري على تقديم قانون مشروع المالية إلى البرلمان في الدورة الخريفية وهنا نرى أنه كان من المستحسن عرضه في الدورة الربيعية تأهبا للدخول الإجتماعي وهو ما تأخذ به بعض الدول كمصدر، ورغم الأهمية البالغة التي يكتسبها قانون المالية، إلا أن دور البرلمان فيه يبقى ضعيفا حتى بعد مرحلة الإعداد للأسباب التالية:

1- دراسة مشروع قانون المالية يتم برعاية الحكومة التي تتواجد في كل الإجراءات المتخذة على مستوى البرلمان والتي تبدأ بإيداع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يحيله على لجنة المالية والميزانية، والتي تحدد في أول إجتماع لها جدول أعمالها وكذا منهجية الدراسة والاستماع².

2- البرلمان مقيد بفاصل زمني للمصادقة على مشروع قانون المالية أقصاه خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا لنص المادة 10/138 من الدستور الحالي.

3- في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان في الأجل المحدد فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية³.

¹ FRANCIS Queral, l'ébration de la loi de finances, economica, France, 1998, pp.9, 37.

² خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص 161.

³ راجع المادة 7/120 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

ثانيا- الدور المحدود للبرلمان في رقابة تنفيذ قانون المالية

إذا كان عبء تنفيذ قانون المالية يقع على الحكومة من الناحية العملية إلا أنه لا ينبغي إبعاد البرلمان عن مراقبة هذا التنفيذ للتأكد من مدى مطابقة هذا التنفيذ للشكل الذي إرتضاه ممثلي الشعب خاصة وأن الجزء الكبير من الإيرادات الدولة يدفعها الشعب من مداخله.

ومنه فالغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية بصورة عامة هي التأكد من إحترام الإجازة التي أعطاهها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات.

أ/ تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية

القاعدة العامة أن إعتقاد قانون المالية من طرف البرلمان يشكل قيد على الحكومة لا تستطيع هذه الأخيرة بموجبه إجراء أي تعديل فيه، غير أن التطورات الإقتصادية والإجتماعية والمالية، وغيرها الداخلية، منها والخارجية تمكن الحكومة من إحداث تغييرات عليه عبر عدة تقنيات أهمها قانون المالية التكميلي، تحويل الإعتمادات¹.

1- قانون المالية التكميلي

تلجأ الحكومة لاستعمال تقنية قانون المالية التكميلي لتغيير الإعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي بهدف الاستجابة للتغيرات التي تواجهها ميدانيا والتي عادة لا يتعرض لها مشروع قانون المالية، وما يمكن الإشارة إليه أنه لا تكاد تخل سنة مالية من مشروع لقانون المالية التكميلي.

فبداية من أولها من عمر العهدة التشريعية الرابعة عرض مشروع قانون المالية التكميلي لعام 1997، وكان يهدف إلى إدخال بعض التصحيحات في الأبواب المتعلقة بالإيرادات والنفقات تماشيا ومبادئ الصرامة والتكشف وترشيد النفقات.²

¹ خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص164.

² قانون رقم 97-01 المؤرخ في 31 أوت 1997، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 1997، ج، ج، ج، د، ش، عدد 58، المؤرخة في 31 أوت 1997.

أما مشروع قانون المالية لسنة 1998¹ الذي يتضمن 8 مواد فكان يهدف إلى تصحيح مالي ناتج عن تدهور الجباية البترولية، وتضمن زيادات استهدفت أساسا ميزانية التجهيزات الخاصة بقطاعات إجتماعية مثل السكن، الفلاحة ، الإثارة التعليم العالي².

وقانون مشروع المالية لسنة 2000 سعى إلى ترقية الإستثمار عن طريق تخصيص أفضل الموارد وتجنب تفاقم المديونية بفعل تطور النفقات العمومية بصفة آلية³.

أما الميزانية التكميلية لعام 2001 فتميزت بكونها تنصهر في برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي على الأمرين القصير والمتوسط (2001-2004) الهادف أساسا التوفير مناصب شغل من خلال دعم التنمية المحلية⁴.

وشكلت التقلبات الجوية ل 10 نوفمبر 2001 أسبابا موضوعية لرصد موارد إضافية لمواجهة النفقات الجديدة في قانون المالية التكميلي لعام 2002⁵.

كما أسس زلزال 21 ماي 2002 ركيزة لإقرار قانون المالية التكميلي لعام 2003⁶.

¹ قانون رقم 98-08 المؤرخ في 5 أوت 1998، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 1998، ج،ر،ج،ج،د،ش، عدد 58، المؤرخة في 09 أوت 1998.

² خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص165.

³ قانون رقم 2000-02 المؤرخ في 27 جوان 2000، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2000، ج،ر،ج،ج،د،ش، عدد37، المؤرخة في 28 جوان 2000.

⁴ قانون رقم 01-12 المؤرخ في 19 جويلية 2001، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2001، ج،ر،ج،ج،د،ش، عدد 38، المؤرخة في 21 جويلية 2001.

⁵ قانون رقم 02-04 المؤرخ في 16 أبريل 2002، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 02/01 المؤرخ في 25 فيفري 2002، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2002، ج،ر،ج،ج،د،ش، عدد28 المؤرخة في 21 أبريل 2002.

⁶ قانون رقم 03-05 المؤرخ في 14 جوان 2003، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2003، ج،ر،ج،ج،د،ش، عدد37 المؤرخة في 15 جوان 2005.

2- تحويل الإعتمادات

الأصل العام أنه تجب موافقة البرلمان على نقل أي مبلغ من موضع لآخر لكن العدد المنتمي للتحويلات الإعتماد التي تخص بها الجرائد الرسمية، يدل على أن الحكومة تتصرف في قانون المالية كما تشاء لها أن تلتزم بما جاء فيه ولها ، ان لا تتقيد بالصيغة التي ارتضاها البرلمان.

يكشف الاستخدام المفرط لتحويل الإعتمادات عن فشل قانون المالية الرئيسي في إحداث التوازنات الأساسية بين الاحتياجات والإيرادات الخاصة ببعض القطاعات أو المصالح، كما لو يقل الإعتماد المخصص للوزارة ما عن المصروف الفعلي لها، وفي هذا نتيجة حتمية تشير إلى ضعف بيانات الميزانية مما قد يؤدي إلى انتكاسات مالية خطيرة جدا.

ب- إنعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة على قانون المالية

إن الغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية بصورة عامة هي التأكد من احترام الإجازة التي أعطاه للبرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات، وتتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بعد إقفال السنة المالية، وبعد التنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية (نفقات، إيرادات) بتقديم حساب ختامي للسلطة التشريعية تبين فيه ما تم تحصيله فعلا من إيرادات وما تم صرفه من نفقات، ومدى مطابقة كل هذا بما ورد في الميزانية العامة.

عند إختتام السنة المالية تقوم الحكومة بعرض مشروع قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية على البرلمان للموافقة عليه، والذي يتم بموجبه إقرار نتائج تنفيذ الميزانية العامة للدولة، وكذلك نتائج تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة¹.

1- عدم تقديم عرض عن إستعمال الإعتمادات المالية

على الرغم أن الفقرة الأولى للمادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نصت على تقديم الحكومة إلى غرفة من البرلمان عرضا تبين فيه إستعمال الإعتمادات المالية التي سبق وأن تم ترخيصها لها، وهذا ما يفهم من كلمة "تقدم" التي تظهر أنها تفيد الوجوب لا الإختيار، بمعنى أن

¹ خراشي عقيلة، المرجع السابق، ص 168.

الحكومة ملزمة بتقديم هذا العرض للبرلمان كونه يمثل النتيجة النهائية لما تم صرفه من نفقات، وما تم تحصيله من إيرادات مقارنة بما تم رصده أي الواقع الفعلي والمحصلة النهائية لمصروفات وإيرادات الدولة.

2- تجسيد قانون تسوية الميزانية

وفقا للمادة 160 في فقرتها الثانية من التعديل الدستوري لسنة 1996، تختتم السنة المالية للبرلمان¹ بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المعنية من طرف كل غرفة من البرلمان أي أن التعديل الدستوري ضرب ميعادا دوريا يقوم فيه البرلمان بتقييم أداء الحكومة على مدار السنة المالية المنصرمة مقارنة بالتقديرات المرخص بها في إطار قانون المالية.²

وتجدر الملاحظة أن المؤسس الدستوري أبقى على إسناد سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر لرئيس الجمهورية وذلك في حالة تخلف البرلمان عن المصادقة على مشروع قانون المودع لديه من قبل الحكومة خلال الآجال المحددة في الدستور، نظرا لطبيعة الاستعجال التي تتطلبها أموال الدولة وتغاديا لتعطيل المرافق العمومية من السير الحسن لأداء مهامها مع العلم أن هذا الإجراء لم يكن مكرسا في مختلف الدساتير السابقة.

الملاحظ من خلال المادة أعلاه أن الموافقة على قانون المالية هو من اختصاص ممثلي الشعب، لكن هذه السلطة ليست مطلقة طالما أنها مقيدة من حيث الزمان بأجل 75 يوما من تاريخ إيداع المشروع ويانقضاء هذا الأجل يفقد البرلمان هذا الاختصاص بأثر مباشر، وتتحول المبادرة إلى رئيس الجمهورية الذي يصدر المشروع بإرادته المنفردة بمقتضى أمر، كما يمكن لرئيس الجمهورية إصدار قانون المالية التكميلي إذا لم يوافق عليه البرلمان خلال الآجال السالفة الذكر، تلجأ إليه الحكومة استجابة للتغيرات التي تواجهها ميدانيا.

¹ راجع المادة 160 من دستور 1996، المرجع السابق.

² خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص ص 461، 462.

وتجدر الملاحظة إلى أن هذا الأمر يختلف عن الأوامر الأخرى من حيث إلزامية إصداره من طرف رئيس الجمهورية حفاظا على المصالح المالية للدولة دون اشتراط عرضه على البرلمان للموافقة عليه لأنه يكتسب صفة القانون بإسناده للدستور، حسب المادة 138 الفقرة 9-10 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016¹.

الفرع الثالث

تقييد البرلمان في تعديل الدستور

يتمثل تعديل الدستور في إعادة النظر في الدستور تغييرا وتبديلا وحذفا إضافة، ولذلك نجد اختلاف في الوثائق الدستورية التي عرفت الجزائر بحق المبادرة بالتعديل، وبموجب الدساتير السابقين نجد هذا الحق قد منح لرئيس الجمهورية لوحده، عكس ما جاء به دستور 1996 المعدل والمتمم، أين منح حق المبادرة بالتعديل إلى كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية.²

فبالرغم من أن دستور المعدل و المتمم 1996، صرح أن حق التعديل الدستوري هو حق مشترك بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية إلا أننا نجد أن هناك قيود تعرقل البرلمان في تعديل الدستور وهذا ما نص عليه في المادة 211 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016" يمكن ثلاثة أرباع 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه.³

تقابلها نص المادة 177 من دستور 1996، التي تخول لأعضاء البرلمان إمكانية المبادرة بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية، ولقد تضمنت هذه المادة شروطا تقلال بشكل كبير من نطاق هذه المبادرة البرلمانية، إذ أن اشترط موافقة 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين للمبادرة

¹ راجع المادة 138 من القانون رقم 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² بايبو فارس و باكلي بشير، المرجع السابق، ص 31.

³ راجع المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

باقتراح تعديل الدستور يشكل حاجزا منيعا يؤدي إلى إقصاء ممثلي الشعب في المشاركة في العملية التأسيسية¹.

يظهر مما سبق المبادرة بالتعديل الدستوري كعمل إنفرادي لرئيس الجمهورية وهذه الحقيقة تؤكد ضعف المؤسسات الدولة أمام رئيس الجمهورية الذي يتخذ وضعا متميزا في ظل النظام الدستوري الجزائري.

تعتبر الهيمنة على المبادرة بالتعديل الدستوري من الأسباب التي ساهمت في تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية وجعله شخصية ميتافيزيقية ذات أبعاد ومواصفات غير عادية وهو صاحب الدور الأساسي والمميز في وضع وإعداد الدستور فكل المبادرات بتعديله كانت من قبل رئيس الجمهورية، وحتى التعديل الدستوري المنتظر كان بمبادرة منه.

إضافة إلى ذلك يعتبر تخويل المؤسس الدستوري لأعضاء مجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة معا إمكانية المبادرة بالتعديل الدستوري هي مسألة يشوبها الكثير من الغموض وعدم الدقة لأن من الأجدر على المؤسس أن يقرر اختصاص المبادرة بتعديل الدستور لنواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة وهذا راجع لكون أن المجلس الشعبي الوطني منتخب من طرف الشعب مباشرة، عكس مجلس الأمة الذي يجمع بين التعيين والانتخاب وهذا ما يتماشى مع ما جاء بخصوص المبادرة بالنصوص التشريعية التي هي مخولة للوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة² كما هو منصوص عليه في المادة 136 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016" لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

أخيرا يمكن القول عن المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور، أن تأثير الهيئة التنفيذية على الهيئة التشريعية يبدوا واضحا جدا، وبالتالي نلاحظ أن رئيس الجمهورية يملك إحتكار تام لسلطة

¹ راجع المادة 177 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 210 من القانون رقم 01-16، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² بلقفيصي موراد و بوعمارة سميحة، المرجع السابق، ص 64.

المبادرة بالتعديل، كما لا يمكن لأي مشروع أو مبادرة بالتعديل أن يحقق دون موافقة رئيس الجمهورية¹.

المطلب الثاني

التحكم التنفيذي في سير العملية التشريعية

بالإضافة إلى الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في العملية التشريعية من خلال المبادرة بمشاريع القوانين فإنها تحوز على وسائل أخرى تؤثر بها على عملية وضع القاعدة القانونية وهذا تسهيلا لمهمتها وتحقيقا للفعالية التي يجب أن تتميز بها المؤسسة البرلمانية الحديثة، وإقتداء بتقنيات العقلنة البرلمانية المعاصرة.

إن هذا التأثير قد يكون سابقا على المصادقة والمناقشة البرلمانية ويظهر ذلك خاصة فيما يتعلق بالقيود الواردة على المناقشة والمصادقة (الفرع الأول) واستحواد رئيس الجمهورية على سلطتي إصدار ونشر القوانين (الفرع الثاني)، ثم امتداد سلطة التشريع إلى رئيس الجمهورية (الفرع الثالث) وأخيرا التقييد الصوري لصلاحيه التشريع بأوامر (الفرع الرابع)².

الفرع الأول

القيود الواردة على المناقشة والتصويت

من خلال الإطلاع على النصوص القانونية من القانون العضوي رقم 99-02 نستخلص مظاهر تدخل الحكومة في إجراءات المناقشة والتصويت والتي تتجلى فيما يلي:

1- أثناء شروع المجلس الشعبي الوطني في مناقشة مشروع قانون المعروض عليه تمنح الكلمة إلى ممثل الحكومة وهذه الفرصة الممنوحة له يستغلها لعرض أسباب المشروع وشرح الخطوات العريضة التي يتضمنها في محاولة منه للوصول إلى إقناع الأعضاء وحثهم على المصادقة عليه وهذا ما نصت عليه المادة 33 من القانون العضوي السالف الذكر وهو نفس الإجراء المتبع أمام مجلس الأمة

¹ راجع المادة 136 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² شريط وليد، المرجع السابق، ص 232.

عند مناقشة القانون الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني وهذا ما نصت عليه المادة 34 من نفس القانون¹.

أما عند مناقشة اقتراحات القوانين المقدمة من قبل النواب فيحق لممثل الحكومة التدخل لإبداء رأيه حول الاقتراح إما بالمعارضة أو التأييد وهذا حسب ما تقتضيه السلطة التنفيذية.

2- يمكن لممثل الحكومة طلب تناول الكلمة أثناء المناقشة على مستوى الغرفة الأولى لإيضاح النقاط التي لم يتطرق إليها من قبل في تدخلاته أو التي طرأت بموجب نقاشات وتدخلات الأطراف الأخرى، وهذه تعتبر فرصة أخرى لممثل الحكومة للدفاع عن آرائه وربما لمعارضة أي رأي متنافي مع الحكومة، وله نفس الحق في مجلس الأمة المادة 33 و 39 على التوالي من القانون العضوي رقم 02-99.

3- إن رغبة المجلس الشعبي الوطني على إثر هذه المناقشات أن يقرر التصويت على النص بكامله أو التصويت مادة مادة، فإن المجلس لا يبيت في ذلك إلا بعد إعطاء ممثل الحكومة بكلمة، وهذا ما يؤثر على الموقف الذي يتخذ المجلس وهذا ما جاء في المادة 33، و الإجراء نفسه يتبع في مجلس الأمة المادة 39 من نفس القانون².

إضافة إلى ذلك نجد أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يتدخل باستعماله لحق الفيتو في حالة عدم رضاه بالقانون المصوت عليه في البرلمان ولهذا يمكن له أن يطلب قراءة ثانية لذلك النص وهذا ما نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 145 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016" يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثون (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره"³.

حول الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة تسمح له بتقديم العمل التشريعي للبرلمان، حيث نجد أنه غير مقيد بأي شرط في هذا المجال أي يحق له أن يقوم بالإعتراض على

¹ راجع المادتين 33 و 34 من القانون العضوي رقم 02-99، المرجع السابق.

² راجع المادتين 33 و 39 من القانون ذاته.

³ راجع المادة 145 من القانون رقم 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

القوانين وذلك بطلبه لنواب المجلس الشعبي الوطني إجراء مداولة ثانية على أي نص تشريعي يريد لأن هذا الطلب من الاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية، فلا يمكن للبرلمان إعادة النظر في القانون ما لم يطلب رئيس الجمهورية ذلك.

بعد مصادقة مجلس الأمة على النص المعروض عليه يقوم رئيس مجلس الأمة بتبليغ رئيس الجمهورية بذلك النص لإصداره، ولهذا يمكنه طلب قراءة ثانية في غضون ثلاثون (30) يوماً، وتعتبر هذه المدة طويلة جداً خاصة إذا كان القانون المعروض عليه من القوانين الإستعجالية التي لا تتحمل الانتظار حيث أن المؤسس الدستوري لم يستثنى القوانين الإستعجالية في هذه المدة في دستور 1996¹.

يمكن لرئيس الجمهورية أن ينتظر آخر يوم في المدة المقررة له لممارسة حقه في الاعتراض وفي هذه الحالة فإن النص سوف يتم إعادة دراسته على مستوى المجلسين لتتم المصادقة عليه مع أن مدة إعادة البرلمان على القانون المحال عليه لإجراء قراءة ثانية، لم تحدد نص الفقرة الثانية من المادة 145 من نفس الدستور " وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة"².

إن هذا النصاب يصعب تحقيقه لتجاوز الاعتراض من جهة ومن جهة أخرى حتى لو فرضنا أن النصاب تحقق فلا يوجد أي نص يلزم رئيس الجمهورية من إصدار القانون بعد المداولة الثانية. الهدف من طلب قراءة ثانية في الأنظمة البرلمانية الكلاسيكية هو تحقيق التوازن بين السلطتين أما في الأنظمة الحديثة فيعتبر حق الاعتراض على القوانين هو إجراء يؤكد على سمو رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية.

¹بايبو فارس و باكلي بشير، المرجع السابق، ص36.

²راجع المادة 145 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

يتبين من خلال ما سبق أن دور البرلمان في مجال مناقشة القانون والتصويت عليه محدود جدا نظرا لما وضع البرلمان من قيود وعراقيل أدت به إلى عدم التحكم في عملية المناقشة والتصويت وحتى إدخال التعديلات على النصوص القانونية التي هي من نتاج الحكومة في كل الحالات تقريبا.

الفرع الثاني

إستحواذ رئيس الجمهورية على سلطتي إصدار ونشر القوانين

تمتد سلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي إلى إصدار القانون كون هذا الأخير إجراء ضروري قبل أن يصبح النص التشريعي ساري المفعول، فبعد إنتهاء البرلمان من مناقشة مشروع أو اقتراح قانون والموافقة عليه يتم إحالته إلى رئيس الجمهورية لإصداره، ولاعتباره السلطة المخولة له دستوريا بذلك، وبهذا نتطرق إلى الإصدار بكونه سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية (أولا)، ثم النشر كإجراء عملي خاص برئيس الجمهورية (ثانيا)¹.

أولا- سلطة رئيس الجمهورية في الإصدار

تنص المادة 144 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016" يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه"، وتقابلها المادة 126 من دستور 1996 .

بالرغم من وجود المجلس الدستوري المختص بالسهر على إحترام الدستور إلا أن الإصدار يعتبر سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية بتغيير الأحكام التي جاءت في القانون الذي قدم له للإصدار ففي هذه الحالة يتدخل المجلس الدستوري بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة² و الوزير الأول، كما يمكن إخطاره من طرف خمسين (50) نائب أو ثلاثين (30) عضو في مجلس الأمة، وهذا ما نص عليه المؤسس الدستوري في نص

¹ إبراهيم نعيمة ووراثي سيهام، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2017، ص 41.

² راجع المادة 144 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

المادة 187 فقرة 1 و2 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 وعند إخطار هذه السلطات المجلس الدستوري قبل صدور القانون فلا يمكن إصدار هذا القانون حتى يفصل المجلس الدستوري في دستوريته، حينئذ يقرر عدم دستورية تدخل رئيس الجمهورية مستندا إلى مبدأ الفصل بين السلطات¹ كما يعتبر إصدار سلطة شخصية لصيقة لرئيس الجمهورية حيث لا يمكن تفويضها وهذا ما نصت عليه المادة 101 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، وتقابلها المادة 87 من الدستور 1996 قبل التعديل.

في الأخير يمكن القول أن الإصدار يعتبر عملا سياديا وسلاحا مهما في يد رئيس الجمهورية وذلك راجع لكونه سلطة الإصدار هي سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية وبالنظر إلى المدة الممنوحة لإصدار القانون المتمثلة في شهر والتي تعتبر مدة طويلة².

ثانيا- النشر كإجراء عملي خاص برئيس الجمهورية

يعد النشر إجراء لاحق يأتي بعد عملية الإصدار مباشرة حيث يعرف على أنه " مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون من تاريخ محدد أي إبلاغ الكافة وإعلامهم بأحكام هذا التشريع إذ لا تكليف إلا بمعلوم"³.

إلا أنه كقاعدة عامة لا يصبح التشريع للمخاطبين بأحكامه من تاريخ نشره إذ لا يبدأ نفاذه إلا بعد مضي وقت معلوم من هذا التاريخ غير أنه يلاحظ أن المشرع أحيانا وبداعي المصلحة العامة قد يقرر نفاذ التشريع بأثر رجعي ينسحب على الفترة السابقة لنشره في الجريدة الرسمية⁴.

¹ راجع المادة 187 الفقرتين 1 و2 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² راجع المادة 101 من نفس القانون، والتي تقابلها المادة 87 من الدستور 1996، المرجع السابق.

³ براهمي نعيمة وراثي سيهام، المرجع السابق، ص 45.

⁴ المرجع نفسه، ص 47.

الفرع الثالث

مظاهر إمتياز رئيس الجمهورية بسلطة التشريع

خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع في كل الميادين المخصصة للبرلمان، إذ نجده يتمتع بسلطة إنشائية منافسة قد تكون أسمى من القانون إذا اتخذت شكل معاهدات دولية (أولا) أو تكون في مرتبة القانون إذا اتخذت شكل أوامر رئاسية (ثانيا).

أولا- التشريع الرئاسي بالمعاهدات وسيلة لتهميش وظيفة البرلمان

كأن السلطة التشريعية التي يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم والأوامر ومشاريع القوانين لا تكف لإضعاف الدور التشريعي للبرلمان ليزوده المؤسس الدستوري وحده بسلطة المبادرة والتشريع في مجال الشؤون الخارجية باعتباره رئيس الدولة وممثلها ، وبالتالي حامي للدستور وذلك عن طريق إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها (أ)، خصوصا مع المكانة الهامة التي تحتلها هذه النصوص القانونية ضمن هرم تدرج القواعد القانونية باعتبارها تسمو على القانون (ب)¹.

أ/ سلطة رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها

لإبرام المعاهدات الدولية فإنها تمر بثلاث مراحل حتى تصبح اتفاقية ملزمة للدول الأطراف هي: المفاوضات، التوقيع، وأخيرا الالتزام النهائي بالمعاهدة سواء تم ذلك عن طريق التصديق أو عن طريق الوسائل الأخرى، طبقا للمادة 14 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات،² بينما في دستور الجزائر فمصطلح الإبرام لا يتعدى مرحلتى المفاوضات والتوقيع وهذا ما ذهب إليه المادة 11/77 بنصها على " يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها"³.

¹ بلقفي موراو و بوعمارة سميحة، المرجع السابق، ص 37.

² تنص المادة 14 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدولية المبرمة في 23 ماي 1969، التي انضمت إليها الجزائر بالتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 87-222 المؤرخ في 23 اكتوبر 1987، ج،ر،ج،د،ش، العدد 42، لسنة 1987.

³ راجع المادة 77 الفقرة 11 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

1- إشراف رئيس الجمهورية على المفاوضات وعلى التوقيع على المعاهدات الدولية

بالرجوع إلى كل الدساتير التي عرفت الجزائر سابقا والمعمول به حاليا نجد أنها حصرت مهمة المفاوضات في السلطة التنفيذية - أساس رئيس الجمهورية- بمعنى إعداد الاتفاق الدولي على هذا النحو يفوت البرلمان الاشتراك مع المفاوض التنفيذي في وضع المعاهدة، وما عليه إلا الموافقة عليها، وبهذا يكون البرلمان قد أبعد من هذه المرحلة.

القاعدة العامة في الدستور 1996 تقضي بأنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في إبرام المعاهدات الدولية وهناك من أرجع سبب ذلك على أنه كان خطأ في التحرير فكان على المؤسس الدستوري أن يمنع التصديق فقط دون الإبرام.¹

غير أن الواقع العملي، يثبت مشاركة الحكومة في المفاوضات بعد حصولها على تفويض من طرف رئيس الجمهورية حيث نجد المرسوم الرئاسي لسنة 2002 المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية أعطى له الحق في إدارة المفاوضات الدولية.²

تنتهي عملية المفاوضات بالتوقيع بحيث يعتبر مرحلة ثانية، فالقاعدة العامة في التوقيع أن يقوم بها من فاوز، إلا أنه يرد عليها إستثناء في نص المادة 111 من الدستور الحالي والتي تنص على: "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم إلا أنه يتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما و يعرضها فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة " ولهذا فالتوقيع فيما يخص المعاهدات هو اختصاص ينفرد به رئيس الجمهورية وغير قابل للتفويض.³

2- إحتكار رئيس الجمهورية لصلاحيه التصديق على المعاهدات الدولية

التصديق حسب الدستور الجزائري الحالي سلطة شخصية لرئيس الجمهورية، لا يجوز تفويضها حسب نص المادة 149 من الدستور.

¹ بلقفي مورا و بوعماره سميحة، المرجع السابق، ص ص 38، 39.

² راجع نص المادة 2/3 من المرسوم الرئاسي رقم 02-403، المؤرخ في 26 نوفمبر 2002، المحدد لصلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، ج، ج، ج، د، شن العدد 79 الصادر في 1 ديسمبر 2002.

³ راجع المادة 111 من القانون رقم 16-01، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

نستنتج بمفهوم المخالفة لهذه المادة أنه لا يستطيع رئيس الجمهورية التصديق على الاتفاقيات الدولية مالم يوافق عليها البرلمان صراحة، إلا أن شرط الموافقة لا يقتصر إلا على هذه المعاهدات وهذا محاولة من المؤسس الدستوري تصنيف مجال تدخل البرلمان في المجال الدولي، فبالتالي كل معاهدة لا تحتاج إلى تصديق تكون مستبعدة من الموافقة البرلمانية، وهذا ما يعني أنه لرئيس الجمهورية ومن أجل تجاوز هذه الموافقة أن يعتمد إلى إبرام ما يعرف بالمعاهدات ذات الشكل المبسط، والتي يكفي لتعبير الدولة عن رضاها النهائي الالتزام بها إما بالتوقيع أو تبادل الوثائق المنشئة أو قبولها¹ في الوقت ذاته، لم يحدد المؤسس أغلبية خاصة لكي تحصل المعاهدة على الموافقة بل اكتفى بالنص على أن تكون موافقة البرلمان صراحة والقصد من ذلك هو إبعاد السلطة التشريعية من المجال الخارجي وجعلها حكرا على السلطة التنفيذية².

ب- سمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية

تقضي المادة 150 من الدستور الحالي على " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"³ طبقا للمادة فإن المؤسس الدستوري جعل المعاهدة وسيلة تشريعية رئاسية تسمو على الوسيلة التشريعية البرلمانية الأولى، كما أن الوسيلة الأولى تقيد الثانية، وهذا ما يقتصر هذا السمو فقط على المعاهدات التي تمت المصادقة عليها دون غيرها وهذا يعني أن المعاهدات التي تتخذ الشكل البسيط لا تسمو على القانون. يترتب على سمو المعاهدة الدولية على القانون نتائج مهمة، أولها عدم جواز التشريع بما يخالف المعاهدة، وثانيا إلغاء جميع القوانين السارية المفعول والمخالفة للمعاهدة المصادق عليها⁴.

¹ ولد علي تكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفق التعديل الدستور لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 41.

² عيادي سعاد، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية- دستور 1996- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014، ص 15.

³ راجع المادة 150 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

⁴ براهمي نعيمة ووراثي سيهام، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ص 53.

ثانيا- التقيد الصوري لصلاحية التشريع بالأوامر

يثبت الواقع العملي أن السلطة التنفيذية تتحكم في الإجراءات التشريعية ويظهر ذلك من خلال استحواد رئيس الجمهورية على حيز عام من الاختصاص التشريعي ألا وهو التشريع بالأوامر ونظرا للتأثير السلبي لأسلوب التشريع بالأوامر على مبدأ سيادة الشعب أحاطها المؤسس الدستوري في دستور 1996 بجملته من القيود والضوابط، وذلك لتجنب تعسف السلطة التنفيذية من خلال وضع سلطة التشريع بالأوامر في يد رئيس الجمهورية بصفة أصلية وذلك من خلال ربط الأوامر التشريعية بغياب البرلمان (أ)، أو عند الحالة الاستثنائية (ب).¹

أ/ التشريع بالأوامر أثناء غيبة البرلمان

عندما تتعرض المؤسسة التشريعية لغياب في ظروف عادية فإن المؤسس الدستوري الجزائري أسند الوظيفة التشريعية إلى رئيس الجمهورية، وهذا للحيلولة دون حدوث فراغ تشريعي قد يؤثر على سير مؤسسات الدولة ويعرقل بعض أنشطتها.

فغيبة البرلمان قد تحدث في حالة التشريع بالأوامر خلال العطل البرلمانية (1) أو بسبب الغياب المؤقت، أو ما يعبر عنه بمصطلح ما بين دورتي البرلمان (2)، كما قد يكون في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني (3).²

1- حالة التشريع بالأوامر خلال العطل البرلمانية

يقترن تدخل رئيس الجمهورية في مجال التشريع بأوامر إلى غياب البرلمان، وذلك خلال العطل البرلمانية التي حددتها المادة 142 من دستور 1996 المعدل في 2016، وذلك بهدف معالجة المسائل التي تتطلب الاستعجال إلى حين عودة السلطة التشريعية.³

¹ ذبيح ميلود، (موقع البرلمان في التعديلات الدستورية المرتقبة في الجزائر)، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الدولي حول التعديلات الدستورية في الدول العربية، في ضوء المتغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر، يومي 18 و 19 ديسمبر 2012، كلية الحقوق جامعة المسيلة، 2012، ص 5.

² إبراهيمي نعيمة ووراثي سيهام، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ص 54.

³ راجع المادة 142 من القانون رقم 16-01، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

إلى جانب ذلك يشكل تحديد مدة الدورات التشريعية عاملا مهما لتفوق السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية التي تعود في الأصل على السلطة التشريعية، ويظهر ذلك من خلال عدم استمرار دورة البرلمان طيلة السنة¹.

بإستقراء المادة 135 من دستور 1996 المعدل في 2016 نجد أن المدة التي ينعقد فيها البرلمان هي عشر (10) أشهر وذلك في دورة واحدة فقط كل سنة،² خلافا للمادة 1/118 قبل التعديل التي أقرت أن المدة التي يكون فيها البرلمان في حالة إنعقاد هي (8) أشهر، منقسمة إلى 4 أشهر في كل دورة وعليه فالمدة الزمنية المقررة لرئيس الجمهورية لممارسة سلطته في التشريع بالأوامر محددة بأربعة أشهر على الأكثر بين دورتي البرلمان قبل التعديل، وشهرين على الأكثر خلال العطل البرلمانية طبقا للمادة 142 من دستور 1996 المعدل في 2016، والتي تبدأ من نهاية مدة العمل التشريعي المقدره بعشرة أشهر إلى غاية بداية فترة تشريعية جديدة³.

2- التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان

يشكل غياب البرلمان بين دورتي انعقاده فرصة لرئيس الجمهورية ليتقمص صلاحية التشريع عن طريق الأوامر من أجل معالجة المسائل التي لا تتحمل انتظار عودة السلطة التشريعية.

بإستقراء نص المادة 1/118 من دستور 1996 نتوصل إلى فهم المدة التي يكون فيها البرلمان في حالة انعقاد هي أربعة أشهر منقسمة إلى شهرين في كل دورة إذا لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في هذه الحالة ولكن هذا عكس ما حدث،⁴ فبالعودة إلى الأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض⁵ فنلاحظ أن رئيس الجمهورية لم يحترم هذا الشرط فقام بإصدار أمر تشريعي والبرلمان منعقد

¹ جبراني ندير، التشريع بالأوامر في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1954، قالمة، 2016، ص 60.

² راجع المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ راجع المادة 142 من القانون ذاته.

⁴ راجع المادة 1/118 من القانون ذاته.

⁵ أمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فيفري 2001، معدل و متمم للقانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد و القرض، ج،ر،ج،ج،د،ش، العدد 14، الصادر في 28 نوفمبر 2001.

والغريب في هذا الأمر هو موافقة هذا الأخير بأغلبية أعضائه، بالرغم من أن الإجراء مخالف للدستور¹ وهذا ما يعتبر اعتداء صريح على السلطة التشريعية وكذلك اعتداء على الدستور الذي يقر صراحة بهذا الشرط كون أن هذا الأمر استند عند إصداره إلى المادة 124، إذن نفهم أن دستور 1996² أخذ نفس سياق دستور 1976 الذي اعتمد على مثل هذا النوع من الحدود،³ في حين جاء دستور 1989 خاليا من هذا الاختصاص تماما.⁴

أما في دستور 1963⁵ مثل الدستوري الفرنسي فقد جاء غائبا عن هذا الشرط كونها نصا على تفويض التشريع، وليس التشريع بأوامر، أما في فرنسا فتكون المدة المحددة للتشريع محددة من قبل البرلمان وفي سنة 2010 قدرت هذه المدة ب 4 سنوات.

3- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

أوردت المادة 142 من دستور 1996 المعدل في 2016 بطريقة صريحة حالة شغور المجلس الشعبي الوطني إثر تمكين رئيس الجمهورية من التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية إذ لا بد أن يكون المجلس شاغرا وغالبا ما يكون ذلك بمقتضى إجراء الحل، والذي يعني إنهاء نيابة المجلس الشعبي الوطني قبل نهاية الفترة التشريعية،⁶ بناء على الحق المخول لرئيس الجمهورية على ماله من سلطة تقديرية في ذلك⁷ فيلجأ الرئيس إلى حل المجلس الشعبي الوطني لإيجاد حل للخلاف الواقع بين السلطتين في حالة عدم حصول الحكومة من جديد على موافقة

¹ سعيداني لونيبي جيجيفة، (إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الثالث، 2012، ص 72.

² راجع المادة 124 من دستور 1996، المرجع السابق.

³ دستور 1976، المرجع السابق.

⁴ دستور 1989، المرجع السابق.

⁵ دستور 1963، المرجع السابق.

⁶ راجع المادة 142 من القانون رقم 16-01، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

⁷ بوقفة عبد الله، القانون الدستوري، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 329.

المجلس الشعبي الوطني على برنامجها، وذلك نتيجة التشكيلة البرلمانية غير المنسجمة على مستوى المجلس الشعبي الوطني وإما لأن الحكومة عادت بنفس البرنامج الحكومة السابق محل الرفض من قبل المجلس، مما يمكن لرئيس من إجراء تغييرات سواء على مستوى المجلس أو على مستوى الحكومة نفسها، أعطيت هذه الصلاحية للرئيس لإجبار البرلمان على تبني برنامج الحكومة فقد يستخدم الحل لاختيار التاريخ الأفضل لإجراء انتخابات تشريعية مسبقة وذلك خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة (3) أشهر.¹

ب/ التشريع أثناء الحالة الاستثنائية

إذا كانت المادة 4/142 من الدستور الحالي قد قدمت صلاحية التشريع بأوامر في الظروف العادية لرئيس الجمهورية، فقد ذهبت كذلك لتخول نفس المهام في الحالة الاستثنائية،² بحيث أحالت إلى نص المادة 107 من الدستور الحالي، وهذه الأخيرة بدورها قد وسعت أكثر في اختصاصاته، ولكن ذلك مقترنا بجملة من الشروط التي جاءت لتبيان كيفية اللجوء إلى هذه الحالة (1)، وكيفية تطرق المؤسس الدستوري لهذه الأوامر في مثل هذه الحالة (2).

1- شروط قيام الحالة الاستثنائية

أوردت المادة 107 من الدستور إمكانية رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية باعتباره المسؤول عن مهمة الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها، وذلك باتخاذ جميع الإجراءات الاستثنائية بغية الحفاظ على استقلالية الأمة ومؤسساتها،³ وهذه الحالة مستوحاة من المادة 16 من الدستور الفرنسي ولتحقيق ذلك لابد من توافر شروط الموضوعية والشكلية.⁴

¹ إبراهيم نعيمة ووراثي سيهام، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ص 58.

² راجع المادة 4/142 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ راجع المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

⁴ Voir Art 16 de la constitution Française 1958 modifié et complété, in site : [www.legi France.gouv.fr](http://www.legi.france.gouv.fr). consulté le 15 mai 2018.

فقد حددت المادة أعلاه في الفقرة الأولى منها الشروط الموضوعية لإقرار الحالة الاستثنائية ويكون ذلك في حالة ما إذا كانت الدولة مهددة بخطر داهم الوقوع غير أن ذلك لا يكفي بل يجب أن يصيب ذلك الخطر مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.¹

أ- وجود خطر داهم

لتمكين رئيس الجمهورية من تطبيق المادة 107 من الدستور لابد من توفر شرط الخطر، وما يمكن إستنتاجه أن تقرير ذلك الخطر يؤول إلى رئيس الجمهورية وحده باعتباره الساهر على وحدة الأمة وسلامة ترابها وحامي للدستور.

ب/ أن يصيب الخطر مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها

لا يتوقف إعلان الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية بتوفر خطر داهم وإنما يستوجب أن يشكل هذا الأخير انعكاسات على مؤسسات الدولة الدستورية، أو استقلاليتها أو سلامة ترابها مع العلم أن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية يكون فقط في حالة تعثر مؤسسات الدولة في سيرها دون أن يؤدي ذلك إلى توقفها، وذلك حسب تقدير رئيس الجمهورية لها سواء إيقافها أو تمديدتها حسب الحالة² علاوة عن الشروط الموضوعية سالفة الذكر حددت الفقرة الثانية من المادة 107 شروط أخرى لها علاقة بالجانب الشكلي للحالة الاستثنائية يترتب على رئيس الجمهورية احترامها تتعلق هذه الشروط بالاستشارة و الاستماع لبعض الشخصيات والهيئات.³

أوردت الفقرة 4 من المادة 107 سالفة الذكر إلزامية اجتماع البرلمان بقوة القانون إثر إعلان الحالة الاستثنائية⁴، باعتبار أن هذا الاجتماع يعد وسيلة مهمة لتمكين ممثلي الشعب من متابعة

¹ هامللي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2014، ص 81.

² براهيم نعيمة و وراثي سهام، المرجع السابق، ص 60.

³ راجع المادة 2/107 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

⁴ راجع المادة 107 الفقرة 4 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

الأوضاع باستمرار هذا من جهة، ومن جهة أخرى تدعيم لمشروعية قرارات رئيس الجمهورية¹ فرغم أن اجتماع الغرفتين إلزامي إلا أنه من الناحية القانونية ليس هناك من نص يلزمهم بإبداء الرأي في الحالة الاستثنائية، وحتى رئيس الجمهورية ليس هناك مايلزمه بالأخذ برأيهم لكون البرلمان غير مؤهل للتعقيب على قرارات رئيس الجمهورية.²

2- نطاق التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

رغم أن استحضار الحالة الاستثنائية تعود لتغطي تلك الظروف للحفاظ على استمرارية الدولة، لكن لا يمنع ذلك أن تكون نتائج هذا النظام في الأخير يعود إلى تقوية السلطة التنفيذية، بإعطائها صلاحيات أوسع تجعلها في مركز أسمى عن باقي السلطات العامة، وهذا يعود لاستعمال رئيس الجمهورية الأوامر كأداة لمواجهة هذه الحالة مما يجعله يتفوق في هذا المجال³ بحيث نجد أن المادة 93 من الدستور لم تحدد بالضبط نطاق هذه الصلاحيات ما يفتح المجال أمام رئيس الجمهورية للجوء إلى الاستعمال الواسع لهذه الوسيلة وأمام عمومية نص المادة 93 من الدستور، فإنه يطرح الإشكال حول مدى إمكانية البرلمان التشريع في المجالات التي صدر بصدها أوامر تشريعية من قبل رئيس الجمهورية والمجالات التي لم يصدر فيها أوامر، كون البرلمان هو المشرع الأصلي، ولكن إذا منح له التشريع في الحالة الأولى سوف يؤدي إلى تضارب التشريعات ولا يخدم ذلك معالجة تلك الحالة الاستثنائية بل يزيد الوضع تأزماً.⁴

¹ خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 89.

² المرجع نفسه، ص 95.

³ إبراهيمي نعيمة ووراثي سيهام، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ص 62.

⁴ راجع المادة 93 من دستور 1996، و التي تقابلها المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

الفصل الثاني

اختصاصات السلطة التشريعية في المجال

الرقابي

يعتبر الدستور الوثيقة المتضمنة لمجموعة القواعد القانونية المتعلقة بالسلطات في الدولة من حيث انشائها، و نجد الدستور الجزائري منذ صدوره ينص على تنظيم السلطة التشريعية ووظائفها المختلفة، و لممارسة البرلمان لوظيفته في المجال الرقابي ينبغي ان يكون للبرلمان اليات تساعده على مراقبة نشاط الحكومة ، والتي تتمثل في الاليات الرقابة المرتبة لمسؤولية الحكومة عن طريق الموافقة على مخطط عمل الحكومة، و بيان السياسة العامة ،بالاضافة الى الاليات الغير المرتبة لمسؤولية الحكومة المتمثلة في السؤال، والاستجواب، والتحقيق البرلماني، والية الاخطار.

إلا انه تعتبر هذه الاليات الرقابية الممنوحة للبرلمان محدودة وعديمة الاثر، حيث لا تتعدى ان تكون مجرد وسيلة اعلام متبادلة بين البرلمان والحكومة .

لهذا سوف نتطرق في هذا الفصل الى علاقة البرلمان بالحكومة في الجانب الرقابي (المبحث الاول)، والى محدودية الاختصاص الرقابي الممنوح للبرلمان في (المبحث الثاني).

المبحث الأول

علاقة البرلمان بالحكومة في الجانب الرقابي

منح للبرلمان سلطة إعداد القانون والتصويت عليه وتشاركه وظيفيا الحكومة، إلا أنه ثبت أن تفوقت عليه بل استحوذت على بعض المجالات التي لا يمكن له ممارستها كما منح للبرلمان كذلك وظيفة رقابية على عمل الحكومة، ومن أجل ممارسة مهمة الرقابة بطريقة فعالة ينبغي أن يكون للبرلمان وسائل تمكنه من ذلك وأن تكون فعالة، لذا سنتطرق في هذا المبحث إلى وسائل وآليات الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية السياسية (المطلب الأول)، ووسائل الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية (المطلب الثاني).⁽¹⁾

المطلب الأول

الآليات الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة

إن المؤسس الدستور الجزائري عمل بمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، وضع آليات من شأنها أن تقرر المسؤولية السياسية للحكومة من أجل إقامة توازن من شأنه أن يحافظ على العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

على هذا الأساس كرس المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستوري 1989-1996، صلاحية تقرير المسؤولية السياسية للحكومة تمثلت في المناقشة القبلية للمخطط الحكومي الذي خص به الغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني والتي بإمكانها إما المصادقة عليه أو عدم المصادقة، أو التصويت على سحب الثقة، كما كرس آليا تستخدم عقب بيان السياسة العامة للحكومة، والتي قد ينتج عنها إطار التصويت على لائحة أو ملتصق الرقابة- لائحة اللوم- أو مطالبة الحكومة بالتصويت بالثقة لصالحها.⁽²⁾

¹ أولاد الحاج يوسف خديجة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في ظل القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق، ص 54.

² شريط وليد، المرجع السابق، ص 379.

من هنا سنتطرق إلى الموافقة على مخطط عمل الحكومة في (الفرع الأول)، ثم بيان السياسة العامة في (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني

إن السلطة التنفيذية ملزمة بموجب الدستور من وضع برنامج لحكومتها بمجرد تعيينها، وللمجلس الشعبي الوطني مناقشة هذا البرنامج وإبداء الرأي فيه قبل دخول الحكومة في تطبيقه (أولاً).

أولاً- مناقشة مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾

يمارس المجلس الشعبي الوطني بموجب أحكام الدستور رقابته على الحكومة، وذلك عن طريق مناقشة مخطط عملها وتبادل الرأي بين الطرفين حول هذا المخطط، حيث تنص المادة 94 فقرة 1 و 2 من الدستور المعدل سنة 2016 على أنه: "يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية"⁽²⁾

بموجب هذه المادة يقدم الوزير الأول برنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه بعد تعيين الحكومة وقبل الشروع في العمل وذلك خلال 45 يوماً الموالية لتعيين الحكومة، يشرع في مناقشته بعد مرور 07 أيام من تبليغ المخطط للنواب، وعلى ضوء هذه المناقشة يمكن لوزير الأول أن يكيف مخطط العمل بالتشاور مع رئيس الجمهورية، بعدها يقوم النواب بالتصويت عليه في أجل 10 أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في المجلس.

¹ أولاد الحاج يوسف خديجة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في ظل القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق، ص 54.

² راجع المادة 94 فقرة 1 و 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

ثانيا- الآثار المترتبة على مناقشة عمل الحكومة

إذا تم قبول عمل الحكومة من نواب المجلس الشعبي الوطني بتصويت بالأغلبية عليه شرع الحكومة في عملها أما في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته (1) ويعين رئيس الحكومة وزيرا أولا جديدا، إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني من جديد على مخطط عمل الحكومة ينحل وجوبا (ب) وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد في أجل أقصاه ثلاثة أشهر.(1)

أ- إستقالة الحكومة

وفقا للمادة 65 من الدستور فإنه:إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية ويعين رئيس الجمهورية من جديد وزير أول حسب الكيفيات نفسها.(2)

1- تقديم الوزير الأول إستقالة الحكومة

حيث أن عدم الموافقة تعني رفض للمخطط والمرسوم الرئاسي المتعلق بتعيين الحكومة مما يؤدي بالنتيجة إلى إستقالة الحكومة أي تكون المسؤولية بين أعضاء الحكومة تضامنية بحكم الإعداد الجماعي لمخطط العمل والإستقالة الجماعية.(3)

2- تعيين وزير أول من جديد

اشتترطت المادة 2/95 من الدستور على أن يعين رئيس الجمهورية وزير أول "من جديد" ولم ينص على أن رئيس الجمهورية يعين وزير أول آخر أو وزير أول جديد فعبارة "من جديد" أي لرئيس

¹بوجوراف عبد الغني، (اثر التعديل الدستوري 2016 على اختصاصات السلطة التشريعية في الجزائر)، مجلة الفكر البرلماني، العدد9، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، جانفي 2018،ص 115.

²راجع المادة 95 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ أولاد الحاج يوسف خديجة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في ظل القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق، ص 56.

الجمهورية صلاحية تعيين أي شخص لتولي منصب الوزير الأول حتى وإن كان هذا الشخص هو الوزير الأول المقام فلرئيس الجمهورية السلطة التقديرية المطلقة في ذلك.

مهما تكن التغييرات المحدثه على مستوى الأشخاص فإن المخطط لا يتغير لأن واضعه هو رئيس الجمهورية والذي انتخبه الشعب من أجل تنفيذ الإيديولوجية والبرنامج الذي انتخب من أجله وما الوزير الأول والحكومة إلا أشخاص وهيئات لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.⁽¹⁾

ب- الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني

إن الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني يعتبر تأكيداً لتفوق رئيس الجمهورية على البرلمان، فإما أن يوافق المجلس الشعبي الوطني على برنامجه وإما أن يحل

عند حل المجلس الشعبي الوطني وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في أجل ثلاثة أشهر وفقاً للمادة 2/96 من الدستور وعليه⁽²⁾

- إذا عادت الأغلبية البرلمانية الأولى يعد الانتخابات فهذا يعني أن الخلاف قد حل لصالح المجلس الشعبي الوطني وعلى رئيس الجمهورية في هذه الحالة أن يقبل بسياسة التعايش لما فرضته المعطيات الجديدة، ويقوم بوضع بعض التعديلات على مخطط عمله بما يتلاءم مع رغبة المجلس الشعبي الوطني وأن يستقيل كحل سياسي غير منصوص عليه في الدستور من أجل تجنب الوقوع في أزمات سياسية مع المجلس الشعبي الوطني.

- أما إذا لم تعد نفس الأغلبية وإنما غيرت بعد الانتخابات فهذا يعني أن الخلاف لصالح السلطة التنفيذية لكن واقعياً البرلمان يتجنب مواجهة الحكومة، ويقبل مخطط عملها دون أية معوقات تذكر فلم يحدث لحد اليوم حل المجلس الشعبي الوطني وسيرفضه لمخطط عمل الحكومة.

وعليه إن كانت الحكومة هي من تتحمل آثار عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني، وعلى مخطط عمل الحكومة من خلال الإستقالة فإنه في الأخير المجلس الشعبي الوطني، هو من يتحملها

¹ راجع المادة 95 الفقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² راجع المادة 96 الفقرة 1 و 2 من القانون ذاته.

في حالة عدم الموافقة الثانية، مما يعني تقييد هذه الرقابة وبالتالي عدم فعالية هذه الوسيلة الرقابية التي وضعها المؤسس الدستوري في حوزة الغرفة الأولى للبرلمان.

ثالثاً- إلزامية عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة

بعدما تم الموافقة على مخطط عمل الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني، يقوم الوزير الأول بتقديم عرض حول هذا المخطط لمجلس الأمة.

الملاحظ هنا أن مجلس الأمة لا يعرض عليه مخطط عمل الحكومة كما قدم في الأول، في مجلس الشعبي الوطني، وإنما يعرض عليه مخطط عمل الحكومة الذي وافق كليا المجلس الشعبي الوطني، فيبقى عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة لم تمنح لهم أجال الاستماع في عرض مخطط عمل الحكومة للشروع في المناقشة العامة لهذا المخطط.

أما في التعديل الدستوري الجديد فقد منح لهم أجال الاستماع في عرض عمل الحكومة¹. فقد نصت المادة 50 من القانون العضوي رقم 16-12 على: " تقديم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضا حول مخطط عمل الحكومة خلال 10 أيام على الأكثر التي تعقد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 94 من الدستور، يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة².

أ- مدى دستورية مناقشة مجلس الأمة للمخطط

جرت العادة على مناقشة المخطط الحكومي. عند عرضه على مجلس الأمة، مما يثار إشكال حول هذه المناقشة، لكن يرى البعض أن هذه المناقشة وإن لم يكن لها أهمية من الناحية القانونية، فإن ممارسة مجلس الأمة لمناقشة مخطط الحكومة لا يتعارض مع الشريعة الدستورية، وبالتالي فإن مناقشة المخطط له قيمة وأهمية بالنسبة لأعضاء المجلس للإطلاع على المخطط بكل تفاصيله، وهذا

¹شويحة هدى، الآليات المرتبة للمؤسسة السياسية للحكومة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، 2013، ص32.

²راجع المادة 50 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

للاستيضاح الأمور الخاصة، وأن المؤسس الدستوري منحه حق إصدار لائحة والتي قد شكل دعما لسياسة الحكومة أو انتقالها¹.

ب- قيمة لائحة وموقعها كآلية للرقابة

لتقييم مخطط الحكومة منح المؤسس الدستوري لمجلس الأمة الحق في إصدار لائحة عند تقييمه للعرض، هذه لائحة تخضع لضوابط وبراءات منصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000، إذ يتم إيداع لائحة لدى مكتب المجلس بعد 48 ساعة من تقديم العرض ، في حين القانون العضوي لم يحدد أجل لإيداعها. يمكن القول أن إصدار لائحة مسألة حتميا وذات قيمة سياسية، ففي حالة تأييد المخطط الحكومي يمكن للحكومة أن تنتهج سياستها لكل اطمئنان، أما في حالة الاعتراض على بعض الجوانب والتي يرى مجلس الأمة ضرورة لفت نظر الحكومة لبعض النقائص غير المذكورة في المخطط، فإن الحكومة تأخذ بعين الاعتبار لأجل الحصول على موافقة مجلس الأمة².

الفرع الثاني

تقديم الحكومة بيانا عن السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني

إذا كانت الحكومة تستند على موافقة البرلمان في برنامجها حتى تشرع في تطبيقه، فإنها ملزمة في نفس الوقت بتقديم حصيلة حول مدى وفائها بالوعود التي قدمتها لأعضاء البرلمان حتى تواصل عملها إن نجحت في مهمتها أو تزحزح من الحكم إن أخفقت وذلك من خلال عرضها سنويا لبيان سياستها العامة أمام البرلمان وذلك أيضا ما نص عليه الدستور الجزائري فما مضمون بيان السياسة العامة (أولا)، وما آثاره (ثانيا).⁽³⁾

¹ بن بغيطة ليلي، اليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر ، باتنة، 2004، ص52.

² هنادي إلهام وقاضي كاهنة، الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي في ضوء الدستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015، ص23.

³ أولاد الحاج يوسف خديجة ، المرجع السابق، ص 57.

أولاً- مضمون بيان السياسة العامة للحكومة

يقوم رئيس الحكومة سنويا بتقديم بيان السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني يتناول فيه ما أنجزته الحكومة⁽¹⁾ طبقا لنص المادة 1/98 من التعديلا للدستور لسنة 2016⁽²⁾ ويعقد بيان السياسة العامة مناقشة تتمحور حول خطة عمل الحكومة ومدى التزامها بالبرنامج المصادق عليه ويمكن أن تختم هذه المناقشة بلائحة اختتام المناقشة.⁽³⁾

نصت المادة 50 من القانون العضوي رقم 99-02 المعدل بموجب المادة 51 من القانون 16-12، "تقدم الحكومة كل سنة، ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها إلى المجلس الشعبي الوطني، بيانا عن السياسة العامة طبقا لأحكام المادة 84 من الدستور 1996. يترتب على بيان السياسة العامة إجراء مناقشة تتناول عمل الحكومة. يمكن أن يختتم هذه المناقش بلائحة."⁽⁴⁾

ثانياً- الآثار المترتبة عن تقديم بيان السياسة العامة

إن المؤسس الدستوري حريص على أن يكون المجلس الشعبي الوطني دورا أساسيا في تقييم بيان السياسة العامة عن طريق مناقشته، فقد يوافق المجلس الشعبي الوطني، وعلى بيان السياسة العامة وفي هذه الحالة يمكن للحكومة أن تقوم بعرضه على مجلس الأمة رغم أن الدستور لم يلزمها بذلك حسب نص المادة 7/98 التي تنص على أن "يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة." وقد أثبت الواقع العملي أنه في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني، وعليه تقوم الحكومة بعرضه على مجلس الأمة، فقد يتوج هذه المناقشة بلائحة(أ)، أو اختتام هذه المناقشة بلائحة ملتصقة بالرقابة (ب)، ويمكن للوزير الأول طلب التصويت بالثقة (ج)⁽⁵⁾

¹شاهد أحمد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2009، ص 117.

²راجع المادة 98 الفقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³شاهد أحمد، المرجع السابق، ص 117.

⁴راجع المادة 51 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

⁵ أولاد الحاج يوسف خديجة، المرجع السابق، ص 59.

أ- تتويج مناقشة عمل الحكومة بلائحة

إن بيان السياسة العامة المقدم من طرف الحكومة والمعروض أمام المجلس الشعبي الوطني تعقبه مناقشة من طرف النواب، ويمكن أن تختتم هذه المناقشة باقتراح لائحة أو عدة لوائح فيقوم البرلمان بإبداء رأيه والتعبير عن رضاه أو عن سخطه وعدم رضاه لينذر الحكومة، ويبرز لها القصور والانحرافات التي ارتكبتها، وخرجت عن البرنامج المسطر لها والمناقش سابقا من طرف البرلمان الذي يمكنه هنا أن يجبر الحكومة على تقديم إستقالتها.

1- شروط اقتراح اللائحة

يخضع اقتراح اللائحة لضوابط وشروط، حيث تقدم اقتراحات اللوائح خلا 72 ساعة الموالية لإنهاء تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان، ويجب أن يوقع اقتراح اللائحة 20 نائبا على الأقل ويودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ولا يمكن لنائب أن يوقع أكثر من اقتراح لائحة وقبل التصويت على اللائحة تجرى مناقشة حول الموضوع، ولا يمكن أن يتدخل أثناءها إلا الحكومة إذا طلبت ذلك ومدوب أصحاب اقتراح اللائحة ونائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة، أو نائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة، وبعدها تعرض اقتراحات اللوائح لتصويت وفي حالة تعددها تعرض حسب تاريخ إيداعها، وعند مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه يجعل اللوائح الأخرى لاغية، وبمجرد حصول إحدى هذه اللوائح على مصادقة المجلس فإن رئيس الجلسة يوقف عرض الاقتراحات الأخرى للتصويت، ويعتبر الاقتراح المصادق عليه هو اللائحة الوحيدة المعتمدة من قبل المجلس بشأن بيان السياسة العامة.⁽¹⁾

2- الهدف من اقتراح اللائحة

لم ينص الدستور ولا القانون على الأثر القانوني الناتج عن لائحة المجلس الشعبي الوطني الصادرة بمناسبة بيان السياسة العامة ولا القيمة الإلزامية له، لكن بالرجوع إلى موضوع اللائحة التي إما أن يكون مؤيد للحكومة أو منتقد لها، ومن خلال النصوص القانونية يتضح أنه لا يترتب أي جزاء

¹بوجوراف عبد الغاني، المرجع السابق، ص 116.

على عدم الأخذ بها، غير أنه عمليا لا يمكن للحكومة تجاهلها فمتى كانت اللائحة تتضمن انتقادات (سلبية) فإن تجاهل الحكومة لها سيوقعها في اصطدام بعراقيل من قبل النواب مستقبلا كمعارضة مشاريع القوانين بغرض دفع الحكومة إلى طرح مسألة الثقة بها أمام المجلس ومنه إمكانية إسقاطها. اللائحة رغم الأثر غير الإلزامي لها إلا أنها تعد وسيلة للفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير بالالتزامات المتفق عليها وأندر للحكومة مقتضاه أن استمرار الثقة بها متوقف على احترامها على ما تم الاتفاق عليه مسبقا غير أنه واقعا لا يتصور إصدار لائحة سلبية ضد الحكومة على أساس الأغلبية البرلمانية المساندة للحزب الحاكم، وكذا شيح الحل الذي يراود المجلس الشعبي الوطني والذي يؤثر سلبا على مبادرته في إصدارها.⁽¹⁾

ب- اختتام المناقشة بلائحة ملتمس الرقابة

وهو الإجراء الآخر أو الثاني الذي تقدم عليه الغرفة الأولى للبرلمان المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني والذي على الحكومة، في حالة ما إذا تمت عليه المصادقة من قبل النواب فإنه يستوجب على الوزير الأول تقديم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، كما نص المؤسس الدستوري الجزائري على إجراءات قانونية التي يستوجب على ملتمس الرقابة حتى يمكن أن يولد المسؤولية السياسية للحكومة⁽²⁾

1- شروط ملتمس الرقابة

لكي يكون ملتمس الرقابة قابلا للنقاش والتصويت لا بد أن يوقعه سبع نواب ولا يمكن لنائب أن يوقع أكثر من ملتمس رقابة واحد يتولى مندوب أصحاب الملتمس إيداع النص لدى مكتب المجلس، وبعد نشر النص في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس وتوزيعه على جميع النواب يشرع في مناقشته كما في حالة اللائحة، أي مناقشة محدودة لا يتدخل أثناءها إلا الحكومة بناء على طلبها ومندوب أصحاب الملتمس ونائب يرغب في الكلام ضد الملتمس وآخر يريد دعمه، يأتي بعد ذلك التصويت

¹ أولاد الحاج يوسف خديجة، المرجع السابق، ص 60.

² مزهود فيروز و كشيدة ياسين، طبيعة النظام السياسي الجزائري، مذكرة التخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 93.

على نص الملتمس، ولكن عملية التصويت لا يمكن أن تتم إلا بعد إيداعه بثلاثة أيام، القصد هنا بدون شك إفساح المجال أمام الحكومة للتحرك والعمل داخل المجلس بهدف إفشال الملتمس أثناء التصويت، وهناك أغلبية موصوفة هي أغلبية الثلثين، لازمة لنجاح الملتمس، أي لكي يعتبر مصادق عليه إذا توفرت هذه الشروط تعين على رئيس الحكومة أن يقدم إستقالة حكومته حسب المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016.⁽¹⁾

هناك إذا شروط قاسية لنجاح ملتمس الرقابة وخاصة شرط أغلبية الثلثين لأن الحكومة حتى عندما تكون محل معارضة واسعة في المجلس لا بد أن يكون له مؤيدون بداخله، ولا يكون من الصعب عليها أن تحصل على دعم أكثر بقليل من ثلث النواب لتضمن لنفسها إفشال الملتمس والبقاء في الحكم.⁽²⁾

2- آثار ملتمس الرقابة

بعد تصويت المجلس الشعبي الوطني على لائحة ملتمس الرقابة يمكن أن ينتج أثرين هما:

أ- رفض اللائحة

تجدر الإشارة إلى أن لائحة ملتمس الرقابة يمكن أن ترفض في بدايتها دون أن تصل إلى مرحلة التصويت في حالة عدم توفر النصاب القانوني بعدم توقيع سبع (7/1) النواب عليها. كذلك إذا تمكنت الحكومة من الوصول لمبتغاها بإقناع النواب على عدم التصويت لقناعتهم بالحجج المقدمة من طرفها، أو تمكنت من إقناع النواب الموالين لها بعدم التصويت، أو ما هو واقعا أن المجلس الشعبي الوطني يحوز على أغلبية برلمانية موالية للحكومة، فإنه يستحيل توفر نسبة ثلثي (3/2) أعضاء النواب وبالتالي ترفض اللائحة وتستمر الحكومة في العمل.⁽³⁾

¹ راجع المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010، ص 286.

³ أولاد الحاج يوسف خديجة، المرجع السابق، ص 63.

ب- التصويت على اللائحة

في حالة عدم اقتناع النواب بالحجج التي قدمتها الحكومة أو كانت هناك أغلبية برلمانية معارضة، وتم التصويت بالموافقة على لائحة ملتصق بأغلبية ثلثي (3/2) النواب، فإن ذلك يدل على أن نواب المجلس الشعبي الوطني يعارضون على السياسة المنتهجة من طرف الحكومة، وذلك يؤدي إلى قيام المسؤولية التضامنية للحكومة عن طريق تقديم الوزير الأول إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية، طبقاً لنص المادة 155 من التعديل الدستوري لسنة 2016، "إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتصق الرقابة يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية"⁽¹⁾ غير أنه لم ينص الدستور ولا القانون على ضرورة قبول رئيس الجمهورية لاستقالة الحكومة التي عينها ووضع برنامجها برعايته، فإنه الخيار بين قبول الاستقالة وتعيين الحكومة جديدة أو رفضها.

ج- طلب التصويت بالثقة

يمكن للحكومة أن تطلب من البرلمان التصويت بالثقة، فما هو مضمون ذلك وما آثاره؟

1- مضمون طلب التصويت بالثقة

موضوع التصويت بالثقة من اختصاص الوزير الأول خلافاً لملتصق الرقابة المخصص أصلاً لنواب المجلس الشعبي الوطني، وينشأ هذا الحق للوزير الأول في حالة حدوث خلاف بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني حول موضوع معين أو نتيجة عدم موافقة المجلس على قانون معين، إلا أن هذه لم تنص على شروط معينة لطرح موضوع للتصويت بالثقة ولا الأغلبية المطلوبة للموافقة على لائحة الثقة، واكتفت بالنص على أنه في حالة عدم الموافقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته بصفة تضامنية، وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يقوم بحل المجلس الشعبي الوطني قبل قبول إستقالة الوزير الأول.⁽²⁾

¹ راجع المادة 155 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري، والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 442.

2- آثار طلب التصويت بالثقة

يمكن أن نميز بين حالتين:

- في حالة قبول التصويت بالثقة

إذا حازت الحكومة على أغلبية بسيطة هذا يعني أن المجلس الشعبي الوطني قد وافق على التصويت بالثقة، وحدد ثقته بالحكومة وبالتالي تستمر الحكومة في أداء عملها دون حصول اصطدام بينها وبين النواب.⁽¹⁾

- في حالة عدم الموافقة على طلب التصويت بالثقة

وإذا لم يتم تصويت الأغلبية البسيطة تعتبر لائحة الثقة مرفوضة، ويؤدي ذلك إلى تقديم رئيس الحكومة استقالته هو وحكومته، بيد أن هناك قيوداً هامة ورد في الفقرة قبل الأخيرة من المادة 6/98⁽²⁾ من الدستور وكذا المادة 65 من القانون العضوي 16-12⁽³⁾ مفادها يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 147 منه⁽⁴⁾ وهي المتعلقة بحل المجلس الشعبي الوطني، فهذا الحكم قد جاء إذا ليقص حظوظ إمكانية إقالة الحكومة عن طريق رفض التصويت بالثقة، فالنواب الذين يعلمون أنهم في حالة رفض التصويت بالثقة سيعرضون نفوسهم لخطر فقدان مقاعدتهم النيابية نتيجة الحل لا بد أنهم يجرون ألف حساب وحساب قبل إقدامهم على هذه الخطوة.

المطلب الثاني

الآليات الرقابية غير المرتبة للمسؤولية الحكومية

يتمتع البرلمان في ظل الأنظمة الدستورية البرلمانية بوسائل أو آليات تجعله يراقب عمل الحكومة، ويمارس البرلمان وظيفته الرقابية على أعمال الحكومة بهدف الحصول على المعلومات وجمع الحقائق دون تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، وعلى أساس ذلك، فقد يكون الأمر قائماً على

¹ أولاد الحاج يوسف خديجة، المرجع السابق، ص 65.

² راجع المادة 98 الفقرة 6 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ راجع المادة 65 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

⁴ راجع المادة 147 من القانون ذاته.

ممارسة الحوار كتابة أو شفاهة، بين عضو البرلمان أو وزير من الوزراء يسمى سؤالاً، كما قد تكون بين عدد من الأعضاء، أو وزير من الوزراء أو أكثر من وزير أو الوزير الأول فهذا استجواب، كما قد يدعم الحوار بمناقشة موظف وزارة معينة أو مناقشة موظفين في ملفات معينة، وفحصها فتكون أمام التحقيق.⁽¹⁾

فالعبرة بمدى تعقيد الحوار، فإذا كان بسيطاً كنا أمام سؤال، وإذا كان معقداً كنا أمام تحقيق. أما آلية الاستجواب فهي مرحلة وسيط، ولعل هذه الآليات تسعى إلى إبراز نية البرلمان وهدفه للإستعلام، خاصة إذا تبين أن الحكومة لم تقرر تصرفاتها، فهي لا تفضي إلى تحقيق نتائج دامغة، وليست له صيغة التأثير على الحكومة. وعلى كل فهذه الآليات تتمثل في السؤال وكذا لجان التحقيق، المتعددة الأوجه الآثار، الإخطار، غير مرتبة للمسؤولية الحكومية، وسنعرضها في هذا المطلب ونفرد كل آلية في فرع.⁽²⁾

الفرع الأول

السؤال والاستجواب كآليتين للرقابة البرلمانية

السؤال البرلماني هو واحد من الأدوات الرقابية المهمة التي تمكن أعضاء البرلمان من أداء واجبهم الرقابي حتى وإن كان يمثل مجرد أداة للإستيضاح على أمر غامض ومجهول، مما تبدي مدى فاعلية الرقابة البرلمانية بمقتضى السؤال، وكذا استقر التطور الدستوري الجزائري على تكريس الحق البرلماني في استجواب الحكومة، فإن هذا الأخير فرنسي المنشأ، فهو يعتبر إجراء من إجراءات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، ولذا سوف نتناول هتان الآليتين على التوالي.

¹ شريط وليد، المرجع السابق، ص 318.

² بوقفه عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 495.

أولاً- آلية السؤال

تقتضي دراسة السؤال البرلماني كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية التطرق إلى مفهومه وأنواعه وشروطه وإجراءات طرح السؤال، مناقشة والإجابة عن السؤال وكذا تقييم مدى فعالية الأسئلة البرلمانية.

أ- مفهوم السؤال

يعرف السؤال فقها على أنه استفهام عضو البرلمان عن أمر يجهله أو رغبته في التحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر ما وهو استيضاح لا ينطوي على اتهام، كما يعرف أن تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين⁽¹⁾، ويعرف أيضا بأنه: "وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية يستطيع بموجبها أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى أي عضو في الحكومة أي سؤال في أي من الشؤون العامة التي تدخل في اختصاصاته، وذلك بقصد الحصول على معلومات معينة أو الحث على اتخاذ إجراء معين."⁽²⁾

نص الدستور على السؤال كآلية لرقابة البرلمان على الحكومة في نص المادة 152 منه الفقرة

1: "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة."⁽³⁾

كما نص القانون رقم 16-12 عليه في نص المواد 69 إلى 76 منه.⁽⁴⁾

ب- شروط صحة السؤال البرلماني

1- إن حق السؤال مقرر لكل عضو في البرلمان فلا يحتاج أن يتقدم به عدد من الأعضاء.

¹ الطماوي سليمان ، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر، مصر، 1996، ص 475.

² بنيني أحمد، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، يوم دراسي حول السؤال الشفوي، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2001، ص 34.

³ راجع الفقرة 1 من المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

⁴ راجع المواد من 69 إلى 76 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

- 2- يقتصر السؤال على أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وأعضاء مجلس الأمة المادة 152 من الدستور.
- 3- يجب أن يحدد بوضوح عضو الحكومة الموجه إليه السؤال.
- 4- يجب أن يحرر السؤال باللغة العربية، وبشكل موجز وأن ينص على المسألة المطلوب الاستفسار عنها.
- 5- يجب أن لا يكون السؤال مخالفا لأحكام الدستور.
- 6- يجب أن لا يكون السؤال متعلقا بقضية شخصية أو فردية، أو شخص معين بذاته أو فيه مساس بشخص في شؤونه الخاصة.
- 7- يجب أن لا يكون السؤال فيه مساس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر وبثورة التحرير وبرموزها.
- 8- يجب أن لا يكون السؤال متعلق بقضي مطروحة على الجهات القضائية.⁽¹⁾
- 9- أن يكون موضوع السؤال يدخل في اختصاص من وجه إليه.
- 10- عدم تكرار الأسئلة التي سبقت الإجابة عنها.

ج- أنواع الأسئلة البرلمانية

إن آلية السؤال البرلماني في النظام السياسي الجزائري نوعان أسئلة مكتوبة وأخرى شفوية.

1- الأسئلة المكتوبة

يقصد بها طلب معلومات من قبل برلماني إلى عضو من أعضاء الحكومة الذي يتوجب عليه أن يرد ضمن محددة تكون طويلة نسبيا، كما يكون الرد عليها كتابة، هذه الأسئلة تعد مصدرا ثميناً للمعلومات من أجل حل المسائل العديدة المعروضة عليهم من قبل ناخبيهم، كما أن الإجابة المقدمة من أعضاء الحكومة لا تعد بمثابة قرارات إدارية قابلة للطعن أمام القضاء.

¹ أولاد الحاج يوسف خديجة ، المرجع السابق، ص 67.

2- الأسئلة الشفوية

هو ذلك الإجراء أو الوسيلة التي تعتمد عليها السلطة التشريعية من خلال طلبهم من أحد أعضاء الحكومة بتقديم توضيحات حول أي قضية كانت، ويقصد بها حسب ما تدل عليها صفتها وهي تلك الأسئلة التي تطرح شفاهة والإجابة عنها وفق نفس الشكل،⁽¹⁾ يعتبر السؤال الشفوي أحسن وسيلة من السؤال الكتابي كونه يمكن النائب من التعبير عن رأيه ومشاعله وبالمقابل يمكن لأعضاء الحكومة من إثارة الرأي العام إيضاح المسائل الخاصة⁽²⁾ وللأسئلة الشفوية أنواع منها السؤال الشفوي بدون مناقشة والأصل فيه هو أن ينتهي بمجرد الإجابة عليه، ولكن إذا رأى أعضاء البرلمان بعدم كفاية الإجابة الشفوية عن السؤال الشفوي مما يدفعهم لطرح أسئلة أخرى متعلقة بنفس السؤال الأصلي، وسؤال مع مناقشة وهو أوسع من السؤال بدون مناقشة، إذ يتيح الفرصة أكثر لسؤال العضو السائل أو لبقية أعضاء البرلمان للاشتراك في مناقشة.⁽³⁾

د- إجراءات طرح السؤال البرلماني

1- جهة وأجال إيداع السؤال

لدى الجهة المختصة بذلك سواء كان شفهي أو كتابي من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة حسب الحالة دون أن يكون للنائب أجل محدد يقدمه فيه حسب المادة 69 من القانون العضوي رقم 16-12.

2- إرسال السؤال إلى الحكومة

يقوم المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بعد إيداع نص السؤال حسب الحالة بعد دراسته بإرسال السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة حسب المادة 70 الفقرة 2 والمادة 72 الفقرة 2⁽⁴⁾ من

¹ ابن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص 75.

² مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، دون بلد النشر، 2001، ص 142.

³ وشاني أسماء، الأسئلة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم قانون عام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص 24.

⁴ راجع المادتين 2/70 و 2/72 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

القانون العضوي رقم 16-12 ، كما منح المشرع في ظل القانون السالف الذكر الحق لمكتب كل غرفة حسب الحالة النظر في طبيعة عدد الأسئلة التي تحال على الحكومة بالنسبة للسؤال الشفوي دون الكتابي في المادة 70 الفقرة 3 ، وأحال شروط وكيفيات توجيه السؤال شفويا كان أو كتابيا إلى النظام الداخلي لكل غرفة الذي لم يصدر بعد لتنظيم ذلك.⁽¹⁾

3- إدراج السؤال في جدول الأعمال

- بالنسبة للأسئلة الشفوية

أوجبت المادة 152 الفقرة 3 من الدستور عضو الحكومة الإجابة ن السؤال الشفوي خلا الجلسات المخصصة لهذا الغرض في أجل لا يتعدى 30 يوما، من تاريخ تبليغ السؤال، وخلال هذا الأجل يجب على كل المجلسين وبالتداول عقد جلسة أسبوعية تخصص لجواب أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية التي طرحها النواب وأعضاء مجلس الأمة، ويحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان والاتفاق مع الحكومة حيث أن الحكومة لابد أن تشارك في ذلك باعتبارها طرق لتحديد اليوم الذي يناسبها ويتم ضبط عدد الأسئلة الشفوية التي يتعين على الحكومة الإجابة عنها بالاتفاق بين مكتب الغرفة والحكومة كذلك⁽²⁾ وحسب المادة 71 من القانون العضوي رقم 16-12 أضافت إمكانية عضو البرلمان السائل حسب سؤاله الشفوي أو تحويله لسؤال كتابي قبل الجلسة المخصصة للإجابة عليه وعن تبليغ الحكومة بذلك.⁽³⁾

- بالنسبة للأسئلة الكتابية

نصت المادة 152 فقرة 2 على عضو الحكومة المسؤول الإجابة على السؤال الكتابي على الشكل الكتابي خلال أجل 30 يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي⁽⁴⁾، كما نصت المادة 74 من القانون العضوي رقم 16-12 إمكانية عضو الحكومة سحب سؤاله الكتابي وتبليغ الحكومة بذلك دون أن

¹ راجع المادة 3/70 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

² راجع المادة 152 الفقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ راجع المادة 71 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

⁴ راجع المادة 152 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

يحدد ميعاد معين لهذا السحب، عكس ما فعل في السؤال الشفوي الذي ربطه بوجوب السحب قبل الجلسة المخصصة لمناقشته⁽¹⁾.

هـ - إجراءات الرد على السؤال البرلماني

1- بالنسبة للأسئلة الشفوية

خلال الجلسة الأسبوعية المنعقدة في إحدى غرفتي المجلسين بالتداول يقوم عضو الحكومة بالرد على السؤال من خلال ما يلي:

- طرح السؤال من طرف صاحبه

يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله حسب المادة 72 من القانون العضوي رقم 16-12⁽²⁾، وكذلك نصت عليه المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة⁽³⁾، وكذا المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾.

- رد عضو الحكومة على السؤال الشفوي

على عضو الحكومة المعني بالسؤال عليه في حدود السؤال، ويتولى الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان الرد عن السؤال، في حالة تعذر عضو الحكومة الحضور شخصيا للرد عن السؤال الشفوي⁽⁵⁾.

- إمكانية التعقيب عن الإجابة

يجوز التعقيب عن الإجابة التي يقدمها عضو الحكومة حسب المادة 72⁽⁶⁾ وحدد المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وبثلاثة دقائق بالنسبة لنائب المجلس الشعبي الوطني

¹راجع المادة 74 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

²راجع المادة 72 من القانون ذاته.

³راجع المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر في 22 أوت 2017، عدد 49، الصادر في 2017.

⁴راجع المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

⁵ألغريبي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، الجزائر 1، بن عكنون، 2011، ص 186.

⁶راجع المادة من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

(1) أما المادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فقد حددتها بعشرة دقائق لتعقيب عضو مجلس الأمة، وبعد تعقيب العضو السائل أجازت المادة 72 عضو الحكومة في الرد عليه، وحددت مدة هذا الرد بخمسة عشر دقيقة بالنسبة لسؤال عضو المجلس الشعبي الوطني، وفي عشر دقائق بالنسبة لسؤال مجلس الأمة.(2)

2- بالنسبة للأسئلة الكتابية

يطرح السؤال الكتابي كتابة والرد عليه من طرف عضو الحكومة يكون كتابة كذلك حيث يودع الجواب، يبلغ الجواب إلى صاحب السؤال حسب المادة 74 الفقرة 3 من القانون العضوي رقم 16-12(3) والمادة 2/152 من الدستور.(4).

و- تقييم مدى فعالية الأسئلة البرلمانية

إن نجاح الأسئلة البرلمانية في تحقيق هدفها المنشود يتوقف إلى حد كبير على تعاون السلطتين التنفيذية والتشريعية فيما بينها، وهذا لا يخل بمبدأ الرقابة البرلمانية، لأن قيام هذه العلاقة وفقا لضابطي التوازن والتكامل يساعد على أداء الدور الرقابي كأداة لتحذير الحكومة، أو جلب اتجاهها، والأسئلة البرلمانية سواء كانت شفاهية أو كتابية فإنها تهدف إلى الإستعلام عن أمر أو تفسير ما هو غامض، كما أنها تكشف التجاوزات المرتكبة من طرف الإدارة التي تشرف عليها الحكومة، كما أن هذه الآلية أصبحت وسيلة سهلة للتأكد من نشاط العضو البرلماني أمام الرأي العام.(5)

قبل التطرق إلى مدى فعالية الأسئلة البرلمانية يمكن أن نوضح واقع الممارسة من خلال ما

يلي:

¹ راجع المادة 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

² راجع المادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

³ راجع المادة 74 الفقرة 3 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

⁴ راجع المادة 152 الفقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

⁵ شريط وليد، المرجع السابق، ص 342.

	عدد الأسئلة الكتابية		عدد الأسئلة الشفوية
	مجلس الأمة	المجلس الشعبي الوطني	
عدد الأسئلة المودعة	63	271	15 سؤالا مطروحا أمام أعضاء الحكومة يوم 22 مارس 2018.
عدد الأسئلة التي تمت الإجابة عنها.	41	221	
عدد الأسئلة التي لم تتم الإجابة عمه إلى حد الآن.	22	50	

حسب المادة 115 من مشروع النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، بأنه طبقا لأحكام المادة 71 من القانون العضوي رقم 16-12⁽²⁾، يمكن تحويل السؤال الشفوي إلى كتابي بمبادرة من صاحبه أو باقتراح من مكتب المجلس، ولهذا لقد شهدت العهدة البرلمانية الماضية في عهد محمد العربي ولد خليفة، كما في عهد السعيد بوحجة ظاهرة تحويل الأسئلة من كتابية إلى شفاهية والعكس صحيح.

على ضوء هذه المعطيات يلاحظ أن الممارسة البرلمانية لهذه الآلية، ضئيلة فإذا كان من حق النواب طرح أسئلة بنوعها الكتابية والشفوية، لأجل الاستعلام والاستفسار عن أمور، لكن دون تحقيق الهدف المنشود، خاصة أن إمكانية تحريك مسؤولية الحكومة غير وارد أمام هذه الآلية وذلك راجع إلى عدة أسباب منها انعدام الجزاء على عدم التزام أعضاء الحكومة باحترام الآجال القانونية للرد على

¹ راجع المادة 115 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

² راجع المادة 71 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

أسئلة أعضاء الحكومة، وقد يسجل أيضا الغياب سواء من أعضاء الحكومة عن جلسات الأسئلة سبب التزامات مبرمجة مسبقا، عدم استبقاء الشروط المطلوبة في السؤال وغيرها.⁽¹⁾

ثانيا-آلية الاستجواب

لدراسة الآلية الثانية للرقابة البرلمانية ألا وهي الاستجواب يقتضي التطرق إلى مفهومه والشروط الواجب توفرها في الاستجواب، والجوانب الإجرائية للاستجواب، وكذا تقييم مدى فاعلية الاستجواب.

أ- مفهوم الاستجواب

أصل الاستجواب لغة -جاوب- يقال تجاوب القوم، استجوبه بمعنى طلب منه الجواب. أما اصطلاحا فهو إتهام يوجهه أحد أعضاء مجلس النواب إلى أحد الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء وبعد الاستجواب من أخطر وسائل رقابة البرلمان على الحكومة، وذلك لأن آثاره خطيرة على الحكومة⁽²⁾ جاء النص على آلية الاستجواب في الدستور لسنة 2016 في المادة 151⁽³⁾ ونصوص المواد 66- 67- 68 من القانون العضوي رقم 12-16⁽⁴⁾ والاستجواب آلية رقابية يحق لعضو البرلمان بمقتضاها أن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة أو عن سياسة الوزير في تسيير شؤون وزارته، فهذه الآلية لها أغراض عدة منها من يرى أن الغرض من الاستجواب هو نقد الحكومة، وتجريح سياستها وليس مجرد الاستفهام عن شيء لا يعرفه النائب هو الحال في السؤال، أما البعض الآخر يرى أن الهدف من الاستجواب ليس النقد والتجريح وإنما كشف مخالفة من المخالفات السياسية أمام البرلمان، وإزاء هذه المخالفة لا يتردد البرلمان من سحب الثقة بالحكومة أو بالوزير المختص، و هنا يهدف إلى تحريك المسؤولية الوزارية. أما الاتجاه الآخر فيرى القصد الحقيقي من الاستجواب لا يقتصر عن نقد الحكومة وكشف مخالفاتها، وإنما يتعداها إلى ممارسة ممثل الشعب

¹ عاشوري العيد، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والتطبيق، منشورات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2006، صص 24، 25.

² خلفه نادية ولوهاني حبيبة، (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2016)، مجلة الباحث للدراسات

الأكاديمية، العدد 12، جانفي 2018، أنظر الموقع: <http://www.univelbahelh-batna.com>.

³ راجع المادة 151 منالتعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

⁴ راجع المواد من 66 إلى 68 من القانون العضوي رقم 12-16، المرجع السابق.

لدوره كرقيب للسلطة التنفيذية الممثلة في الوزارة، ويكون الهدف هو إثارة الرأي العام حول الممارسات التي خرج بها الوزير عن حدود القانون أو اختصاصاته حتى تكون في محك المساءلة السياسية ومراقبة الرأي العام الذي سيكون صاحب السيادة الشعبية.⁽¹⁾

ب- الشروط الواجب توفرها في الاستجواب

إن الاستجواب آلية رقابية برلمانية هامة، تحكمه عدة شروط ترتبط بجميع المراحل التي مر بها، بتقديمه من طرف موجه الاستجواب إلى آخر مراحلها والتي تتمثل في سحب الثقة من الحكومة، وهذه الشروط نوعان شروط شكلية وشروط موضوعية.

1- الشروط الشكلية

يشترط في الاستجواب أن يقدم كتابة، وألا يتضمن ألفاظ وعبارات غير لائقة

- شرط الكتابة

النظام الجزائري لم يورد شرط الكتابة صراحة إلا أننا نستشفه ضمنياً من النصوص القانونية التي أكدت على تبليغ نص الاستجواب إلى الحكومة وتعليقه بالمجلس وتوزيعه على النواب من عبارة يقدم صاحب الاستجواب عرضاً موجزاً لموضوع الاستجواب، "وعبارة يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني"، وعبارة "يوقع على نص الاستجواب 30 نائبا على الأقل ويبلغ مسبقاً للحكومة"، وهذه العبارات الدالة على التبليغ والتقدم والإيداع والتوقيع، تؤكد على اشتراط الكتابة الذي يساعد الحكومة على الاستعداد للرد وجمع المعلومات الكافية للإجابة.

- يجب أن لا يتضمن الاستجواب عبارات نابية أو غير لائقة

هذا الشرط لم ينص عليه الدستور ولا الأنظمة الداخلية وللبرلمان، وإنما يجب أن يتحلى به العضو المستجوب.⁽²⁾

¹ شريط وليد، المرجع السابق، ص 347.

² تشعبت محمد، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن عكنون، 2014، ص 31.

- أن يتضمن الاستجواب موضوعه

يجب أن يكون الاستجواب في أمر من الأمور الهامة وأن يتضمن موضوعه في الأصل توجيه عضو البرلمان الاستجواب إلى الحكومة وأحد الوزراء في أي موضوع من الموضوعات المرتبطة بالشؤون العامة، مع وجوب أن يكون متضمنا وقائع محددة تنسب للوزير الموجه إليه الاستجواب، وأن يكون حول قضية من قضايا الساعة حسب المادة 66 من القانون العضوي⁽¹⁾.

2- الشروط الموضوعية

يشترط في طلب الاستجواب حتى يتم قبوله من الناحية الموضوعية شروط يمكن أن نوجزها فيما يلي:

- يجب أن لا يتضمن الاستجواب مخالفة للدستور والقانون

يمارس البرلمان اختصاصاته التشريعية والرقابية، لا يجوز الخروج عن الحدود المثبتة في الدستور والقانون، وإلا يكون قد خرق مبدأ الشرعية، حيث أن الاستجواب يتضمن إتهاما للحكومة أو أحد أعضائها لإثبات مخالفة لأحكام الدستور والقانون، كما لا ينبغي أن يخرق موضوع الاستجواب نصوصا دستوريا⁽²⁾.

- يجب أن يكون موضوع الاستجواب متعلقا بأمر تدخل ضمن اختصاص الحكومة

إن موضوع الاستجواب يجب أن ينصب على عمل سيكون من اختصاص الحكومة وبإمكان أعضاء البرلمان بغرفتيه استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة حسب المادة 151 من الدستور⁽³⁾ ويبلغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني نص الاستجواب الذي يوقعه، حسب الحالة، على الأقل 30 نائبا أو 30 عضوا في مجلس الأمة، إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة الموالية لقبوله، والمادة 67 من نفس الدستور يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة،

¹ راجع المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

² شريط وليد، المرجع السابق، ص 349.

³ راجع المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

بالتشاور مع الحكومة جلسة الاستجواب تنعقد هذه الجلسة خلال 30 يوما على الأكثر الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب.⁽¹⁾

والمادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة تنص: «يودع نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة ويوزع على الأعضاء، ويعلق بمقر المجلس.»⁽²⁾

- يجب أن يكون هدف الاستجواب تحقيق المصلحة العامة

يجب أن لا يكون هدف الاستجواب بتحقيق مصلحة خاصة أو شخصية للطرف المستجوب، اشترط المشرع الجزائري في القانون المتضمن القانون العضوي رقم 16-12 أن يوقع الاستجواب من طرف 30 نائبا على الأقل أو 30 عضو من مجلس، فهذا النوع من القيد العددي يضي على الاستجواب نوعا من الجدية والأهمية ويستبعد المصلحة الشخصية التي قد لا تحقق بوجود الضابط العددي.

- يجب أن لا يمس الاستجواب بكرامة الأشخاص

لا يمكن أن يكون الاستجواب وسيلة لتصفية حسابات بين مقدمه والموجه إليه أو أداة لنيل من كرامته والمساس بسمعته.⁽³⁾

ج- الجوانب الإجرائية للاستجواب

إن الجوانب الإجرائية متعددة، ولذلك لذلك سنعمل على اختصارها كالآتي:

1- تقديم الاستجواب

يجب أن يقدم العضو استجوابه بصفته عضوا في البرلمان بغض النظر عن كونه رئيسا لإحدى لجانها أو عضوا فيها ويقدم الاستجواب إلى رئيس المجلس كتابة.

وعلى الرئيس أن يدرج هذا الاستجواب في أول جلسة مقبلة وهذا بنص القانون الداخلي للمجلس وبنص الدستور، ولكن قبل قيامه بذلك لابد عليه التأكد من سلامة الاستجواب، وبعد استنفاثه

¹ راجع المادة 67 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² راجع المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

³ شريط وليد، المرجع السابق، ص 552.

للشروط، يتم إدراجه في جدول الأعمال، لتحديد موعد لمناقشته، فيبدي مقدم الاستجواب رغبته في الموعد الذي يراه مناسباً للمناقشة، ويرد المستجوب على ذلك قبولاً أو رفضاً ويحسم المجلس الأمر بتحديد جلسة المناقشة، وحينها يتولى مكتبه إدراج الاستجواب في جدول الأعمال، ولكن في جلسة تحديد موعد المناقشة لا يمكن لأي طرف التعرض لموضوع الاستجواب لأن الغاية من الجلسة هي تحديد موعد المناقشة لا يمكن لأي طرف التعرض لموضوع الاستجواب لأن الغاية من الجلسة هي تحديد يوم للمناقشة.

2- مناقشة الاستجواب

بعد إدراج الاستجواب في جدول أعمال المجلس يبلغ الاستجواب للوزير المختص ويحدد المجلس مواعيد لمناقشته، بعد سماع أقوال الوزير الموجه إليه الاستجواب وهنا لا بد من انقضاء مدة معينة حتى يعين موعد المناقشة. فالمستجوب يقوم بشرح استجوابه مبيناً الوقائع التي ينسبها إلى الوزير، وأدلة إسنادها إليه، وأوجه الإتهام فيها، ولا بد أن تكون الأدلة حاضرة حالة تقديمه لاستجوابه ومن جهة أخرى يقوم المستجوب بالإجابة عن الاستجواب، وهذا يستند إلى حقه في الدفاع عن نفسه، وتفنيد أدلة الإتهام التي تحيط به، ولذا يجب أن يفسح له من الوقت الذي يمكنه من درء جميع التهم التي تضمنها الاستجواب.

وبالصورة التي يراها مناسبة لإقناع المجلس بأنه لا محل للاستجواب. فبعد أن يفرغ الوزير من الرد على الاستجواب، يفتح رئيس المجلس باب المناقشة، ولأعضاء المجلس الحق في المشاركة في المناقشة، وهذه المرحلة يماثل فيها المجلس دور القاضي الذي يفصل في التهم المنسوبة إلى المتهم، بعد أن يستمع إلى الإدعاء وأقوال الدفاع، غير أن خصوصية المسألة هنا تجعل لمقدم الاستجواب أولوية التعقيب على رد الوزير، وذلك حتى يتبين للمجلس إذا كان قد أجاب عن جميع النقاط وفند كل التهم، أم أنه لم يرد عليها جميعاً، وهل إجابة الوزير مقنعة أم لا، مما يمهد له الاستعداد لمرحلة أخرى.⁽¹⁾

¹خليفة ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، منتدى الأوراس القانوني، الاثنين 2009/11/9، على

الساعة: 12:12. انظر الموقع: [www :http://sciences.juridique.ahlamontada.net](http://sciences.juridique.ahlamontada.net).

3- تأجيل مناقشة الاستجواب

بخصوص موضوع التأجيل موعد المناقشة، هناك حالات تقضي تأجيل مناقشة الاستجواب أهمها غياب العضو مقدم الاستجواب عن الجلسة المحددة للمناقشة بعذر أو انشغاله بمناقشة استجواب آخر في إحدى غرف البرلمان أو وجود استجوابات أخرى مدرجة في جدول أعمال المجلس أو بناء على طلب الوزير المستجوب، وفي حالة غياب رئيس الحكومة وإصرار مقدمي الاستجواب على عرضه أمام رئيس الحكومة أو طلب التأجيل.

4- انتهاء المناقشة ونتائجها

إذا انتهت المناقشة ينظر رئيس المجلس فيها إذا كان الأعضاء قد تقدموا بمقترحات معينة أم أنهم لم يقدموا أي مقترح فإذا تبين له عدم وجود مقترحات، يعلن انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، أما إذا قدم الأعضاء مقترحات إلى رئيس المجلس، فإن القرار هنا مرتبط بهذه المقترحات، فإذا كان الاقتراح إلى جانب الحكومة دعماً للثقة فيها، ففي هذه الحالة يوجه المجلس الشكر إليها، أما إذا وقف أعضاء المجلس موقفاً وسطاً لا هو إلى سحب الثقة، ولا إلى تأييدها، فهنا يكون قرار المجلس بالانتقال إلى جدول الأعمال وتوصية الحكومة بما ينبغي عليها فعله، أما إذا تعددت المقترحات وتنوعت، كالاقتراح بطرح الثقة، أو بتقرير مسؤولية الوزراء أو عدم إمكان التعاون معه، أو تكوين لجنة تقصي الحقائق بشأن موضوعه، والتي تنشأ بناءً على اقتراح لائحة من 10 نواب على الأقل، أو الاقتراح بالانتقال إلى جدول الأعمال، فهنا تكون الأولوية لهذا الأخير لأنه سيعرض على المجلس ويؤخذ الرأي بشأنه.⁽¹⁾

¹<http://www.startimes.com>.

د- تقييم مدى فاعلية الاستجواب

نلاحظ أن نص المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12 جاءت بمصطلح قضايا الساعة⁽¹⁾ وفقاً لأحكام المادة 151 من الدستور⁽²⁾ من خلال هذا المصطلح الذي يعتبر غير واضح ودقيق فهو ذو طابع شمولي ينتهي بنا المطاف إلى أن نقول أن قضايا الساعة هي كل قضية تصب في خدمة المصلحة العامة، بعيداً عن تحقيق المصالح الشخصية على حساب المصلحة العامة أو باسمها، وغياب الأثر القانوني المترتب على الاستجواب المحددة للرد على الاستجواب، ضعف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند الإجابة على الاستجواب فغالبا ما يلجأ أعضاء الحكومة إلى الرد على جزء من الاستجواب وإغفال الأجزاء المتبقية، أو حتى الرد على السؤال بشكل سطحي. إلا أنه يتضح أن الاستجواب يعد وسيلة فاعلة من وسائل الرقابة، البرلمانية ويعود ذلك إلى الحق الذي يمنح للأعضاء جميعاً في مشاركة مقدم الاستجواب، عكس ما هو عليه في السؤال الذي يعد حق فردياً. ويظهر هذا الحق عملياً بأن يقوم أي عضو أو نائب برلماني بتقديم الاستجواب كتابية لتسهيل مداولته بين أعضاء البرلمان والحكومة.

الفرع الثاني

التحقيق البرلماني وآلية الإخطار

يحق للبرلمان في معظم الأنظمة السياسية أن تقوم بإجراء تحقيق في القضايا الهامة من أجل الوصول إلى حقيقة ما بشأنها وتختلف آليات القيام بتلك العملية من نظام إلى آخر، فإلى جانب تدعيم المعارضة البرلمانية بحق الإخطار.

ولذلك سوف نتطرق في هذا الفصل إلى آليتين وهما آلية التحقيق البرلماني وآلية الإخطار.

¹راجع المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

²راجع المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

أولاً-التحقيق البرلماني

يعد التحقيق البرلماني آلية هامة وحساسة من آليات عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، ونظرا لحساسية هذه الآلية على مبدأ الفصل بين السلطات تم ضبط شروطها وإجراءاتها تحريكها في النظام القانوني الجزائري، فيوجد عدة تعاريف للتحقيق البرلماني ومنه⁽¹⁾

1-تعريف التحقيق البرلماني

التحقيق البرلماني هو من الوسائل الفعالة التي يمكن أعضاء البرلمان من الإطلاع على وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية عرف البعض التحقيق البرلماني بأنه: « وسيلة رقابية متعددة الأطراف غير مقصورة كالسؤال على طرفيه ولا فردية الطلب كالاستجواب ، وإنما تتجاوز ذلك إلى البرلمان ككل من ناحية والجهاز الحكومي الذي تتقصى الحقائق 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 بإجراء التحقيق ».

نظم الدستور الجزائري التحقيق البرلماني في المادة 180 منه فتنص على إمكانية كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصها أن تنشأ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.⁽²⁾ وكما نظمه القانون العضوي رقم 16-12 في المواد 77 إلى 87 منه.⁽³⁾ ونص عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المادة 69 منه،⁽⁴⁾ وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة في نص المادة 77 منه.

¹http :www.startime.com.

²راجع المادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³راجع المواد من 77 إلى 87 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

⁴راجع المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

ذهب البعض الآخر إلى تعريف التحقيق البرلماني على أنه: «حق البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى ما يريد معرفته من حقائق، وذلك بتأليف لجنة خاصة من بين أعضائه لإجراء التحقيقات اللازمة له كي تستنير أمامه الطريق في الشؤون التي تدخل في اختصاصه»⁽¹⁾

ب- شروط عمل اللجان

تم النص على إنشاء لجان التحقيق في نص المادة 180 من تعديل 2016: «يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشأ، في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي.»⁽²⁾

كذلك نص القانون العضوي رقم 16-12 على إنشاء هذه اللجان في المواد 77 إلى 87 منه. نظرا للأهمية لجان التحقيق فقد أحاطها المشرع بجملة من الشروط،⁽³⁾ ونحاول ذكرها في النقاط التالية:

- يتم إنشاء لجنة تحقيق بناء على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب أحد المجلسين حسب الحالة موقعه على الأقل 20 نائبا أو 20 عضوا من مجلس الأمة.
- يتم التصويت على اقتراح اللائحة بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب اقتراح اللائحة ورأي اللجنة المختصة بالموضوع.
- يجب أن تحدد بدقة في اقتراح اللائحة الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري.
- يتم تعيين لجان التحقيق بنفس الشروط والكيفيات التي يتم بها إنشاء اللجان الدائمة وتعلم الغرفة التي أنشأت لجنة التحقيق الغرفة الأخرى والحكومة بذلك.
- لا يمكن إنشاء لجان تحقيق في وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق ذات الإجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف.

¹ راجع المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

² راجع المادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ راجع المواد 77 إلى 87 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

- لجان التحقيق ذات طابع مؤقت تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل 6 أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر 12 شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهامها.

- لا يعين لجنة التحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة اللذين وقعوا اللائحة المتضمنة لإنشاء هذه اللجنة.

- يجب على أعضاء لجنة التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعايinatهم ومناقشاتهم.⁽¹⁾

ج- إجراءات إنشاء لجان التحقيق البرلمانية

نظرا لأهمية اللجان فقد خصصه المشرع بجملة من الإجراءات وأهمها تتمثل فيما يلي:

- يبلغ رئيس الغرفة المعنية اقتراح اللائحة المقبولة إلى الوزير المكلف بالعدل قصد التأكد من أن الوقائع موضوع اقتراح اللائحة ليست محل إجراء قضائي قبل إحالتها على اللجنة المختصة بالموضوع.

- يمكن للجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان وأن تطلع على أية معلومات أو وثيقة ترى لها علاقة بموضوع التحقيق.

- يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة إلى الوزير الأول طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة ويضبط هذا البرنامج بالاتفاق مع الوزير الأول.

- يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعايينات والزيارات إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها، يعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير وتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها.

¹بن عمران مصطفى، التعديل الدستوري لسنة 2016 وأثره على العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2، 2017، ص ص 49، 50.

- تخول لجنة التحقيق الإطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، يجب أن يكون الاستثناء الوارد معللا من طرف الجهات المعنية.

- يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة، ويبلغ هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول ويوزع على النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة.

- يخضع نشر لجنة التحقيق كليا أو جزئيا بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية، بعد رأي الحكومة وبيت المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة في ذلك دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق ويبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا، ويمكن أن تفتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير.⁽¹⁾

لا يتأتى للجان التحقيق البرلمانية تأدية المهام المنوطة بها على أكمل وجه إلا إذا منحت اختصاصات وسلطات واسعة.

د- اختصاصات لجان التحقيق البرلمانية

في إطار قيام لجان التحقيق البرلمانية بسلطاتها ومهامها فإنها تخول بأن تتولى بعض التحريات والمعاینات اللازمة لتتمكن من جمع المعطيات بشأن الموضوع محل التحقيق، حيث يسمح لها في هذا الشأن الاستماع على لأي شخص ترى أنه له فائدة عملية في سماعه بما فيهم أعضاء الحكومة أنفسهم، وبالتالي فإنه في حالة تخلف هؤلاء الأشخاص وامتناعهم عن التجاوب مع ما تحتاجه لجنة التحقيق من معلومات ووثائق اعتبر ذلك تقصيرا جسيما منهم يدون ويسجل في التقرير المعد، وتتحمل السلطة السلمية الوصية التي يتبعها المعني كامل مسؤولياتها عن هذا التصرف.

¹بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2007، ص ص 186، 187.

كما يحق للجنة معاينة أي مكان والاطلاع على أي معلومة أو وثيقة لها علاقة بالموضوع محل التحقيق هذا ما نصت عليه المادة 85 من القانون العضوي رقم 16-12 وكما جاء في المادة 83 من نفس القانون السالف الذكر: « يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرعة تحرياتهم ومعايناتهم ومناقشاتهم»⁽¹⁾

غير أم حرية الاطلاع هذه ليست مطلقة إذ قيدها المشرع بضرورة ابتعاد الوثائق محل التحقيق عن طابع السرية والإستراتيجية التي تهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، كما وضحته المادة 85 السالفة الذكر، إذ في هذه الوضعيات يجوز رفض تسليم وتقديم الوثائق المطلوبة في التحقيق شريطة أن يكون هذا الرفض مبررا ومعللا من طرف الجهة المعنية.⁽²⁾

هـ- تقارير لجان التحقيق

بعد انتهاء لجنة التحقيق من عملها لا يمكنها البث في القضية المحقق فيها باتخاذ قرار بشأنها كونها جهاز جمع المعلومات والحقائق اللازمة على القضية المكلفة بها، حيث تقوم بإعداد تقرير بخصوص ذلك، لم يحدد المشرع النقاط الواجب على اللجنة التركيز عليها في التقرير، تقوم اللجنة بتسليم التقرير إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة كما يتم تبليغ رئيس الجمهورية والوزير الأول بالتقرير ويوزع على النواب وعلى أعضاء مجلس الأمة.

تعتبر لجان التحقيق ذات طابع مؤقت تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء ستة أشهر⁽³⁾ قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها فأقصى أجل لعمل اللجنة هو 6 أشهر، غير أنه لا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الغرض قبل انقضاء أجل 12 شهرا.

¹راجع المادتين 83 و85 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

²ظروف قدور، (لجان التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد الثاني، كلية الحقوق، جامعة سطيف، 2010، ص 185.

³أولاد الحاج يوسف خديجة، المرجع السابق، ص ص 77، 78.

يبت المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة في مسألة نشر تقرير اللجنة دون مناقشة كأصل عام أو عند الاقتضاء فتح مناقشة في جلسة مغلقة، حيث يقوم مقرر لجنة التحقيق بعرض موجز يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كلياً أو جزئياً ويكون بحضور الحكومة حسب مفهوم المادة 1/87 من نفس القانون العضوي رقم 16-12 ويتم التصويت على ذلك بأغلبية الأعضاء الحاضرين. وأما عن أجل تقرير اللجنة فلم يحدد المشرع ذلك غير أن النظام الداخلي لمجلس الأمة حدده بثلاثين يوماً كحد أقصى.⁽¹⁾

و- الآثار المترتبة عن نتائج عمل لجنة التحقيق البرلمانية

يترتب عن التحقيق الذي تباشره اللجان البرلمانية مجموعة من النتائج تأتي في شكل توصيات واقتراحات تكون مدرجة في التقرير الذي تعده لجنة التحقيق ومن بينها:

- الوقوف على نقائص المنظومة القانونية وإمكانية المطالبة بتشريع جديد باستكمال لجنة التحقيق أعمالها حول قضية عامة معينة لاستجلاء الحقيقة حولها قد تصل إلى قناعة في أن مرد الخلل أو الفساد أو التقصير، يرجع إلى وجود نقائص في القوانين القادمة أو ثغرات تعتري هذه القوانين أو افتقاراً كاملاً للقوانين في موضوعه.

- الدعوة إلى الإحالة على التحقيق القضائي: بممارسة لجنة التحقيق لسلطاتها التي تمتد إلى الوثائق والمستندات وعلى الأشخاص، تم بلورة نتائجها وصبها في تقريرها قد تصل إلى نتائج مفادها أن الخلل ليس في الإطار القانوني ولا في وجود نقص تشريعي، وإنما في وجود تجاوزات قانونية من الجهات أو الأشخاص اللذين اخترقوا القواعد القانونية السارية المفعول، وكانوا سبباً في الفساد أو الخلل الحاصل.

فاللجنة ليس بإمكانها طلب إحالة المخالفين على القضاة مباشرة، أو مجرد إخطار الجهة المختصة مباشرة فحسب الأستاذ عباس عمار: (يمكن أن يدعم تقرير اللجنة بالتصويت على لائحة تدعو الحكومة من خلالها برفع دعوى قضائية حول الجوانب غير القانونية التي لاحظها المحققون

¹راجع نص المادة 87 فقرة 1 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

البرلمانيون، وهو ما جرت عليه التقاليد البرلمانية، ومن ثمة يكون المجلس قد أحال المخالفين على العدالة ولو بطريقة غير مباشرة).

- إثارة المسؤولية السياسية للحكومة: كمبدأ عام إذا ما أنهت لجنة التحقيق أعمالها وتوجت تحقيقها بتقرير تدين فيه الحكومة أو أعضاء منها، فيمكن للبرلمان بناء على الوقائع، والنتائج والتوصيات، وما توصل إليه من قناعات، أن يثير المسؤولية السياسية للحكومة.⁽¹⁾

ثانياً-آلية الإخطار

أ- تعريف الإخطار

الإخطار هو ذلك الإجراء الذي يسمح للمجلس الدستوري بمباشرة عمله الرقابي، وأصبحت آلية الإخطار المجلس الدستوري أهم إجراء في المنازعة الدستورية، فحجم عمل المجلس الدستوري متوقف على حجم أعمال إخطاره الأمر الذي يستوجب دراسة تنظيم الآلية من حين نطاقها القانوني والسلطة المخولة لها ممارستها.

ب- الجهات المخولة لإخطار المجلس الدستوري

تميزت آلية الإخطار قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، بالمحدودية من حيث الأشخاص أو الهيئات المخولة لها ممارستها،⁽²⁾ إلا أن التعديل الأخير قد قام بتوسيع الإخطار إلى الوزير الأول وأعضاء البرلمان بالإضافة إلى رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما نصت عليه المادة 187 من الدستور.

وتمكن المعارضة من الطعن في دستورية القوانين التي ترى بأنها مخالفة للدستور، وهي آلية تسمح بالضغط على الأغلبية الحاكمة وإلزامها بالتشريع في إطار الدستور.

¹ يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010، ص ص153،154.

² بن شعبان سعيدة، مسألة الأولوية الدستورية وتأثيرها على العمل التشريعي للبرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون العمومي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2017، ص 22.

وسع المؤسس الدستوري حق الطعن للمتقاضين حيث يمكن إخطار المجلس الدستوري بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، على أن تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذا التعديل بموجب قانون عضوي، ونص على الدفع بعدم الدستورية المادة 188 من الدستور.⁽¹⁾

إن آلية الإخطار تعد المحرك الإجرائي للعمل الرقابي وقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ الرقابة على دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية ممثلة في المجلس الدستوري الذي يمارس هذا الاختصاص الرقابي عن طريق آلية الإخطار.⁽²⁾

ج- تدعيم المعارضة البرلمانية

لقد نصت المادة 114 من الدستور على أن تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية، وفي الحياة السياسية لاسيما منها إخطار المجلس الدستوري⁽³⁾، طبقا لأحكام المادة 187 (الفقرتان 2 و 3) من الدستور⁽⁴⁾، بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان: فبالتالي يمنح المؤسس الدستوري لأول مرة المعارضة مكانة قانونية سامية لتعبير عن أفكارها السياسية داخل البرلمان ويمكن تعريف المعارضة البرلمانية على أنها فئة موجودة داخل البرلمان تقف في وجه الأعمال التي تراها أنها لا تخدم المجتمع الجزائري⁽⁵⁾، وبالتالي أصبح

¹ راجع المادتين 187 و 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² بن شعبان سعيدة، المرجع السابق، ص ص 23، 24.

³ راجع المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

⁴ راجع المادة 187/2 و 3 من القانون ذاته.

⁵ شعباني أمينة وشيبيون فوزية، السلطة التشريعية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017، ص 34.

متاحا لمعارضة البرلمانية ممارسة هذا الحق طبقا لأحكام المادة 6/114 من الدستور الجزائري لسنة 2016.⁽¹⁾

المبحث الثاني

محدودية الاختصاص الرقابي الممنوح للبرلمان

يمارس البرلمان في مجال رقابة على أعمال الحكومة من خلال نوعين من الآليات حيث يوصف النوع الأول من الآليات الرقابية البرلمانية بأنها مرتبة لمسؤولية الحكومة التي تتم التطرف إليها في البحث الأول، والتي تتمثل في عرض مخطط عمل الوزير الأول على البرلمان والرقابة الخطية لبيان السياسية العامة، إلا أن هذه الآلياتمحاطة بمجموعة من القيود والعوائق التي يجعل منها فكرة صعبة التحقيق، والتي تؤدي بها إلى فشلها في إثارة مسؤولية الحكومة في (المطلب الأول)، أما النوع الثاني يوصف بأنه عديم الأثر ولا يرتب مسؤولية الحكومة، فلا تتعدى أن تكون عملية تجري وجمع معلومات كما أن هذه الآليات غير مجدية ومن غير فعالية²، لتمثيل في محدودية الآليات الرقابية غير المرتبة لمسؤولية الحكومة في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

فشل الآليات البرلمانية في إثارة مسؤولية الحكومة

يحظى البرلمان بعدة وسائل رقابية لإثارة مسؤولية الحكومة، وتحرك هذه المسؤولية من خلال إمكانية رفض مخطط عمل الحكومة، إلا أن الواقع يثبت أن هذه الوسائل فاشلة في الإثارة الفعلية لمسؤولية الحكومة³، وذلك عن طريق عوائق التي تواجه آلية مناقشة عمل الحكومة في (الفرع الأول)، وانعدام وسائل الضغط الفعالة في (الفرع الثاني).

¹ راجع المادة 6/114 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² بلقفيصي مراد وبوعمارة سميحة، المرجع السابق، ص 134.

³ منصر نسيم وخالدي حكيمة، المركز القانوني في السلطة التشريعية على ضوء دستور 1996، المرجع السابق، ص 85.

الفرع الأول

عوائق آلية مناقشة عمل الحكومة

بالرغم من أن مناقشة مخطط عمل الحكومة. قد تتجم عند نتائج سلبية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على ما تم عرض أمامه، إلا أن وجد العديد من العوائق جعل من هذه الآلية مجرد تقليد ملا تتص عليه الدساتير العالمية، ومن بين العوائق جعل من الآلية المناقشة مخطط عمل الحكومة تتمثل في ربط مخطط عمل الحكومة ببرنامج رئيس الجمهورية (أولا)، والتغيرات الحكومية (ثانيا)، وتأثير الأغلبية البرلمانية مسؤولية الحكومة (ثالثا)، وانعدام الأثر القانوني للائحة مجلس الأمة على برنامج الحكومة (رابعا)¹.

أولا- ربط مخطط عمل الحكومة ببرنامج رئيس الجمهورية

بإمكان رئيس الجمهورية أن يضع برنامجا وحيدا وهو البرنامج الذي أنتخب على أساسه ويسعى جاهدا إلى تطبيقه، أصبح منصب رئيس الحكومة بعد التعديل الدستوري يسمى منصب الوزير الأول أي أن الحكومة أيضا، لذا فإن عرض مخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن يواجهه عوائق وهذا بمعارضة برنامج اختاره الشعب، وحتى وإن أسفرت المناقشة على وجوب تعديل مخطط العمل فإن هذا التعديل يبقى خاضعا للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية².

ثانيا- التغيرات الحكومية

حيث ترى الأستاذة عقيلة خرياشي بأن كثرة التغيرات الحكومية تؤثر عاما تم الإنفاق بشأنه بين البرلمان والحكومة السابقة وهو ما حدث مع رئيس الحكومة السابق علي بن فليس الذي قدم برنامج حكومته في جويلية 2002، وبعد تغييره قدم أحمد أويحي برنامج حكومته في ماي من سنة 2003،

¹ قبيوغة عماد الدين، المرجع السابق، ص33.

² بوالشعير سعيد، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة التاسعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص154.

كما يفقد هذا التغيير النواب الثقة في الهدف المنشود من المناقشة بما أن كل ما يتم التفاهم حوله يبقى مرتبطا بقرارات رئيس الجمهورية.¹

ثالثا- تأثير الأغلبية البرلمانية على المسؤولية السياسية للحكومة

بالإضافة على كون أغلب النواب المكونين لتشكيلية البرلمان ينبعون للحزب الحاكم، نجد أن ظاهرة التحالفات قد استقطقت في وسط البرلمان، الأمر الذي يؤدي بالأغلبية البرلمانية الحاكمة على عدم معارضة ما جاء في المخطط الخاص بعمل الحكومة، وبالتالي انعدام الدور الرقابي للبرلمان ومثالا على هذا نذكر حكومة الإئتلاف التي شكلها أحمد أو يحيي وهذا سنة 1997 بعد أن عادت الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني للتجمع الوطني الديمقراطي.²

وبالتالي سنتطرق إلى دراسة تحقيق الأغلبية البرلمانية (أ)، وانعكاسات الأغلبية البرلمانية على تعيين رئيس الحكومة (ب).

أ- تحقيق الأغلبية البرلمانية

بالرجوع إلى أحكام الدساتير نلاحظ أن المؤسسة الشرعية تحتل مكانة هامة في النظام السياسي باعتبارها تتمتع بحق ممارسة السادة نيابة عن الشعب، أي ستمد سلطتها من الإرادة الشعبية حيث يمكن اعتبارها السلطة الأولى في الدولة بسبب كونها تضم ممثلين عن الشعب الذين يحق لهم التعبير عن الإرادة الشعبية.

حيث إن الشعب ينتخب ممثلين عنه ويمكن أن سفر الانتخابات على فور حزب بأغلبية المقاعد في مجلس النواب³، كما يمكن أن تسفر عدم حصول أي حزب على أغلبية برلمانية فتتجه الأحزاب التي تكوين أغلبية برلمانية عن طريق التحالفات.⁴

¹ خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص287.

² قبيوغة عماد الدين، فعالية الرقابة في الجزائر، المرجع السابق، ص34.

³ دوفرجيه مورييس ترجمة الدكتور جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، د،ب،ن، 1992، ص75.

⁴ Philippe ARDANT, institution politiques et droit constitution, édition4, (L,G,D,J), paris , 1998, P542 .

1- تحقيق الأغلبية البرلمانية عن طريق الانتخابات

تشكيل الأحزاب السياسية مؤسسة أساسية في الأنظمة الليبرالية ولدت وتطورت عن طرف الانتخابات والتمثيل، لأنها تلعب دورا مزدوجا في التمثيل تؤهل الناخبين أي الممثلين، ثم تؤطر المنتخبين أي الممثلين. طريق تطوير الوعي السياسي لدى المواطنين وتسمح بتغيير أكثر وضوحا في الانتخابات نجد اختلافا كبيرا بين الدول التي تبنت الثنائية الحزبية وبين الدول التي تبنت التعددية الحزبية، ففي النظام الأول يكون أكثر وضوحا بوجود تنافس بين حزبين كبيرين، ولا يمنع من وجود حزب ثالث صغير بينهما، وهذا ما يصادفه في الدول الانجلوساكسونية مثل بعض دول أمريكا اللاتينية وتركيا، التي لا تجد صعوبة في تحقيق الأغلبية البرلمانية. أما النظام الثاني فهو التعددية الحزبية وهنا نميز بين حالتين:

الحالة الأولى: إذا تحصل حزب من بين الأحزاب على الأغلبية في مجلس النواب وهي حالة استثنائية نكون أمام أغلبية البرلمانية.

الحالة الثانية: إذا لم يتحصل أي حزب على أغلبية الأصوات وأغلبية المقاعد نكون أمام نظام التحالفات من أجل تكوين أغلبية البرلمانية تؤثر في التعددية الحزبية عدة عوامل منها الاجتماعية، العرفية والنظام الانتخابي، أما نظام القوائم الحزبية، يؤدي إلى زيادة عدد الأحزاب، حيث يعتبر النظام الأول هو النظام المفضل في فرنسا يؤخذ به بصورة مستمرة إلا في بعض الفترات، ففي فرنسا ينحصر التنافس بين محورين محور اليمين بزعامة حزب التجمع من أجل الديمقراطية RPD أما السياسي فبضم الحزب الإتحاد الديمقراطي الفرنسي PCF.⁽¹⁾

¹خلوفي خديجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل الدستور الجزائري سنة 1996، أطروحة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون الدستوري، جامعة الجزائر، سنة 2013، ص10.

هذا النظام تبناه المشرع الجزائري في الانتخابات التشريعية. 26 ديسمبر 1991 فقد أخذ بالنظام الفردي وبأعلى المطلقة، حيث أن كل مترشح يجب أن سجل في قائمة مستقلة، وهذا النمط ينسجم مع تجزئة الإقليم إلى وحدات صغيرة (الدوائر الانتخابية ليست بالضرورة دوائر إدارية)¹.

2- نظام التحالفات

إن الأغلبية البرلمانية حقيقة لا يمكن الاستغناء عنها من أجل الحصول على حكومة ثابتة ذلك أي العمل الحكومي يحدد في مؤتمر الحزب ذي الأغلبية باعتبار الحكومة منه ولكن أمام التغير المستمر للحكومة نتيجة عزلها من قبل البرلمان، وبالتالي يحدث في الدولة عدم الاستقرار الحكومي وإذا لم تحقق كملية الانتخابات الأغلبية البرلمانية نلجأ للأحزاب إلى التحالفات، وهذه الطريقة يمكن أن يكون قبل الانتخابات، وفي وسط الانتخابات أو بعد الانتخابات وإعلان النتائج.²

ب- انعكاسات الأغلبية البرلمانية على تعيين الوزير الأول

إن مجال تغير فقه الديمقراطية التقليدية لمبدأ سيادة الشعب وتحديد مدلول الشعب، ظهور في الفقه الفرنسي ونتج عنها نظريتان (نظرية سيادة الشعب ونظرية سيادة الأمة)، وقد استقر الأمر فترة، على الأخذ بنظرية سيادة الأمة، مما أدى إلى التمييز بين شعب المواطنين والشعب الحقيقي، وقد سمح منطق نظرية سيادة الأمة للديمقراطية التقليدية بأن تطبق الديمقراطية في صور النيابية الخالصة أن نقيد الاقتراع، علاوة على الأخذ بنظام المجلس النيابي.

بالتالي فسننتقل إلى دراسة مدى حرية رئيس الدولة في تعيين الوزير الأول في (1)³، والقيود العلمية المفروضة على الرئيس في هذا التعيين أو مدى تأثير الأغلبية البرلمانية في تعيين رئيس الحكومة في (2)⁴.

¹ رفعت عبد السيد، تداول السلطة داخل الأحزاب السياسية، دار النهضة العربية، د ب ن، 2005، ص 20.

² موريس دوفرجية، المرجع السابق، ص 105.

³ المرجع نفسه، ص 106.

⁴ خلوفي خديجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل الدستور الجزائر 1996، المرجع السابق، ص 66-68.

1- حرية رئيس الدولة في تعيين الوزير الأول

في النظام السياسي الجزائري لم يكن منصب رئيس الحكومة مع وفا، بل كان رئيس الجمهورية هو الذي يتولى هذه المهمة في ظل الحزب الواحد غير أن تبنى دستور الجزائر لنظام التعددية الحزبية بعد حوادث 5 أكتوبر 1988 نتج عنه الأخذ بازدواجية السلطة التنفيذية، فعلى جانب رئيس الجمهورية تم استحداث منصب لرئيس الحكومة في تعديل الدستور سنة 1988 وتم تكريسه أيضا في دستور 1996.

إلا أن تعديل الدستور سنة 2008 غير اسم رئيس الحكومة بالوزير الأول وأبقى على طريق تعيينه حيث يعين من طرف رئيس الجمهورية فبعد حوادث 1988 حاول المؤسس الدستوري إعادة تنظيم السلطة التنفيذية بإلقاء مسؤولية تنفيذ السياسة العامة للدولة على عاتق رئيس الحكومة حيث يكون مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني وأمام رئيس الجمهورية بحكم تعيينه له على أن يشكل رئيس الحكومة حكومته وتقديم أعضائها الذين اختارهم لرئيس الجمهورية قصد تعيينهم¹.

على الرغم من أن السلطة التقديرية الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة والتمتع بالحرية المطلقة في ذلك باعتباره حامي الدستور وضامنا للاستقرار المؤسسات، فعليه بتعيين شخص مناسب لهذا المنصب ومراعاة بعض المقاييس التي تضمن استمرار وبقاء الحكومة، ومن أهم هذه المقاييس الولاء، والنقطة والكفاءات².

2- القيود العملية المفروضة على رئيس الدولة في تعيين رئيس الحكومة

إن الحركة الدستورية الممنوحة لرئيس الدولة في تعيين رئيس الحكومة أو الوزير الأول حرية هشة شكلية، وهي مقيدة من الناحية العملية من جهتين: الأغلبية البرلمانية من جهة ثانية التجربة السياسية فعلى رئيس الدولة أن يختار رئيس الحكومة الذي يرهن على وجوده في الحياة السياسية، أما ما يتعلق بالأغلبية البرلمانية، ففي نظام البرلماني يجب أن تكون الوزارة محل ثقة البرلمان المنتخب

¹خلوفي خديجة، المرجع السابق، ص68.

²MANSOUR Mouloud, de dualisme de l'exécutif dans la constitution algérienne de 23 février 1989, faculté de droit, mémoire de magister an droit public, université d'Alger, p107 .

من الشعب، ويكون رئيس الدولة مقيدا في اختياره رئيس مجلس الوزراء بأن يكون متمتعا بثقته المجلس المنتخب حق ولو لم يكن محل رضاه شخصيا رغم ما قد يبدو في الظاهر من أهمية وضخامة اختصاص رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء، فإن الحقيقة تثبت عن محدودية هذا الدور، ففي الدول ذات الأنظمة الحزبية يضطر رئيس الدولة لاختيار رئيس الحكومة من الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية، ومعنى ذلك أن زعيم الحزب المتمتع بالأغلبية المطلقة للمقاعد في البرلمان هو الشخص الوحيد المؤهل لهذا المنصب، ويكلف بتشكيل الحكومة إذن فالرئيس الدولة لا يملك سلطات كاملة لاختيار شخص يريده، بل هو مفيد في ذلك من الناحية العملية بالأغلبية البرلمانية، ولقد استقر هذا المبدأ نتيجة الممارسة الطويلة واستقرار النظام البرلماني ونمو سلطة البرلمانات في محاسبة رئيس الحكومة والوزراء ثم مسؤوليتهم السياسة أمام هذه البرلمانات¹.

رابعا- انعدام الأثر القانوني للائحة مجلس الأمة على برنامج الحكومة

يمكن أن يصد مجلس الأمة لائحة معارضة لما تم عرضه أمامه في إطار مخطط عمل الحكومة، ويجب أن توقع لائحة من قبل 20 عضو وتودع لدى مكتب مجلس الأمة 48 ساعة المالية للعرض، لكن المؤسس الدستوري لم يرتب أي أثر على إصدار مجلس الأمة لائحة معارضة لمخطط العمل الأمر الذي يجعل عرض مخطط عمل الحكومة، على مجلس الأمة مجرد إجراء شكلي².

الفرع الثاني

انعدام وسائل الضغط الفعالة

أولا- عدم إمكانية تفعيل لائحة عمليا

يواجه تفعيل آلية لائحة عدة عوائق منها:

- على عكس النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 فإن النظام الجديد رض على عدم إمكانية التوقيع على أكثر من لائحة مما يقيد النواب.

¹ خلوفي خوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل الدستور الجزائري سنة 1996، المرجع السابق، ص77.

² قبيو عمار الدين، فعالية الرقابة السياسية في الجزائر، المرجع السابق، ص34.

- عدم تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة في العديد من بيان سياستها العامة السنوي¹.
 - إن تجسيد هذه الآلية غالبا ما يواجهه العائق الأكبر داخل المجلس الشعبي الوطني ألا وهو الأغلبية الحزبية المساندة للحزب الحاكم، والتي لا يمكن أن تصدر لائحة معارضة لبرنامج رئيس الجمهورية.
 - لم تتضمن النصوص الدستورية أي أثر قانوني على لائحة المعارضة للحكومة وهذا ما دفع ببعض الكتاب إلى وصفها باللوائح من قبل 20 نائبا فإنه بهذا يقصي فئة معينة لا تستطيع توقيع النصاب القانوني المطلوب لقبول لائحة وهي الأقلية المعارضة.
 - كما أن احتمال تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة الذي يبقى من السلطات التقديرية للحكومة لتحكمه أية قواعد أو آثار تتجم عن هذا العرض².
- ثانيا: جمود آلية ملتمس الرقابة الإثارة مسؤولية الحكومة**

يعتبر ملتمس الرقابة، أو لائحة اللوم، وسيلة فعالية في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، حيث يتم تحريك ملتمس الرقابة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة بيان السياسة العامة، وهذا وفقا للمادة 153 من التعديلالدستوري لسنة 2016³.

يعد ملتمس الرقابة من الآليات التي يلجأ إليها المجلس الشعبي الوطني لضغط على الحكومة وإسقاطها ، وقيد المؤسس الدستوري لجوء النواب إلى هذه الوسيلة القانونية شروط والمتمثلة في أن يتم التوقيع على ملتمس الرقابة من قبل سبع (7/1) من النواب على الأقل وذلك طبقا للمادة 2/153 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص: « ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع سبع (7/1) عدد النواب على الأقل »⁴، إضافة إلى عدم إمكانية توقيع النائب الواحد على أكثر من ملتمس رقابة واحد.

¹ خرياشي عقيلة ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص311.

² قبيوة عماد الدين، فعالية الرقابة السياسية في الجزائر، المرجع السابق، ص36.

³ راجع المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 16-01، المرجع السابق.

⁴ راجع المادة 153 الفقرة 2 من القانون ذاته .

يتولى مندوب أصحابه ملتمس الرقابة إيداع نص الملتمس لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ونشر في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس وتعليقه وتوزيعه على كافة النواب. يتدخل أثناء جلسة المناقشة التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلق ببيان السياسة العامة، الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب ملتمس الرقابة، نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة، ونائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة.

تكون مناقشة اقتراح ملتمس الرقابة محدودة وضعيفة، مما لا يسمح لكل النواب من تبادل وجهات النظر بصورة جيدة، وينتج عنه العمل خارج الجلسة، ويعني أنه يتم تحديد موقف النواب من ملتمس الرقابة في الكواليس كون أن عدم إمكانية النائب أن يوقع أكثر من ملتمس الرقابة في الكواليس كون أن عدم إمكانية النائب أن يوقع أكثر من ملتمس رقابة يعد قيوداً فالتوقيع الواحد يحفز النواب على تحريك المسؤولية الوزارية متى ثبت وأن البيان العام لا يوافق والبرنامج المصادق عليه من قبل المجلس، في حين أن الحكومة تسعى من خلاله للمحافظة على استقرارها.¹

تنص المادة 154 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: « تتم الموافقة على ملتمس الرقابة تستوجب تحقق أغلبية (3/2) النواب »²، ومن خلال هذه المادة، فإن الموافقة على ملتمس الرقابة تستوجب تحقق أغلبية (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني، وإذا تم المصادقة عليه يقوم الوزير الأول بتقديم إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية، فاستمرارية الحكومة مرهون بموافقة الحكومة على مخططها، وإذا لم يحصل ملتمس الرقابة على الأغلبية المشروطة فالحكومة تستمر في أداء وظائفها.

تعد سلطة البرلمان في اتخاذ ملتمس الرقابة ضد الحكومة مقيدة ومحددة، منعقدة وهذا رابع إلى التركيبة السياسية للبرلمان ووجود أغلبية موالية للسلطة التنفيذية السائدة في المجلس الشعبي الوطني حيث إذا كانت للحكومة أغلبية واضحة تساندها، فإن مصير ملتمس الرقابة هو الفشل، ولا

¹ منصر نسيم وخالدي حكيم ، المركز القانوني لسلطة التشريعية على ضوء دستور 1996، المرجع السابق، ص 89.

² راجع المادة 154 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

يمكن إقامة الحكومة، لكن إذا تم اللجوء إليه فهنا الهدف يتغير ويكون استعماله لتبيان استيائها صراحة ضد الحكومة وبرنامجه.¹

تم إحاطة ملتزم الرقابة بمجموعة من القيود، قلصت من فعاليتها كإجراء رقابي، إضافة إلى اقترانه، ببيان السياسة العامة، حيث لا يمكن اللجوء إلى استخدامه إلى مرة واحدة في السنة وبعد عرض البيان، والإشارة أنه تم كذلك إقصاء مجلس الأمة من هذه الآلية الرقابة، حيث أنه يصدر لائحة دون أن تكون لها أثر قانوني على الحكومة، إضافة إلى استبعاد الرفض بالنظر إلى وزن الثلث الرئاسي المعين المؤيد لبرنامج رئيس الجمهورية للحكومة الذي يقوم الوزير الأول بتنفيذ سياسته.²

ثالثا- عجز آلية التصويت بالثقة عن ردع الحكومة

لم تحقق آلية التصويت بالثقة الهدف المنشود منها وهذا نظرا للعوامل التالية:

- حصر آلية التصويت بالثقة في يد الوزير الأول الذي لا يمكن أن يلجأ لمثل هذه الوسيلة إذا لم يكن متأكدا من نتائجها الإيجابية على حكومته.
- إن منح رئيس الجمهورية لسلطة هل المجلس الشعبي الوطني في حالة عدم منحه الثقة للحكومة قد سبب العجز لهذه الآلية الهامة؟ كون التصويت ضد الحكومة يجعل النواب يفكرون في مناصبهم النيابية مما يؤثر سلبا على نتائج التصويت.³

¹ بوزلمادن ليلة ويحيوي عاشور، المركز القانوني للوزير لأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة

لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 22-25.

² منصر نسيم وخالدي حكيمة، المركز القانوني للسلطة التشريعية على ضوء دستور 1996، المرجع السابق، ص 92.

³ قبيوغة عماد الدين، فعالية الرقابة السياسية في الجزائر، المرجع السابق، ص 40، 41.

المطلب الثاني

محدودية الآليات الرقابية غير المرتبة للمسؤولية الحكومية

أكد رئيس المجلس الوطني محمد العربي ولد خليفة، بأن آليات الرقابة البرلمانية موجودة فعلا إلا أنها محكومة بالعديد من الضوابط المندرجة ضمن مبدأ الفصل بين السلطة، وشدد على وجودها¹ أن التكريس الدستوري لوسائل الرقابة البرلمانية عديمة الأثر لا يفي الجزم بفعاليتها فالممارسة البرلمانية لهذه الوسائل وإن كانت لها العديد من الإيجابيات التي تحسب لها إلا أنها لا ترقى إلى مستوى الفعالية المطلوبة².

ولذا سوف نتطرق في هذا المطلب إلى محدودية كل آلية من الآليات الرقابية منها السؤال والاستجواب في الفرع الأول أما الفرع الثاني نخصص للتحقيق وآلية الإخطار.

الفرع الأول

محدودية آليتين السؤال والاستجواب

أولاً-السؤال

أن وسيلة الأسئلة البرلمانية هي وسائل غير مرتبة للمسؤولية ولكن تبقى أهميتها في طابعها الدوري، أي إمكانية أعمالها بصفة دائمة كما أن أهمية السؤال تتمثل في كونه بداية لبعض الوسائل الأخرى.

ولكن تبقى هذه الآلية تستخدم كآلية لإرضاء ناخبيه من جهة، ولإثبات أنه عند وعد منتجيه فالمشروع لجزائري لم يمنحها الفعالية اللازمة التي تتمثل خاصة في ترتيب جزاء في حالة عدم الرد أو إمكانية تحويل السؤال إلى استجواب، فأبقى المشروع حق النواب في طرح الأسئلة لنوعها وهذا بغية

¹ ولد خليفة محمد العربي، مقال حول الدور الرقابي للبرلمان حقيقة تحدها ضوابط متعلقة بمبدأ الفصل بين السلطات، يوم الاطلاع 18.05.2018، ساعة الاطلاع 13:55 المصدر: واج، موجود في الموقع

www.babalweb.net/ar/info.181248

² مسراتي سليمة، (آليات الرقابة البرلمانية بين تقرير مسؤولية الحكومة وانعدامها (في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة آفاق للعلوم، العدد الثامن، ج2، جامعة الجلفة، جوان 2017، ص 161.

الاستلام والاستيضاح دون ترتيب أي نتيجة، أمام تعلق منه بوظائفه الأساسية من أنه وسيلة أعلام وخاصة في حالة النشر، أما ما تعلق منه بالإمكانية إسقاط الحكومة فهي غير واردة بالنسبة لهذه الوسيلة وحتى بالنسبة لعدم الرد فلا الدستور ولا النظامين برلمان جزاء على عدم الرد¹.

ولعل ما جعل هذه الآلية لا تؤدي الهدف المنشود منها هي الإطالة في إلقاء النص السؤال بالرغم أن النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، ويبقى على أن مدة طرح السؤال الشفوي يحددها مكتب المجلس المعني بالسؤال، أما النظام الداخلي لمجلس الأمة، فيعني أن المدة اللازمة لطرح السؤال يحددها رئيس الجلسة، إلا أن تصرفات البرلمانين جعلت هذه الآلية وسيلة إعلامية نظر لتعدد الأسئلة المطروحة بدل سؤال واحد والمقدمات الطويلة².

عدم الإجابة في الأجال فبعض الوزراء يعتمدون الإجابة على الأسئلة الكتابية خارج الأجال القانونية المحددة، وهناك بعض الأسئلة المطروحة لم يرد الإجابة عنها خاصة المطروحة على وزارة الدفاع، وإلى الخارجية، أو القيام بتوكيل وزير آخر للرد على السؤال بالغم من عدم تخصصه هذا ما ساهم في تشجيع هذه التصرفات هو عدم وجود الجزاء القانوني الذي يلزم الحكومة بضرورة الرد على الأسئلة³. وكدليل على هذا نجد أن الحكومة خلال الفترة التشريعية الثامنة 2017-2022 لم تجب على 109 سؤالاً كتابياً لمجلس الشعبي الوطني، و 203 سؤالاً شفهياً لمجلس الأمة⁴.
بعدم فتح مناقشة بسهولة حول الإجابة غير مقنعة التي يتقدم بها عضو الحكومة.

فافتقار السؤال للجزاء القانوني يصعب من تحقيق رقابة برلمانية⁵ والذي يمكن بمقتضاه إحراج الحكومة إذا ما تقاعست من اعطاء الإجابة المطلوبة، ولا يمكن الرد على هذا بالقول بأن المؤسس

¹ بن بعلية ليلي، المرجع السابق، ص ص 26، 28.

² قبيوغة عماد الدين، المرجع السابق، ص 20.

³ المرجع نفسه، ص 21.

⁴ www.apn.dz

⁵ عزوق رحيمة وعزوق دليلة، أليات رقابة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص 116.

الدستوري بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 قد ألزم الحكومة بالإجابة في غضون 30 يوما على أساس هذا الوجوب يفقد مفعوله مع العيابات المتكرر للوزراء عن جلسات الإجابة لسبب أو من دونه.

هكذا تبين استعمال آلية الأسئلة البرلمانية في الجزائر قد أبان على محدودية دورها، وعلى قلة فاعليتها في التأثير على النشاط والعمل الحكومي، وعلى السياسة العامة ما عدا إجراء مناقشة عامة أو الاحتجاج البرلماني الفردي على تصرف أعضاء الحكومة، الأمر الذي يؤكد أنما لا تزال مجرد وسيلة إعلامية لم تصل بعد إلى حد التأثير على توجهات الحكومة أو إثارة مسؤوليتها السياسية¹.

ثانيا- الإستجواب

على الرغم من التعديلات الدستورية المتلاحقة، باعتبار آلية الاستجواب من أهم الوسائل التي يمارس بها البرلمان مهمته الرقابية على أعمال الحكومة، فالاستجواب وسيلة إتمام ومحاسبة للحكومة قد يترتب عنه طرح الثقة منها أو من أحد أعضائها أو تأكيد الثقة بها وتدعيم مركزها. لكن من الناحية الواقعية لا يؤدي الغرض الموجه منه، وهو كشف المخالفات والتجاوزات السياسية للحكومة، وبذلك فقد الاستجواب أهميته، ونظرا لسيطرة حزب الواحد على السلطة ووجود أغلبية برلمانية تتدخل لصالح الحكومة وامتلاك رئيس الجمهورية لصلاحيات واسعة مما أدى إلى ضعف ومحدودية آلية الاستجواب. فهذه الآلية تعتبر أداة استفسار أكثر منه أداة اتهام ومحاسبة، فالاستجواب يفتقر إلى عنصر الجزاء حيث لا يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة، ويقتصر فقط على تشكيل لجنة للتحقيق في الموضوع، واشتراط المشرع الجزائري أن يرتبط موضوع الاستجواب بقضايا الساعة وأن يقدمه 30 عضوا.

¹ ظروف قدور، (مكانة السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري باعتباره آلية رقابية على أعمال الحكومة)، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 23، ديسمبر 2016، ص 171.

عزوف النواب عن استخدام آلية الاستجواب. فأعضاء البرلمان يقتصرون على استخدام وسائل الرقابة التي لا يترتب عليها التصويت في نهاية المناقشة. وذلك يعود إلى تعقيد إجراءات الاستجواب وعدم فعاليته ، و امتلاك السلطة التنفيذية العديد من الوسائل التي تحميها نسبيا من تداعيات الرقابة البرلمانية بالإضافة إلى الصلاحيات التي يمتاز بها رئيس الجمهورية ، لما يعرقل من المهام الرقابية لأعضاء البرلمان وتجنبهم من اللجوء إلى الوسائل الرقابية¹.

فالاستجواب البرلمان يظل بدون أثر، كما أنه يتم سحب الثقة من أي وزارة منذ أول دستور إلى يومنا هذا ومن ثم فإن آلية الاستجواب تبقى غير مجدية، ونتائجها أقصاها إجراء مناقشة أو تشكيل لجنة تحقيق، فلا يمكن تحريك الاتهام الحكومي ثبوت الإدانة. ان جميع الاستجوابات الموجهة إلى الحكومة الجزائرية المتعاقبة لم تؤد إلى شيء يذكر، ولم يحصل أن استقالت حكومة بالرغم من جسامة التجاوزات المستوجب عنها أحيانا، فبعض الاستجوابات انتهت بغلق المناقشة مثلا القضايا المتعلقة بالمفقودين. فالاستجواب يظل أداة محتشمة بالمقارنة مع آلية الأسئلة البرلمانية².

الفرع الثاني

محدودية آليتي التحقيق البرلماني والإخطار

بعد التطرق في الفرع الأول إلى آليتي السؤال والاستجواب سوف نتطرق إلى محدودية آلية التحقيق البرلماني والإخطار.

أولا-آلية التحقيق البرلماني

بالرغم من أن آلية لجان التحقيق تخطي بإهتمام المؤسس الدستوري من خلال تنظيمها في عدة مواد في الدستور، إلا أن الواقع الذي عرفته لجان التحقيق لا يعكس مدى أهميتها وبين عدم فعاليتها ومحدوديتها، فتشكيل لجان التحقيق ليس الغرض منه سوى الوصول للحقيقة وتوضيح ما غمض حول

¹تسببت محمد، المرجع السابق، ص ص 133، 134.

²بعوش أسماء، الآليات الرقابية المخولة للبرلمان تجاه الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون العام المعمق، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص 35.

موضوع التحقيق والحصول على المعلومات لقد لغى المشرع على الموافقة المسبقة للمجلس لإنشاء هذه اللجان ليكون هدف المشرع في جوهره الحد من المعارضة من لم تتوفر على النصاب القانوني المطلوب لإنشائها، وأن كان القانون لا يتطلب إقرار اللائحة بأغلبية متشددة ولكن إجراءات تشكيلها واشتراط الموافقة المسبقة يقلل من مردوديتها فقد أبقى المشرع بالرغم من التعديلات على هذه الآلية كإجراء سياسي موجه لإخراج الحكومة، واستيضاح الأمور الدائرة في اختصاصاتها من جهة، ومن جهة أخرى فإن لجرد البرلمان للمطالبة بإنشاء لجان التحقيق وخاصة في الملفات المثارة أمام الرأي العام يساهم في تثبيت وضعيته¹.

وباعتبار لجان التحقيق ذات طابع مؤقت تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر مما يجعلها لا تشكل آلية لطرح المسؤولية السياسية للحكومة، إذ هي آلية استعلامية خاصة في حالة عدم نشر التقرير إذ تبقى محدودة الأثران لم نقول معدومة الأثر فهي لا ترتب أي جزاء أو مسؤولية على الحكومة².

وإنه لا يزال ضعيفا ومحدودا دور هذه اللجان البرلمانية في مراقبة النشاط الحكومي³.

ثانيا-آلية الإخطار

بالرغم من التوسيع في مجال الإخطار خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن هذا التوسيع تشويه نواقص إذ لم تعطى للوزير الأول صلاحية الإخطار على القوانين العضوية كما هو معمول به في فرنسا حيث يقوم الوزير بإخطار المجلس فيما يخص هذه القوانين قبل دخولها حيز التنفيذ، أما النظام الدستوري الجزائري أبقى الإخطار على القوانين العضوية بحوزة رئيس الجمهورية، وكذا لإقصاء الأقلية المعارضة من مجال الإخطار يتناقض مع مبدأ التعددية السياسية و أدبيات الديمقراطية التعددية، فتوسيع الإخطار إلى النواب وأعضاء البرلمان في التعديل الدستوري

¹ بن بغيطة ليلي، المرجع السابق، ص ص 46، 47.

² أولاد الحاج يوسف خديجة، المرجع السابق، ص 78.

³ مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 109.

لسنة 2016 يرتبط نجاحه بموضوع استقلالية المجلس الدستوري، حيث لا جدوى من مجرد الرفع من عدد الإخطارات، ولم يعطي المشرع الجزائري السلطة القضائية حق إخطار المجلس الدستوري، بطريقة مباشرة من طرف الهيئات القضائية العليا، وهذا يعتبر مساس بمبدأ التوازن بين السلطات¹. والاعتراف الدستوري بالوجود المؤسسي للمعارضة لا يكفي لأداء هذه الأدوار إذ يخلها عدة عقبات، وهي ما يؤدي إلى تلوث البيئة السياسية والانتخابية بما لا يضمن تكافؤ الفرص وسلامة المنافسة ونزاهة الانتخابات، وهو ما يضعف تمثيل المعارضة، ويؤثر على قوتها وامتدادها الشعبي عدم استقلالية القضاء وحياد الإدارة والفصل بين السلطات مما يؤثر سلباً على ضمان الحقوق والتمتع بها وتعول الأغلبية المفبركة، والتفافها على جوهر الإصلاحات والحقوق، إذ يتم تخريب وتفريغ هذه الحقوق الدستورية من محتواها في القوانين والمراسيم التنفيذية والنصوص التطبيقية والاعتراف المجزأ بحقوق المعارضة، إذ يراد اختزالها في المعارضة البرلمانية تحت قبة البرلمان، وكأنه لا اعتراف بالدور الوطني للمعارضة السياسة الخارجية، كل هذا يؤكد أن بالرغم من توسيع جهات الإخطار وتدعيم المعارضة البرلمانية إلا أنها تبقى سلطة رئيس الجمهورية مسيطرة، وأما الجهات الأخرى مقيدة².

¹ وارزقي تسس وصغير ديهية، صلاحية اخطار المجلس الدستوري (دار مقارنة بين الدستور الفرنسي والدستور الجزائري)، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص ص73،72.

² حمدادوش ناصر، المعارضة البرلمانية ورهان الفاعلية، مقال عن رئيس الكتلة البرلمانية لحركة مجتمع السلم، يوم الإطلاع 7.5.2018 على الساعة 19:00 موجود على الموقع: www.hmaalgeria.net/ar/editor

الفصل الأول

اختصاصات السلطة التشريعية في المجال

التشريعي

تعد الوظيفة التشريعية في ظل النظام السياسي الجزائري من الاختصاصات الاصلية التي يمارسها البرلمان بغرفتيه المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الامة، والتي تعتبر من اهم الوظائف الدستورية المعبرة عن الارادة الشعبية، بحيث تتمثل هذه الصلاحيات في اعداد النظام الداخلي للبرلمان، بالإضافة لمساهمة البرلمان في اعداد التشريع المالي، وذلك عن طريق التصويت على الميزانية العامة للدولة، إلى جانب صلاحياته في التعديل الدستوري. تتجلى الاليات التي يمكن للبرلمان التشريع فيها في المبادرة باقتراح التشريع، ومناقشة القوانين، والتصويت عليها، بالإضافة لإرسال النص النهائي الى رئيس الجمهورية، واخيرا اصدار و نشر القوانين .

إن البرلمان اصبح مقيدا بسبب تراجع دوره في المجال التشريعي، حيث ادى ذلك الى ضرورة تدخل السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية ، وذلك من اجل حصر مجال مبادرة البرلمان في التشريع، وتهميش دوره في المجال المالي، بالإضافة لتقييد دوره في التعديل الدستوري، ضف الى ذلك تحكم السلطة التنفيذية في سير العملية التشريعية، بحيث يعود ذلك الى القيود الواردة على المناقشة والتصويت ، واستحواذ رئيس الجمهورية على سلطتي اصدار ونشر القوانين .

لهذا سوف نتناول في هذا الفصل كل من العملية التشريعية في (المبحث الاول)، ومحدودية الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان في (المبحث الثاني).

المبحث الأول

العملية التشريعية

تعتبر عملية التشريع من الوظائف المنوطة بالبرلمان كمؤسسة دستورية لها السيادة في مجال إعداد القوانين والمصادقة عليها،¹ ووظيفة التشريع اختصاص أصيل للسلطة التشريعية، حيث أن دستور 1989 و 1996 المعدل في سنة 2016 أدرج هذه التسمية بعنوان السلطة التشريعية². ومن هنا سنتناول في (المطلب الأول) الصلاحيات التشريعية الممنوحة للبرلمان، أما في (المطلب الثاني) اليات ممارسة البرلمان لاختصاصاته التشريعية .

المطلب الأول

الصلاحيات التشريعية الممنوحة للبرلمان

يعتبر التشريع ذلك القانون المكتوب الصادر عن السلطة المختصة بذلك، وهي السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان³ كما يقصد بذلك النطاق المحدد والمحصور ضمن قوائم نصت عليها مواد الدستور، بمعنى أن هذه المسائل تنظم بطبيعتها بموجب قانون أما المواضيع الأخرى لا تدخل في هذا المجال، فلا يستطيع البرلمان أن يشرع فيها لأنها تدخل في دائرة سلطة التنظيم التي تتفرد بها السلطة التنفيذية⁴.

¹ منصر نسيم وخالدي حكيمة، المركز القانوني للسلطة التشريعية على ضوء دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 10.

² أولاد الحاج يوسف خديجة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في ظل القانون العضوي 16-12 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2017، ص 8.

³ بوطمينة أحمد و محمد بوعلي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2017، ص 10.

⁴ شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بالقائد، تلمسان، 2012، ص 203.

من هنا نتطرق إلى إعداد النظام الداخلي لغرفتي البرلمان في (الفرع الأول)، ومساهمة البرلمان في إعداد التشريع المالي (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى صلاحية البرلمان في التعديل الدستوري (الفرع الثالث).

الفرع الأول

صلاحيات غرفتي البرلمان في إعداد النظام الداخلي

تنص المادة رقم 03/132 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه:
" يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامها الداخلي¹ " وعليه يجب على كل غرفة من غرفتي البرلمان إعداد الداخلي خاص بها ينظم عملها بإستقلالية عن الغرفة الثانية وفي كل الأحوال يخضع النظام الداخلي لرقابة المجلس الدستوري قبل صدوره².

الفرع الثاني

صلاحية البرلمان في التصويت على الميزانية العامة

إن الاختصاص المالي كان يحتكره الملوك قديما، ثم انتقل تدريجيا لممثلي الشعب عن طريق دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بميزانية الدولة والمصادقة عليها، وهذا ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الجزائري طبقا للمادة رقم 09/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016³، فلا يقبل أي اقتراح يهدف إلى تخفيض الإيرادات وزيادة النفقات إلا إذا كان مرفقا بتدابير حسب نص المادة رقم 139 من نص الدستور⁴.

يقوم البرلمان بالتصويت على الميزانية العامة للدولة ومنح الترخيص للحكومة لتطبيق أحكامها كما يتدخل البرلمان ويصدر القوانين العادية في مجال الضرائب والجبائيات... إلخ.

¹ راجع المادة 03/132 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص 261.

³ راجع المادة 138 الفقرة 9 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

⁴ راجع نص المادة 139 من القانون ذاته.

نجد أن ميزانية البرلمان لا تخضع لأي تعديل من الحكومة ضمانا لاستقلاليتها، فيدرج ضمن ميزانية الدولة دون اعتراض عليها، إلا أنها تخضع لأحكام تشريعية وتنظيمية وفقا لنص المادة رقم 03/02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 الذي يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها¹.

الفرع الثالث

صلاحية البرلمان في تعديل الدستور

ان دستور 1963² عرف مصدرين لاقتراح تعديل الدستور وهو رئيس الجمهورية والبرلمان، الا ان في ظل دستور 1976³ و1989⁴ اصبح هناك مصدر واحد لتعديل الدستور وهو رئيس الجمهورية، باستثناء تعديل دستور 1996⁵ أين أدرج المشرع نصا جديدا أشرك فيه ممثلي الشعب في المبادرة بتعديل الدستور.

نصت المادة 208 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 ، ان لرئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل الدستور بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة، وحسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على الاستفتاء الشعبي خلال 50 يوم الموالية لإقراره⁶.

¹ راجع المادة 3/2 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم به، ج،ر،ج،د،ش، عدد67، الصادرة في 19 نوفمبر 2009.

² دستور 1963، المرجع السابق.

³ دستور 1976، المرجع السابق.

⁴ دستور 1989، المرجع السابق.

⁵ دستور 1996، المرجع السابق.

⁶ راجع المادة 208 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

حسب المادة 211 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 على انه " يمكن ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على استفتاء شعبي"¹.

نصت المادة 210 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمد المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرثتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلى رأيه أمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء غرفتي البرلمان.²

المطلب الثاني

آليات ممارسة البرلمان لاختصاصات التشريعية

يعتبر البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصلي في سن القوانين والتصويت عليها، ولهذا نجد أن القانون في الأنظمة الديمقراطية يعتبر تعبيراً عن الإرادة الشعبية، وكذلك نجد أن المؤسس الدستوري قد حدد مجال اختصاص البرلمان.

بما أن الدستور قد وسع من صلاحيات البرلمان فلهذا نجد أن اختصاص البرلمان يمر بعدة مراحل تتمثل في مرحلة المبادرة باقتراح التشريع، ومرحلة المناقشة والتصويت، ومرحلة إرسال النص النهائي إلى رئيس الجمهورية، ومرحلة الإصدار ومرحلة النشر.

¹ راجع المادة 211 من القانون رقم 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² راجع المادة 210 من القانون ذاته.

الفرع الأول

مرحلة المبادرة باقتراح التشريع

عرفت المبادرة بأنها "حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل المناقشة والتصويت عليه من قبل البرلمان".

لقد قام المؤسس الدستوري الجزائري بتوسيع مجال القانون العادي وأضاف مواضيع أخرى وتم إدخال طائفة القوانين العضوية، ولهذا سوف نتطرق إلى المجال الذي يشرع فيه البرلمان في القوانين العادية (أولا)، والمجالات الأخرى المخصصة له في القوانين العضوية (ثانياً).

أولاً- في مجال القوانين العادي

يستوجب للتطرق لمجال القوانين العادية تقديم تعريفا لها (أ)، وكذا دورها في الوظيفة التشريعية (ب)، وذكر نطاق التشريع لهذه القوانين (ج)، وأخيرا إجراءات وضع القوانين العادية (د)

أ- تعريف القوانين العادية

يقصد بالقانون العادي مجموعة القواعد العامة والمجردة التي تسنها السلطة التشريعية للبرلمان في الدولة في حدود اختصاصها المبين في الدستور¹.

ب- دور القوانين العادية في الوظيفة التشريعية

لقد حددت موضوعات القانون بمجالات معينة في الدستور، حيث ميز بين نوعين من الموضوعات فالنوع الأول يختص فيها المجلس الشعبي الوطني بوضع القواعد بصورة تفصيلية، أما النوع الثاني ويقتصر دور المجلس على وضع القواعد العامة أو النظام العام، كما هو الحال بالنسبة للتعليم والصحة والبيئة... إلخ.²

¹ حميدشي فاروق، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في الدولة القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004، ص223.

² راجع المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق .

ج- نطاق التشريع بقوانين عادية

لقد عدد المؤسس في تعديل 2016 مجالات القانون العادي بموجب المادة 140 منه، وما يلاحظ عليه أنه قد وسع تعداد مجالاته (أولاً)، وقد وجد من جهة ثانية تدخل في مجالات القانون العادي مع القانون العضوي (ثانياً).

1- توسيع مجالات القانون العادي

لقد عمل المؤسس الدستوري لعام 2016 على توسيع مجالات القانون العادي بإضافة مجالات أخرى، كما وفي غياب نص دستوري يحضر صراحة مجالا معيناً للتشريع فيه من طرف البرلمان بقوانين عادية، ومن شأنه توسيع دائرة الاختصاص التشريعي إلى مجالات أخرى شرط أن تفرض بذلك نصوص من الدستور كما نصت عليه المادة 140 من الدستور.

ما يلاحظ على نص المادة أن تعداد مجالات التشريع بقانون عادي جاءت كثيرة أما من حيث نوعية هذه المجالات فإن بعضها تأخذ أهمية أكبر من أن تنظم بموجب قانون عادي ومن ذلك مجال حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.

بالمقارنة بدستور 1996 نلاحظ أن المشرع قد قام بحذف مجالا ألا وهو المصادقة على المخطط الوطني، وهذا ما جاء به في المادة 140 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري.¹

2- تداخل مجالات القانون العادي مع القانون العضوي

استنادا لما جاء في المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمتعلقة بمجال اختصاص القانون العضوي التي تنص على " إضافة إلى المواضيع المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور سيشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية..... القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي."

¹ راجع المادة 140، من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

وكذا ما جاء في المادة 140 من الدستور والمتعلقة بمجال اختصاص القانون العادي، والتي تنص على: سيشرع البرلمان بقوانين عادية في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات التالية: القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية.

نجد على ضوء نص المادتين أن البرلمان الجزائري بإمكانه أن يشرع في نفس المجال بواسطة وسيلتين قانونيتين مختلفتين، ومن خلال تفحص النصوص القانونية المتعلقة بهذا المجال، تبين لنا أن كل من مجلس الدولة ومحكمة التنازع قد تمت تنظيمها بموجب قانونين عضويين.

بعكس المحاكم الإدارية التي تمت تنظيمها بموجب قانون عادي.

ميز بين أحكام المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المتعلقة بالقواعد العامة الخاصة بالتنظيم القضائي، وأحكام المادة 141 من نفس الدستور المتعلقة بالتنظيم القضائي حيث جاء في مضمونها ما يؤكد هذا التمييز¹.

د - إجراءات وضع القوانين العادية

تعتبر عملية التشريع من الوظائف الأساسية المنوطة بالبرلمان كمؤسسة دستورية لها السيادة في مجال إعداد القوانين والمصادقة عليها، بما يعكس تطلعات الشعب في مجال تنظيم الحياة العامة للمجتمع في مختلف نواحيه وتتمثل مراحل إعدادها في ما يلي:

1/ اقتراح القانون العادي من طرف النواب

يتمتع نواب المجلس الوطني وأعضاء مجلس الأمة بما يجسد السيادة المكفولة دستوريا لممثلي الشعب في مجال التشريع، والتي جاءت في الباب الثاني من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمبادرة باقتراح التشريع مقيدة بشروط دستورية وأخرى قانونية².

¹ راجع المادتين 140-141 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² خلاف سميرة ولحكيري مريم، الأداء التشريعي للبرلمان الجزائري في دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2015، ص104.

-الشروط المتعلقة بالنصاب

يشترط في اقتراح القوانين لينظر فيه أن يقدمه 20 نائبا أو 20 عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 من التعديل الدستوري 2016¹، وبالتالي إذا كان عدد النواب أصحاب الاقتراح أقل من العدد المطلوب يتم سحب الاقتراح لعدم توفر شرط دستوري، وهذا ما نصت عليه المادة 2/136 من الدستور " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة"².

الشرط المتعلق بمحتوى الاقتراح

هو الشرط الذي نصت عليه المادة 139 من الدستور بقولها: " لا يقبل أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيف الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"³.

- الشروط القانونية

حدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني شروط ومن بينها

- لا تقبل اقتراحات القوانين إلا إذا كانت معلة.
- لا يقبل أي إقتراح قانون يكون محتواه مماثل بمحتوى إقتراح قانون رخصة المجلس من سنة على الأقل ويقرر مكتب المجلس قبول إقتراحات القوانين وفقا لإجراءات والقوانين المنصوص عليها في الدستور والنظام الداخلي طبقا للمادة 70 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.⁴

¹ راجع المادة 137 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² راجع المادة 2/136 من القانون ذاته.

³ راجع المادة 139 من القانون ذاته .

⁴ راجع المادة 70 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج، ر، ج، د، هـ، ش، العدد 46، صادر في 30 جويلية 2000.

2- مرحلة الدراسة والفحص

بعد عملية المبادرة بالقوانين، تحال إقتراحات القوانين على مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، وذلك حسب الحالة ويتم عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة.

يمكن للحكومة واللجنة المختصة تقديم التعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها، وتكون إستنتاجات اللجنة المختصة حول التعديلات المحالة عليها في التقرير التكميلي الذي تعده عند الإقتضاء لهذا الغرض¹.

3- مرحلة المناقشة والتصويت

بعد عملية الفحص يطرح إقتراح التشريع على السلطة التشريعية للمناقشة والتصويت عليه، وهذا حسب المادة 1/138 من الدستور.

حسب الفقرة 2 من المادة 138 أعلاه تنص مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور².

تتم المناقشة والتصويت على مستوى الغرفة الأولى بعد سماع مندوب صاحب الإقتراح وممثل اللجنة على النص المعروض للمناقشة وتنص المادة 29 من القانون العضوي رقم 99-02 وهو قانون ملغى على ثلاث إجراءات خاصة بمناقشة النصوص القانونية وهي التصويت مع المناقشة العامة وهو الإجراء العادي لدراسة إقتراحات القوانين والقاعدة العامة في مجال صناعة التشريع، يليها التصويت مع المناقشة المحددة ولا يتم اللجوء إليه إلا في حالات محددة تستوجب ذلك، وأهو عبارة عن طريق تصويت في نطاق محدد بموجب قرار صادر عن مكتب المجلس الشعبي الوطني وبناءا على طلب

¹ميروك حسين، تحرير النصوص القانونية، الطبعة الثالثة، دار هومه للنشر و التوزيع، الجزائر، 2008، ص126.

²راجع المادتين 137 و 2/138 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

الحكومة أخذ رأي هيئة التنسيق بالمجلس.¹ وأخيرا إجراء هذا التصويت بدون مناقشة طبقا للمادة 32 من القانون العضوي السابق، يتم اللجوء إلى التصويت بدون مناقشة في حالة عرض رئيس الجمهورية على كل غرفة الأوامر التي أصدرها، وذلك بغرض المصادقة عليه حتى لو كانت الأوامر قد صدرت ونفذت فإن سلطة كل غرفة تنحصر في التصويت بالقبول أو الرفض، دون إمكانية إدخال أي تعديل إلا بموافقة الحكومة².

تنص المادة 52 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني³ على أنه "لا يصح تصويت المجلس الشعبي الوطني إلا بحضور الأغلبية المطلقة 50% +1"⁴.

أما المناقشة والتصويت على مستوى الغرفة الثانية بعد المناقشة والتصويت على مستوى الغرفة الأولى تعرض الحكومة على الغرفة الثانية النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، وتناقشه وتصادق عليه، وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول إجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر يوما، لإقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر يوما، و في حالة إستمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة

¹ قانون عضوي رقم 99-02 مؤرخ في 8 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وكذا بين الحكومة، ج، ج، ج، العدد 15، الصادر في 9 مارس 1999 (ملغى).

² راجع المادة 29 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

³ راجع المادة 52 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

⁴ راجع المادة 25، المرجع نفسه.

يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه، ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني¹.

ثانياً- في مجال القوانين العضوية

لقد منح الدستور للبرلمان الإختصاص التشريعي في مجال القانون العضوي، ولبيان هذا المجال التشريعي سوف نعالج ذلك في عدة نقاط و هي:

أ/ تعريف القوانين العضوية

يقصد بالقوانين العضوية مجموعة من القوانين التي تسنها وتصدرها السلطة التشريعي بإعتبارها السلطة المختصة والمخولة دستورياً، وتتضمن هذه القوانين مجالات ومسائل محددة مسبقاً تبعا للدستور، ووفق إجراءات خاصة ومعقدة ومتميزة عن تلك المتبعة في التشريعات العادية، تعتبر القوانين العضوية من القواعد المكتملة للدستور، وتحتل المرتبة الثالثة بعد الدستور الذي يحتل قمة الهرم ثم تليها المعاهدات الدولية كمرتبة ثانية، دسترت الجزائر لأول مرة القوانين العضوية بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996².

ب- دور القانون العضوي في الوظيفة التشريعية

يتجلى دور القانون في الوظيفة التشريعية من خلال مظهرين مظهر فني يتمثل في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية، مما يضمن حماية أكبر المؤسسات الدستورية التي يشرع فيها بقوانين عضوية، هذه الأخيرة تعتبر أكثر إستقراراً منه من القوانين العادية، لأنها تأتي في مرتبة أسمى من القوانين العادية وتخضع في وضعها لإجراءات خاصة حسب المادة 141 من الدستور³.

¹ بوضياف عمار، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في النظرية العامة للقانون وتطبيقه في التشريع الجزائري، دار ربحانة، الجزائر، د.س.ن، ص146.

² بلقضي مراد وبوعامرة سميحة، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية "بين ضرورة التوازن وواقع الهيمنة"، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص: قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميره، بجاية، 2015، ص12.

³ راجع المادة 141 من القانون رقم 16-01، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

أما المظهر الثاني فهو مظهر سياسي هدفه الحد من صلاحيات البرلمان، فينظر إلى التجربة الدستورية التي مرت بها الجزائر نجد أن هذا الهدف كان مبتغى من الأول.

ج- نطاق التشريع بقوانين عضوية

لقد كرس الدستور الجزائري مبدأ الثنائية البرلمانية، ويتشكل البرلمان بموجبها من غرفتين يمارس البرلمان صلاحياته التشريعية في الميادين التي خصصه له الدستور ومنها مجالات القوانين العضوية¹.

1- حصر مجالات التشريع بقوانين عضوية

حدد المؤسس الدستوري الجزائري مجالات التشريع بقوانين عضوية في التعديلا لدستوري لسنة 2016 فالمادة 141 منه نصت على هذه المجالات .

من خلالها نلاحظ أن المادة قد حددت المجالات الهامة تمس تنظيم السلطات العمومية وهي تتعلق بالمؤسسات السياسية والدستورية خاصة.

2- إنفراد بعض مجالات التشريع بقوانين عضوية

إضافة إلى تلك المجالات المحددة في المادة 141 من الدستور، أفرد المؤسس الدستوري مجموعة من المواد جاءت متفرقة في الدستور²، ولما تكتسب هذه النصوص من أهمية كبيرة في مجالات هامة وحساسة تتعلق بالمؤسسات السياسية العليا في الدولة، مثل تنظيم حالة الحرب والحصار حسب المادة 110 من الدستور وحالة الطوارئ حسب المادة 106 حيث حدد بموجب قانون عضوي³.

نجد المواد 118 و 119 و 120⁴ من الدستور أشاروا إلى كيفية إنتخاب النواب، وإنتخاب أعضاء مجلس الأمة، أو تعيينهم وشروط قابليتهم للإنتخاب، وحالات التنافي ونظام التعويضات

¹ خلاف سميرة و لحكري مريم، الأداء التشريعي للبرلمان الجزائري في دستور 1996، المرجع السابق، ص81.

² راجع المادة 141 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ راجع المادتين 110 و 106 من القانون ذاته.

⁴ راجع المواد 118 إلى 120 من القانون ذاته.

البرلمانية بموجب قانون عضوي وكذلك المادة 125 من نفس الدستور¹، أشارت إلى الحالات التي يقبل فيها البرلمان إستقالة أحد أعضائه بموجب قانون عضوي، بالإضافة إلى المادة 129² الذي يحدد قانون عضوي شروط إستخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعدة، ونجد المادة 131³ تشير الى أن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة يحددها قانون عضوي، ويحدد هذا الأخير ميزانية الغرفتين وكذا المادة 172 من الدستور تشير إلى أن تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم وإختصاصاتهم الأخرى يكون بموجب قانون عضوي⁴.

الملاحظ من هذه المواد التي جاءت متفرقة في الدستور، هو أن المؤسس الدستوري وضع حاجزا آخر أمام السلطة التشريعية من خلال تثبيت أسلوب القانون العضوي محاولة كبح إرادة البرلمان للتححرر من القيود الملقاة على عاتقه بفعل الدستور والتي يبدو أنها ظهرت غير كافية، وما يؤكد فيه المؤسس الدستوري هو قيام السلطة التنفيذية بمجرد المصادقة على التعديل الدستوري اعداد بعض القوانين العضوية.

د- إجراءات وضع القوانين العضوية

ان مجال القانون العضوي يشرعه البرلمان كأصل، وإستثناءا قد تحل السلطة التنفيذية محل السلطة المختصة.

1- مراحل إعداد القوانين العضوية

يمر القانون العضوي في إعدادة بعدة مراحل، هذه الأخيرة هي الطريق الأصيل في التشريع وتتمثل في مرحلة المبادرة ومرحلة الفحص.

¹ راجع المادة 125 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² راجع المادة 129 من القانون ذاته.

³ راجع المادة 131 من القانون ذاته.

⁴ راجع المادة 172 من القانون ذاته.

- مرحلة المبادرة بالقانون

إن المبادرة تلعب الدور الأساسي في العملية التشريعية التي يتولد عنها القانون، ولقد اختلف فقهاء القانون الدستوري في وضع تعريف لمرحلة المبادرة بالتشريع، إذ يرى البعض أن المبادرة هي العمل الذي يرسم الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه، ويرى البعض الآخر بأنها المرحلة التي تقدم للتشريع مادته فيصبح البرلمان ملزماً بأن يفصل فيه بالقبول أو الرفض¹.

كما أن المبادرة في التشريع مبنية على مبدأ ازدواجية عملية المبادرة بالتشريع من حيث الهيئات المخولة لها المبادرة، فهي حق دستوري مخول لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية حسب نص المادة 1/136 من الدستور " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين..". كما تجدر الإشارة إلى أن هناك طريقتين للمبادرة طريق مباشرة أو طريق غير مباشرة.

• الطريق المباشر للمبادرة بالقانون العضوي

إن اقتراح القانون لا يكون قابلاً للمناقشة أمام البرلمان، إلا إذا كان مقمداً من طرف 20 نائباً أو 20 عضواً من مجلس الأمة وهذا ما نصت عليه المادة 2/136 من الدستور².
إن اقتراح القانون محدد بقيود سواء من حيث النصاب المقدر، أو من حيث الإجراءات الممثلة في إمكانية الاعتراض من طرف اقتراح القوانين إذ كان يدخل في سياق المادة 139 من الدستور³، والملاحظ أنه حتى يتم قبول اقتراح القانون، يجب أن يرفق بيان أسباب تبرز عرضه للمناقشة، وكذلك أن يحزر في شكل مواد وهذا ما نصت عليه المادة 20 من القانون العضوي (99-02)⁴.

¹ بوضياف عمار، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في النظرية العامة وتطبيقاته في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص118.

² راجع المادة 136 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ راجع المادة 139 من القانون ذاته.

⁴ راجع المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

• الطريقة غير المباشرة للمبادرة بالقوانين العضوية

المقصود منه اقتراح تغيير جزئي لنص يتم إيداعه لدى مكتب اللجنة البرلمانية المختصة، بغرض التصويت عليه وفق إجراءات محددة ومنظمة، ولعل الغاية من ممارسة هذا الحق هي الوصول إلى تعديل وتغيير النص المناقش والوصول بالمقترح إلى التصويت والمصادقة عليه في الجلسة العامة¹.

فالتعديل يعد كيفية من كفايات المبادرة التشريعية بصفة عامة ونجد أن الهيئات المخولة لها ممارسة هذا الحق، وهي كل من اللجنة المتساوية الأعضاء ونواب المجلس الشعبي الوطني بالإضافة إلى الحكومة، غير أن التعديل لا يتم إلا بمراعاة جملة من الشروط، وذلك عند عرض أي تعديل على النص موضوع المناقشة حسب المادة 128 من القانون العضوي رقم 99-02².

- مرحلة الفحص

بعد عملية المبادرة تودع اقتراحات القوانين على مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف 20 نائبا على الأقل و 20 عضوا في مجلس الأمة مصحوبة ومدعمة بأسباب وتوقعات أصحابها وتعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حيث تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة، وتودع كل المشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني وذلك حسب المادة 137 من نفس الدستور³.

2- الرقابة على دستورية القوانين العضوية

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين وسيلة أساسية لضمان احترام الدستور من طرف السلطات العمومية وطبيعة الجهاز الذي يقوم بهذه المهمة يختلف من دولة إلى أخرى فقد يكون ذو طابع سياسي أو قضائي، والدساتير عادة ما تحدد طبيعة هذا الجهاز من خلال النصوص المؤسسة له.

¹ خلاف سميرة و لحكري مريم، الأداء التشريعي للبرلمان الجزائري في دستور 1996 المرجع السابق، ص 89.

² راجع المادة 128 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

³ راجع المادة 137 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

أما باستقراء نصوص الدستور الجزائري فإنه قد تبنى الرقابة الدستورية ذات الطابع السياسي بتنظيم ذلك في الباب الثالث تحت عنوان الرقابة و مراقبة الانتخابات والمؤسسات الاستشارية في الفصل الأول بعنوان الرقابة ويضطلع المجلس الدستوري بممارسة هذه الرقابة¹.

- وجوبية الرقابة الدستورية

نصت الفقرة 3 من المادة 141 من الدستور على ما يلي: " يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره"².

والملاحظ أن الرقابة على دستورية القوانين العضوية تعالج من ناحيتين، الأولى يتولى المجلس الدستوري خلالها دراسة القوانين العضوية من الناحية الشكلية، حيث يتأكد إتباع إجراءات المصادقة عليها من طرف البرلمان، الثانية يتولى المجلس الدستوري من خلالها دراسة القوانين العضوية من الناحية الموضوعية بداية من العنوان إلى المواد الختامية، فيظهر المجلس مدى مطابقتها لأحكام الدستور وهذا بناء على إخطار من رئيس الجمهورية وذلك حسب المادتين 2/186، والمادة 1/187 من الدستور³، ويكون الإخطار بموجب رسالة موجهة إلى رئيس المجلس الدستوري لإبداء رأيه حسب المادة 8 من النظام الداخلي للمجلس الدستوري الصادر في سنة 2012.

من ثمة تسجل الرسالة لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري في سجل الإخطارات وسيلة إشعارية إعلامية ويبين التاريخ في هذا الأخير بدء سريان الأجل المحدد بعشرين يوم، ويشعر المجلس الدستوري بعد ذلك في مراقبة النص المعروض عليه أو مراقبة دستورية ، ويقوم رئيس المجلس الدستوري في المدة التي يتعين عليه الحكم بمطابقة مع الدستور بمطابقة أو عدم مطابقة النص مع الدستور⁴.

¹ العلم رشيدة، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 40.

² راجع المادة 141 الفقرة 3 من القانون رقم 16-01، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ راجع المادتين 186 و 187 من القانون ذاته.

⁴ راجع المادة 8 من النظام الداخلي المحدد لعمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 16 أفريل 2012، ج، ج، ج، عدد 26، المؤرخ في 3 ماي 2012.

يعين مقرر أو أكثر من بين أعضاء المجلس الدستوري، وتكمن مهام هذا المقرر في جمع المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف المكلف به وتحضير مشروع الرأي كما يمكنه اللجوء إلى خبير، وبعد انتهاء المقرر من عمله يقوم بتسليم نسخة من الملف إلى رئيس المجلس الدستوري، وإلى كل عضو مرفق بالتقرير حسب المادة 16 من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري.

يجتمع المجلس الدستوري بناء على استدعاء من رئيس المجلس الدستوري مع الإشارة بأن أعضاء المجلس الدستوري هم 09 أعضاء ثلاثة أعضاء منهم معينين من طرف رئيس الجمهورية من بينهم الرئيس وعضوين من المجلس الشعبي الوطني وعضوين من مجلس الأمة عضو من المحكمة العليا وعضو من مجلس الدولة.

تكون مداورات المجلس الدستوري سرية ومغلقة، ويتولى الأمين العام قلم الجلسات ويوقع الأعضاء الحاضرون على ما توصلوا إليه في الاجتماع وكاتب الجلسة ومحاضر جلسات المجلس الدستوري، ولا يجوز أن يضطلع عليها إلا أعضاء المجلس الدستوري، ويوقع الأعضاء ورئيس المجلس الدستوري أعماله ويسجلها الأمين العام ويتولى إدراجها في الأرشيف والمحافظة عليها طبقاً للتشريع المعمول به ويصدر باللغة العربية وفقاً للمدة المحددة، ويبلغ إلى رئيس الجمهورية وترسل آراء المجلس الدستوري إلى الأمين العام للحكومة ينشرها في الجريدة الرسمية¹ حسب المواد 47-29 من نفس النظام الداخلي المحدد لعمل المجلس الدستوري .

ينجم عن هذه الرقابة إصدار المجلس الدستوري الرأي منقحا للقانون العضوي المخاطر به أو آراء لاغية لقانون العضوي إلغاء كلياً تستبعد مطابقتها للدستور.

¹ راجع المواد من 16 إلى 29 من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري، المرجع السابق.

الفرع الثاني

مرحلة مناقشة مشاريع القوانين والتصويت عليها

بعد إيداع مشاريع القوانين الصادرة عن الحكومة أو إقتراحات القوانين التي يقدمها النواب بموجب المادة 136 من الدستور¹، والمادة 21 من القانون العضوي رقم 99-02، يتم دراسة النص من قبل اللجنة المختصة ثم تليها المناقشة في الجلسة العامة².

أولاً- دراسة النص من قبل اللجان الخاصة

تقوم اللجنة المختصة بدراسة المشروع أو إقتراح القانون المقدم من طرف ممثلي الحكومة أو النواب إذا كان مشروع أو إقتراح، حيث تسمح لهم اللجنة كمرحلة أولية وبعدها تقوم بدراسة التعديلات المقدمة والمطروحة عليها كمرحلة ثانية.

فالمرحلة الأولى تخصص لدراسة مفصلة لمشروع أو إقتراح قانون وغالبا ما تستهل اللجنة أشغالها بالإستماع إلى ممثل الحكومة عندما يكون النص المعروض للمناقشة هو مشروع قانون اما إذا كان إقتراح قانون فإن اللجنة سوف تسمع إلى ممثل النواب.

كما يمكن للجنة إستدعاء خبراء أو شخصيات ترى بأنها كفيلة لتقديم توضيحات حول النص موضوع الدراسة، وعلى إثر هذه الدراسة يتم إعداد التقرير التمهيدي لعرضه على اللجنة للمصادقة عليه، ثم يرسل رئيس اللجنة هذا التقرير إلى مكتب المجلس ليتم طبعه وإرسال نسخة منه إلى الحكومة ثم توزيعه على كافة النواب، ثم يفتح أجل إيداع التعديلات كتابيا حيث تقدم مهلة 3 أيام للنواب لإيداع التعديل، وهذا ما اكدته المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني³.

غير أن هذا الأجل لا ينطبق على التعديلات التي تقدمها الحكومة واللجنة المختصة في الموضوع، كما يمكن أيضا للحكومة أو لمندوب أصحاب إقتراح قانون أو مكتب اللجنة التي درست النص أن يقدم تعديلات شفوية خلال الجلسة العامة، وفي حالة عدم إيداع اللجنة تقريرها في الشهرين

¹ راجع المادة 136 من القانون رقم 16-01، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² راجع المادة 21 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

³ راجع المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

المواليين للشروع في دراسة النص المحال عليها، يمكن للحكومة أن تطلب تسجيله في جدول الأعمال بعد موافقة مكتب المجلس.

يحق لرئيس المجلس الشعبي الوطني ونوابه حق حضور جلسات اللجان دون التمتع بحق التصويت، وتصح مناقشة اللجان مهما كان عدد الحاضرين فيها، إلا أن عملية التصويت تستوجب حضور أغلبية الأعضاء¹.

أما المرحلة الثانية تختص بدراسة التعديلات والبت فيها، يعتبر التعديل أهم عنصر في مرحلة مناقشة القانون لأنه الوسيلة الوحيدة المتبقية للبرلمانيين في وضع القانون، كما يمكن للجنة خلال هذه الدراسة إدخال تعديلات أخرى وتختتم النص المحال عليها بالمصادقة على التقرير التكميلي، وعندئذ يتم طبع هذا التقرير وتوزيعه على النواب وتبليغه للحكومة ويسجل هذا النص في جدول الأعمال². نصت المادة 26 من القانون العضوي رقم 99-02، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا الوظيفة بينهما وبين الحكومة .

يمكن أن يسجل في جدول الأعمال الجلسات مشروع أو إقتراح قانون لم تقدم اللجنة المحال إليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في الدراسة، بناءً على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة³.

ثانياً - مناقشة النص في الجلسة العامة

بعد التطرق لعملية المناقشة والتصويت على مستوى اللجان المختصة، سوف نتطرق إلى إجراءات سير هذه العملية على مستوى الجلسات العامة.

¹ رابح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أوبوكر بلقايد، تلمسان، 2008، ص58.

² المرجع نفسه ، ص59.

³ راجع المادة 26 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

أ/ المناقشة

تتم إفتتاح الجلسة العامة للمجلس لمناقشة النص مادة مادة، وقد يتخذ أسلوب المناقشة المحدودة في دراسة المشاريع وإقتراحات قوانين، وقد يحدث أن يتم التصويت على بعض النصوص بدون مناقشة في حالة معينة، كما هو الشأن بالنسبة للأوامر الرئاسية الصادرة من رئيس الجمهورية كما أن هناك حالات تعرض فيها النصوص القانونية لعملية التصويت دون مناقشة¹

ب/ التصويت

تكون عملية التصويت على المبادرات التشريعية بدءا بالمواد التي قدمت بشأنها تعديلات، ثم يتم التطرق إلى المواد المعدلة في التقرير الأول ثم يتم التطرق إلى المواد التي لم يطرأ عليها أي تعديل، ويعرض النص كاملا للتصويت عليه. وتتم عملية التصويت في النظام الجزائري على مستوى غرفتي البرلمان وتكون عادة هذه العملية برفع اليد².

1- شروط عملية التصويت

يشترط لصحة عملية التصويت بالمجلس الشعبي الوطني حضور أغلبية النواب في الجلسة أثناء التصويت وفي حالة لم يكتمل النصاب القانوني سوف تعقد جلسة ثانية بعد ستة ساعات على الأقل و اثني عشر ساعة على الأكثر، حسب المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس³.

2- أساليب عملية التصويت

هنالك عدة أساليب من بينها التصويت مع المناقشة العامة

¹ بوجمعة لونيس، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2006، ص 17.

² بلقصي مورا و بوعمار سميحة، المرجع السابق، ص 23.

³ راجع المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

هو الإجراء العادي لدراسة المشاريع و اقتراحات القوانين،¹ وتتم هذه العملية بالاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم يفتح المجال للمتدخلين حسب ترتيبهم لمناقشة المشاريع المقدمة من طرف الحكومة.

أما بخصوص اقتراحات القوانين فيتم الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة قبل أن يفتح المجال للنواب المتدخلين مع تحديد المدة الزمنية لكل متدخل ليتم التصويت علي النص الكلي أو مادة مادة².

- التصويت مع المناقشة المحدودة

نصت المادة 37 من القانون العضوي رقم 99-02" يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب إقتراح القانون.

لا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة.

خلال المناقشة مادة مادة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ومندوب أصحاب إقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوبو أصحاب التعديلات"³.

- التصويت بدون مناقشة

إن هذا الإجراء يطبق على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، ولا يمكن تقديم أي تعديل على هذه الأوامر من طرف النواب.

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة، وهذا ما نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 38 من القانون العضوي رقم

¹ رابح سعاد، المرجع السابق، ص 59.

² بوجمعة لونيس، المرجع السابق، ص 22.

³ راجع المادة 37 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

99-02 يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة.¹

الفرع الثالث

مرحلة إرسال النص النهائي إلى رئيس الجمهورية

يرسل رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون 10 أيام، ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة بهذا الإرسال المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.²

الفرع الرابع

مرحلة الإصدار

يصدر رئيس الجمهورية القوانين في أجل أقصاه 30 يوم ما عدا في حالة طلبه قراءة ثانية أو عند إخطار المجلس الدستوري بالنص المصادق عليه.

الفرع الخامس

مرحلة النشر

يكون إصدار القوانين بنشرها في الجريدة الرسمية، ويرمي ذلك إلى إعلام الناس بوجود القانون وسريانه حيث تنص المادة 4 من القانون المدني الجزائري على مايلي: " تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.."³.

إبتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوما كاملا من تاريخ نشرها في النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة، ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة.

¹ راجع المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

² راجع المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

³ راجع المادة 4 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.

المبحث الثاني

محدودية الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان

يعتبر البرلمان الجهة المختصة بوضع التشريع باعتباره المعبر عن الإرادة الشعبية، وهذا الاختصاص يؤول إليه بموجب الدستور، إلا أن البرلمان لم يعد ينفرد بوظيفة التشريع وذلك بسبب عدم قدرته على حل الإشكالات التي شهدها العالم خاصة مع بداية القرن العشرين وما خلفته الأزمة الاقتصادية والحرب العالمية الثانية،¹ كل هذه العوامل ساهمت في تراجع مكانة البرلمان في القانون الدستوري وما ترتب عنه ذلك من ضرورة تدخل السلطة التنفيذية ومنه تعزيز مكانتها وتقويتها على حساب السلطة التشريعية، ولسد الفراغ الذي تركه نقص الخبرة وانعدام الكفاءة في هذه الأخيرة بالإضافة إلى سمت البطء التي يمتاز بها العمل البرلماني الذي أصبح من الصعب عليه مواكبة التطور الحاصل في مختلف المجالات مما سبق ونتيجة لذلك جعل مجال التشريع المخول للبرلمان مجالاً محدداً ومحصوراً (المطلب الأول) ضف إلى ذلك التحكم التنفيذي في سير العملية التشريعية والذي هو تقييد البرلمان في العملة التشريعية (المطلب الثاني).²

المطلب الأول

حصر مجالات التشريع المخصصة للبرلمان

يمارس البرلمان الجزائري صلاحيته التشريعية في المجالات المخصصة له دستورياً عن طريق التشريع بقوانين عادية وأخرى عضوية، لكن في ميادين ومجالات خصصتها له أحكام عديدة من الدستور، إلا أن هذا الاختصاص التشريعي المخول للبرلمان في إطار هذه المجالات يقتصر على وضع القواعد والمبادئ العامة فقط، دون التطرق إلى التفاصيل أو الجزئيات وهذا من شأنه أن يجعل المجال واسعاً أمام السلطة التنفيذية من خلال ما تصدره من نصوص تنظيمية.

¹ شريط وليد، (إصلاح الأحكام الدستورية النازمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر)، دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري، مجلة المجلس الدستوري، العدد الثالث، 2014، ص 80.

² بلقفي مراد و بوعمارة سميحة، المرجع السابق، ص 27.

وبناء عليه فتحدد المجال التشريعي أدى إلى تقليص دور السلطة التشريعية وتجسيم سلطاتها في مجال وضع القانون بغية التقليل من اللجوء إليها حتى لا تعرقل سير عمل السلطة التنفيذية، لاسيما سلطة رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر.

ولهذا سوف نتطرق إلى قيد مجال المبادرة البرلمانية في التشريع (الفرع الأول)، وتهميش البرلمان في المجال المالي في (الفرع الثاني)، وتقييد البرلمان في التعديل الدستوري (الفرع الثالث)¹.

الفرع الأول

حصر مجال مبادرة البرلمان في التشريع

بالرغم من أن سلطة التشريع منحت للبرلمان بإعتباره ممثل الشعب إلا أن هناك قيود تفرض على البرلمان أثناء قيامه بالعملية التشريعية مما جعل مجال السلطة التشريعية محصورة سواء من حيث الزمان (أولاً)، أو منحيت الموضوع (ثانياً)².

أولاً- من حيث الزمان

بالعودة إلى دستور 1996 في مادته 118 فقرة 1 نجد أن البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين في كل سنة حسب الدستور.³

يتضح من خلال ما سبق أن الدورات العادية التي يعقدها البرلمان لا تتجاوز ثمانية (8) أشهر كحد أدنى ولذلك فالأربعة (04) أشهر المتبقية يستغلها رئيس الجمهورية في صالحه للتشريع عن طريق الأوامر في كل الميادين.

أما في ظل التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 نلاحظ ان المؤسس الدستوري قد ألغى دورتين البرلمان حيث أصبحت دورة واحدة وهذا ما نص في المادة 135 فقرة 1 من القانون رقم 16-

¹ بوطمينة أحمد و بوبلي محمد، المرجع السابق، ص36.

² بابيو فارس وباكلي بشير، التشريع بين الإختصاص الأصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الجامعات الاقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص 26،27.

³ راجع المادة 118 من دستور 1996، المرجع السابق.

01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016" يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشر (10) اشهر على الاقل وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر".

الملاحظ من خلال إطلاع على هذه المادة 135 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد ان إجتماع البرلمان خلال دورة واحدة والتي لا تعطي سنة كاملة والمتمثلة في (10) عشرة أشهر، وهذا ما يمنح لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع في المدة المتبقية المتمثلة في شهرين (2)، وهذا يعتبر قيذا لرئيس الجمهورية وإمتيازاً للبرلمان وهذا بعد ان قام المؤسس الدستوري بتقليص المهلة الممنوحة لرئيس الجمهورية في التشريع إلى شهرين(02).¹

ثانيا- من حيث الموضوع

يعتبر التشريع مجال مخصص للبرلمان وخاصة مع التطور الذي عرفته الدول الحديثة، ولكن بالرغم من ذلك ظهر عجز في بعض البرلمانات التي أثبتت أن البرلمان ليس له سلطة مطلقة في المجال التشريعي، وهذا راجع إلى القيود التي تمارسها السلطة التنفيذية عليها.

بالرغم من التعديلات التي جاء بها دستور 1996 والتي خالف بها الدساتير السابقة وخاصة ما يتعلق بالسلطة التشريعية كإنشاء غرفة ثانية (مجلس الأمة) وتوسيع مجال القانون العادي وإضافة نظام القوانين العضوية ، إلا أن ذلك لم يشفع للبرلمان في حماية مجاله المقيد، ولذلك يمكننا القول لو كان فعلا للبرلمان سيادة سيفرض سيطرته على أي مادة يشرع فيها.²

إذ كان المؤسس الدستوري في نص المادة 122 من دستور 1996، على تعداد المجالات التي يشرع بها البرلمان بموجب قوانين عادية والتي تحددها في ثلاثين (30) مجال وهذا ما يثبت بأنه قام بتقييد البرلمان، ولم يمنح له صلاحيات واسعة للتشريع في مجال القوانين العادية، بالإضافة إلى القيود الواردة على السلطة التشريعية بالتشريع في القوانين العادية. نجد أيضا المؤسس الدستوري قد قيد البرلمان بالتشريع في مجال القوانين العضوية والتي جاءت محصورة في المادة 141 من

¹ راجع المادة 135 من القانون رقم 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² باييو فارس و باكلي بشير، المرجع السابق، ص 27.

الدستور الحالي، حيث حددها في سبعة (7) مجالات فقط أي أن للبرلمان الحق في المبادرة بالتشريع في مجال القوانين العضوية التي حددها له المشرع في الدستور¹ ، لقد قام المؤسس الدستوري بحصر حق المبادرة بالقوانين لكل من الوزير الأول والنواب حيث لم يمنح هذا الحق إلى مجلس الأمة بالرغم من أن هذا الأخير يملك الكفاءة والقدرات اللازمة للقيام بالمبادرة بإقتراح القوانين وهذا ما نص عليه في المادة 136" لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين"².

بالمقارنة بما جاء في التعديل الجديد للدستور في سنة 2016 وبعد إستقراء المواد المتعلقة بالقوانين العادية والقوانين العضوية، نجد أن المؤسس الدستوري زاد من حصر مجالات التشريع الممنوحة للبرلمان في القوانين العادية حيث قام المشرع بحذف مجال آخر اين حددها بتسعة وعشرون (29) مجالاً، بينما كانت محددة بثلاثين (30) مجالاً في ظل دستور 1996، وهذا ما يؤكد أن المؤسس الدستوري زاد من تضيق المجال الممنوح للبرلمان في التشريع في القوانين العادية، وهذا ما تؤكدته المادة 140 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

من حيث القوانين العضوية فنجد نفس الإشكال لأن المؤسس الدستوري زاد من حصر هذا المجال أين قام بحذف مجال آخر مقارنة بما قبل التعديل أين كانت تتمثل في (7) مجالات وأصبحت في التعديل الأخير ستة (6) مجالات فقط وهذا ما تؤكدته المادة 141 منه³.

الجدير بالذكر أن المؤسس الدستوري قد منح حق المبادرة بالقوانين لمجلس الأمة خلافا لما جاء به دستور 1996 أين قام بحصر المبادرة بين الوزير الأول والنواب فقط، وهذا ما نص به في المادة 136 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016" لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

¹ راجع المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري 2016، المرجع السابق.

² راجع المادة 136 من القانون رقم 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ راجع المادتين 140 و 141 من القانون ذاته.

هكذا يتضح مدى تقييد الدستور لوظيفة البرلمان التشريعية عن طريق التقنيات القانونية المذكورة¹.

الفرع الثاني

تهميش البرلمان في المجال المالي

بالنسبة لدور البرلمان في المجال المالي فهو يعرف أوضوح صور انحصاره نتيجة تهرب الحكومة من قانون المالية المصادق عليه بتقنياتي قانون المالية التكميلي، وكذا تحويل الإعتمادات، بالإضافة إلى إنعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة، أو ما يعرف بتسوية الميزانية².

أولا- إحتكار الحكومة للمجال المالي

ان الحكومة تضطلع بمهمة التسيير والتنفيذ فهي تحتكر مجال قانون المالية، إذ بمفردها تقوم بتحضير مشروع قانون المالية على مستوى دوائرها الوزارية من دون مساهمة البرلمان في ذلك، ولها أن تضع كل الترتيبات التي تراها مناسبة لتنفيذ برنامجها، وبإمكانها إدراج أية نفقات ترغب فيها وتوزيع الإيرادات بالطريقة التي تناسبها.

بينما دور البرلمان لا يتعدى المناقشة المحدودة زمنيا لضرورة التصويت في أجل معين مسبقا، وإلا تدخل رئيس الجمهورية وأصدر قانون المالية بأمر مؤكداً بذلك عدم وجود ميدان لا تطاله السلطة التنفيذية³.

أ/ تحكم الحكومة في إعداد قانون المالية

قانون المالية تقليديا هو قانون موازنة الدولة، وهذا المصطلح الأخير ظهر للمرة الأولى في مطلع القرن التاسع عشر، وتحديدا في القانون الفرنسي الصادر عام 1862، ليحول إلى قانون المالية

¹ راجع المادة 136 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص ص 156، 157.

³ المرجع نفسه، ص 439.

بموجب الأمر الصادر في 2 جانفي 1959،¹ فالموازنة العامة هي وثيقة تحدد ما تعتزم الدولة إنفاقه وبيان مفصل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الإنفاق ومصادر الحصول عليها وتحدد بوضوح السياسة المالية للدولة وتعد وسيلة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية وتنفيذ مخططات وتوجهات الدولة، عما عرفها الأستاذ عبد المجيد جبار بأنها وثيقة يتم بمقتضاها ترخيص النفقات والإيرادات السنوية للدولة وهي تحدد بصفة عامة ما ستكون عليه سياسة الدولة بالنسبة لسنة ما.²

فالقاعدة العامة أن الموازنة تحدد لمدة سنة مقبلة وهذا ما يميزها عن الحساب الختامي الذي يعبر عن إيرادات ومصروفات الدولة خلال السنة المنصرمة وتقوم الموازنة العامة على المبادئ التالية:

- مبدأ السنوية

الموازنة تعد صكا تشريعيًا تقدر فيه نفقات الدولة وواراداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق ، فالإجازة ممنوحة للسلطة التنفيذية لسنة مالية ينتهي مفعولها بانتهاء السنة، وعلى الحكومة أن تعود مجددا للبرلمان لإقرار موازنة السنة الموالية.

- مبدأ الشمولية

يجب أن تشمل الموازنة العامة على جميع إيرادات ونفقات الدولة خلال السنة المالية شفافياً كاملة.

- مبدأ الوحدة

ويقضي هذا المبدأ أن تظهر كافة عناصر الإيرادات والنفقات العامة في بيان واحد دون تشتتها في بيانات مختلفة لتسهيل عرضها ومناقشتها وتوضيح المركز المالي ككل، وأيضا تجنيب الباحث أو الدارس إجراءات التسويات الحسابية ، إلا أن دولا كثيرة لا تطبق هذا المبدأ إذ توجد لها بيانات ملحقه وتفتح عددا من الإعتمادات في صناديق خاصة خارج الموازنة العامة.

¹JEAN Claud Martinez/ Pierre Dimalta, droit budgétaire, 3^{ème} édition, L-I-T-E-C , (libraire de la cour de casation), Paris, 1999, p p. 3. 158.

²خرباشي عقيلة ، المرجع السابق، ص ص 440 ، 441.

- مبدأ عدم التخصيص

أي عدم تخصيص نوع معين من الإيرادات لإنفاق محدد بذاته، كما لو خصص إيراد الرسوم الجامعية لتغطية المصروفات الخاصة بالجامعة فقط.

- مبدأ التوازن

معناه تحقيق التوازن بين الإيرادات العامة وجملة النفقات العامة لكن يمكن عدم تحقيق هذا المبدأ نظرا لإختلاف الحالة الإقتصادية للدولة من سنة لأخرى¹.

ب/ المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان

تكتسي الميزانية العامة للدولة طابع قانون المالية من الناحية الشكلية بعد مناقشتها والتصويت عليها وإقرارها من طرف البرلمان، ودرج النظام الجزائي على تقديم قانون مشروع المالية إلى البرلمان في الدورة الخريفية وهنا نرى أنه كان من المستحسن عرضه في الدورة الربيعية تأهبا للدخول الإجتماعي وهو ما تأخذ به بعض الدول كمصدر، ورغم الأهمية البالغة التي يكتسبها قانون المالية، إلا أن دور البرلمان فيه يبقى ضعيفا حتى بعد مرحلة الإعداد للأسباب التالية:

1- دراسة مشروع قانون المالية يتم برعاية الحكومة التي تتواجد في كل الإجراءات المتخذة على مستوى البرلمان والتي تبدأ بإيداع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يحيله على لجنة المالية والميزانية، والتي تحدد في أول إجتماع لها جدول أعمالها وكذا منهجية الدراسة والاستماع².

2- البرلمان مقيد بفاصل زمني للمصادقة على مشروع قانون المالية أقصاه خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا لنص المادة 10/138 من الدستور الحالي.

3- في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان في الأجل المحدد فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية³.

¹ FRANCIS Queral, L'elaboration de la loi de finances, economica, France, 1998, pp.9, 37.

² خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 161.

³ راجع المادة 7/120 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

ثانيا- الدور المحدود للبرلمان في رقابة تنفيذ قانون المالية

إذا كان عبء تنفيذ قانون المالية يقع على الحكومة من الناحية العملية إلا أنه لا ينبغي إبعاد البرلمان عن مراقبة هذا التنفيذ للتأكد من مدى مطابقتها لهذا التنفيذ للشكل الذي إرتضاه ممثلي الشعب خاصة وأن الجزء الكبير من الإيرادات الدولة يدفعها الشعب من مداخله. ومنه فالغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية بصورة عامة هي التأكد من إحترام الإجازة التي أعطاهها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات.

أ/ تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية

القاعدة العامة أن إعتقاد قانون المالية من طرف البرلمان يشكل قيد على الحكومة لا تستطيع هذه الأخيرة بموجبه إجراء أي تعديل فيه، غير أن التطورات الإقتصادية والإجتماعية والمالية، وغيرها الداخلية، منها والخارجية تمكن الحكومة من إحداث تغييرات عليه عبر عدة تقنيات أهمها قانون المالية التكميلي، تحويل الإعتمادات¹.

1- قانون المالية التكميلي

تلجأ الحكومة لاستعمال تقنية قانون المالية التكميلي لتغيير الإعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي بهدف الاستجابة للتغيرات التي تواجهها ميدانيا والتي عادة لا يتعرض لها مشروع قانون المالية، وما يمكن الإشارة إليه أنه لا تكاد تخل سنة مالية من مشروع لقانون المالية التكميلي.

فبداية من أولها من عمر العهدة التشريعية الرابعة عرض مشروع قانون المالية التكميلي لعام 1997، وكان يهدف إلى إدخال بعض التصحيحات في الأبواب المتعلقة بالإيرادات والنفقات تماشيا ومبادئ الصرامة والتشفير وترشيد النفقات.²

¹ خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص164.

² قانون رقم 97-01 المؤرخ في 31 أوت 1997، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 1997، ج، ج، د، ش، عدد 58، المؤرخة في 31 أوت 1997.

أما مشروع قانون المالية لسنة 1998¹ الذي يتضمن 8 مواد فكان يهدف إلى تصحيح مالي ناتج عن تدهور الجباية البترولية، وتضمن زيادات استهدفت أساسا ميزانية التجهيزات الخاصة بقطاعات إجتماعية مثل السكن، الفلاحة، الإثارة التعليم العالي².

وقانون مشروع المالية لسنة 2000 سعى إلى ترقية الإستثمار عن طريق تخصيص أفضل الموارد وتجنب تقادم المديونية بفعل تطور النفقات العمومية بصفة آلية³.

أما الميزانية التكميلية لعام 2001 فتميزت بكونها تنصهر في برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي على الأمرين القصير والمتوسط (2001-2004) الهادف أساسا التوفير مناصب شغل من خلال دعم التنمية المحلية⁴.

وشكلت التقلبات الجوية ل 10 نوفمبر 2001 أسبابا موضوعية لرصد موارد إضافية لمواجهة النفقات الجديدة في قانون المالية التكميلي لعام 2002⁵.

كما أسس زلزال 21 ماي 2002 ركيزة لإقرار قانون المالية التكميلي لعام 2003⁶.

¹ قانون رقم 98-08 المؤرخ في 5 أوت 1998، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 1998، ج،ر،ج،ج،د،ش، عدد 58، المؤرخة في 09 أوت 1998.

² خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص165.

³ قانون رقم 2000-02 المؤرخ في 27 جوان 2000، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2000، ج،ر،ج،ج،د،ش، عدد37، المؤرخة في 28 جوان 2000.

⁴ قانون رقم 01-12 المؤرخ في 19 جويلية 2001، يتضمن قانون المالية التكميلي 2001، ج،ر،ج،ج،د،ش، عدد 38، المؤرخة في 21 جويلية 2001.

⁵ قانون رقم 02-04 المؤرخ في 16 أفريل 2002، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 02/01 المؤرخ في 25 فيفري 2002، المتضمن قانون المالية التكميلي 2002، ج،ر،ج،ج،د،ش، عدد28 المؤرخة في 21 أفريل 2002.

⁶ قانون رقم 03-05 المؤرخ في 14 جوان 2003، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2003، ج،ر،ج،ج،د،ش، عدد37 المؤرخة في 15 جوان 2005.

2- تحويل الإعتمادات

الأصل العام أنه تجب موافقة البرلمان على نقل أي مبلغ من موضع لآخر لكن العدد المتنامي للتحويلات الإعتماد التي تخص بها الجرائد الرسمية، يدل على أن الحكومة تتصرف في قانون المالية كما تشاء لها أن تلتزم بما جاء فيه ولها ، ان لا تتقيد بالصيغة التي ارتضاها البرلمان.

يكشف الاستخدام المفرط لتحويل الإعتمادات عن فشل قانون المالية الرئيسي في إحداث التوازنات الأساسية بين الاحتياجات والإيرادات الخاصة ببعض القطاعات أو المصالح، كما لو يقل الإعتماد المخصص للوزارة ما عن المصروف الفعلي لها، وفي هذا نتيجة حتمية تشير إلى ضعف بيانات الميزانية مما قد يؤدي إلى انتكاسات مالية خطيرة جدا.

ب- إنعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة على قانون المالية

إن الغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية بصورة عامة هي التأكد من احترام الإجازة التي أعطاها للبرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات، وتتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بعد إقبال السنة المالية، وبعد التنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية (نفقات، إيرادات) بتقديم حساب ختامي للسلطة التشريعية تبين فيه ما تم تحصيله فعلا من إيرادات وما تم صرفه من نفقات، ومدى مطابقة كل هذا بما ورد في الميزانية العامة.

عند إختتام السنة المالية تقوم الحكومة بعرض مشروع قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية على البرلمان للموافقة عليه، والذي يتم بموجبه إقرار نتائج تنفيذ الميزانية العامة للدولة، وكذلك نتائج تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة¹.

1- عدم تقديم عرض عن إستعمال الإعتمادات المالية

على الرغم أن الفقرة الأولى للمادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نصت على تقديم الحكومة إلى غرفة من البرلمان عرضا تبين فيه إستعمال الإعتمادات المالية التي سبق وأن تم ترخيصها لها، وهذا ما يفهم من كلمة "تقدم" التي تظهر أنها تقيد الوجوب لا الإختيار، بمعنى أن

¹ خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص 168.

الحكومة ملزمة بتقديم هذا العرض للبرلمان كونه يمثل النتيجة النهائية لما تم صرفه من نفقات، وما تم تحصيله من إيرادات مقارنة بما تم رصده أي الواقع الفعلي والمحصلة النهائية لمصروفات وإيرادات الدولة.

2- تجميد قانون تسوية الميزانية

وفقا للمادة 160 في فقرتها الثانية من التعديل الدستوري لعام 1996، تختتم السنة المالية للبرلمان¹ بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المعنية من طرف كل غرفة من البرلمان أي أن التعديل الدستوري ضرب ميعادا دوريا يقوم فيه البرلمان بتقييم أداء الحكومة على مدار السنة المالية المنصرمة مقارنة بالتقديرات المرخص بها في إطار قانون المالية.²

وتجدر الملاحظة أن المؤسس الدستوري أبقى على إسناد سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر لرئيس الجمهورية وذلك في حالة تخلف البرلمان عن المصادقة على مشروع قانون المودع لديه من قبل الحكومة خلال الآجال المحددة في الدستور، نظرا لطبيعة الاستعجال التي تتطلبها أموال الدولة وتقاديا لتعطيل المرافق العمومية من السير الحسن لأداء مهامها مع العلم أن هذا الإجراء لم يكن مكرسا في مختلف الدساتير السابقة.

الملاحظ من خلال المادة أعلاه أن الموافقة على قانون المالية هو من اختصاص ممثلي الشعب، لكن هذه السلطة ليست مطلقة طالما أنها مقيدة من حيث الزمان بأجل 75 يوما من تاريخ إيداع المشروع وبانقضاء هذا الأجل يفقد البرلمان هذا الاختصاص بأثر مباشر، وتتحول المبادرة إلى رئيس الجمهورية الذي يصدر المشروع بإرادته المنفردة بمقتضى أمر، كما يمكن لرئيس الجمهورية إصدار قانون المالية التكميلي إذا لم يوافق عليه البرلمان خلال الآجال السالفة الذكر، تلجأ إليه الحكومة استجابة للتغيرات التي تواجهها ميدانيا.

¹ راجع المادة 160 من دستور 1996، المرجع السابق.

² خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص ص 461، 462.

وتجدر الملاحظة إلى أن هذا الأمر يختلف عن الأوامر الأخرى من حيث إلزامية إصداره من طرف رئيس الجمهورية حفاظا على المصالح المالية للدولة دون اشتراط عرضه على البرلمان للموافقة عليه لأنه يكتسب صفة القانون بإسناده للدستور، حسب المادة 138 الفقرة 9-10 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016¹.

الفرع الثالث

تقييد البرلمان في تعديل الدستور

يتمثل تعديل الدستور في إعادة النظر في الدستور تغييرا وتبديلا وحذفا إضافة، ولذلك نجد اختلاف في الوثائق الدستورية التي عرفتها الجزائر بحق المبادرة بالتعديل، وبموجب الدساتير السابقين نجد هذا الحق قد منح لرئيس الجمهورية لوحده، عكس ما جاء به دستور 1996 المعدل والمتمم، أين منح حق المبادرة بالتعديل إلى كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية.²

فبالرغم من أن دستور المعدل و المتمم 1996، صرح أن حق التعديل الدستوري هو حق مشترك بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية إلا أننا نجد أن هناك قيود تعرقل البرلمان في تعديل الدستور وهذا ما نص عليه في المادة 211 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016" يمكن ثلاثة أرباع 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه³.

تقابلها نص المادة 177 من دستور 1996، التي تخول لأعضاء البرلمان إمكانية المبادرة بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية، ولقد تضمنت هذه المادة شروطا تقلل بشكل كبير من نطاق هذه المبادرة البرلمانية، إذ أن اشترط موافقة 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين للمبادرة

¹ راجع المادة 138 من القانون رقم 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² بايبو فارس و باكلي بشير، المرجع السابق، ص 31.

³ راجع المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

باقتراح تعديل الدستور يشكل حاجزا منيعا يؤدي إلى إقصاء ممثلي الشعب في المشاركة في العملية التأسيسية¹.

يظهر مما سبق المبادرة بالتعديل الدستوري كعمل إنفرادي لرئيس الجمهورية وهذه الحقيقة تؤكد ضعف المؤسسات الدولة أمام رئيس الجمهورية الذي يتخذ وضعاً متميزاً في ظل النظام الدستوري الجزائري.

تعتبر الهيمنة على المبادرة بالتعديل الدستوري من الأسباب التي ساهمت في تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية وجعله شخصية ميثافيزيقيه ذات أبعاد ومواصفات غير عادية وهو صاحب الدور الأساسي والمميز في وضع وإعداد الدستور فكل المبادرات بتعديله كانت من قبل رئيس الجمهورية، وحتى التعديل الدستوري المنتظر كان بمبادرة منه.

إضافة إلى ذلك يعتبر تخويل المؤسس الدستوري لأعضاء مجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة معاً إمكانية المبادرة بالتعديل الدستوري هي مسألة يشوبها الكثير من الغموض وعدم الدقة لأن من الأجدر على المؤسس أن يقرر اختصاص المبادرة بتعديل الدستور لنواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة وهذا راجع لكون أن المجلس الشعبي الوطني منتخب من طرف الشعب مباشرة، عكس مجلس الأمة الذي يجمع بين التعيين والانتخاب وهذا ما يتماشى مع ما جاء بخصوص المبادرة بالنصوص التشريعية التي هي مخولة للوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة² كما هو منصوص عليه في المادة 136 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016" لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

أخيراً يمكن القول عن المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور، أن تأثير الهيئة التنفيذية على الهيئة التشريعية يبدوا واضحا جدا، وبالتالي نلاحظ أن رئيس الجمهورية يملك إحتكار تام لسلطة

¹ راجع المادة 177 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 210 من القانون رقم 01-16، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² بلقفيصي مورا و بوعامرة سميحة، المرجع السابق، ص 64.

المبادرة بالتعديل، كما لا يمكن لأي مشروع أو مبادرة بالتعديل أن يحقق دون موافقة رئيس الجمهورية¹.

المطلب الثاني

التحكم التنفيذي في سير العملية التشريعية

بالإضافة إلى الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في العملية التشريعية من خلال المبادرة بمشاريع القوانين فإنها تحوز على وسائل أخرى تؤثر بها على عملية وضع القاعدة القانونية وهذا تسهياً لمهمتها وتحقيقاً للفعالية التي يجب أن تتميز بها المؤسسة البرلمانية الحديثة، وإقتداءً بتقنيات العقلنة البرلمانية المعاصرة.

إن هذا التأثير قد يكون سابقاً على المصادقة والمناقشة البرلمانية ويظهر ذلك خاصة فيما يتعلق بالقيود الواردة على المناقشة والمصادقة (الفرع الأول) واستحواد رئيس الجمهورية على سلطتي إصدار ونشر القوانين (الفرع الثاني)، ثم امتداد سلطة التشريع إلى رئيس الجمهورية (الفرع الثالث) وأخيراً التقييد الصوري لصلاحيه التشريع بأوامر (الفرع الرابع)².

الفرع الأول

القيود الواردة على المناقشة والتصويت

من خلال الإطلاع على النصوص القانونية من القانون العضوي رقم 99-02 نستخلص مظاهر تدخل الحكومة في إجراءات المناقشة والتصويت والتي تتجلى فيما يلي:

1- أثناء شروع المجلس الشعبي الوطني في مناقشة مشروع قانون المعروض عليه تمنح الكلمة إلى ممثل الحكومة وهذه الفرصة الممنوحة له يستغلها لعرض أسباب المشروع وشرح الخطوات العريضة التي يتضمنها في محاولة منه للوصول إلى إقناع الأعضاء وحثهم على المصادقة عليه وهذا ما نصت عليه المادة 33 من القانون العضوي السالف الذكر وهو نفس الإجراء المتبع أمام مجلس الأمة

¹ راجع المادة 136 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² شريط وليد، المرجع السابق، ص 232.

عند مناقشة القانون الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني وهذا ما نصت عليه المادة 34 من نفس القانون¹.

أما عند مناقشة اقتراحات القوانين المقدمة من قبل النواب فيحق لممثل الحكومة التدخل لإبداء رأيه حول الاقتراح إما بالمعارضة أو التأييد وهذا حسب ما تقتضيه السلطة التنفيذية.

2- يمكن لممثل الحكومة طلب تناول الكلمة أثناء المناقشة على مستوى الغرفة الأولى لإيضاح النقاط التي لم يتطرق إليها من قبل في تدخلاته أو التي طرأت بموجب نقاشات وتدخلات الأطراف الأخرى، وهذه تعتبر فرصة أخرى لممثل الحكومة للدفاع عن أرائه وربما لمعارضة أي رأي متنافي مع الحكومة، وله نفس الحق في مجلس الأمة المادة 33 و 39 على التوالي من القانون العضوي رقم 02-99.

3- إن رغبة المجلس الشعبي الوطني على إثر هذه المناقشات أن يقرر التصويت على النص بكامله أو التصويت مادة مادة، فإن المجلس لا يبيث في ذلك إلا بعد إعطاء ممثل الحكومة بكلمة، وهذا ما يؤثر على الموقف الذي يتخذ المجلس وهذا ما جاء في المادة 33، و الإجراء نفسه يتبع في مجلس الأمة المادة 39 من نفس القانون².

إضافة إلى ذلك نجد أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يتدخل باستعماله لحق الفيتو في حالة عدم رضاه بالقانون المصوت عليه في البرلمان ولهذا يمكن له أن يطلب قراءة ثانية لذلك النص وهذا ما نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 145 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016" يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثون (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره"³.

حول الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة تسمح له بتقديم العمل التشريعي للبرلمان، حيث نجد أنه غير مقيد بأي شرط في هذا المجال أي يحق له أن يقوم بالإعتراض على

¹ راجع المادتين 33 و 34 من القانون العضوي رقم 02-99، المرجع السابق.

² راجع المادتين 33 و 39 من القانون ذاته.

³ راجع المادة 145 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

القوانين وذلك بطلبه لنواب المجلس الشعبي الوطني إجراء مداولة ثانية على أي نص تشريعي يريد لأن هذا الطلب من الاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية، فلا يمكن للبرلمان إعادة النظر في القانون ما لم يطلب رئيس الجمهورية ذلك.

بعد مصادقة مجلس الأمة على النص المعروض عليه يقوم رئيس مجلس الأمة بتبليغ رئيس الجمهورية بذلك النص لإصداره، ولهذا يمكنه طلب قراءة ثانية في غضون ثلاثون (30) يوماً، وتعتبر هذه المدة طويلة جداً خاصة إذا كان القانون المعروض عليه من القوانين الإستعجالية التي لا تتحمل الانتظار حيث أن المؤسس الدستوري لم يستثني القوانين الإستعجالية في هذه المدة في دستور 1996¹.

يمكن لرئيس الجمهورية أن ينتظر آخر يوم في المدة المقررة له لممارسة حقه في الاعتراض وفي هذه الحالة فإن النص سوف يتم إعادة دراسته على مستوى المجلسين لتتم المصادقة عليه مع أن مدة إعادة البرلمان على القانون المحال عليه لإجراء قراءة ثانية، لم تحدد نص الفقرة الثانية من المادة 145 من نفس الدستور " وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة"².

إن هذا النصاب يصعب تحقيقه لتجاوز الاعتراض من جهة ومن جهة أخرى حتى لو فرضنا أن النصاب تحقق فلا يوجد أي نص يلزم رئيس الجمهورية من إصدار القانون بعد المداولة الثانية. الهدف من طلب قراءة ثانية في الأنظمة البرلمانية الكلاسيكية هو تحقيق التوازن بين السلطتين أما في الأنظمة الحديثة فيعتبر حق الاعتراض على القوانين هو إجراء يؤكد على سمو رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية.

¹بايبو فارس و باكلي بشير، المرجع السابق، ص36.

²راجع المادة 145 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

يتبين من خلال ما سبق أن دور البرلمان في مجال مناقشة القانون والتصويت عليه محدود جدا نظرا لما وضع البرلمان من قيود وعراقيل أدت به إلى عدم التحكم في عملية المناقشة والتصويت وحتى إدخال التعديلات على النصوص القانونية التي هي من نتاج الحكومة في كل الحالات تقريبا.

الفرع الثاني

إستحواذ رئيس الجمهورية على سلطتي إصدار ونشر القوانين

تمتد سلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي إلى إصدار القانون كون هذا الأخير إجراء ضروري قبل أن يصبح النص التشريعي ساري المفعول، فبعد إنتهاء البرلمان من مناقشة مشروع أو اقتراح قانون والموافقة عليه يتم إحالته إلى رئيس الجمهورية لإصداره، ولاعتباره السلطة المخولة له دستوريا بذلك، وبهذا نتطرق إلى الإصدار بكونه سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية (أولا)، ثم النشر كإجراء عملي خاص برئيس الجمهورية (ثانيا)¹.

أولا- سلطة رئيس الجمهورية في الإصدار

تنص المادة 144 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016" يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه"، وتقابلها المادة 126 من دستور 1996 .

بالرغم من وجود المجلس الدستوري المختص بالسهر على إحترام الدستور إلا أن الإصدار يعتبر سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية بتغيير الأحكام التي جاءت في القانون الذي قدم له للإصدار ففي هذه الحالة يتدخل المجلس الدستوري بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة² و الوزير الأول، كما يمكن إخطاره من طرف خمسين (50) نائب أو ثلاثين (30) عضو في مجلس الأمة، وهذا ما نص عليه المؤسس الدستوري في نص

¹براهمي نعيمة ووراثي سيهام، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2017، ص41.

²راجع المادة 144 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

المادة 187 فقرة 1 و2 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 وعند إخطار هذه السلطات المجلس الدستوري قبل صدور القانون فلا يمكن إصدار هذا القانون حتى يفصل المجلس الدستوري في دستوريته، حينئذ يقرر عدم دستورية تدخل رئيس الجمهورية مستندا إلى مبدأ الفصل بين السلطات¹ كما يعتبر إصدار سلطة شخصية لصيقة لرئيس الجمهورية حيث لا يمكن تفويضها وهذا ما نصت عليه المادة 101 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، وتقابلها المادة 87 من الدستور 1996 قبل التعديل.

في الأخير يمكن القول أن الإصدار يعتبر عملا سياديا وسلاحا مهما في يد رئيس الجمهورية وذلك راجع لكونه سلطة الإصدار هي سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية وبالنظر إلى المدة الممنوحة لإصدار القانون المتمثلة في شهر والتي تعتبر مدة طويلة².

ثانيا- النشر كإجراء عملي خاص برئيس الجمهورية

يعد النشر إجراء لاحق يأتي بعد عملية الإصدار مباشرة حيث يعرف على أنه " مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون من تاريخ محدد أي إبلاغ الكافة وإعلامهم بأحكام هذا التشريع إذ لا تكليف إلا بمعلوم"³.

إلا أنه كقاعدة عامة لا يصبح التشريع للمخاطبين بأحكامه من تاريخ نشره إذ لا يبدأ نفاذه إلا بعد مضي وقت معلوم من هذا التاريخ غير أنه يلاحظ أن المشرع أحيانا وبداعي المصلحة العامة قد يقرر نفاذ التشريع بأثر رجعي ينسحب على الفترة السابقة لنشره في الجريدة الرسمية⁴.

¹ راجع المادة 187 الفقرتين 1 و2 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² راجع المادة 101 من نفس القانون، والتي تقابلها المادة 87 من الدستور 1996، المرجع السابق.

³ براهمي نعيمة وراثي سيهام، المرجع السابق، ص 45.

⁴ المرجع نفسه، ص 47.

الفرع الثالث

مظاهر إمتياز رئيس الجمهورية بسلطة التشريع

خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع في كل الميادين المخصصة للبرلمان، إذ نجده يتمتع بسلطة إنشائية منافسة قد تكون أسمى من القانون إذا اتخذت شكل معاهدات دولية (أولا) أو تكون في مرتبة القانون إذا اتخذت شكل أوامر رئاسية (ثانيا).

أولا- التشريع الرئاسي بالمعاهدات وسيلة لتهميش وظيفة البرلمان

كأن السلطة التشريعية التي يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم الأوامر ومشاريع القوانين لا تكف لإضعاف الدور التشريعي للبرلمان ليزوده المؤسس الدستوري وحده بسلطة المبادرة والتشريع في مجال الشؤون الخارجية باعتباره رئيس الدولة وممثلا ، وبالتالي حامي للدستور وذلك عن طريق إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها (أ)، خصوصا مع المكانة الهامة التي تحتلها هذه النصوص القانونية ضمن هرم تدرج القواعد القانونية باعتبارها تسمو على القانون (ب)¹.

أ/ سلطة رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها

لإبرام المعاهدات الدولية فإنها تمر بثلاث مراحل حتى تصبح اتفاقية ملزمة للدول الأطراف هي: المفاوضات، التوقيع، وأخيرا الالتزام النهائي بالمعاهدة سواء تم ذلك عن طريق التصديق أو عن طريق الوسائل الأخرى، طبقا للمادة 14 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات،² بينما في دستور الجزائر فمصطلح الإبرام لا يتعدى مرحلتي المفاوضات والتوقيع وهذا ما ذهب إليه المادة 11/77 بنصها على " يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها"³.

¹ بلقفيصي موراود و بوعمارة سميحة، المرجع السابق، ص 37.

² تنص المادة 14 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدولية المبرمة في 23 ماي 1969، التي انضمت إليها الجزائر بالتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 87-222 المؤرخ في 23 أكتوبر 1987، ج،ر،ج،ج،د،ش، العدد 42، لسنة 1987.

³ راجع المادة 77 الفقرة 11 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

1- إشراف رئيس الجمهورية على المفاوضات وعلى التوقيع على المعاهدات الدولية

بالرجوع إلى كل الدساتير التي عرفت الجزائر سابقا والمعمول به حاليا نجد أنها حصرت مهمة المفاوضات في السلطة التنفيذية - أساس رئيس الجمهورية- بمعنى إعداد الاتفاق الدولي على هذا النحو يفوت البرلمان الاشتراك مع المفاوض التنفيذي في وضع المعاهدة، وما عليه إلا الموافقة عليها، وبهذا يكون البرلمان قد أبعد من هذه المرحلة.

القاعدة العامة في الدستور 1996 تقضي بأنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في إبرام المعاهدات الدولية وهناك من أرجع سبب ذلك على أنه كان خطأ في التحرير فكان على المؤسس الدستوري أن يمنع التصديق فقط دون الإبرام.¹

غير أن الواقع العملي، يثبت مشاركة الحكومة في المفاوضات بعد حصولها على تفويض من طرف رئيس الجمهورية حيث نجد المرسوم الرئاسي لسنة 2002 المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية أعطى له الحق في إدارة المفاوضات الدولية.²

تنتهي عملية المفاوضات بالتوقيع بحيث يعتبر مرحلة ثانية، فالقاعدة العامة في التوقيع أن يقوم بها من فاض، إلا أنه يرد عليها استثناء في نص المادة 111 من الدستور الحالي والتي تنص على: "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم إلا أنه يتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما و يعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة " ولهذا فالتوقيع فيما يخص المعاهدات هو اختصاص ينفرد به رئيس الجمهورية وغير قابل للتفويض.³

2- إحتكار رئيس الجمهورية لصلاحيه التصديق على المعاهدات الدولية

التصديق حسب الدستور الجزائري الحالي سلطة شخصية لرئيس الجمهورية، لا يجوز تفويضها حسب نص المادة 149 من الدستور.

¹ بلقفيصي موراود و بوعماره سميحة، المرجع السابق، ص ص 38، 39.

² راجع نص المادة 2/3 من المرسوم الرئاسي رقم 02-403، المؤرخ في 26 نوفمبر 2002، المحدد لصلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، ج،ر،ج،د، شن العدد 79 الصادر في 1 ديسمبر 2002.

³ راجع المادة 111 من القانون رقم 16-01، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

نستنتج بمفهوم المخالفة لهذه المادة أنه لا يستطيع رئيس الجمهورية التصديق على الاتفاقيات الدولية ما لم يوافق عليها البرلمان صراحة، إلا أن شرط الموافقة لا يقتصر إلا على هذه المعاهدات وهذا محاولة من المؤسس الدستوري تصنيف مجال تدخل البرلمان في المجال الدولي، وبالتالي كل معاهدة لا تحتاج إلى تصديق تكون مستبعدة من الموافقة البرلمانية، وهذا ما يعني أنه لرئيس الجمهورية ومن أجل تجاوز هذه الموافقة أن يعمد إلى إبرام ما يعرف بالمعاهدات ذات الشكل المبسط، والتي يكفي لتعبير الدولة عن رضاها النهائي الالتزام بها إما بالتوقيع أو تبادل الوثائق المنشئة أو قبولها¹ في الوقت ذاته، لم يحدد المؤسس أغلبية خاصة لكي تحصل المعاهدة على الموافقة بل اكتفى بالنص على أن تكون موافقة البرلمان صراحة والقصد من ذلك هو إبعاد السلطة التشريعية من المجال الخارجي وجعلها حكرا على السلطة التنفيذية².

ب- سمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية

تقضي المادة 150 من الدستور الحالي على " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"³ طبقا للمادة فإن المؤسس الدستوري جعل المعاهدة وسيلة تشريعية رئاسية تسمو على الوسيلة التشريعية البرلمانية الأولى، كما أن الوسيلة الأولى تقيد الثانية، وهذا ما يقتصر هذا السمو فقط على المعاهدات التي تمت المصادقة عليها دون غيرها وهذا يعني أن المعاهدات التي تتخذ الشكل البسيط لا تسمو على القانون. يترتب على سمو المعاهدة الدولية على القانون نتائج مهمة، أولها عدم جواز التشريع بما يخالف المعاهدة، وثانيا إلغاء جميع القوانين السارية المفعول والمخالفة للمعاهدة المصادق عليها⁴.

¹ ولد علي تكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفق التعديل الدستور لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 41.

² عيادي سعاد ، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية- دستور 1996- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014، ص 15.

³ راجع المادة 150 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

⁴ براهمي نعيمة ووراثي سيهام، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ص 53.

ثانيا- التقيد الصوري لصلاحيه التشريع بالأوامر

يثبت الواقع العملي أن السلطة التنفيذية تتحكم في الإجراءات التشريعية ويظهر ذلك من خلال استحواد رئيس الجمهورية على حيز عام من الاختصاص التشريعي ألا وهو التشريع بالأوامر ونظرا للتأثير السلبي لأسلوب التشريع بالأوامر على مبدأ سيادة الشعب أحاطها المؤسس الدستوري في دستور 1996 بجمله من القيود والضوابط، وذلك لتجنب تعسف السلطة التنفيذية من خلال وضع سلطة التشريع بالأوامر في يد رئيس الجمهورية بصفة أصلية وذلك من خلال ربط الأوامر التشريعية بغياب البرلمان (أ)، أو عند الحالة الاستثنائية (ب).¹

أ/ التشريع بالأوامر أثناء غيبة البرلمان

عندما تتعرض المؤسسة التشريعية لغياب في ظروف عادية فإن المؤسس الدستوري الجزائري أسند الوظيفة التشريعية إلى رئيس الجمهورية، وهذا للحيلولة دون حدوث فراغ تشريعي قد يؤثر على سير مؤسسات الدولة ويعرقل بعض أنشطتها.

فغيبة البرلمان قد تحدث في حالة التشريع بالأوامر خلال العطل البرلمانية(1) أو بسبب الغياب المؤقت، أو ما يعبر عنه بمصطلح ما بين دورتي البرلمان(2)، كما قد يكون في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني(3).²

1- حالة التشريع بالأوامر خلال العطل البرلمانية

يقترن تدخل رئيس الجمهورية في مجال التشريع بأوامر إلى غياب البرلمان، وذلك خلال العطل البرلمانية التي حددتها المادة 142 من دستور 1996 المعدل في 2016، وذلك بهدف معالجة المسائل التي تتطلب الاستعجال إلى حين عودة السلطة التشريعية.³

¹ ذبيح ميلود، (موقع البرلمان في التعديلات الدستورية المرتقبة في الجزائر)، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الدولي حول التعديلات الدستورية في الدول العربية، في ضوء المتغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر، يومي 18 و 19 ديسمبر 2012، كلية الحقوق جامعة المسيلة، 2012، ص 5.

² براهيم نعيمة ووراثي سيهام، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ص 54.

³ راجع المادة 142 من القانون رقم 01-16، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

إلى جانب ذلك يشكل تحديد مدة الدورات التشريعية عاملا مهما لتفوق السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية التي تعود في الأصل على السلطة التشريعية، ويظهر ذلك من خلال عدم إستمرار دورة البرلمان طيلة السنة¹.

بإستقراء المادة 135 من دستور 1996 المعدل في 2016 نجد أن المدة التي ينعقد فيها البرلمان هي عشر (10) أشهر وذلك في دورة واحدة فقط كل سنة،² خلافا للمادة 1/118 قبل التعديل التي أقرت أن المدة التي يكون فيها البرلمان في حالة إنعقاد هي (8) أشهر، منقسمة إلى 4 أشهر في كل دورة وعليه فالمدة الزمنية المقررة لرئيس الجمهورية لممارسة سلطته في التشريع بالأوامر محددة بأربعة أشهر على الأكثر بين دورتي البرلمان قبل التعديل، وشهرين على الأكثر خلال العطل البرلمانية طبقا للمادة 142 من دستور 1996 المعدل في 2016، والتي تبدأ من نهاية مدة العمل التشريعي المقدرة بعشرة أشهر إلى غاية بداية فترة تشريعية جديدة³.

2- التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان

يشكل غياب البرلمان بين دورتي انعقاده فرصة لرئيس الجمهورية لينقمص صلاحية التشريع عن طريق الأوامر من أجل معالجة المسائل التي لا تتحمل انتظار عودة السلطة التشريعية.

بإستقراء نص المادة 1/118 من دستور 1996 نتوصل إلى فهم المدة التي يكون فيها البرلمان في حالة انعقاد هي أربعة أشهر منقسمة إلى شهرين في كل دورة إذا لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في هذه الحالة ولكن هذا عكس ما حدث،⁴ فبالعودة إلى الأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض⁵ فنلاحظ أن رئيس الجمهورية لم يحترم هذا الشرط فقام بإصدار أمر تشريعي والبرلمان منعقد

¹ جبراني ندير، التشريع بالأوامر في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1954، قالمة، 2016، ص 60.

² راجع المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ راجع المادة 142 من القانون ذاته.

⁴ راجع المادة 1/118 من القانون ذاته.

⁵ أمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فيفري 2001، معدل و متمم للقانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990، المتعلق بالنقد و القرض، ج، ج، د، ش، العدد 14، الصادر في 28 نوفمبر 2001.

والغريب في هذا الأمر هو موافقة هذا الأخير بأغلبية أعضائه، بالرغم من أن الإجراء مخالف للدستور¹ وهذا ما يعتبر اعتداء صريح على السلطة التشريعية وكذلك اعتداء على الدستور الذي يقر صراحة بهذا الشرط كون أن هذا الأمر استند عند إصداره إلى المادة 124، إذن نفهم أن دستور 1996² أخذ نفس سياق دستور 1976 الذي اعتمد على مثل هذا النوع من الحدود،³ في حين جاء دستور 1989 خاليا من هذا الاختصاص تماما.⁴

أما في دستور 1963⁵ مثل الدستوري الفرنسي فقد جاء غائبا عن هذا الشرط كونها نصا على تفويض التشريع، وليس التشريع بأوامر، أما في فرنسا فتكون المدة المحددة للتشريع محددة من قبل البرلمان وفي سنة 2010 قدرت هذه المدة ب 4 سنوات.

3- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

أوردت المادة 142 من دستور 1996 المعدل في 2016 بطريقة صريحة حالة شغور المجلس الشعبي الوطني إثر تمكين رئيس الجمهورية من التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية إذ لا بد أن يكون المجلس شاغرا وغالبا ما يكون ذلك بمقتضى إجراء الحل، والذي يعني إنهاء نيابة المجلس الشعبي الوطني قبل نهاية الفترة التشريعية،⁶ بناء على الحق المخول لرئيس الجمهورية على ماله من سلطة تقديرية في ذلك⁷ فيلجأ الرئيس إلى حل المجلس الشعبي الوطني لإيجاد حل للخلاف الواقع بين السلطتين في حالة عدم حصول الحكومة من جديد على موافقة

¹ سعيداني لونيبي جيجيقة، (إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الثالث، 2012، ص 72.

² راجع المادة 124 من دستور 1996، المرجع السابق.

³ دستور 1976، المرجع السابق.

⁴ دستور 1989، المرجع السابق.

⁵ دستور 1963، المرجع السابق.

⁶ راجع المادة 142 من القانون رقم 16-01، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

⁷ بوقفة عبد الله، القانون الدستوري، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 329.

المجلس الشعبي الوطني على برنامجها، وذلك نتيجة التشكيلة البرلمانية غير المنسجمة على مستوى المجلس الشعبي الوطني وإما لأن الحكومة عادت بنفس البرنامج الحكومة السابق محل الرفض من قبل المجلس، مما يمكن لرئيس من إجراء تغييرات سواء على مستوى المجلس أو على مستوى الحكومة نفسها، أعطيت هذه الصلاحية للرئيس لإجبار البرلمان على تبني برنامج الحكومة فقد يستخدم الحل لاختيار التاريخ الأفضل لإجراء انتخابات تشريعية مسبقة وذلك خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة (3) أشهر.¹

ب/ التشريع أثناء الحالة الاستثنائية

إذا كانت المادة 4/142 من الدستور الحالي قد قدمت صلاحية التشريع بأوامر في الظروف العادية لرئيس الجمهورية، فقد ذهبت كذلك لتخول نفس المهام في الحالة الاستثنائية،² بحيث أحالت إلى نص المادة 107 من الدستور الحالي، وهذه الأخيرة بدورها قد وسعت أكثر في اختصاصاته، ولكن ذلك مقترنا بجملة من الشروط التي جاءت لتبيان كيفية اللجوء إلى هذه الحالة (1)، وكيفية تطرق المؤسس الدستوري لهذه الأوامر في مثل هذه الحالة (2).

1- شروط قيام الحالة الاستثنائية

أوردت المادة 107 من الدستور إمكانية رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية باعتباره المسؤول عن مهمة الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها، وذلك باتخاذ جميع الإجراءات الاستثنائية بغية الحفاظ على استقلالية الأمة ومؤسساتها،³ وهذه الحالة مستوحاة من المادة 16 من الدستور الفرنسي ولتحقيق ذلك لا بد من توافر شروط الموضوعية والشكلية.⁴

¹ إبراهيم نعيمة ووراثي سيهام، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ص58.

² راجع المادة 4/142 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

³ راجع المادة 107 من التعديل الدستوري 2016، المرجع السابق.

⁴ Voir Art 16 de la constitution Française 1958 modifié et complété, in site : www.légi.fr France.gouv.fr. consulté le 15 mai 2018.

فقد حددت المادة أعلاه في الفقرة الأولى منها الشروط الموضوعية لإقرار الحالة الاستثنائية ويكون ذلك في حالة ما إذا كانت الدولة مهددة بخطر داهم الوقوع غير أن ذلك لا يكفي بل يجب أن يصيب ذلك الخطر مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.¹

أ- وجود خطر داهم

لتمكين رئيس الجمهورية من تطبيق المادة 107 من الدستور لابد من توفر شرط الخطر، وما يمكن إستنتاجه أن تقرير ذلك الخطر يؤول إلى رئيس الجمهورية وحده باعتباره الساهر على وحدة الأمة وسلامة ترابها وحامي للدستور.

ب/ أن يصيب الخطر مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها

لا يتوقف إعلان الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية بتوفر خطر داهم وإنما يستوجب أن يشكل هذا الأخير انعكاسات على مؤسسات الدولة الدستورية، أو استقلاليتها أو سلامة ترابها مع العلم أن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية يكون فقط في حالة تعثر مؤسسات الدولة في سيرها دون أن يؤدي ذلك إلى توقفها، وذلك حسب تقدير رئيس الجمهورية لها سواء إيقافها أو تمديدتها حسب الحالة² علاوة عن الشروط الموضوعية سالفة الذكر حددت الفقرة الثانية من المادة 107 شروط أخرى لها علاقة بالجانب الشكلي للحالة الاستثنائية يترتب على رئيس الجمهورية احترامها تتعلق هذه الشروط بالاستشارة و الاستماع لبعض الشخصيات والهيئات.³

أوردت الفقرة 4 من المادة 107 سالفة الذكر إلزامية اجتماع البرلمان بقوة القانون إثر إعلان الحالة الاستثنائية⁴، باعتبار أن هذا الاجتماع يعد وسيلة مهمة لتمكين ممثلي الشعب من متابعة

¹ هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2014، ص 81.

² براهيم نعيمة و وراثي سهام، المرجع السابق، ص 60.

³ راجع المادة 2/107 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

⁴ راجع المادة 107 الفقرة 4 من القانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

الأوضاع باستمرار هذا من جهة، ومن جهة أخرى تدعيم لمشروعية قرارات رئيس الجمهورية¹ فرغم أن اجتماع الغرفتين إلزامي إلا أنه من الناحية القانونية ليس هناك من نص يلزمهم بإبداء الرأي في الحالة الاستثنائية، وحتى رئيس الجمهورية ليس هناك مايلزمه بالأخذ برأيهم لكون البرلمان غير مؤهل للتعقيب على قرارات رئيس الجمهورية.²

2- نطاق التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

رغم أن استحضار الحالة الاستثنائية تعود لتغطي تلك الظروف للحفاظ على استمرارية الدولة، لكن لا يمنع ذلك أن تكون نتائج هذا النظام في الأخير يعود إلى تقوية السلطة التنفيذية، بإعطائها صلاحيات أوسع تجعلها في مركز أسمى عن باقي السلطات العامة، وهذا يعود لاستعمال رئيس الجمهورية الأوامر كأداة لمواجهة هذه الحالة مما يجعله يتفوق في هذا المجال³ بحيث نجد أن المادة 93 من الدستور لم تحدد بالضبط نطاق هذه الصلاحيات ما يفتح المجال أمام رئيس الجمهورية للجوء إلى الاستعمال الواسع لهذه الوسيلة وأمام عمومية نص المادة 93 من الدستور، فإنه يطرح الإشكال حول مدى إمكانية البرلمان التشريع في المجالات التي صدر بصددها أوامر تشريعية من قبل رئيس الجمهورية والمجالات التي لم يصدر فيها أوامر، كون البرلمان هو المشرع الأصلي، ولكن إذا منح له التشريع في الحالة الأولى سوف يؤدي إلى تضارب التشريعات ولا يخدم ذلك معالجة تلك الحالة الاستثنائية بل يزيد الوضع تأزماً.⁴

¹ خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 89.

² المرجع نفسه، ص 95.

³ براهمي نعيمة ووراثي سيهام، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ص 62.

⁴ راجع المادة 93 من دستور 1996، و التي تقابلها المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

قائمة المراجع

❖ باللغة العربية

أولا - الكتب

1. الطماوي سليمان ، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر، مصر، 1996.
2. بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.
3. بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة التاسعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
4. بوضياف عمار، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في النظرية العامة للقانون وتطبيقه في التشريع الجزائري، دار ريحانة، الجزائر، د.س، ن.
5. بوقفة عبد الله، القانون الدستوري، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة، الجزائر، 2003.
6. خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
7. دوفرجيه موريس ترجمة الدكتور جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع 1992).
8. ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري، والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
9. رفعت عبد السيد، تداول السلطة داخل الأحزاب السياسية دار النهضة العربية، د ب ن، 2005.
10. عاشوري العيد، الاسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والتطبيق، منشورات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2006.
11. لعلم رشيدة، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
12. مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، الطبعة الثالثة، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.

13. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، دون بلد النشر، 2001.

14. هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2014.

ثانيا- الرسائل والمذكرات الجامعية

أ-الرسائل الجامعية

1. حميدشي فاروق، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في الدولة القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004.

2. شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بالقائد، تلمسان، 2012.

ب-مذكرات الماجستير

1. الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، الجزائر 1، بن عكنون، 2011.

2. بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004.

3. بوجمعة لونيس، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2006.

4. بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2007.

5. تشعبت محمد، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن عكنون، 2014.

6. رابح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، 2008.
7. شاهد أحمد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2009.
8. عيادي سعاد ، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية- دستور 1996- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014.
9. مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
10. ولد علي تكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفق التعديل الدستور لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.
11. يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010.

ج-مذكرات الماستر

1. أولاد الحاج يوسف خديجة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في ظل القانون العضوي 12-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2017.

2. بابيو فارس وباكلي بشير، التشريع بين الإختصاص الأصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الجامعات الاقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.
3. براهيمى نعيمة ووراثي سيهام، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2017.
4. بعوش أسما، الآليات الرقابية المخولة للبرلمان تجاه الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون العام المعمق، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016.
5. بلقضي مراد وبوعامرة سميحة، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية "بين ضرورة التوازن وواقع الهيمنة"، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص: قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميره، بجاية، 2015.
6. بن شعبان سعيدة، مسألة الأولوية الدستورية وتأثيرها على العمل التشريعي للبرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون العمومي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2017. .
7. بن عمران مصطفى، التعديل الدستوري لسنة 2016 وأثره على العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، 2017.
8. بوزلمادن ليلة وبخياوي عشور، المركز القانوني للوزير لأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.

9. بوطمينة أحمد و محمد بوعلي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2017.
10. جبراني ندير، التشريع بالأوامر في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1954، قالمة، 2016.
11. خلاف سميرة ولحكيري مريم، الأداء التشريعي للبرلمان الجزائري في دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2015.
12. شعباني أمينة وشيبون فوزية، السلطة التشريعية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.
13. شويحة هدى، الآليات المرتبة للمؤسسة السياسية للحكومة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، لمسيلة، 2013.
14. عزوق رحيمة وعزوق دليلة، آليات رقابة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص: قانون الجماعات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.
15. مزهود فيروز وكشيدة ياسين، طبيعة النظام السياسي الجزائري، مذكرة التخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية، 2014.
16. منصر نسيم وخالدي حكيمة، المركز القانوني للسلطة التشريعية على ضوء دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.

17. هنادي إلهام وقاضي كاهنة، الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي في ضوء الدستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015.

18. وارزقي تسس وصغير ديهية، صلاحية اخطار المجلس الدستوري (دار مقارنة بين الدستور الفرنسي والدستور الجزائري)، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.

19. وشاني أسماء، الأسئلة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم قانون عام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016.

ثالثا- المقالات

1. بوجوراف عبد الغني، (اثر التعديل الدستوري 2016 على اختصاصات السلطة التشريعية في الجزائر)، مجلة الفكر البرلماني، العدد9، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة عباس لغرور، خنشلة، جانفي 2018، ص 115،116.

2. حمدادوش ناصر، المعارضة البرلمانية ورهان الفاعلية، مقال عن رئيس الكتلة البرلمانية لحركة مجتمع السلم، يوم الإطلاع 7.5.2018 على الساعة 19:00 موجود على الموقع:

www.hmaalgeria.net/ar/editor

3. خلفه نادية ولوهاني حبيبة، (الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2016)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 12، جانفي 2018، يوم الاطلاع 15.04.2018، على الساعة 20:00، ص35. أنظر الموقع:

<http://www.univelbahelh-batna.com>.

4. سعيداني لونيبي جيجيقة، (إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الثالث، 2012، ص72.

5. شريط وليد، (إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر)، دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري، مجلة المجلس الدستوري، العدد الثالث، 2014، ص80.

6. ظروف قدور، (لجان التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد الثاني، كلية الحقوق، جامعة سطيف، 2010، ص185.
7. ظروف قدور، (مكانة السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري باعتباره آلية رقابية على أعمال الحكومة)، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 23، ديسمبر 2016، ص181.
8. مسراتي سليمة، (آليات الرقابة البرلمانية بين تقرير مسؤولية الحكومة وانعدامها في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة آفاق للعلوم، العدد الثامن، ج2، جامعة الجلفة، جوان، 2017، ص161.
9. ولد خليفة محمد العربي، مقال حول الدور الرقابي للبرلمان حقيقة تحدها ضوابط متعلقة بمبدأ الفصل بين السلطات، يوم الاطلاع 18.05.2018، ساعة الاطلاع 13:55 المصدر: واج، موجود في الموقع: www.babalweb.net/ar/info.181248

رابعا- الملتقيات و الايام الدراسية

أ- الملتقيات

1. ذبيح ميلود، (موقع البرلمان في التعديلات الدستورية المرتقبة في الجزائر)، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية، في ضوء المتغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر"، يومي 18 و19 ديسمبر 2012، كلية الحقوق جامعة المسيلة، 2012، ص5.
2. زيار برباج، (دور ومكانة المؤسسة التشريعية في ظل التعديل الدستوري 2016)، مداخلة نائب رئيس المجلس الشعبي الوطني، ويوم الإطلاع: 2018/5/9 الساعة 18:00. موجود على الموقع: <http://www.radioalgerie.de/news/ar/aticle/2016>

ب-الأيام الدراسية

- بنيني أحمد، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، يوم دراسي حول السؤال الشفوي، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2001.

خامسا- النصوص القانونية

أ-الديساتير

1. دستور 1963، استفتاء 8 سبتمبر 1963، ج،ر،ج،ج،د،ش، العدد 64، لسنة 1963(ملغى).

2. دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج،ر،ج،ج،د،ش، العدد 94، لسنة 1976، المعدل بموجب القانون رقم 79-06، المؤرخ في 7 جويلية 1979، ج،ر،ج،ج،د،ش، العدد 28، لسنة 1979، المعدل بموجب القانون رقم 80-01، المؤرخ في 12 جانفي 1980، ج،ر،ج،ج،د،ش، العدد 3، لسنة 1980، المعدل بموجب المرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 5 نوفمبر 1988، المتعلق بنشر التعديل الدستور الموافق عليه فياستفتاء 3 نوفمبر 1988، ج،ر،ج،ج،د،ش، العدد 45، لسنة 1988(ملغى).

3. دستور 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج،ر،ج،ج،د،ش، العدد 9 لسنة 1989(ملغى).

4. دستور 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-432 المؤرخ في 7 مارس 1996، ج،ر،ج،ج، العدد 76 الصادر في 8 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، يتضمن التعديل الدستوري.. ج،ر،ج،ج، العدد 25 الصادر في 1 أبريل 2002، بالقانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2002، يتضمن التعديل الدستوري، ج،ر،ج،ج، العدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج،ر،ج،ج، العدد 14 الصادر في 7 مارس 2016.

ب- المعاهدات الدولية

- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدولية المبرمة في 23 ماي 1969، التي انضمت إليها الجزائر بالتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 87-222 المؤرخ في 23 أكتوبر 1987، ج،ر،ج،ج،د،ش، العدد 42، لسنة 1987.

ج -النصوص التشريعية

ج1- القوانين العضوية

القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 8 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وكذا بين الحكومة، ج،ر،ج،ج، العدد 15، الصادر في 9 مارس 1999 (ملغى).

ج2-القوانين العادية

1. قانون رقم 97-01 المؤرخ في 31 أوت 1997، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 1997، ج،ر،ج،ج،د،ش، عدد58، المؤرخة في 31 أوت 1997.
2. قانون رقم 98-08 المؤرخ في 5 أوت 1998، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 1998، ج،ر،ج،ج،د،ش، عدد58، المؤرخة في 09 أوت 1998.
3. قانون رقم 2000-02 المؤرخ في 27 جوان 2000، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2000، ج،ر،ج،ج،د،ش، عدد37 المؤرخة في 28 جوان 2000.
4. قانون رقم 01-12 المؤرخ في 19 جويلية 2001، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2001، ج،ر،ج،ج،د،ش، عدد38، المؤرخة في 21 جويلية 2001.
5. قانون رقم 02-04 المؤرخ في 16 أفريل 2002، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-02 المؤرخ في 25 فيفري 2002، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2002، ج،ر،ج،ج،د،ش، عدد28 المؤرخة في 21 أفريل 2002.
6. قانون رقم 03-05 المؤرخ في 14 جوان 2003، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2003، ج،ر،ج،ج،د،ش، عدد37 المؤرخة في 15 جوان 2005.

ج3-الأوامر

1. الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.
2. أمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فبراير 2001، معدل و متمم للقانون رقم 10/90 المؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد و القرض، ج،ر،ج،ج،د،ش، العدد 14، الصادر في 28 نوفمبر 2001.

د-النصوص التنظيمية

1. مرسوم رئاسي رقم 02-403، مؤرخ في 26 نوفمبر 2002، يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، ج،ر،ج،ج،د،ش، العدد 79 الصادر في 1 ديسمبر 2002.
2. مرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم به، ج،ر،ج،ج،د،ش، عدد 67، الصادر في 19 نوفمبر 2009.

و-الانظمة الداخلية

1. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ، ر ، ج،ج،د،ش، العدد 46، صادر في 30 جويلية 2000.
2. النظام الداخلي المحدد لعمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 16 أبريل 2012، ج،ر،ج،ج، عدد 26، المؤرخ في 3 ماي 2012 .
3. النظام الداخلي لمجلس الامة، الصادر في 22 اوت 2017، عدد،49 الصادر في 2017.

سادسا- مواقع الانترنت

[www :http://sciences juridique à hlamontada.net.](http://sciences.juridique.à.hlamontada.net)

[http://www.startimes.com.](http://www.startimes.com)

[www.apn.dz.](http://www.apn.dz)

❖ باللغة الفرنسية

I- Ouvrage

1. FRANCIS Queral, L'elaboration de la loi de finances, economica, France, 1998.

2. JEAN Claud Martinez/ Pierre Dimalta, Droit budgétaire 3^{eme} édition, Litec, (libraire de la cour de cassation), Paris, 1999.
3. MANSOUR Mouloud, De dualisme de l'exécutif dans la constitution algérienne de 23 février 1989, mémoire de magister en droit public, université d'Alger, 2000.
4. Philippe ARDANT, institution politiques et droit constitution, édition, (L.G.D.J), Paris, 1998.

II- Article

- La constitution Française 1958 modifiée et complétée, in site : www.legifrance.gouv.fr. Consulté le 15 mai 2018.

فہرس

تشكرات

إهداء

قائمة المختصرات

2	مقدمة
6	الفصل الأول: اختصاصات السلطة التشريعية في المجال التشريعي
7	المبحث الأول: العملية التشريعية
7	المطلب الأول: التشريع
8	الفرع الأول: صلاحيات غرفتي البرلمان في إعداد النظام الداخلي
8	الفرع الثاني: الصلاحيات التشريعية الممنوحة للبرلمان
9	الفرع الثالث: صلاحية البرلمان في التصويت على الميزانية العامة
10	المطلب الثاني: آليات ممارسة البرلمان لاختصاصات التشريعية
11	الفرع الأول: مرحلة المبادرة باقتراح التشريع
11	أولاً- في مجال القوانين العادي
11	أ- تعريف القوانين العادية
11	ب- دور القوانين العادية في الوظيفة التشريعية
12	ج- نطاق التشريع بقوانين عادية
13	د- إجراءات وضع القوانين العادية
17	ثانياً- في مجال القوانين العضوية
17	أ- تعريف القوانين العضوية
17	ب- دور القانون العضوي في الوظيفة التشريعية
18	ج- نطاق التشريع بقوانين عضوية
19	د- إجراءات وضع القوانين العضوية
24	الفرع الثاني: مرحلة مناقشة مشاريع القوانين والتصويت عليها
24	أولاً- دراسة النص من قبل اللجان الخاصة

25.....	ثانيا- مناقشة النص في الجلسة العامة.....
26.....	أ/ المناقشة
26.....	ب/ التصويت.....
28.....	الفرع الثالث: مرحلة إرسال النص النهائي إلى رئيس الجمهورية.....
28.....	الفرع الرابع: مرحلة الإصدار.....
28.....	الفرع الخامس: مرحلة النشر.....
29.....	المبحث الثاني: محدودية الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان.....
29.....	المطلب الأول: حصر مجالات التشريع المخصصة للبرلمان.....
30.....	الفرع الأول: حصر مجال مبادرة البرلمان في التشريع.....
30.....	أولا- من حيث الزمان.....
31.....	ثانيا- من حيث الموضوع.....
33.....	الفرع الثاني: تهميش البرلمان في المجال المالي.....
33.....	أولا- إحتكار الحكومة للمجال المالي.....
33.....	أ-تحكم الحكومة في إعداد قانون المالية.....
35.....	ب-المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان.....
36.....	ثانيا- الدور المحدود للبرلمان في رقابة تنفيذ قانون المالية.....
36.....	أ- تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية.....
38.....	ب- إنعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة على قانون المالية.....
40.....	الفرع الثالث : تقييد البرلمان في تعديل الدستور.....
42.....	المطلب الثاني: التحكم التنفيذي في سير العملية التشريعية.....
42.....	الفرع الأول: القيود الواردة على المناقشة والتصويت.....
45.....	الفرع الثاني: إستحواذ رئيس الجمهورية على سلطتي إصدار ونشر القوانين.....
45.....	أولا- سلطة رئيس الجمهورية في الإصدار.....
46.....	ثانيا- النشر كإجراء عملي خاص برئيس الجمهورية.....

- الفرع الثالث: مظاهر إمتياز رئيس الجمهورية بسلطة التشريع.....47
- أولا- التشريع الرئاسي بالمعاهدات وسيلة لتمهيش وظيفة البرلمان47
- أ- سلطة رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها.....47
- ب- سمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية.....49
- ثانيا- التقيد الصوري لصلاحيه التشريع بالأوامر.....50
- أ/ التشريع بالأوامر أثناء غيبة البرلمان50
- ب/ التشريع أثناء الحالة الاستثنائية.....53
- الفصل الثاني: اختصاصات السلطة التشريعية في المجال الرقابي.....57
- المبحث الأول: علاقة البرلمان بالحكومة في الجانب الرقابي.....58
- المطلب الأول: الآليات الرقابة المرتبة لمسؤولية الحكومة.....58
- الفرع الأول: تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.....59
- أولا- مناقشة مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.....59
- ثانيا- الآثار المترتبة على مناقشة عمل الحكومة.....60
- أ- إستقالة الحكومة.....60
- ب- الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني.....61
- ثالثا- إلزامية عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة.....62
- أ- مدى دستورية مناقشة مجلس الأمة للمخطط.....62
- ب- قيمة لائحة وموقعها كآلية للرقابة.....63
- الفرع الثاني: تقديم الحكومة بيانا عن السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني.....63
- أولا- مضمون بيان السياسة العامة للحكومة.....64
- ثانيا- الآثار المترتبة عن تقديم بيان السياسة العامة.....64
- أ- تتويج مناقشة عمل الحكومة بلائحة.....65

- 66.....ب- اختتام المناقشة بلائحة ملتمس الرقابة
- 68.....ج- طلب التصويت بالثقة
- 69.....المطلب الثاني: الآليات الرقابية غير المرتبة للمسؤولية الحكومية
- 70.....الفرع الأول: السؤال والاستجواب كآليتين للرقابة البرلمانية
- 71.....أولا- آلية السؤال
- 71.....أ- مفهوم السؤال
- 71.....ب- شروط صحة السؤال البرلماني
- 72.....ج- أنواع الأسئلة البرلمانية
- 73.....د- إجراءات طرح السؤال البرلماني
- 75.....هـ- إجراءات الرد على السؤال البرلماني
- 76.....و- تقييم مدى فعالية الأسئلة البرلمانية
- 78.....ثانيا- آلية الاستجواب
- 78.....أ- مفهوم الاستجواب
- 79.....ب- الشروط الواجب توفرها في الاستجواب
- 81.....ج- الجوانب الإجرائية للاستجواب
- 84.....د- تقييم مدى فاعلية الاستجواب
- 84.....الفرع الثاني: التحقيق البرلماني وآلية الإخطار
- 85.....أولا- التحقيق البرلماني
- 85.....أ- تعريف التحقيق البرلماني
- 86.....ب- شروط عمل اللجان
- 87.....ج- إجراءات إنشاء لجان التحقيق البرلمانية
- 88.....د- اختصاصات لجان التحقيق البرلمانية
- 89.....هـ- تقارير لجان التحقيق
- 90.....و- الآثار المترتبة عن نتائج عمل لجنة التحقيق البرلمانية

91	ثانيا- آلية الإخطار
91	أ- تعريف الإخطار.....
91	ب- الجهات المخولة لإخطار المجلس الدستوري.....
92	ج- تدعيم المعارضة البرلمانية
93	المبحث الثاني : محدودية الاختصاص الرقابي الممنوح للبرلمان
93	المطلب الأول: فشل الآليات البرلمانية في إثارة مسؤولية الحكومة
94	الفرع الأول: عوائق آلية مناقشة عمل الحكومة.....
94	أولا- ربط مخطط عمل الحكومة ببرنامج رئيس الجمهورية.....
94	ثانيا-التغيرات الحكومية.....
95	ثالثا- تأثير الأغلبية البرلمانية على المسؤولية السياسية للحكومة.....
95	أ- تحقيق الأغلبية البرلمانية
97	ب- انعكاسات الأغلبية البرلمانية على تعيين الوزير الأول
99	رابعا- انعدام الأثر القانوني لللائحة مجلس الأمة على برنامج الحكومة.....
99	الفرع الثاني: انعدام وسائل الضغط الفعالة
99	أولا- عدم إمكانية تفعيل لائحة عمليا
100	ثانيا: جمود آلية ملتمس الرقابة الإثارة مسؤولية الحكومة.....
102	ثالثا- عجز آلية التصويت بالثقة عن ردع الحكومة
103	المطلب الثاني: محدودية الآليات الرقابية غير المرتبة للمسؤولية الحكومية.....
103	الفرع الأول: محدودية آليتين السؤال والاستجواب.....
103	أولا-السؤال.....
105	ثانيا-الإستجواب.....
106	الفرع الثاني : محدودية آليتي التحقيق البرلماني والإخطار.....
106	أولا-آلية التحقيق البرلماني.....
107	ثانيا-آلية الإخطار

110	خاتمة
113	قائمة المراجع
125	الفهرس
	ملخص

ملخص

لقد تمحور التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، على المساس بالسلطة التشريعية التي تعتبر من اهم السلطات لقيام الدولة ، لانها تستمد شرعيتها من الشعب . حيث خصص لها المؤسس الدستوري الجزائري صلاحيات متعددة ، و التي تتمثل في الوظيفة التشريعية اذ تركز على اعداد النظام الداخلي لغرفتي البرلمان ، و المساهمة في تعديل الدستور ، وتحديد السياسة الخارجية و كذا في المجال المالي من جهة ، و من جهة اخرى يعتبر صاحب الاختصاص في سن القوانين و التصويت عليها ، ولها وظيفة الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة ، و التي تتعدد الياتها بين اليات تترتب عنها مسؤولية الحكومة و المتمثلة في: الموافقة على مخطط عمل الحكومة ، و بيان السياسة العامة ، و اليات لا تترتب عنها المسؤولية و المتمثلة في :الاستجواب ، الاسئلة ، لجان التحقيق ، و الية الاخطار ، فبالرغم من توسيع هذه الاختصاصات تبقى محدودة .

الكلمات المفتاحية :السلطة التشريعية ، المبادرة بالتشريع ، المجلس الشعبي الوطني مجلس الامة ، الوظيفة التشريعية ، الوظيفة الرقابية ، التعديل الدستوري.

Résumé

L'Amendement de la constitution algérienne pour l'année 2016, s'articulait autour de l'atteinte au pouvoir législatif, qui est considéré parmi les plus importants pouvoirs pour fonder un état, car il tire sa légitimité du peuple, tel que le fondateur de la constitution algérienne lui a réservé des prérogatives diverses, et qui se présentent dans la fonction législative basée sur la préparation, d'un règlement intérieur par les deux chambres du parlement, et la collaboration dans l'amendement de la constitution et la détermination de la politique extérieure, ainsi dans le domaine des finances d'une part, et d'autre part elle s'est considérée la propriétaire de la compétence dans l'élaboration des textes de loi et voter pour ces textes. Et aussi, elle possède la fonction de contrôle du parlement pour les travaux du gouvernement avec la diversité de ses mécanismes, entre mécanismes lui évoquant une responsabilité politique qui se traduit par l'interrogation par des questions, des commissions d'enquêtes, et le mécanisme d'avertissement, et malgré l'élargissement de ces compétences, elle restes limitées.

Mots clés :

-Pouvoir législatif- l'Initiative aux législations -Conseil Populaire National -Conseil de la Nation -Fonction Législative -Fonction de Contrôle -Amendement Constitutionnel.