

جامعة محمد الصديق بن يحيى-جيجل
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



معوقات عمل المجلس الشعبي الوطني

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

إشراف الأستاذ:

- عميور فرحات

من إعداد الطلبة:

- بولخيوط مسعود

- رشان نوح

الاسم واللقب	الجامعة الأصلية	الصفة
د. خلاف فاتح	جامعة جيجل	رئيسا
د. عميور فرحات	جامعة جيجل	مشرفا ومقررا
أ. بوجريو يسمينة	جامعة جيجل	ممتحنا

السنة الدراسية: 2018/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

The image displays the Basmala in a stylized, bold Arabic calligraphic font. The text is arranged in a circular pattern. Five vertical arrows point upwards from the top of the calligraphy, indicating the direction of the main strokes. Small numbers (1, 2, 3) are placed at the beginning of various strokes to denote the sequence of writing. The calligraphy is black on a white background.

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين

نحمده حمد الشاكرين ونستجيب له استجابة الطائعين،

والصلاة والسلام على من بعثه الله رحمة للعالمين،

سيدنا وقدوتنا وشفيعنا محمد صل الله عليه وسلّم.

فالحمد لله حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه على ما وفقنا لإتمام هذا العمل المتواضع،

كما نتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى أستاذنا الفاضل "فرحات عميور"

لقبوله الإشراف على هذه المذكرة وعلى مساعدته العلمية والمعنوية

وملاحظاته الدقيقة القيمة التي أضاءت أمامنا سبل البحث ليصل عملنا هذا إلى ختامه.

كما لا يفوتنا من هذا المنبر الموقر أن نتقدم بالشكر الخالص

إلى كل الأساتذة الذين تتلمذنا على أيديهم في جميع مراحل التعليم،

وإلى كل من ساعدنا في إنجاز هذا العمل.

ويطيب لنا تقديم جزيل الشكر والتقدير لأعضاء لجنة المناقشة

على تفضلهم بقبول فحص وتدقيق هذه المذكرة.

نسأل الله أن يحفظهم وأن يجازيهم خيرا.

إهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد إلى من أدين لهما بالفضل،
الذين قال فيهما عز وجل بعد بسم الله الرحمن الرحيم
﴿وَوَصَّيْنَا الْإِنْسَانَ بِوَالِدَيْهِ حُسْنًا ۖ وَإِنْ جَاهَدَاكَ لِتُشْرِكَ بِي مَا لَيْسَ لَكَ بِهِ عِلْمٌ فَلَا تُطِعْهُمَا ۗ
إِلَىٰ مَرْجِعِكُمْ فَأُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ﴾

الآية (8) سورة العنكبوت

﴿وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا ۖ إِمَّا يَبُلُغَنَّ
عِنْدَكَ الْكِبَرَ أَحَدُهُمَا أَوْ كِلَاهُمَا فَلَا تَقُلْ لَهُمَا أَفٍّ وَلَا تَنْهَرْهُمَا
وَقُلْ لَهُمَا قَوْلًا كَرِيمًا (23) وَاخْفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ
وَقُلْ رَبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيْتَنِي صَغِيرًا (24)﴾

سورة الإسراء

إلى التي كانت ولا تزال دائما منبع الحنان والمحبة
والتي علمتني وأرشدتني ورافقتني بدعواتها وسهرت من أجل إسعادي.
(إلى أُمِّي الغالية حفظها الله وأطال في عمرها)
إلى من علمني أن الحياة علم وأخلاق وأن الصبر مفتاح النجاح
(إلى أبي الغالي حفظه الله تعالى وأطال في عمره)
إلى أهلي وأصدقائي الذين ساعدوني
إلى كل الزملاء والزميلات الذين تتلمذت معهم بكلية الحقوق والعلوم السياسية
بجامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل.
إلى كل من جمعنتي بهم الحياة وقدموا إلي يد المساعدة من قريب أو من بعيد.
إلى كل هؤلاء أهذي هذا العمل فجزاهم الله خيرا.

مسعود ونوح

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتوى
/	شكر
/	إهداء
2	مقدمة
الفصل الأول: معوقات الدور التشريعي للمجلس الشعبي الوطني.	
9	تمهيد
10	المبحث الأول: عراقيل ممارسة الاختصاص التشريعي للمجلس الشعبي الوطني.
10	المطلب الأول: عوامل إضعاف الممارسة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني.
10	الفرع الأول: القيود الموضوعية الواردة في سن التشريع.
11	- أولاً: حصر مجال التشريع.
13	- ثانياً: القيود الشكلية والموضوعية لاقتراح القوانين.
15	الفرع الثاني: القيود الإجرائية الواردة على سن التشريع من قبل المجلس.
15	- أولاً: القيود الواردة على المناقشة والتصويت.
17	- ثانياً: تحكم رئيس الجمهورية في مصير القوانين.
19	المطلب الثاني: تحجيم دور المجلس الشعبي الوطني في الحالات الأساسية.
20	الفرع الأول: صورية المبادرة البرلمانية في طلب تعديل الدستور.
20	- أولاً: صعوبة المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور.
22	- ثانياً: تمتع رئيس الجمهورية بالسلطة التقديرية في قبول التعديل.
24	الفرع الثاني: تهميش المجلس الشعبي الوطني في مجال التشريع المالي.
24	- أولاً: انفراد الحكومة في إعداد قانون المالية.
26	- ثانياً: محدودية المناقشة وضعف آلية المصادقة.
28	المبحث الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي للمجلس الشعبي الوطني.
28	المطلب الأول: التفوق الحكومي على عمل المجلس الشعبي الوطني
29	الفرع الأول: تدخل الحكومة في تحديد دورات المجلس الشعبي الوطني.

29	أولاً: تدخل الحكومة في الدورة العادية.
32	ثانياً: الدورات غير العادية.
34	الفرع الثاني: إشراك الحكومة في إعداد جدول أعمال المجلس.
34	– أولاً: ضبط جدول الأعمال.
35	– ثانياً: القيود الضمنية للمجلس الشعبي الوطني في جدول الأعمال
38	المطلب الثاني: سلطات رئيس الجمهورية المجلس الشعبي الوطني
38	الفرع الأول: سلطة التشريع لها قوة أسمى من القانون الداخلي.
38	– أولاً: التشريع بأوامر.
43	– ثانياً: انفراد رئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات الدولية.
45	الفرع الثاني: حل المجلس الشعبي الوطني.
45	– أولاً: الحل الوجوبي والرئاسي للمجلس الشعبي الوطني.
50	– ثانياً: غياب ضوابط حقيقية لحل المجلس الشعبي الوطني.
الفصل الثاني: معوقات الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني.	
52	تمهيد
53	المبحث الأول: الآليات الرقابية الغير مرتبة لمسؤولية الحكومة.
53	المطلب الأول: آلية توجيه الأسئلة.
53	الفرع الأول: النظام الإجرائي لآلية السؤال.
54	– أولاً: تعريف السؤال.
56	– ثانياً: شروط وإجراءات طرح الأسئلة.
60	الفرع الثاني: معوقات السؤال كآلية رقابية.
60	– أولاً: افتقار الجانب الردعي.
63	– ثانياً: عمومية الرد الحكومي.
67	– ثالثاً: سلبية الأداء النيابي وأثره على فاعلية السائل.
69	– رابعاً: غياب الوزراء عن حضور الجلسات المخصصة للإجابة
70	المطلب الثاني: آلية الاستجواب والتحقيق البرلماني.
70	الفرع الأول: آلية الاستجواب.

70	– أولاً: تعريف آلية الاستجواب.
71	– ثانياً: شروط ممارسة الاستجواب.
73	– ثالثاً: عوائق آلية الاستجواب.
76	الفرع الثاني: لجان التحقيق.
76	– أولاً: محدودية المجال الممنوح للجان التحقيق.
80	– ثانياً: قصور إجراءات ممارسة التحقيق.
82	– ثالثاً: تقرير لجنة معدوم الأثر.
83	المبحث الثاني: الآليات الرقابية التي ترتب مسؤولية الحكومة.
84	المطلب الأول: العوائق التي تواجه الرقابة السابقة لمخطط عمل الحكومة.
84	الفرع الأول: عوائق مناقشة عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.
84	– أولاً: إجراءات مناقشة مخطط عمل الحكومة.
85	– ثانياً: الآثار المترتبة على مناقشة مخطط عمل الحكومة.
88	الفرع الثاني: القيود التي تواجه آلية مناقشة عمل الحكومة.
88	– أولاً: تبعية أغلبية نواب المجلس الشعبي الوطني للحزب الحاكم.
89	– ثانياً: ربط مخطط عمل الحكومة ببرنامج رئيس الجمهورية.
90	– ثالثاً: غياب إجراء التبليغ.
91	– رابعاً: قصر آجال المناقشة الممنوح لنواب المجلس الشعبي الوطني.
91	– خامساً: التغييرات الحكومية.
92	المطلب الثاني: عوائق الرقابة المرتبطة بالوسائل المترتبة على بيان السياسة العامة.
92	الفرع الأول: اللائحة كآلية رقابية على بيان السياسة العامة.
93	– أولاً: شروط قبول اللائحة.
93	– ثانياً: العوائق المخلة بآلية اللائحة عملياً.
95	الفرع الثاني: ملتمس الرقابة كآلية لرقابة بيان السياسة العامة.
96	– أولاً: شروط قبول ملتمس الرقابة.
97	– ثانياً: القيود المجحفة لملتمس الرقابة.

99	الفرع الثالث: التصويت بالثقة.
100	– أولاً: شروط وإجراءات طلب التصويت بالثقة.
102	– ثانياً: عجز آلية التصويت بالثقة عن ردع الحكومة.
106	خاتمة.
110	قائمة المصادر والمراجع.
/	فهرس المحتويات.
/	ملخص الدراسة.

قائمة المختصرات

– جريدة رسمية: ج ر

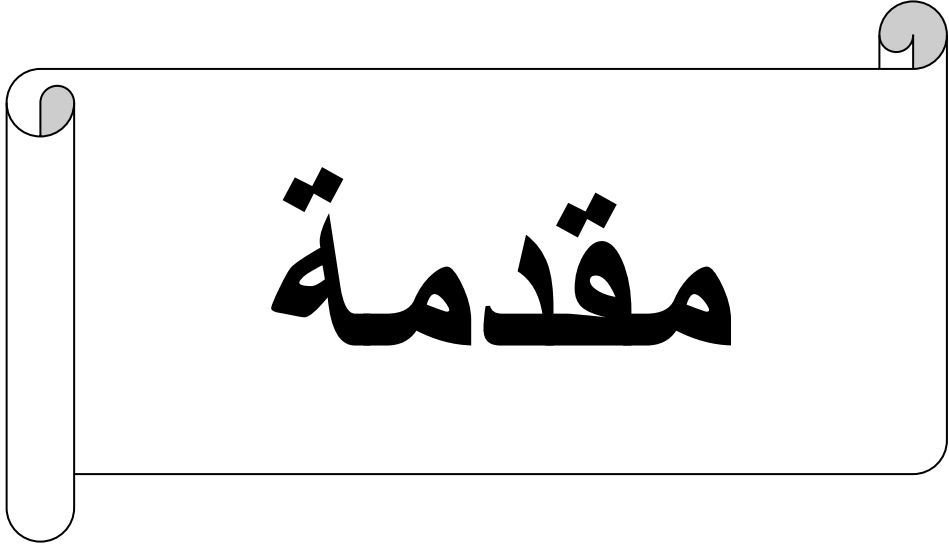
– دون سنة نشر: د س ن

– فقرة: ف

– صفحة: ص

– من الصفحة إلى الصفحة: ص.ص

– قانون إجراءات مدنية و إدارية: ق إ م إ



مقدمة:

إن قيام دولة القانون يتطلب أسس ومبادئ أهمها وجود دستور يحكمها، ويحمل في طياته الوظائف الأساسية التي تتولاها سلطات ثلاثة، تتجسد في السلطة التشريعية والتي تتكفل بوضع نصوص قانونية تنظم بها مختلف مجالات الحياة، وسلطة تنفيذية تعهد لها مهمة تنفيذ هذه القوانين، وسلطة قضائية تفصل في مختلف النزاعات والقضايا المعروضة عليها.

يحدد الدستور العلاقة بين هذه السلطات وفق مبدأ هام والذي يعبر عن خضوع الدولة للقانون يحدّد من خلاله لكل سلطة مهامها المنوط بها، ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا ضمناً لعدم تعدي سلطة على سلطة أخرى، وهو ما يضمن تحقيق العدل والحريات في تسيير نظام الحكم في الدولة وتكريس دولة القانون، كما أنه يجعل كل سلطة تراقب السلطة الأخرى وتوقفها عند حدّها في حالة تعديها على اختصاصات غيرها.

وتحتل السلطة التشريعية مكانة هامة داخل النظام السياسي في الدولة، بوصفها الهيئة المعبرة عن إرادة الشعب ورمز من رموز قيام نظم الديمقراطية في العالم، بحيث تزداد أهمية هذه المؤسسة التشريعية في كونها هيئة نيابية منبثقة من مختلف شرائح المجتمع وتمارس السلطة باسم الشعب وتعبّر عن إرادته.

بالعودة إلى التجربة الجزائرية نجد أن المؤسس الدستوري نص صراحة في أول دستور للجمهورية الجزائرية لسنة 1963¹ على وجود هيئة منتخبة عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لمدة خمسة سنوات تمثل إرادة الشعب وتراقب أعمال الحكومة، أطلق عليها تسمية المجلس الوطني، مع العلم أن السلطات كانت مرتكزة في يد رئيس الجمهورية، في غياب مبدأ الفصل بين السلطات آنذاك.

¹ دستور 1963 ، مؤرخ في 8 سبتمبر 1963، ج ر، عدد 64 ، مؤرخة في 10 سبتمبر 1963 (ملغى).

الأمر نفسه ينطبق على دستور 1976¹ الذي نص على أنه يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يدعى المجلس الشعبي الوطني، يكلف بوضع القانون والتصويت عليه، ليأتي الدور على دستور 1989² الذي أحدث قفزة نوعية، وجاء بأحكام جديدة كان لها من الأثر ما يكفي لتغيير الطبيعة القانونية للنظام السياسي الجزائري، حيث ولأول مرة يكرس التعددية الحزبية، معتمداً في ذلك مبدأ الفصل بين السلطات الذي يتسم بالمرونة في التعامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال التشريع، وهو توجه دستوري يوصف بأنه نظام مختلط يأخذ من النظام الرئاسي والبرلماني، مع ترجيح الكفة لسلطة الرئيس، كما عزز هذا الدستور مكانة البرلمان مقارنة بمراحل سابقة، فله سلطة مراقبة الحكومة بوسائل متاحة من الأنظمة البرلمانية.

جاء دستور 1996³ ليعزز من جهاز السلطة التشريعية، ليأخذ بنظام المجلسين عوضاً عن نظام المجلس، وذلك باستحداث غرفة ثانية في البرلمان مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، مع إضافة طائفة جديدة في مجال التشريع سميت بالقوانين العضوية، وتوسيع مجال التشريع بالقوانين العادية، محاولاً بذلك رد الاعتبار للسلطة التشريعية وتحسين الأداء البرلماني، سواءً في مجال التشريع أو الدور الرقابي.

غير أنه في واقع الأمر منح صلاحيات أوسع لرئيس الجمهورية من خلال تدخله في تعيين الثلث (3/1) من أعضاء الغرفة الثانية في البرلمان، كما يهدف حصر مجال التشريع بالقوانين العادية والعضوية إلى تضيق عمل البرلمان وعلى رأسه الغرفة الأولى صاحبة

¹ دستور 1976، صادر بموجب الأمر رقم 97/76، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر، عدد 94، مؤرخة في 28 نوفمبر 1976 (ملغى).

² دستور 1989، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 18/89، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر، عدد 9، مؤرخة في 1 مارس 1989 (ملغى).

³ دستور 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 438/96، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج ر، عدد 76، مؤرخة في 8 ديسمبر 1996 معدل ومتمم.

الاختصاص الأصيل في التشريع، وتوسيع مجال التنظيمات الممنوحة للسلطة التنفيذية، إلا أن هذا التعديل لم يرقى إلى الأداء المطلوب للبرلمان.

فالعلاقة الوظيفية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بقيت كما ذكرتها الدساتير السابقة المتعاقبة مع تعاقب الحكومات والتشريعات المتتالية، حيث وفي مجملها أعطت سلطات واسعة للسلطة التنفيذية في كثير من المجالات تمكن رئيس الجمهورية من فرض هيمنته على البرلمان، فله حق المبادرة بالقوانين وسلطة التشريع بأوامر، وقد ترتب على ذلك أن أضحت الوظيفة التنفيذية هي المهيمنة على الحياة السياسية، في المقابل فقد ضعف دور المجلس الشعبي الوطني في أداء دوره التشريعي والرقابي.

فبالرغم من الإصلاحات التي جاء بها دستور 1996 والتي مسّت أساساً السلطة التشريعية، إلا أن ذلك لم يبعد تفوق السلطة التنفيذية على الغرفة الأولى في مختلف مراحل عمله، ولعل في ذلك أن المجلس الشعبي الوطني لم يصل بعد إلى الدرجة العالية من النضج التي تمكنه من ممارسة كامل سلطته¹، والسبب في ذلك يعود إلى قلة الخبرة ونقص التجربة البرلمانية ما يجعله في حاجة مساعدة من الجهاز التنفيذي.

قام المؤسس الدستوري بمراجعة الوثيقة السامية في الدولة وتم إصدار القانون رقم 01/16²، حيث نجد أغلب التعديلات مسّت السلطة التشريعية محاولاً مرة أخرى تفعيل دور المجلس الشعبي الوطني، وإعطائه أكبر قدر ممكن من الضمانات في ممارسة دوره المنوط له.

1 قانون رقم 16/08 المؤرخ في 15 نوفمبر، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ، عدد63، الصادر في 16 نوفمبر 2008 معدل ومنتم.

²قانون رقم 01/16، المؤرخ في جمادى الأولى عام 1437، الموافق 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ، عدد 14، الصادر في 07 مارس 2016.

وعلى ضوء دستور 1996 والتعديلات التي طرأت عليه تكمن أهمية دراستنا، محاولين إبراز أهم الأسباب التي عصفت بالمؤسسة التشريعية والتي أدت إلى التأثير على عملها التشريعي والرقابي، مستحضرين بذلك القانون العضوي رقم 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وعلاقتهما الوظيفية بينهما وبين الحكومة¹.

ولعل إشراك السلطة التنفيذية في التشريع من شأنه المساس بالاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية، ما يوحي لنا أن هذا التدخل يعتبر تعدي على إرادة الشعب، إضافة إلى عدم فعالية الآليات الرقابية الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني في مساءلة الحكومة.

1- أهمية الدراسة:

تتجلى هذه الأهمية في دراسة موضوع إحدى أهم المؤسسات الدستورية، ونخص بالدراسة المجلس الشعبي الوطني وعلاقته بتحقيق المصلحة العامة، فكلما اتسع دوره ونقصت معوقات عمله كلما كان أكثر فاعلية وضمانا للمصلحة العامة.

2- أسباب اختيار الموضوع: تنقسم إلى أسباب موضوعية وأخرى ذاتية

أ- أسباب الموضوعية:

- معرفة الأشكال التي تتدخل بها السلطة التنفيذية في عمل المجلس الشعبي الوطني.
- إمكانية دراسة معوقات عمل المجلس الشعبي الوطني كموضوع لمذكرة الماستر.

ب- أسباب ذاتية:

- تعلم مقياس القانون الدستوري، والتخصص المتبع في المسار الدراسي.

¹ قانون عضوي رقم 12/16، مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437، الموافق 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر، عدد 50، صادر في 28 غشت 2016.

- التعرف أكثر على غرفة المجلس الشعبي الوطني.

3- أهداف الدراسة:

- معرفة أهم القيود التي تؤثر على المجلس الشعبي الوطني والتي أدت إلى عرقلة عمله التشريعي والرقابي.

- إثراء المكتبة بالمراجع.

4- الإشكالية:

يواجه المجلس الشعبي الوطني عدة عراقيل وقيود أثناء تأديته لمهامه المخولة له دستورياً، جعلته يظهر في مركز ضعيف كصاحب اختصاص أصيل يشرع ويراقب عمل الحكومة، بناءً على ماسبق تم صياغة إشكالية الدراسة التالية: إلى أي مدى وفق المؤسس الدستوري في منح المجلس الشعبي الوطني ممارسة اختصاصه الأصيل سواءً من ناحية التشريع أو من ناحية رقابة عمل الحكومة ؟

5- المنهج المتبع لمعالجة الموضوع:

لقد تم الاعتماد في إعداد هذا البحث على منهجين أساسيين:

- المنهج التحليلي وذلك بتحليل مختلف النصوص القانونية والدستورية التي لها علاقة بالموضوع.

- المنهج الوصفي الذي يظهر من خلال التعرض لآليات الرقابة البرلمانية المنصوص عليها دستورياً، مع التطرق إلى الدراسات التطبيقية والنظرية في آن واحد.

6- الخطة المعتمدة في معالجة الموضوع:

تناسقا مع الإشكالية وقصد الإلمام بجوانب الدراسة تم رسم خطة ثنائية تقوم على

فصلين:

الفصل الأول: معوقات الدور التشريعي للمجلس الشعبي الوطني.

الفصل الثاني: معوقات الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني.

الفصل الأول:

معوقات الدور التشريعي للمجلس

الشعبي الوطني

منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، يمكن القول ان الجزائر عجزت على ضبط الإطار القانوني الذي يضمن استقلالية السلطة التشريعية، مع وجود عدة تعديلات دستورية آخرها تعديل 07 مارس 2016، والذي أتى نتيجة لعدة أحداث وأزمات سياسية.

إن العجز الواضح الذي كان ولا زال تعاني منه السلطة التشريعية، يعود سببه لهيمنة السلطة التنفيذية المستمرة على الجانب الوظيفي للسلطة التشريعية، والذي نتيجته هو عدم الاستقلالية، وعدم فعالية دورها.

المؤسس الدستوري الجزائري تعمد توسيع مجالات التشريع الممنوحة للسلطة التنفيذية على حساب المجال التشريعي الممنوح للمجلس الشعبي الوطني، رغم اعترافه الصريح بأنه اختصاص أصيل يعود للسلطة التشريعية، وهو ما يجعل المؤسس الدستوري محل تناقض وانتقاد، وعليه سنوضح أهم عراقيل ممارسة الاختصاص التشريعي للمجلس الشعبي الوطني (مبحث أول).

لم يتوقف الأمر بالمؤسس الدستوري عند هذا الحد، بل مكن السلطة التنفيذية بآليات فرضت وجودها في المسار التشريعي، الأمر الذي أثر على المجلس الشعبي الوطني وأدى إلى تراجع وضع دوره الحقيقي، وأخذت منه مكانته الحقيقية، إذ مكن السلطة التنفيذية من التدخل في العمل التشريعي للمجلس الشعبي الوطني (مبحث ثان).

المبحث الأول: عراقيل ممارسة الاختصاص التشريعي للمجلس الشعبي الوطني

يعتبر المجلس الشعبي الوطني صاحب السيادة في ميدان التشريع، فهو يمارس اختصاصاته الأصلية وفق ما هو مخول له دستورياً وبكل استقلالية، دون ضغط أو تدخل من أي جهة.

غير أنه من الناحية القانونية نجد عكس ما ذكرناه، فهذه الاستقلالية التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني نسبية غير مطلقة، لعدة أسباب جعلت هذا الأخير أمام عدّة عوائق أرهقته عن أداء مهمته التشريعية.

تلك العوائق أدّت إلى إضعاف الممارسة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني (مطلب أول)، وتحجيم دوره خاصة في الحالات الأساسية (مطلب ثان).

المطلب الأول: عوامل إضعاف الممارسة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني:

إن الوظيفة الأصلية للمجلس الشعبي الوطني هي سن القوانين، وبالتالي إذا كان القانون يعبر عن الإرادة الشعبية، فإن أعضاء المجلس باعتبارهم يمثلون هذه الإرادة تناط بهم سلطة وضع التشريعات بكل سيادة.

في المقابل تعرف اقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب وأعضاء المجلس الشعبي الوطني محدودية ملحوظة، وذلك يعود لوجود قيود واردة في سن التشريع (فرع أول)، ومن جهة أخرى هناك قيود إجرائية واردة على سن التشريع من قبل المجلس الشعبي الوطني (فرع ثان).

الفرع الأول: القيود الواردة في سن التشريع

نلاحظ أن المؤسس الدستوري في القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري قد سلك النهج الذي سار عليه في دستور 1996 المعدل والمتمم، حيث حصر المجالات

المخصصة للمجلس الشعبي الوطني التشريع فيها على سبيل الحصر (أولاً)، وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة نجد وضع قيوداً شكلية وأخرى موضوعية في اقتراح القوانين (ثانياً).

أولاً: حصر مجال التشريع:

حيث نتطرق إلى مجال التشريع بالقوانين العضوية وكذا مجال التشريع بالقوانين العادية.

1- حصر مجال التشريع بالقوانين العضوية: حدد المؤسس الدستوري مجالات التشريع بالقوانين العضوية بموجب القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري في المادة 141 منه والتي نصت على: إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

تنظيم السلطات العمومية وعملها

- نظام الانتخابات.

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.

- القانون المتعلق بالإعلام.

- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.

القانون المتعلق بقوانين المالية.

حيث جاءت هذه المجالات على سبيل الحصر، لكن وما يستنتج من محتوى المادة أن هناك مجالات أخرى وهذا ما توجي إليه المادة في عبارة "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور..."، وعليه فإن المواضيع الدستورية هي

وحدها التي تجيز تنظيمها بواسطة قوانين عضوية، حيث تحدد مجالاتها على سبيل الحصر، أي أن دائرة القوانين العضوية في ظل الدستور الجزائري محددة وتعتبر تكملة لأحكام الدستور.

والجدير بالإشارة أن الدساتير السابقة لدستور 1996 لم تتضمن أي إشارة إلى هذه القوانين.

2- حصر مجال التشريع بالقوانين العادية: أما فيما يخص القوانين العادية فإن المشرع الجزائري من خلال المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حددت المجالات التي يشرع فيها المجلس الشعبي الوطني بموجب قوانين عادية بـ 29 مجال، إذ كانت بموجب (دستور 1996) 30 مجالا حيث قلص المشرع الجزائري بحذفه لمجال واحد (تخلى عن الفقرة 11 من المادة 122 من دستور 1996 التي تنص على المصادقة على المخطط الوطني).¹

الجدير بالإشارة أن دستور 1963 لم يحدد مجالات التي يشرع فيها البرلمان بل ترك العنان للسلطة التشريعية بممارسة حقها بكل حرية وفي جميع المجالات.²

ترتب من الحصر الدستوري لمجالات القانون العضوي والعادي انقلاب القاعدة القائلة بأن الأصل هو إطلاق سلطة المجلس الشعبي الوطني في سن التشريع وتقييدها استثناءً وحلت محلها قاعدة عكسية مفادها أن تقييد سلطة المجلس الشعبي الوطني في سن التشريع هي القاعدة، وإطلاقها هو استثناء.

¹ Benabbou- kirane Fatiha, les rapports entre le président de la république et l'ensemble populaire national dans la constitution algérienne du 28 novembre 1996, thèse pour l'obtention de doctorat d'état en droit publique, tome I, université d'Alger, faculté de droit. 2004. P 42.

²نادية خلفة، الوجيز في الأنظمة السياسية المقارنة، دار فانة للنشر والتوزيع، باتنة، الجزائر، 2017، ص 86.

ثانيا: القيود الشكلية والموضوعية لاقتراح القوانين

بموجب المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين¹، وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون 20 نائبا أو عضوا من مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137، إلا أن تقديم مقترحات القوانين المقدمة تكاد تتعدم لتعرضها للعديد من القيود التي تواجه ممارستها سواء كانت قيود شكلية أو موضوعية.

1- القيود الشكلية:

- يجب أن يحظى الاقتراح بتوقيع 20 نائبا أو 20 عضوا من مجلس الأمة بمعنى أنه نصاب مرتفع نوعا ما، وهذا ما يؤدي بالنتيجة إلى قلة الاقتراحات خاصة بالنسبة للمجموعات البرلمانية التي لا تحوز 20 مقعدا².

- أن يرفق بعرض أسبابه وكذلك تحرير المقترح في شكل مواد، وألا يكون نظيرا لمشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من 12 شهرا.

- يجب تبليغ اقتراح القانون للحكومة لتبدي رأيها فيه خلال أجل لا يتجاوز الشهرين، بحيث تسجله الحكومة في جدول أعمال الدورة المقبلة³.

والغريب في هذا الأمر أن هذا النص لم يبين الجزاء الذي يمكن أن يترتب على عدم رد الحكومة على اقتراح خلال شهرين من إرساله إليها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى

¹ عبد المجيد زعلاني، المدخل لدراسة القانون (النظرية العامة للقانون)، دار هومو للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2010، ص 96.

² عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 29.

³ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التشريعية والمراقبة)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 126.

يمكن للحكومة أن تعطل هذا الاقتراح، فباستطاعتها تأجيل هذا الطلب إلى دورة موائية، وتمير مشاريعها القانونية متمسكة بحجية أنها متصلة برنامجه المحدد¹.

وخير مثال على ذلك: اقتراح قانون تجريم الاستعمار الفرنسي في الجزائر من 1930 إلى 1962 المقدم يوم 2010/04/21 الذي لم ترد عليه الحكومة إلى غاية سنة 2012 كتابيا متحججة بأن السياسة الخارجية من اختصاص الرئيس، وهو تبرير غير مقبول دستوريا ولا سياسيا ولا حتى أخلاقيا، فالتجريم اختصاص معقود للمشرع ينظم قانونا وليس من اختصاص تنظيمي لرئيس وحقيقة الأمر أن هناك اتفاق بين البلدين تجنب تناول مثل هذا الموضوع في الجزائر، وهذا ما جاء على لسان السلطات الفرنسية.

2- القيود الموضوعية: فيما يخص القيود الموضوعية وبالإضافة إلى ضرورة ورود اقتراح القانون ضمن مجال الاختصاص التشريعي الممنوح للمجلس الشعبي الوطني وذلك حسب نص المادة 140 من القانون رقم 01/16 وكذلك المواد التي نص عليها التعديل الدستوري لسنة 2016 في مجال القانون العادي، والمادة 141 من نفس القانون الخاصة بالتشريع في مجال القانون العضوي الممنوح للبرلمان.

لا يقبل أي اقتراح قانون ينتج عنه تخفيض في الموارد العمومية أو الزيادة في نفقات العمومية ما لم يتبع ذلك زيادة في الإيرادات أو توفر مبالغ مالية، وهذا يقلل بشكل كبير جدا من حظوظ البرلمان في ممارسة التشريع وخاصة المجال المالي.

وما يجب ملاحظته أن المشرع الدستوري خص ببعض الشروط لاقتراح القانون العضوي والتي يمكن تلخيصها من خلال المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016:

- يجب أن يحصل على أغلبية مطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة.

¹ عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 29.

- إلزام إخطار المجلس الدستوري لإبداء رأيه حول مدى مطابقة اقتراح القانون العضوي للدستور، أي أن البرلمان مجبر ليس فقط على عدم وضع قواعد مخالفة للدستور بل أكثر من ذلك يجب أن تكون مطابقة للدستور، وهنا يمكن التضييق على عمل البرلمان في جانب القوانين العضوية، على عكس الرقابة الدستورية التي تمنح للمجلس الشعبي الوطني حق إنشاء قواعد قانونية غير موجودة في الدستور ولكن لا تخالف أحكامه، وهذا ما يعطي نوع من الحرية والاجتهاد .

الفرع الثاني: القيود الإجرائية الواردة على سن التشريع من قبل المجلس

زيادة على الشروط والإجراءات التي تصطدم بها السلطة التشريعية في عملية إعداد واقتراح القوانين تم التطرق إليها سابقا، فإن البرلمان يواجه مجموعة من العراقيل والقيود التي تحد وتكبح سلطة التشريع، وذلك من خلال التواجد الفعلي للسلطة التنفيذية في جميع مراحل التشريع، سواء بتدخل الحكومة في عملية المناقشة والتصويت (أولا)، أو تحكم رئيس الجمهورية في مصير القوانين (ثانيا).

أولاً- القيود الواردة على المناقشة والتصويت:

تتمتع الحكومة بامتيازات متعددة عند مناقشة النص القانوني، سواء على مستوى اللجان المختصة بدراسة المشروع أو الاقتراح المقدم من طرف ممثلي الحكومة أو النواب وكذلك على مستوى الجلسات العامة¹، بحيث يحق لممثل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون واللجنة المختصة خلال المناقشة العامة تقديم تعديلات شفوية حال مناقشة النص مادة.

¹مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2013، ص 421.

كما يحق لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو أصحاب اقتراح القانون توقيف الجلسة، هذا إن رأى ممثل الحكومة تدخلات النواب لا تصب في مصلحة السلطة التنفيذية.¹

وحسب القانون العضوي رقم 12/16 والمواد المنظمة لعملية المناقشة والتصويت يلاحظ أن أثناء شروع المجلس الشعبي الوطني في مناقشة مشروع القانون المعروض عليه تُمنح الكلمة لممثل الحكومة،² وهذه الفرصة الممنوحة له يستغلها لعرض أسباب المشروع وشرح الخطوات العريضة التي يتضمنها، وهذا حسب المادة 33 من القانون السالف الذكر³، كما يمكن لممثل الحكومة أيضا طلب تناول الكلمة على مستوى الغرفة الأول لإيضاح أهم النقاط التي لم يتطرق إليها أثناء التدخلات الممنوحة له.

كما يعتمد نظام حصول مشروع النص المعروض على التصويت على الأغلبية البسيطة، وهذا ما أشارت إليه أحكام المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي اشترطت لحصول التصويت حضور أغلبية النواب، على أن تؤجل الجلسة المخصصة للتصويت في حال غياب النواب لمدة 6 ساعات على الأقل و12 ساعة على الأكثر، على أن يكون التصويت صحيحا في الجلسة الثانية مهما كان عدد الحاضرين، وما يفهم من نص هذه المادة أنها جاءت من أجل عدم تعطيل مشاريع القوانين في غرفة المجلس الشعبي الوطني والذي يشهد ظاهرة غياب النواب عن الجلسات.⁴

¹ فارس بابيو وبشير باكلي، التشريع بين الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية 2016/2015، ص 33.

² المرجع نفسه، ص 34.

³ انظر المادة 33 من القانون العضوي رقم 12/16 المنظم تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

⁴ محمد الأمين بولوم، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015/2014، ص 189.

وقد اعتمدت هذه المادة على تصويت أغلبية النواب الحاضرين في الجلسة الثانية فقط حيث لم تشمل جميع أعضاء المجلس وكذلك لم تحدد النصاب القانوني الواجب توفره من أجل صحة المداولة وتمير هذا القانون، مما يدل مرة أخرى على ضعف وسطحية أعمال المجلس الشعبي الوطني، وزيادة على ذلك التقليل من شأن النواب وسمعتهم في إنشاء ووضع القانون.¹

كما يمكن لممثل الحكومة اختيار وطلب من مكتب المجلس الشعبي الوطني طريقة التصويت، سواء كانت بمناقشة عامة أو محدودة وهذا وفق ما تراه الحكومة أنه يخدمها² وزيادة على ذلك فإن هذا الأخير يجد نفسه مجبرا على التصويت بدون المناقشة المقررة بموجب نص المادة 142 من الدستور³ والمفصلة بالمادة 37 من القانون العضوي 12/16⁴، والتي تطبق على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية. ولا يمكن تقديم أي تعديل، يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة بدون مناقشة.⁵

ما يمكن قوله أن إجراءات التصويت على قانون المالية تختلف عن غيرها من المشاريع والاقتراحات، بحيث تحظى بإجراءات خاصة وهذا ما سنتطرق إليه لاحقا.

ثانيا: تحكم رئيس الجمهورية في مصير القوانين:

كرس المشرع الدستوري الجزائري قاعدة مفادها أنّ القانون لا يمكنه دخول حيز التنفيذ رغم مصادقة البرلمان عليه وفقا للأشكال المقررة قانونا؛ بمعنى آخر قام بالتأجيل

¹الوناس مزياي، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة درجة الماجستير في القانون العام فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 139.

² سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 101.

³انظر المادة 142 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

⁴ جاء في نص المادة 37 من القانون العضوي رقم 12/16: " يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقاً لأحكام الفقرتين الأولى و الثانية من المادة 142 من الدستور...".

⁵ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع السابق، ص 101.

إلى حين استيفاء بعض الإجراءات المهمّة،¹ إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يعترض مسار القانون بطلب إجراء مداولة ثانية، أو يخطر المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية القانون بالإضافة إلى ضرورة خضوع القانون لإجراء الإصدار من قبل رئيس الجمهورية دون سواه.

1- الاعتراض على القوانين وطلب المداولة الثانية: الاعتراض (vito) هو آلية دستورية مُنحت لرئيس الجمهورية، بحيث من خلالها يمكنه التدخل من أجل طلب قراءة ثانية لذلك النص،² وهذا ما نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 145 من القانون 01/16 "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون 30 يوما الموالية لتاريخ إقراره".

يلاحظ من خلال هذه المادة أن المؤسس الدستوري الجزائري أعطى لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية لتقييم العمل التشريعي للبرلمان، بحيث نجد أنه غير مقيد بأي شرط في هذا المجال، أي يحق له الاعتراض وطلب إعادة قراءة ثانية على أي نص يريد تعطيله، كما نجد أيضا أن النصاب المقرر في هذه الحالة ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة يصعب تحقيقه (إقرار القانون بالأغلبية). وإن تحقق هذا النصاب فإنه لا يوجد أي نص يلزم رئيس الجمهورية من إصدار القانون بعد المداولة الثانية.

2- إخطار المجلس الدستوري: الأصل أنه إذا قام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري يعتبر بصدد الرقابة الدستورية وأنه يقوم بذلك بصفته الحامي للدستور، لكن هذا لا يعني أنه كلما قام الرئيس بإخطار المجلس الدستوري أنه ينطلق من هذا المنطلق،

¹ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 59.

² وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2012، ص 263.

بحيث يمكن أن يستعمل هذه الوسيلة لغايات أخرى منها: عرقلة النشاط التشريعي للبرلمان خاصة القوانين العضوية التي تخضع للرقابة المسبقة للمجلس الدستوري والتي لا يمكن إثارتها إلا عن طريق رئيس الجمهورية، وهنا تكمن غاية الإخطار التي يتحكم فيها رئيس الجمهورية فله السلطة الكاملة على القوانين التي لا تخدم السياسة العامة (برنامج رئيس الجمهورية) في تمريرها لهذا المجلس من أجل عرقلة النشاط التشريعي كما ذكرنا.

3- الإصدار سلطة في يد رئيس الجمهورية: يصدر الإصدار بمثابة شهادة التشريع إلا أن هذه الشهادة يصدرها رئيس الجمهورية في أجل (30) ثلاثون يوم ابتداء من تاريخ استلامه إياه، وفي غضون هذه المدة يمكنه كما سبق ذكره- إعادة القراءة مرة ثانية أو تمرير هذا التشريع إلى المجلس الدستوري، كما يمكن لرئيس الجمهورية الامتناع عن التصويت ما دام أنه لم يرتب أي أثر عن عدم إصدار رئيس الجمهورية للقوانين في الأجل المحدد، ومن هذا فإن آلية الإصدار ترجع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ونفاذ القانون مقترن بإرادة الرئيس، وذلك بموجب مرسوم رئاسي يسمى مرسوم الإصدار¹.

المطلب الثاني: تحجيم دور المجلس الشعبي الوطني في الحالات الأساسية

من المعلوم أن للمجلس الشعبي الوطني سلطة تشريعية مخولة له باعتباره هيئة مكلفة بسن القوانين أو تعديلها أو إلغائها، غير أنّ هذه السلطة لا يمارسها باستقلالية نظراً لتدخل السلطة التنفيذية المتزايد، ليمتد الأمر بالمؤسس الدستوري إلى تهميش دوره في الحالات الأساسية، منها صورية المبادرة البرلمانية في طلب تعديل الدستور (فرع أول)، وتهميش المجلس الشعبي الوطني للتشريع في مجال التشريع المالي (فرع ثان).

¹ محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، الجزء الأول، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة العشرون، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص157.

الفرع الأول: صورية المبادرة البرلمانية في طلب تعديل الدستور

إن تغير الظروف وتبدل الأحوال داخل الدولة يستلزم قواعد دستورية تواكبها عن طريق قيام المؤسس الدستوري بإجراء التعديلات اللازمة، غير أن السلطة التي تقوم بالتعديل ليست حرة تماما في القيام بالتعديل كيفما تشاء، بل ترد عليه جملة من القيود تتمثل في صعوبة المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور (أولا)، بالإضافة إلى تمتع رئيس الجمهورية بالسلطة التقديرية في قبول هذا التعديل (ثانيا).

أولا: صعوبة المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور:

إن تعديل الدستور في النظام السياسي الجزائري يرجع بالأساس إلى السلطة التنفيذية، وهو نفس الأمر في النظام الفرنسي، ومرد ذلك المبدأ القائل: يمكن لرئيس الجمهورية استفتاء الشعب في المسائل ذات الأهمية الوطنية المصيرية.¹

إن مسألة تقييد المجلس الشعبي الوطني في تعديل الدستور برزت في مختلف الدساتير الجزائرية، وما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 يوضح صورية المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور، بالإضافة إلى هيمنة رئيس الجمهورية على المبادرة بتعديل الدستور.

حيث نصت المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: "يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي".

¹ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لنظام الحكم في ضوء دستور 1996)، الجزء الرابع، السلطة التشريعية والمراقبة، الطبعة الثانية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2009، ص 301/300.

ما يلاحظ على مضمون نص هذه المادة صعوبة تحقيق النصاب، خاصة وأن الأمر

يتعلق بالمبادرة وليس بالموافقة¹، حيث أكدت على إمكانية ثلاثة أرباع (4/3) غرفتي البرلمان² مجتمعين معاً المبادرة بتعديل الدستور على رئيس الجمهورية³.

في هذه الحالة لرئيس الجمهورية إمكانية عرض نص المراجعة على الاستفتاء الشعبي، لأنه في حالة الموافقة عليه يقوم بإصداره، كما يحق له توقيف إجراءات المراجعة حتى ولو توصلت غرفتي البرلمان إلى تبني النص، فمبادرة لن تكون منتجة لآثارها مباشرة، بل هي مقيدة بوجوب عرضها على رئيس الجمهورية الذي يملك وحده حق اللجوء للاستفتاء الشعبي⁴.

كذلك نجد أن النصاب القانوني المحدد بموافقة ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء الغرفتين مجتمعين معاً من أجل طلب اقتراح تعديل الدستور، تشكل حاجزا قد يؤدي إلى إقصاء ممثلي الشعب من المشاركة في العملية التأسيسية وهذا بالنظر إلى صعوبة تحقيق هذا الشرط⁵، كما يمكن لرئيس الجمهورية التحفظ على مشروع التعديل الدستوري وعدم عرضه

¹ وليد شريط، مرجع سابق، ص303

² لحسين بن شيخ آث ملويا، مدخل إلى دراسة القانون (الكتاب الأول: النظرية العامة للقانون)، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص108.

³ سعيد مقدم، "عمليات إعداد وصناعة الدستور"، مجلة المفكر، العدد التاسع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص20.

⁴ إدريس بوكرا، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص184.

⁵ يوسف بن عبد الله، سيادة البرلمان على ضوء نص المادة 89 من الدستور الجزائري 1996، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016، ص98.

على الاستفتاء الشعبي، فله سلطة تقديرية غير مقيدة في عرض مشروع التعديل أم عدم عرضه.¹

ثانيا: تمتع رئيس الجمهورية بالسلطة التقديرية في قبول التعديل الدستوري:

إن مسألة تعديل الدستور مرتبطة بالسلطة الأعلى درجة من السلطة التشريعية، حيث أن إجراء تعديلها يكون أشد وأكثر تعقيداً مما يتبع في التشريعات العادية وذلك كاشتراط عرضها على الشعب في استفتاء أو طلب موافقة ثلثي (2/3)²، أو ثلاثة (4/3) أعضاء البرلمان الحاضرين كما هو معمول به في الدستور الجزائري.³

حيث تمثل هذه النسبة حالة تعجيزية للمجلس الشعبي الوطني المجتمع مع الغرفة الثانية، فمن جهة صعوبة الحصول على عدد أصوات الأعضاء داخل البرلمان بموافقة البعض على مقترح التعديل الدستوري ورفض البعض الآخر⁴ أو لغيتهم وعدم اكتمال النصاب، ومن جهة أخرى تلك الفئة من النواب داخل مجلس الأمة المعينة من طرف رئيس الجمهورية تبقى خاضعة له، وهو ما من شأنه أن يعيق المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور، كذلك في حالة مبادرة المجلس الشعبي الوطني بالتعديل ربما يكون بناءً على رغبات وميول شخصية لا تخدم المصلحة العامة.

¹ إدريس بوكرا، مرجع سابق، ص 185.

² المرجع نفسه، ص 479.

³ أشرف إبراهيم سليمان، مبادئ القانون الدستوري (دراسة موجزة عن القانون الدستوري والنظم السياسية)، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2015، ص 25.

⁴... الطريقة ما يدعو إلى العجب إذ أخذنا في الاعتبار أن بإمكان المجلس الثاني أن يعترض على مراجعة الدستور بادر بها المجلس الأول، كذلك طلب أغلبية مشددة بنص المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016، للتوضيح أكثر انظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 323.

خاصة في ظل إدراكنا أن كل نواب الغرفة الأولى وثلثي (3/2) أعضاء الغرفة الثانية وصلوا إلى عضوية البرلمان في ظل نظام التعددية الحزبية¹، الذي إن تم تجسيده ديمقراطيا ودون عمليات التحالف المؤسسة على مصالح فئوية² فيكون من الصعب الوصول إلى هذه النسبة المذكورة أعلاه، حتى ولو افترض تحقيق هذه النسبة فإن هذا التحقيق لن يخرج على حساب الموضوع المبادر به في حد ذاته، بحيث أن كلا المجلسين وبالأغلبية الممثلة لهما تسعى إلى اقتراح تعديل دستوري يتماشى وتوجهها السياسي.

وحسب المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي أوجبت عرض المبادرة البرلمانية المتمثلة في اقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يملك السلطة التقديرية في عرض هذه المبادرة على الاستفتاء الشعبي³، وهذا على خلاف مبادرة رئيس الجمهورية المخير بين إمكانية عرضها على الاستفتاء الشعبي أو الاكتفاء بإحرازها ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء الغرفتين المجتمعين معاً.⁴

إن هذه القيود تبرز لنا من جهة أفضلية رئيس الجمهورية في المبادرة بتعديل الدستور كونه رئيس السلطة التنفيذية، ومن جهة أخرى هيمنته على هذه المسألة بنص الدستور كما أشرنا سابقا، وأحيانا يصل الأمر إلى حل المجلس الذي اقترح التعديل بقوة القانون، ثم يقرر المجلسان الجديدان مع رئيس الدولة التعديل بأغلبية خاصة (كدستور بلجيكا) وهذا الأسلوب شائع في معظم الدساتير العربية.⁵

¹ رابح شامي وعبد الله حمو، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011، ص44.

² المرجع نفسه، ص44.

³ ياسين حجاب، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي (دراسة مقارنة)، مذكرة مقدمة ضمن تكملة متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2015، ص ص 163/164.

⁴ رابح شامي، مرجع سابق، ص45.

⁵ عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص323.

الفرع الثاني: تهميش المجلس الشعبي الوطني في مجال التشريع المالي

إن المجال المالي في النظام الدستوري الجزائري يعتبر حكرا على السلطة التنفيذية عبر دساتير الجزائر إلى غاية التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 وذلك بانفراد الحكومة في إعداد قانون المالية (أولا)، إضافة إلى محدودية المناقشة وضعف آلية التصويت (ثانيا).

أولا: انفراد الحكومة في إعداد قانون المالية:

باستقراء المادة 139 منه نجدها ظاهريا تسمح للنواب باقتراح قوانين¹، لكن

وفي حقيقة الأمر البرلمان وفي هذا المجال أحيط بمجموعة من الحواجز التي تؤدي إلى عدم وجود اقتراح لقوانين المالية² بحيث بأن النائب مجبر على البحث عن تدابير إضافية ترفع من مداخل الدولة أو ترفع مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، وبالتالي يمكن القول بأن الحكومة أصبحت الوحيدة المخولة بتقديم مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية وميزانية الدولة³ بالإضافة إلى بتر التشريع المالي للبرلمان فإنه يفتقد للرقابة اللاحقة أو ما يعرف بتسوية الميزانية.

تسند عملية إعداد مشروع قانون المالية إلى الحكومة على أساس أنها أدري بهذا المجال، ولكونها تملك تقنيات متخصصة، وكذلك تعد الجهة التي تتولى تنفيذ هذا المشروع.

¹ أنظر المادة 139 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

² بلال بن بذاش، شرف الدين سباع، تفعيل وظائف البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2016/2017، ص53.

³ خولة يونس، نصيرة ثابت، تطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2017/2018، ص23.

ونستند في هذا القول إلى المادة الأولى من القانون رقم 17/84¹ المتعلق بقوانين المالية، فإن قوانين المالية تحدد في إطار التوازنات العامة المسيطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية، وطبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتطبيقها،² وكذلك الفصل الأول من الباب الخامس من نفس القانون المذكور أعلاه المعنون "التحضير وكيفية تحضير مشروع قانون المالية" من قبل الهيئة التنفيذية، باعتبارها الجهاز الإداري المسؤول عن تقديم قوانين المالية، وليس البرلمان الذي يفترق للأجهزة القادرة على إدارة هذا المجال³، حيث يتضمن هذا القانون جزأين متباينين يحتويان على ما سيأتي بيانه:

-الجزء الأول: يتضمن الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية والطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية.

-الجزء الثاني: يشمل النفقات العامة وكيفية توزيعها.

ويكتسي قانون المالية بطابع:

- قانون المالية، وقوانين المالية التكميلية والمعدلة.

- قانون ضبط الميزانية. ويتم إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس

الشعبي الوطني من أجل مناقشة ودراسة مشروع قانون.

¹ قانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر، عدد 28 مؤرخة في 10 جويلية 1984 معدل ومتمم.

² أمال طرمون، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية (الدور والجدوى)، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، تخصص تنظيم سياسي وإداري، قسم الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015/2014 ص58.

³ عقيلة خرياشي، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص160.

ثانيا: محدودية المناقشة وضعف آلية المصادقة:

بالإضافة إلى تهميش دور المجلس الشعبي الوطني في مجال التشريع المالي وذلك حسب المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 1996، والتي أكدته المادة 02/22 من القانون العضوي 12/16 رغم الأهمية البالغة التي يكتسبها هذا القانون، إلا أن دوره يبقى ضعيفا حتى بعد مرحلة الإعداد.

1- دراسة ومناقشة المجلس الشعبي الوطني مشروع قانون المالية برعاية الحكومة:
وتتم هذه العملية برعاية الحكومة التي تتواجد في كل الإجراءات المتخذة على مستوى البرلمان بغرفتيه، بحيث يُحيل مكتب المجلس الشعبي الوطني هذا المشروع إلى لجنة المالية والميزانية لغرض دراسة المشروع والتي تكون عادة بحضور ممثل الحكومة (وزير المالية) وكذلك يمكن استدعاء أي وزير أو عضو في الحكومة، وتتوج أعمال هذه اللجنة بتقديم تقرير إلى المجلس الشعب الوطني من طرف مقرر اللجنة لتعقد جلسات المجلس وبحضور ممثل الحكومة من أجل المناقشة والرد على اقتراحات النواب إن وجدت.

2- تأثير السلطة التنفيذية على التشريع المالي أثناء المصادقة والإصدار: تعتبر الأغلبية البرلمانية حاجزا يمنع المعارضة من الإفصاح عن رأيها وأداء دورها على أكمل وجه ومن بينها المصادقة على مشروع قانون المالية بحيث أن أغلب النواب يخضعون لتوجيهات سياسية لحزب الأغلبية وتعليماته الذي له مكانة في الحكومة، ومن هنا فإن الموالاتة تمثل أغلبية للحكومة يعزز تهميش دور المعارضة وإضعافها، خاصة وأن التصويت على مشروع قانون المالية يمرر ولو بأغلبية بسيطة.¹

يعتبر تصويت البرلمان على هذا المشروع الوسيلة القانونية لمنح الرخصة بصرف النفقات العمومية، وبالرجوع إلى النصوص الدستورية التي تحدد مدة التصويت

¹ عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، مرجع سابق، ص 163.

على مشاريع قوانين المالية نجد أنها مدة قصيرة وسريعة¹ بحيث نصت المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 بأن المدة المحددة للبرلمان من أجل المصادقة هي 75 يوماً ويتم توزيع هذه المدة على كلا غرفتي البرلمان بحيث يحصل المجلس الشعبي الوطني على مدة (47 يوماً) من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية للتصويت.

إن المدة المعمول بها تعتبر مدة قصيرة لأعمال الغرفة الأولى بالبرلمان (عملية الرقابة)، وزيادة عن ذلك فإن تحديد هذه المدة يعد عرقلة وعائق على العمل الرقابي للبرلمان.²

والأهم من ذلك يمكن انتقال الاختصاص الممنوح للبرلمان إلى رئيس الجمهورية بحيث يصدر قانون المالية "بموجب أمر" دون أن ينقص من قيمته القانونية شيء،³ وذلك حسب المادة الدستورية 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وكذلك المادة 44 من القانون العضوي رقم 12/16،⁴ التي أقرت سلطة إصدار هذا القانون بموجب أمر بعد انقضاء المدة القانونية الممنوحة للبرلمان 75 يوماً.

وهكذا، يمكن القول بأن مشروع قانون المالية سيرى النور حتماً ويصبح قانوناً نافذاً سواء صوت المجلس الشعبي الوطني وصادق عليه مجلس الأمة، أو اعترض عليه وامتنع عن التصويت كلاهما أو أحدهما، فإن لرئيس الجمهورية سلطة إصدار هذا القانون.⁵

¹ عفاف خزاري، الرقابة البرلمانية على المالية العمومية في الجزائر، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016/2015، ص 35.

² سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 125.

³ نذير جبراني، التشريع بالأوامر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام (منازعات إدارية) كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2016/2015، ص 66.

⁴ أنظر المادة 44 من القانون العضوي رقم 12/16، المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

⁵ أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008/2007، ص 12.

وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على إنقاص من سلطات المشرع الحقيقي (المجلس الشعبي الوطني)، وإثبات تفوق السلطة التنفيذية في هذا المجال المالي إن لم نقل بتر كلي لصلاحيات هذا المجلس وللبرلمان بصفة عامة.

المبحث الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي للمجلس الشعبي الوطني

كما أسلفنا تشارك السلطة التنفيذية المجلس الشعبي الوطني في المبادرة باقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها حتى إصدارها، سواء كانت مشاريع أو اقتراحات، وتحاول دائما التأثير عليها بطريقة أو بأخرى وهذا بالاعتماد على الصلاحيات التي حولها الدستور والنصوص القانونية السارية المفعول، ليمتد الأمر إلى التفوق الحكومي على المجلس الشعبي الوطني (مطلب أول)، بالإضافة إلى سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع وتجاه المجلس الشعبي الوطني (مطلب ثان).

المطلب الأول: التفوق الحكومي على عمل المجلس الشعبي الوطني

إن التفوق الحكومي على المجلس الشعبي الوطني لا يظهر فقط في مجال إعداد جدول أعماله، بل يشمل أيضا مجال تحديد دوراته (فرع أول)، وهو ما يشكل من إنقاص لسيادة المجلس واستقلاليتة وإضعافه في مزاولته مهامه.

إن هيمنة السلطة التنفيذية على بعض اختصاصات المجلس الشعبي الوطني لا يزال مستمرا، ويلاحظ ذلك في ضبط جدول أعماله، فبالرغم من أن البرلمان سيّد على أعماله، إلا أن هذا لم يمنع من أن تتحكم الحكومة في إعداد جدول أعماله وذلك عن طريق ترتيب المواضيع المدرجة فيه (فرع ثان)

الفرع الأول: تدخل الحكومة في تحديد دورات البرلمان

رتب المؤسس الدستوري للحكومة أسبقية في تحديد دورات المجلس الشعبي الوطني سواء كانت دورة عادية (أولاً)، أو دورات غير عادية (ثانياً)، وهو ما يؤكد مرة أخرى تفوق السلطة التنفيذية على المجلس الشعبي الوطني.

أولاً: تدخل الحكومة في الدورة العادية:

نجد المؤسس الدستوري الجزائري قد ادخل من خلال التعديل الدستوري الأخير تعديلاً عن سير أشغال الغرفتين¹ وقد تناولت المادة 135 من هذا التعديل وفق القانون رقم 01/16 التي نصت على: "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها 10 أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر".

يمكن القول بان المؤسس الدستوري استجاب لبعض الآراء الفقهية التي نادى بجعل مدة الدورة أربعة أشهر²، وبالتالي يكون قد تدارك خطورة الضيق الزمني، فمن جهة حاول أن يقلص من تدخل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بموجب أوامر في المجال التشريعي، من خلال تقليص المدة الزمنية ما بين أواخر انعقاد البرلمان.

فمن خلال ما سبق يتضح أن التفوق الحكومي يبقى بارزاً وبشكل صريح وبالرغم من تمديد المشرع في الحجم الزمني للدورة³، غير أن الانشغال المطروح بشأن هذا الصدد

¹ صهيب زردان، التشريع والتنظيم في الدستور الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2017 ص 12.

² سعيد بو الشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 01، 1988، ص 367.

³ السعدي ساكري، التشريع بأوامر وأثره على السلطة التشريعية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2009/2008 ص 68.

حيث أن الامتداد الفعلي في زمن الدورة بقي قصيرا، زيادة على عدم الانضباط فيما يخص النواب بغيابهم الكثير والمتكرر وممارسة انشغالات لمصالحهم الخاصة على حساب العمل التشريعي.

فيما يخص تعديل الدستور لسنة 2016 يتضح أن السلطة التنفيذية لا تزال مهيمنة على بعض الاختصاصات التشريعية وبشكل مستمر في مجال تحديد دورات البرلمان كما أشرنا إليه سابقا في مضمون نص المادة 135 فقرة 2 من نفس الدستور¹، فنلاحظ في هذه الحالة: تدخل الحكومة في مجال تمديد دورات البرلمان وهو ما يشكل إنقاص من سيادة البرلمان واستقلالته وإضعاف في مزاوله مهامه.²

وما يلاحظ في هذا الصدد أن الوزير الأول هو المسيطر في مجال تحديد دورات البرلمان، كذلك الإصلاحات التي جاء بها التعديل الدستوري الجديد 2016 برزت في تقليص عدد دورات البرلمان العادية إلى دورة واحدة³، لا شك أن هذه النقطة يقابلها إضعاف من فعالية البرلمان من جهة، ومن جهة أخرى زيادة فعالية السلطة التنفيذية، ويتضح ذلك من خلال ما يلي:

1- تدخل الوزير الأول في تحديد دورة البرلمان العادية: من بين الاختصاصات الأصلية للسلطة التشريعية أنها تقوم بتحديد دورات البرلمان غير أن التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 في نص المادة 135 منه منح هذا الحق في تحديد دورة البرلمان⁴

¹ انظر المادة 135/2 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

² أمينة شعباني وفوزية شيبون، السلطة التشريعية على ضوء دستور 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون الجماعات الإقليمية، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2016/2017، ص86.

³ المرجع نفسه، ص86.

⁴ انظر المادة 135 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

للوزير الأول وهو ما يتعارض مع الاختصاص الأصلي للسلطة التشريعية بشأن تحديد دورة البرلمان، حيث يعتبر هذا التدخل بمثابة إجحاف بحق البرلمان وتقليل من قيمته.

2- تقييد البرلمان في تحديد أجال النهائية لدورته العادية: الحكومة ممثلة في الوزير الأول تحدد المدة النهائية لاختتام دورة البرلمان العادية، وهو تعدي واضح على البرلمان بغرفتيه فهو الأجدر في تحديد المدة النهائية لاختتام دورته العادية¹، فهذا الأخير أدرى بمتطلباته واحتياجاته ولا يمكن للوزير الأول الإحاطة بذلك.

3- تقييد المجال للبرلمان في تمديد دورته العادية: حسب التعديل الدستوري لسنة 2016 فإن البرلمان أصبح ينعقد في دورة واحدة فقط حسب ما نصت عليه المادة 135 منه، إلا أنه في هذه الحالة يمكن تمديد الدورة العادية لأيام معدودة بطلب من الوزير الأول بغرض الانتهاء من دراسة نقطة مدرجة في جدول أعمال الدورة²، وهو ما نصت عليه المادة 135 فقرة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يمكن تمديد الدورة عند الضرورة لذلك، وهذا ما يظهر تدخل السلطة التنفيذية في أعمال البرلمان³.

لقد حددت الدورة العادية للبرلمان بمدة عشرة (10) أشهر، ولكن قد يصادف أن تنتهي هذه المدة ولم يستكمل البرلمان، في هذه الحالة المجلس الشعبي الوطني إضافة إلى الوزير الأول يطلب تمديد المدة إلى غاية استكمال جدول أعماله⁴.

¹ أمينة شعباني وفوزية شيبون، مرجع سابق، ص 87.

² بلال بن بذاش وشرف الدين سباع، مرجع سابق، ص 40.

³ نادية بادك وحكيمة صالح، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016/2017، ص 57.

⁴ أمينة شعباني وفوزية شيبون، مرجع سابق، ص 87.

ثانيا: الدورات غير العادية

نظرا لبعض الظروف الاستثنائية أثناء العطلة البرلمانية تستدعي دعوة البرلمان للانعقاد في دورة استثنائية، هذا الاجتماع تدعو إليه السلطة التنفيذية ، وبالتالي إمكانية دعوة البرلمان للانعقاد خارج الدورة الرسمية في حالة الضرورة، ويقوم بذلك رئيس الدولة أو رئيس المجلس¹، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني²، موضوع محدد في جدول الأعمال الذي أستدعي من أجلها³، ويرمي من جرائها إلى موافقة البرلمان على مشاريع وزارية مستعجلة تخدم سياستها، ولهذا يمكن القول بأن الحكومة قد أثرت على برنامج عمل البرلمان⁴، كما يمكن للحكومة طلب عقد جلسات برلمانية لمعالجة بعض المواضيع ذات طابع خاص، كما يمكنها الاعتراض على اقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب، وحق الأولوية في تقديم التعديلات، وتناول الكلمة عند مناقشة القوانين والتصويت عليها.⁵

ولقد أجاز دستور 2016 في مادته 03/135 عقد دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية⁶، فالنتيجة المستوحاة من هذه المواد تكمن في هيمنة السلطة التنفيذية على

¹ الطاهر زرقاوي وعبد الرشيد معمري، المفيد في القانون الدستوري، مع ملحق خاص بالدستور الجزائري 1996 وتعديلات 2008 والنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي، خنشلة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2011 الجزائر، ص 51.

² انظر المادة 118 من القانون رقم 01/16 ف1 المتضمن التعديل الدستوري.

³ نبيل بدر الدين وشهيرة بولحية، "العلاقة الوظيفية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الرابع، ص 285.

⁴ ياسين كشيدة وفيروز مزهود، طبيعة النظام السياسي الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013/2014، ص ص 87/88.

⁵ انظر المادة 120/ ف4 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

⁶ انظر المادة 135/ ف3 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

البرلمان فيما يخص مجال تحديد الدورات غير العادية، وهو ما يؤكد لنا مرة أخرى ضعف المجلس الشعبي الوطني في تحديد دوراته¹، وعليه نوضح أكثر:

1- حرية رئيس الجمهورية في تحديد مجال الدورة غير العادية: لقد منح المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية الحرية الكاملة في تحديد الدورة غير العادية للبرلمان لظروف أشرنا إليها سابقا يذكر أنها ضرورية أو استثنائية، هذه الحرية من شأنها أن تؤدي إلى توسيع من نفوذه وسيطرته وإضعاف من فعالية البرلمان، إذ أفقده قيمته الأصلية.

2- عدم تحديد مدة للدورة غير العادية: هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية تتضح وبشكل واسع من خلال دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، وهو حق دستوري معترف به للسلطة التنفيذية، إما لضرورة ملحة أو ظرف استثنائي، حيث أن له الحق والحرية المطلقة في تحديد مدة هذه الدورة غير العادية حسب الأحوال التي استدعت لها.

3- تقييد البرلمان في مسألة وضع جدول الأعمال الخاصة بدوراته: إن تدخل السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة، بشأن مسألة إعداد ووضع جدول أعمال الخاصة بدورات البرلمان²، هذا الأمر أفقده سيادته وفعاليته، مرة أخرى يتضح لنا شساعة سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

4- عدم حصر الحالات التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية استدعاء البرلمان للانعقاد: إن الحالات التي بموجبها يستدعي رئيس الجمهورية البرلمان للانعقاد في دورات غير

¹ أمينة شعباني وفوزية شيبون، مرجع سابق، ص 87.

² المرجع نفسه، ص 88.

عادية عديدة وغير محصورة، الأمر الذي يجعله حر وغير مقيد بهذا الشأن، حيث بإمكانه استدعاء البرلمان وفق هذه الحالات، وهو ما يوضح تقييد للبرلمان، في مقابل ذلك يعتبر احتكارا من جانب السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني: إشراك الحكومة في إعداد جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني

مسألة إعداد جدول أعمال البرلمان من صلاحيات الحكومة بالرغم من أن صاحب الاختصاص الأصلي هو المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فعند معرفتنا من يتولى مسألة ضبط جدول الأعمال (أولا)، يتضح لنا تلك القيود التي يتضمنها والتي قد تكون عائقا أمام المجلس الشعبي الوطني (ثانيا) في أدائه لمهامه التشريعية.

أولا: ضبط جدول الأعمال

موضوع إعداد جدول الأعمال لم يعالجه المؤسس الدستوري في هذه الحالة، لكن التنظيمات لم تفوت الفرصة في فرض هيمنة الحكومة على عملية الإعداد¹، حيث جاء في نص المادة 15 من القانون العضوي بأنه: "يجتمع مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة، بالتداول، في بداية دورة البرلمان، لضبط جدول أعمال الدورة، تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة"².

ومن جهة أخرى نجد أن المشرع الدستوري الجزائري يعترف للحكومة بحق مراقبة وتوجيه أعمال البرلمان، فيضبط مكتبا مجلسيه مع ممثل الحكومة في بداية كل دورة

¹ الهام صنادي وكاهنة قاضي، الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي (دراسة في ضوء دستور 1996)، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014/2015، ص 61.

² انظر المادة 15 من القانون العضوي رقم 12/16، المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

برلمانية جدول أعمالها للترتيب التي تحدده الحكومة¹، ويقوم كل مكتب داخل المجلس بضبط أعمال جلساته وميعاد انعقادها بالتشاور مع الحكومة.

ويقصد بجدول الأعمال: "برنامج يتم بموجبه إدارة المناقشات في جلسة البرلمان العامة أو أنه برنامج العمل المحدد مسبقا ليسن العمل التشريعي ابتداءً من المبادرة التشريعية إلى غاية المصادقة على القوانين"².

وإذا كانت الفكرة التقليدية القائلة بأن البرلمان باعتباره ممثل الإرادة العامة سيّد جدول أعماله، لكن من الناحية الواقعية نرى العكس، لان الحكومة وبالمشاركة التدريجية في إعداد جدول الأعمال استحوذت عليه، فمن الناحية الواقعية إذن للحكومة المشاركة الفعلية في رسم جدول الأعمال، ومن المؤكد أن الجاري العمل به بشأن ضبط جدول الأعمال للبرلمان بصورة عامة، أن ذلك يحصل في بداية كل دورة برلمانية بمقر المجلس الشعبي الوطني وفي هذه الحالة يجتمع مكتب أي من المجلسين بممثل الحكومة، لضبط المسائل وترتيب المواضيع وفق أولوية الحكومة في ذلك، كون الحكومة هي التي تبادر بالتشريع غالبا، ومن ثمة خول المشرع للحكومة اختصاص ترتيب المواضيع على حساب البرلمان وبذلك يتأتى التفوق في هذا الصدد³.

ثانيا: القيود الضمنية للمجلس الشعبي الوطني في جدول الأعمال

وتتمثل هذه القيود الضمنية في إبعاد اقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب مبادرة الحكومة بمشاريع القوانين تحت صفة الاستعجال، وخضوع اقتراحات القوانين لموافقة الحكومة.

¹ محمد عريوة، مساهمة السلطة التنفيذية في العمل التشريعي إثر التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016/2017، ص26.

² سعاد حافظي، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة ماجيستر في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007/2008، ص139.

³ المرجع نفسه، ص140.

1- إبعاد اقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب: نظرا لزيادة مشروعات القوانين المعروضة بكثرة على المجلس الشعبي الوطني، فقد يتعذر عليه أن ينجز الأعمال المنوط به دون أن ينظم وقته بدقة وإعداد برنامج يراعي فيه مختلف العوامل المحيطة بالعمل التشريعي¹.

باستقراءنا لنص المادة 15 من القانون العضوي رقم 12/16 يحدد تنظيم عمل المجلس الشعبي الوطني ومجلي الأمة وعملهما، يتضح انه توجد شراكة في تحديد جدول الأعمال بين كل من المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة وممثل الحكومة لان هذا الأمر ليس من اختصاص البرلمان، حتى هذه الشراكة غير متزنة، فعند استكمال ما جاء في آخر المادة بنصها على: "... تبعا لترتيب الأولوية الذي تحده الحكومة"² وعليه في هذه الحالة لممثل الحكومة إمكانية إبعاد اقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب أو تلك الموضوعات التي تكون محل للمناقشة، ومنه فما على مكتبا الغرفتين سوى إتباع ما يمليه ممثل الحكومة، في مقابل ذلك تعرض الحكومة موضوعات ومشاريعها التي تفضلها .

إذن ما نلاحظه انه ليس باستطاعة أي غرفة أن تملك الاختصاص الذي يخول لها إصدار ما لها من جدول أعمال، دون طلب رأي الحكومة بخصوص مضمونه وترتيب مواضيعه³.

إن تقدير الأولوية في المواضيع المبرمجة للنقاش معناه إقصاء البرلمان حتى في تنظيم سير عمله وإعطاء الفرصة للحكومة لان تسيير العملية التشريعية بما يخدمها⁴، في

¹ إيمان الغري، مجالات العلاقات الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر-1، 2010/2011، ص30.

² انظر المادة 15 من القانون العضوي رقم 12/16، المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

³ سعاد حافظي، مرجع سابق، ص134.

⁴ إيمان الغري، مرجع سابق، ص32

هذه الحالة تبادر الحكومة إلى تقديم مبادراتها التي تتوقع من خلالها معارضتها من قبل النواب خلال مدة الدورة التشريعية.

2- مبادرة الحكومة بمشاريع القوانين تحت صفة الاستعجال: يوجد حق آخر ممنوح للحكومة يعتبر أولوية يجعلها تقدم ما تشاء من مبادرات تحت صفة الاستعجال وهو ما أكدته المادة 16 من القانون العضوي رقم 12/16 بنصها¹: "يمكن الحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تؤكد على استعجاله".

باستقراءنا لمضموم المادة نلاحظ أن المشرع لم يحدد من هو المختص بالتصريح بالاستعجال، فهي مبنية للمجهول، إذن هذا الحق يبرز السلطة التقديرية للحكومة إبراز ما هو استعجالي مما هو عادي، لأنه بإمكان الحكومة في هذه الحالة من التصريح باستعجال المشروع رغم طبيعته العادية وعدم توفره على عنصر الاستعجال، ما من شأنه التأثير على النواب وأدائهم أثناء المناقشة وتقديم التعديلات اللازمة حول هذا المشروع.

3- خضوع اقتراحات القوانين لموافقة الحكومة: كذلك فيما يخص مقترحات القوانين

التي يتقدم بها البرلمان لا يمتن إدراجها ضمن جدول الأعمال إلا بعد موافقة الحكومة على ذلك الأمر²، فيمكن أن يكون لهذا الامتياز هدفين:

الأول يتعلق بتنفيذ المخطط الحكومي وفق السياسة التشريعية التي تسعى إلى تحقيقها، والثاني يتعلق بإبعاد المبادرات المقدمة من طرف النواب التي تعتبر كمشروع مضاد لإدارة الحكومة ويكون بحجة الأولوية في مناقشة المواضيع المدرجة في جدول الأعمال³.

¹ انظر المادة 16 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

² محمد عريوة، مرجع سابق، ص 27.

³ الهام صنادي وكاهنة قاضي، مرجع سابق، ص 61.

المطلب الثاني: سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع وتجاه المجلس الشعبي الوطني

يحظى رئيس الجمهورية بمكانة تخول له سلطات واسعة في ممارسة مهامه التنفيذية، ما من شأنه أن يتدخل في الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية، الأمر الذي يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات من جهة، ومن جهة أخرى إضعاف للمهام التشريعية للبرلمان، وعليه نوضح صلاحيات رئيس الجمهورية بسلطة التشريع لها قوة أسمى من القانون الداخلي (فرع أول)، والتحكم فيه عن طريق آلية الحل (فرع ثان).

الفرع الأول: سلطة التشريع لها قوة أسمى من القانون الداخلي

ونقصد بذلك تلك الصلاحيات التي خولها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية ومنحه أفضلية على المجلس الشعبي الوطني في ممارستها، دون وضعه لضوابط حقيقة تحد حالة تعسفه في القيام بهذه الصلاحيات، والتي تتمثل أساساً في التشريع بالأوامر (أولاً)، وانفراده بسلطة إبرام المعاهدات الدولية (ثانياً)، ما من شأنه المساس بمهام السلطة التشريعية من جهة، والتقليل من الدور الفعلي للمجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى

أولاً: التشريع بأوامر

المؤسس الدستوري الجزائري لم يغفل حالة غياب السلطة التشريعية عن ممارسة مهامها لفترة قد تطول نسبياً، حيث نجده نظم سلطة صنع القوانين أثناء فترة غيابها بل وحتى في وجودها لرئيس الجمهورية وسميت بالتشريع عن طريق الأوامر، ما من شأنه المساس بالاختصاص الأصيل للمجلس الشعبي الوطني، ويتمثل ذلك في التشريع بأوامر في المسائل العاجلة، جردت المجلس من حق مراقبة هذه الأوامر، ما يجعل لهذه الأوامر

قوة قانونية، تترتب عنها آثار قانونية، من شأنها التأثير على عمل المجلس، ذلك بفعل غياب قيود صارمة تحد من سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر.

1- التشريع بأوامر في المسائل العاجلة: نصت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بأنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في المسائل العاجلة، وذلك في حالة غياب البرلمان، ليأخذ بعدها برأي مجلس الدولة¹ والتي تعتبر بمثابة قيد على رئيس الجمهورية.

فيما يخص شغور المجلس الشعبي الوطني والذي قد يكون إما نتيجة الحل الرئاسي أو الحل الوجوبي، نتيجة مخالفته للبرنامج السياسي المسطر، أما العطل البرلمانية فهي محددة بشهرين (02)، وهي مدة كافية لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر.²

وعليه إذا مارس رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في غير هذه الحالات المذكورة أعلاه يعتبر اعتداء على حق المجلس الشعبي الوطني والغرفة الثانية في التشريع³، كما نجد مدة شغور المجلس الشعبي الوطني والمحددة بشهرين، تعتبر مدة طويلة يستطيع خلالها رئيس الجمهورية ممارسة سلطته في التشريع بأوامر، وحبذا لو كانت المدة هي شهر ذلك من أجل حماية البرلمان وعدم شلّه في ممارسة مهامه.

2- تجريد المجلس الشعبي الوطني حق المراقبة الحقيقية على الأوامر التشريعية: بالرجوع إلى نص المادة 2/142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يتضح أن البرلمان الجزائري مجرد من حق مراقبة الأوامر الرئاسية، وهو ملزم فقط إما بالموافقة

¹ أنظر المادة 142 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

² فاتح خلاف وعزيزة شبري، "سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016"،

مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد الثاني، قسم الحقوق، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، ص 111/112.

³ أمينة شعباني وفوزية شيبون، مرجع سابق، ص 76.

عليها دون مناقشتها أو تعديلها أو برفضها بعدما تعرض عليه في أول دورة له، ومن الواضح أن تلك الأوامر التي لا تلقى موافقة البرلمان تعد ملغية بنص الدستور، ولو أنه مستبعد من الناحية العملية أن يقف البرلمان في وجه إرادة الرئيس الذي خولت له النصوص الدستورية آليات هامة في مواجهة البرلمان كحق الحل وحق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي¹، عكس ما ورد في المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والتي منحت فرصة المراقبة من خلال المناقشة التي تكشف عن الملاحظات²، وتؤدي كما أشار الأستاذ "أحمد محيو" لفحص التعسف الرئاسي ومنه تكوين قناعات مؤسسة لدى البرلمانيين، حيث أن موافقة المجلس تبقى شكلية لا يمكنها أن تطبع الأوامر بصفة تشريعية هذه الأخيرة التي تكسبها الأوامر من تاريخ توقيعها من رئيس الجمهورية بعد عرضها على مجلس الوزراء³.

إن مسألة اتخاذ الأوامر الرئاسية في مجلس الوزراء⁴ لا تعيق رئيس الجمهورية في شيء، فهو يترأس مجلس الوزراء، بالإضافة إلى تبعية أعضائه لرئيس الجمهورية والمتمثلة في أن هذا الأخير يعين الوزير الأول وينهي مهامه⁵، كما يعين أعضاء الحكومة⁶.

ويمكن القول أن حق مجلس الوزراء هو حق استشاري فقط، وأن طلبه من طرف رئيس الجمهورية هو للإعلام، ولو أن اتخاذ الأوامر يمارس فعلاً في إطار مجلس الوزراء

¹ فاتح خلاف وعزيزة شبري، مرجع سابق، ص112.

² أنظر المادة 38 من دستور الجمهورية الفرنسية الصادر بتاريخ 4 أكتوبر 1958، تفحص الموقع

الإلكتروني: <https://www.constituteproject.org>.

³ الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991، ص445.

⁴ انظر المادة 142/ف4 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

⁵ انظر المادة 91/ف4 وف5 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

⁶ انظر المادة 93/ف1 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

لكان لهذا الأخير وسيلة قانونية يطرح من خلالها رأيه ويكرس له دستورياً حق إخطار المجلس الدستوري، بمعنى آخر أن رئيس الجمهورية يأخذ حصة الأسد في أعمال مجلس الوزراء وهو الوزير الأول بأمر الواقع.

وقد تكون الحكومة أحياناً وراء اتخاذ هذه الأوامر، خاصة إذا وجدت صعوبات في تمرير مشاريعها القانونية أمام البرلمان، فتقوم بسحب مبادرتها وتعرضها على رئيس الجمهورية لكي يتخذها في شكل أوامر مع احترام الإطار الزمني المحدد دستورياً¹، وهو ما من شأنه التأثير على عمل المجلس الشعبي الوطني والبرلمان ككل، مع العلم أن رئيس الجمهورية أصبح مقيد بالتشريع عن طريق الأوامر في مسائل عاجلة لا تنتظر الإبطاء وعلاوة على ذلك يتعين عليه الحصول على رأي مجلس الدولة قبل أن يشرع بأوامر.²

وبناءً على ما تقدم، يبدو أن الأوامر الرئاسية، قد جرّدت البرلمان من دوره الأساسي وحصرته في الموافقة الشكلية فقط.

3- قوة الأوامر التشريعية: منحت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التشريع لرئيس الجمهورية في جميع المسائل التي تعود للسلطة التشريعية، وهذا يعني أنه بإمكان الأوامر الصادرة عنه أن تعدل أو تلغي قوانين عضوية بالرغم من أن هذه الأخيرة تحتل مرتبة أعلى من القوانين العادية وتسمو عليها في هرم قواعد القانون في الدولة، الأمر الذي من شأنه أن ينقص من الدور التشريعي للمجلس الشعبي الوطني والغرفة الثانية في البرلمان.

¹ وليد شريط، مرجع سابق، ص 292.

² فاتح خلاف وعزيزة شبري، مرجع سابق، 113.

ونسبب ذلك أن كل من التشريعين العادي والعضوي هي قواعد قانونية مكتوبة تضعها السلطة التشريعية في حدود اختصاصاتها المبين في الدستور¹، حيث جاءت المادتين 140 و141 التي تحدد مجالات البرلمان سواء بقوانين عضوية أو عادية، ومن ثمة جاءت المادة 142 بصفة عامة ولم تستثن القوانين العضوية.

4- الآثار القانونية المترتبة عن الأوامر:

الجدير بالذكر أن ثمة إشكالية تبرز في معرفة مصير أو الآثار القانونية المترتبة عن الأوامر التي دخلت حيز النفاذ من قبل الحكومة، ذلك أن الدستور لم يحدد المدة القصوى ليبيدي فيها رأيه حول هذه الأوامر لأن رئيس الجمهورية ملزم فقط بعرضها على البرلمان وبالتالي تبقى نافذة إلى أن يبدي هذا الأخير رأيه فيها.

ومجمل القول أن المادة 142 تبقى غامضة إلى حدّ ما وأكثر من ذلك أعطت لرئيس الجمهورية المجال واسعاً دون أية قيود ردعية للحد من هذه الصلاحية مما يؤدي إلى ميل الكفة لصالح السلطة التنفيذية والتأثير على الأداء التشريعي، ضف إلى ذلك لم يسبق للبرلمان الجزائري وأن عارض الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية، خاصة وأن أعضاءه ينتمون لنفس الحزب ويتّالي إيجاد الدعم من قبل أعضاء البرلمان².

5- غياب قيود صارمة تحد من سلطة رئيس الجمهورية التشريع بأوامر: بالرغم من القيود المذكورة سابقاً للتشريع بأوامر، إلا أنه في ظل غياب قيود موضوعية وحتى شكلية صارمة على مجال التشريع بأوامر تجعل رئيس الجمهورية صاحب اختصاص تشريعي

¹ سميرة خلاف ومريم لحكيري ، الأداء التشريعي للبرلمان الجزائري في دستور 1996، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص القانون العام الداخلي، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2015/2014، ص ص 117 / 118.

² المرجع نفسه، ص 120.

أصيل مما أدى إلى ذهاب البعض إلى القول بأن السلطة التشريعية مكونة من ثلاث غرف، يشكل رئيس الجمهورية الغرفة الأولى فيها.¹

كما يعد هذا اعتداء على مجال التشريع البرلماني واستغلال بعض الظروف لممارسة الدولة وظائفها العامة ومواجهة الأوضاع والصعوبات من أجل التشريع مكان السلطة التشريعية ومن ثمة هو اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات.²

ثانياً: انفراد رئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات الدولية

يتمتع رئيس الجمهورية عبر جميع الدساتير التي عرفها النظام السياسي الجزائري بسلطة مهمة في تحديد السياسة الخارجية، حيث يقوم بتجسيد الدولة داخل البلاد وخارجها³، ولهذا خول الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة مطلقة في إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها⁴ وهو ما أكدته المادة 9/91 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁵، أما فيما يخص إجراء المفاوضات على المعاهدات: وحالياً نادراً ما يقوم رئيس الدولة بإجراء المفاوضات ويمكن أن يقوم بها الوزير الأول أو وزير الخارجية أو شخص مكلف بهذا الشأن من طرف السلطة المعنية⁶، فالمؤسس الدستوري لم يخرج عن

¹ عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 59.

² سميرة خلاف ومريم لحكيري، مرجع سابق، ص 115.

³ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة - فقها - تشريعا - القانون الدستوري للجمهورية، الطبعة الثالثة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2005، ص 81 .

⁴ فارس بابيو وبشير باكلي، مرجع سابق، ص 64.

⁵ انظر المادة 91/9 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

⁶ حمزة بن جدو، إدماج المعاهدات الدولية في القوانين الداخلية للدول، مذكرة مكملة من مقترحات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص القانون الدولي وحقوق الإنسان، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016/2017، ص 12.

القاعدة العامة المعتمدة في الدساتير، وعلى ذلك تتم مصادقته على المعاهدات ونشرها بعد استشارته للمجلس الشعبي الوطني، حيث يتم بعدها تنفيذها بعد المصادقة عليها¹.

وتعتبر المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016، أن المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية² تسمو على القانون بمجرد أن تدخل المنظومة القانونية بعد عملية نشرها وهو ما يشكل خطرا على المجلس الشعبي الوطني والغرفة الثانية في البرلمان الذي تصبح كل أحكامه المتعارضة معها غير قابلة للتطبيق³.

ونجد في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 أن المؤسس الدستوري أضاف بعض المجالات التي يجب موافقة البرلمان صراحة عليها، قبل أن يصادق رئيس الجمهورية عليها، وهي تلك المتعلقة بالاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة وهنا يتضح أن المؤسس الدستوري أكد مرة أخرى على اكتفاء البرلمان بالموافقة دون عملية الإبرام فيما يخص المعاهدات الدولية، لذلك تمر المعاهدات التي تعرض على المجلس الشعبي الوطني والغرفة الثانية في البرلمان بنفس مراحل التصديق على القوانين العادية، مما يعني سهولة إجراءات الموافقة عليها⁴، وهو ما يوضح ضعف البرلمان في تنظيم هذه المسألة.

¹ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة - أحكامه - محدداته، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 64.

² أنظر المادة 149 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

³ محمد عريوة، مرجع سابق، ص 78.

⁴ محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 258.

الفرع الثاني: حل المجلس الشعبي الوطني

رغم وجود ملامح الفصل بين السلطات في النظام السياسي الجزائري، إلا أنه لا زالت الكفة راجحة لفائدة السلطة التنفيذية، ويتضح ذلك من خلال تلك السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية الفعالة والتي تتمثل في حل المجلس الشعبي الوطني، وحسب التقاليد لا تعتبر الغرفة الثانية موضع حل رئاسي وأن تظل محل تجديد على الدوام، عكس الغرفة الأولى حيث يتم حلها بطريقتين: إما عن طريق الحل الوجوبي أو عن طريق الحل الرئاسي (أولاً)، دون وجود ضوابط حقيقية لحل المجلس الشعبي الوطني (ثانياً).

أولاً: الحل الوجوبي والرئاسي للمجلس الشعبي الوطني

نوضح معنى الحل الوجوبي، ثم الحل الرئاسي كما يلي:

1- الحل الوجوبي: ونقصد بمعنى الحل هنا حق إنهاء مدة المجلس الشعبي الوطني قبل نهاية فترته التشريعية المحددة دستورياً، يسمى الحل الوجوب كذلك بالحل التلقائي¹ وهو الذي يتقرر عند عدم موافقة المجلس على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية على التوالي²، وفقاً للمادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016، كما يمكن أن يتعرض للحل في حالة رفض

منح الثقة للحكومة³، ويستتبع في ذلك يكون الحل وزارياً⁴، ويتم بناء على طلب من رئيس الوزراء، ويكون ذلك عادة عند نشوب نزاع بين الوزراء والبرلمان⁵، ويتألي لا يتم الحل في الحالتين إلا بواسطة مرسوم رئاسي¹ أي يتدخل رئيس الدولة.

¹ عائشة دويدي، الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، 2017/2018، ص 93.

² أنظر المادة 96/ف1 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

³ أنظر المادة 98/ف5 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

⁴ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأته - أحكامه - محدداته، مرجع سابق، ص 143.

⁵ مصطفى حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، دمشق، 2005/2006، ص 336.

فيطلب من رئيس الجمهورية حينها بحل المجلس الشعبي الوطني كوسيلة غير مباشرة لاستفتاء الشعب في النزاع الذي أدى إلى سحب الثقة من الوزارة.² ما يمكن الإشارة إليه أن الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني يكون سببه رفض هذا الأخير لبرنامج عمل الحكومة المقدم أمامها للمرة الثانية وليس بناء على تدخل رئيس الدولة³

إن هذه الوسيلة الدستورية مفادها تغليب الحكومة على المجلس الشعبي الوطني فبمجرد اللجوء إلى هذه الآلية أو التلويح بها يكون رئيس الجمهورية قد ساند الحكومة التي يعد رأيها بطريقة أو بأخرى على حساب المجلس التشريعي⁴، وهو ما من شأنه التقصير من سلطته وعمله.

إن الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني في حالة إدانته لرئيس الدولة من الحالات المنعدم وقوعها، وخوفاً من وضع حد لعهد النواب وما تجلبه من امتيازات، فهم مترددون في مسألة إدانة رئيس الجمهورية⁵ وهذا ما من شأنه الضغط على المجلس وتقييده وخضوعه لسلطة رئيس الجمهورية، أما ما نستنتجه من نص المادة 98 فقرة أخيرة من التعديل الدستوري لسنة 2016 إن رئيس الجمهورية يلجأ إلى حل المجلس الشعبي

¹ عبدالله بوقفة، الدستور الجزائري نشأته - أحكامه - محدداته، مرجع سابق، ص 143.

² أشرف إبراهيم سليمان، مرجع سابق، ص 191.

³ فارس بابيو وبشير باكلي، مرجع سابق، ص 71.

⁴ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة - فقها - تشريعا، مرجع سابق، ص 159.

⁵ منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري سنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لتكملة متطلبات شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الدستوري، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013/2014، ص 194.

الوطني قبل قبوله لاستقالة الحكومة، لتجرى بعدها انتخابات تشريعية جديدة في مدة ثلاثة أشهر.¹

إن مسألة منح الثقة للحكومة، شرط جعل النواب يفكرون بعمق قبل أن يصوتوا بعدم الثقة²، حيث يصبح الأمر عليهم إجباري في منح الثقة للحكومة مخافة حل المجلس الشعبي الوطني³، والذي ينجر عنه إجراء انتخابات تشريعية جديدة قد تفرز عن أغلبية برلمانية جديدة⁴، وبالتالي فالمجلس الشعبي الوطني لا يستطيع بمفرده سحب الثقة من الحكومة لو لم يتفق مع رئيس الجمهورية، وهذا ما يضع قيِّداً وعائفاً على المجلس الشعبي الوطني في سحب الثقة من الحكومة وعجزه في قيامه بأهم عمل دستوري مخول له وهو رقابة الجهاز الحكومي وتصويبه في حال الخطأ.⁵

ومن ثمة فإن آلية الحل الوجودي والتي تظهر كوسيلة لتحقيق التوازن المؤسسي باعتبارها تمارس كمقابل للمسؤولية السياسية الحكومية ماهي إلا وسيلة ضغط على المجلس الشعبي الوطني من أجل تحمل المسؤولية الملقاة على عاتقه، وبناءً على ما سبق يمكن القول أن المجلس الشعبي الوطني فقد في الحقيقة حقه في مناقشة برنامج الحكومة والتصويت عليه، بل وحتى المسؤولية السياسية للحكومة فتحريكها يبقى أمراً صعباً⁶، لذلك نجد أن المجلس الشعبي الوطني يوافق على تصرفات الحكومة دون أن يفكر في

¹ رزيقة سكوب، دور النائب بالمجلس الشعبي الوطني بين القانون والممارسة السياسية، مذكرة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون، قسم الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر، بسكرة 2016/2015، ص 53.

² سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 155/156.

³ رزيقة سكوب، مرجع سابق، ص 53.

⁴ أحمد مراح، أثر التعديل الدستوري لسنة 2008 على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري المعمق، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2016/2015 ص 93.

⁵ رزيقة سكوب، مرجع سابق، ص 53.

⁶ أحمد مراح، مرجع سابق، ص 94.

تحريك هذه المسؤولية، وبالتالي أصبح الحل الوجوب بمثابة السيف على رقبة المجلس الشعبي الوطني.

فنستنتج مما سبق: أن الحل الوجوبي الغرض من وضعه حماية مركز رئيس الجمهورية، واستبعاد أي احتمال لسيطرة المجلس الشعبي الوطني على الحكومة عن طريق تفعيل الإجراءات التي من شأنها أن تثير مسؤولية الحكومة التي يكون رئيس الجمهورية رئيسها.

2- الحل الرئاسي: منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني متى رأى ذلك مناسبا، وذلك بموجب المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وإقدامه على هذا الإجراء الخطير يكون قد حدد الأهداف المتوخاة من وضع حد للعهد التشريعية للغرفة الأولى للبرلمان¹، والتي تسفر عن إجراء انتخابات مسبقة، وعليه نوضح السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني، الذي قد يعتبر أداة لتحكم رئيس الجمهورية في المجلس الشعبي الوطني.

أ- السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني: من خلال استقراءنا لنص المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي نصت: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني ..."²، حيث نجد هذا الحق مخول لرئيس الجمهورية دون الوزير الأول، أي أن هذه السلطة لا تخضع لأي شرط جوهري يقيد³ها، كذلك نجد أن هذه المادة قد ألزمت رئيس الجمهورية وعلى غرار المؤسس الدستوري الفرنسي باستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول بالإضافة إلى رئيس المجلس الدستوري⁴، إن هذه الاستشارة ملزمة

¹ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، دراسة مقارنة، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 251.

² انظر المادة 147 من قانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

³ أحمد مراح، مرجع سابق، ص 86.

⁴ المرجع نفسه، ص 87.

أما الرأي فهو غير ملزم بمعنى آخر تكون استشارة شكلية فقط، غير انه بنص المادة لا تحمل أي صفة إلزامية لتلك الاستشارة .

الأمر الذي يخول لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني ودون استشارة هذه الهيئات، وهنا تبرز مكانة رئيس الجمهورية في استنثائه بإجراء الحل وفرض قيده على المجلس، وتطبيقه عليه حالة مخالفته لبرنامجه السياسي ما يجعل المجلس الشعبي الوطني غير حر في ممارسة مهامه التشريعية والرقابية خوفا من إجراء الحل الرئاسي.

وبالعودة إلى التجربة الجزائرية نجد أن رئيس الجمهورية قد أقدم على حل المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 04 جانفي 1992 ودون استشارة من هذا الأخير ولا لرئيس الحكومة سابقا، مخالفا بذلك الإجراءات والأشكال المنصوص عليها دستوريا.¹

ب- الحل أداة لتحكم رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني: نعلم أن الحكومة تابعة للجهاز التنفيذي الذي يترأسه رئيس الجمهورية، إذن لا يمكن أن نتوقع وجود نزاع بين الحكومة ورئيسها، غير أن المحتمل وقوعه في النزاع هو المجلس الشعبي الوطني الذي يعادي سياسة الرئيس عن طريق نوابه، وعليه نجد المؤسس الدستوري قد منح سلطة الحل لرئيس الجمهورية من أجل التأثير على المجلس الشعبي الوطني، وهو بمثابة إضفاء الطابع الرئاسي على النظام السياسي الجزائري.²

مع الإشارة انه يمكن مع احتمالية حل المجلس الشعبي الوطني لعدة مرات متتالية في النظام السياسي الجزائري يبقى واردا، ونستدل بذلك أن المؤسس الدستوري لم يقيد هذه

¹ مفتاح عبد الجليل، "حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضبات الفاعلية وموجبات الضمان"، مجلة العلوم

الإنسانية، العدد الحادي عشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2007، ص71.

² عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية،

الجزائر، 2006، ص127.

السلطة بشروط قانونية موضوعية وجوهرية¹، هذا في حالة حدوث انتخابات رئاسية جديدة وانتخاب رئيس جمهورية جديد مؤيد للأغلبية البرلمانية، أما إذا حدث العكس فله الحق بحل المجلس الشعبي الوطني من جديد وهكذا حتى يجد الأغلبية المساندة لسياسته.

ثانيا: غياب ضوابط حقيقية لحل المجلس الشعبي الوطني

يمكن القول بأن آلية الحل أخطر وسيلة تمتلكها السلطة التنفيذية تهدد استقرار المجلس الشعبي الوطني، بل وتنتهي مدته النيابية حتى قبل نهاية عهده، الأمر الذي يحتم إجراء انتخابات تشريعية قبل موعدها، ونظراً لخطورة هذه الآلية فإن المشرع الجزائري لم يحطه بأي ضمانات من شأنها الحد من تعسف السلطة التنفيذية في استعمالها ضد البرلمان فغياب تسبب قرار الحل، وارتباطه برئيس الجمهورية دون استشارة هيئات أخرى، كذلك طول مدة إجراءات انتخابات تشريعية بعد الحل، وغياب الطعن في قرار الحل كل هذا من شأنه التأثير على المجلس الشعبي الوطني والبرلمان ككل، وعليه نوضح:

1- غياب تسبب قرار الحل: حل المجلس الشعبي الوطني من الآليات المخولة لرئيس الجمهورية، يمارسها متى رأى بأن المجلس يسير في اتجاه لا يلاءم برنامجه السياسي ، وما يلاحظ أن المؤسس الدستوري لم ينص على ضرورة تسبب قرار الحل بالنظر إلى أهمية التسبب وخطورة الحل²، تاركا السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية الذي يمكن أن يتعسف في استعمال هذه الآلية، كذلك غياب نشر قرار الحل في وسائل الإعلام وذلك من أجل إعلام الجمهور وتأكده من عملية الحل، حفاظا على المصلحة العامة .

2- ارتباط قرار الحل برئيس الجمهورية دون استشارة هيئات معينة: ألزم المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية باستشارة كل من رئيس المجلس الشعبي، الوطني

¹ محمد أومايوف، مرجع سابق، ص195.

² أمينة شعباني وفوزية شيبون، مرجع سابق، ص63.

ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول بالإضافة إلى رئيس المجلس الدستوري¹، هذه الاستشارة ملزمة لكن الرأي فهو غير ملزم، بمعنى آخر تكون استشارة شكلية فقط، غير ملزم للرئيس.

الأمر الذي يخول لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني ودون استشارة هذه الهيئات المذكورة، إذ تبرز مكانة رئيس الجمهورية في استنثائه بإجراء الحل وفرض قيده على المجلس الشعبي الوطني²، وتطبيقه عليه حالة مخالفته لبرنامج السياسي ما يجعل هذا الأخير غير حر في ممارسة مهامه التشريعية والرقابية خوفا من إجراء الحل الرئاسي، كما يعاب كذلك على صيغة هذا النص كونه يفتقد لصيغة الأمر ما من شأنه جعل الاستشارة ذات قيمة قانونية لها صفة الإلزام.³

3- طول مدة إجراء انتخابات بعد إجراء الحل: إن المدة المذكورة في المادة 2/147 السالف ذكرها المحددة بثلاثة أشهر، مرتبطة بتنظيم انتخابات تشريعية مسبقة بعد حل المجلس الشعبي الوطني⁴ يعاب عليها هذه المدة أنها طويلة جدا بالنظر لأهمية وجود المجلس الشعبي الوطني والتي تؤثر عليه سلبيًا في أداء مهامه المخولة له فكان من الأحسن على المشرع الجزائري أن يأخذ بالتجربة الفرنسية في هذا المجال الذي ينظم وفق دستوره هذه المدة بأنها لا تقل عن 20 يومًا ولا تزيد عن 40 يومًا بعد قرار حل الجمعية الوطنية⁵، وذلك يمكن رئيس الجمهورية من اللجوء إلى التشريع بأوامر.

¹ أحمد مراح، مرجع سابق، ص 87.

² انظر المادة 2/147 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

³ أمينة شعباني وفوزية شيبون، مرجع سابق، ص 63.

⁴ أحمد بركات، مرجع سابق، ص 103.

⁵ نصت المادة 12/2 من دستور الجمهورية الفرنسية الصادر سنة 1958 على أنه: "تجرى انتخابات عامة خلال مدة لا تقل عن عشرين يومًا ولا تزيد عن أربعين يومًا بعد حل الجمعية الوطنية".

ما يمكن الإشارة إليه كذلك أن المؤسس الدستوري لم يتكلم صراحة على أحكام هذه الانتخابات التشريعية المسبقة، كما انه لم يتعرض لأي إشارة فيما يخص المجلس المنحل في حالة عدم إجراء رئيس الجمهورية لهذه الانتخابات التشريعية خلال الفترة المحددة دستورياً وهو ما يفسر حالة التهميش واللامبالاة التي يؤول إليها المجلس الشعبي الوطني جراء حله باعتباره ممثل الشعب داخل البرلمان، إذ يمكن اعتبار هذه الحالة من بين تلك التي تؤثر وتحد من عمله واختصاصه التشريعي والرقابي.

4- غياب الطعن في قرار الحل: من المسلم به أن القرارات تكون قابلة للطعن وفق آجال هي محددة وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 أمام الجهات الإدارية أو القضائية¹، وبما أن حل المجلس الشعبي الوطني يكون بموجب قرار صادر من رئيس الجمهورية فله حق الطعن في هذا القرار إذا كان هناك تعسف في استعمال السلطة أمام الجهة المختصة خلال مدة معينة²، وبما أن رئيس الجمهورية شخص طبيعي يمكن أن يصيب كما يمكن أن يخطئ في ممارسة سلطاته، لدى كان من الواجب على المشرع الجزائري أن يضع قيوداً على ممارسة آلية حل المجلس الشعبي الوطني، منها الطعن في هذا القرار.

¹ قانون رقم 09/08 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق لـ 25 فبراير سنة 2008 ، يتضمن ق إ م إ.

² أمينة شعباني وفوزية شيبون، مرجع سابق، ص 64.

الفصل الثاني:

معوقات الدور الرقابي للمجلس

الشعبي الوطني

إذا كانت العلاقة الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني والسلطة التنفيذية في المجال التشريعي كما رأينا سابقاً تطراً عليها العديد من القيود وذلك من خلال تركيز العمل التشريعي بيد الحكومة، خاصة رئيس الجمهورية معلنة بذلك التطبيق الضيق لمبدأ الفصل بين السلطات مع تعدد الوظائف في نظام الأغلبية البرلمانية المسيطرة، فإننا نتساءل إن كان بإمكان المجلس الشعبي الوطني التخلص من هذه العراقيل التي يواجهها في ممارسة دوره الرقابي والوقوف موقف النّد اتجاه الحكومة لرقابة نشاطها؟

تكمّن أهمية رقابة المجلس الشعبي الوطني لعمل الحكومة في كونها أحد أهم الوسائل الرقابية في مواجهة السلطة التنفيذية والتي لا يمكن الاستغناء عنها.

لهذا منح المؤسس الدستوري الجزائري للمجلس الشعبي الوطني الدور الرقابي على عمل الحكومة، وذلك بموجب وسائل رقابية تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2016، غير أن هذه الوسائل الرقابية ترد عليها جملة من العراقيل تحول دون فعاليتها في مراقبة عمل الحكومة حيث تم تنظيمها وفق آليات غير مرتبة لمسؤولية الحكومة (مبحث أول)، وآليات ترتب المسؤولية السياسية للحكومة (مبحث ثان).

المبحث الأول: الآليات الرقابية الغير مرتبة لمسؤولية الحكومة.

يعترف النظام الجزائري بمبدأ التعددية الحزبية، كما يعترف بوسائل الرقابة السياسية التي يملكها البرلمان ومنها وسائل الرقابة التي لا تثير مسؤولية الحكومة وهي آليات يستقي منها أعضاء البرلمان المعلومات حول عمل الحكومة، حيث أن هذه الوسائل تمكن المجلس الشعبي الوطني من تطبيق رقابة دائمة ومستمرة، تتمثل هذه الوسائل في آلية السؤال (مطلب أول)، وآليات الاستجواب ولجان التحقيق (مطلب ثان).

المطلب الأول: آلية توجيه الأسئلة.

يعتبر السؤال البرلماني من الوسائل الرقابية المخولة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني لمواجهة الحكومة، بهدف لفت نظر هذه الأخيرة أو الحصول على معلومة جديدة. لكن هذه الآلية تخضع لنظام إجرائي (فرع أول) حتى تمارس بالطرق القانونية، غير أن ممارسة آلية السؤال تواجهها بعض العوائق (فرع ثان) تحول دون جعله كآلية رقابية فعالة.

الفرع الأول: النظام الإجرائي لآلية السؤال.

يختلف مفهوم السؤال كآلية رقابية لأعمال الحكومة عن غيره من الآليات الأخرى (أولاً)، كما أن استخدام هذه الآلية يخضع لمجموعة من الشروط والإجراءات (ثانياً)

أولاً: اختلاف السؤال كآلية رقابية لأعمال الحكومة عن غيره من الآليات الأخرى

تعد الأسئلة وسيلة إعلامية ورقابية للنواب حول تصرفات الحكومة، حيث يطلب النائب من الوزير تقديم توضيحات حول نقطة أو موضوع معين¹، حيث نجد البعض يعرف الأسئلة البرلمانية على أنها تعد بمثابة فعل أو تصرف بموجبه يقوم نائب بطلب توضيحات من وزير وذلك حول نقطة معينة²، كما يعرف أيضاً بأنه استيضاح عن أمر من الأمور المتعلقة بأعمال الوزارات أو المصالح أو المؤسسات الحكومية بما في ذلك الاستفهام عن أمر يجهله العنصر أو التحقيق من حصول واقعة وصل عليها إليه الاستفهام عن نية الحكومة في أمر من الأمور³، لهذا يعتبر السؤال من الوسائل الرقابية التي يستخدمها البرلمانيون في مراقبة السلطة التنفيذية⁴.

في عرضنا الكلاسيكي سنذكر بأن مبدأ السؤال من إحياء الفكر البريطاني⁵، فكان ذا معنى واعتبار، حيث اعتمد كمبدأ من قبل دساتير الدولة، لأن السؤال بات وسيلة دستورية ناجعة تسوى عم طريق التوترات المثارة للجدل بين البرلمان والهيئة التنفيذية¹.

¹ مراد بلقالم ، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري، دراسة مقارنة، دار الوفاء لنديا الطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2009، ص 222.

²Michel Tmeller, Les questions instrumentales de contrôle parlementaire, Librairie générale de droit jurisprudence, Paris, 1964, p 43.

³ علي يحيى صادق أحمد، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة)، المكتب الجامعي للحديث، الاسكندرية، مصر، 2008، ص 49.

⁴ إن أغلب التعريفات سارت على درب أن السؤال هو الإجراء الذي يباشره عضو البرلمان ويوجهه إلى الوزير المختص بموضوع السؤال قصد الاستشعار عن أمر يجهله العضو، وللتوضيح أكثر، أنظر: وليد شريط، مرجع سابق، ص 319-320.

⁵ رايح شامي وعبد الله حمو، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 117.

بالرجوع إلى النظام الدستوري الجزائري في مادته 152 من تعديل 2016 نجدها تنص: "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة"²، بمعنى أن الدستور قد منح إمكانية طرح الأسئلة بنوعيتها لأعضاء البرلمان كمبدأ دستوري، في حين نجد القانون العضوي رقم 12/16 قد نص عن الأسئلة الشفوية والكتابية في مواده من 69 إلى 76، نص فيها عن شروط وإجراءات طرح الأسئلة.

ومنه نوضح معنى السؤال الشفوي، ثم المعنى الكتابي للسؤال³.

1-السؤال الشفوي: يعتبر الصورة الأولى من الأسئلة، فهي أقدم الصور التي عرفتھا المجالس النيابية⁴، ولا يتعدى السؤال الشفوي عادة كلا من عضو البرلمان مقدم السؤال والطرف الخاضع للرقابة من الحكومة، أي لا يترتب على السؤال دخول شخص ثالث في النقاش، فهو بمثابة رد على ما يجهله العضو أو لفت نظر الحكومة لأمر ما، إذ يتطلب السؤال الشفوي حضور الوزير المسؤول أمام البرلمان للإجابة عن الأسئلة الموجه إليه شفاهاة بخلاف الأسئلة الكتابية⁵، فهي تطرح شفاهاة وتم الإجابة عنها شفاهاة.

ويستعمل النواب هذا النوع من الأسئلة من أجل عرض مشاكل ناخبيهم وشكواهم من الدوائر الحكومية المختلفة وتعريفها للحكومة، كما تهدف هذه الأسئلة إلى حمل الوزراء

¹ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 379.

² انظر المادة 152 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

³ انظر المادة 69 من القانون العضوي رقم 12/16، المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

⁴ إسماعيل صعصاع البدري، "التنظيم القانوني للسؤال البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة تحليلية)"، مجلة الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول، 2017، ص 25.

⁵ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 305.

أعضاء الحكومة على تحديد مواقفهم اتجاه بعض القضايا الهامة والتي تكون مطروحة على الساحة السياسية.

2- السؤال الكتابي: ويقصد بها طلب معلومات من قبل برلماني إلى عضو من أعضاء الحكومة الذي يتوجب عليه أن يرد عليها ضمن مهلة محددة تكون طويلة نسبيا كما يكون الرد عليها كتابة¹.

يعتبر هذا النوع من الأسئلة بمثابة مصدر للمعلومات من أجل حل المسائل العديدة التي تعرض من قبل ناخبهم، في المقابل تلك الإجابات التي تقدم من طرف أعضاء الحكومة لا تعد قرارات إدارية قابلة للطعن أمام القضاء².

ثانيا: شروط وإجراءات طرح الأسئلة:

إذا كان المؤسس الدستوري قد منح لنواب المجلس الشعبي الوطني حق طرح الأسئلة، فإن ممارستها تخضع لجملة من الشروط والإجراءات القانونية:

1- شروط طرح الأسئلة:

نصت المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على حق كل عضو داخل البرلمان بطرح الأسئلة على الوزارة، غير أن هذا الحق يخضع لشروط شكلية أخرى موضوعية.

أ- الشروط الشكلية: ومن بين هذه الشروط:

- أن يكون مكتوبا.
- أن يقدمه عضو من البرلمان.
- أن يتم توجيهه إلى الوزير المختص حتى تتم الإجابة عليه¹.

¹ خديجة أولاد الحاج يوسف، مرجع سابق، ص 68.

² المرجع نفسه، ص 68.

بقراءة نص المادة 70 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم عمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، تبين أن إيداع السؤال الشفوي يكون من قبل صاحبه إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وإرساله فوراً من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة إلى الوزير الأول.

أما عن الأسئلة الكتابية فباستقراء نص المادة 73 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر نجدها نصت على أنه يتم إيداعها بنفس الإجراءات سألها الذكر لإيداع الأسئلة الشفوية، مع تدوين السؤال في سجل خاص لمجرد تقديمه، لينشر بعدها في ظرف عشرين يوماً من تاريخ إيداعه في جريدة مداوات المجلس².

أما عن تقديم السؤال من عضو البرلمان، نجد أن المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016، قد نصت على أن حق طرح السؤال مرتبط بالعضو داخل البرلمان بغرفتيه على أي عضو في الحكومة، ومنه هذا الحق مقتصر على الأعضاء المنتخبين فقط، دون موظفي وإطارات العمل داخل المجلس الشعبي الوطني³. كما يشترط أن يوقع السؤال من طرف نائب واحد⁴، أي عدم تقديمه إلا من عضو واحد.

فيما يخص تقديم السؤال إلى الوزير المختص، فيتعين على البرلماني أن يتوجه بسؤال واحد لا أكثر إلى وزير واحد فقط يكون مختصاً، وتحت طائلة رفضه، بالرغم من أن المشرع

¹ أحمد صراح، مرجع سابق، ص 99.

² عبد الله يوقة، الدستور الجزائري نشأته-أحكامه-محدداته، مرجع سابق، ص 130.

³ أحمد مراح، مرجع سابق، ص 102.

⁴ محمد الخطيب سعدي، العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي اللاذقية، 2008، ص 105.

لم يبين هذا صراحة ولا حتى النظام الداخلي للبرلمان، عكس التجربة البرلمانية الفرنسية التي أقرت جمع السؤال الواحد بين إجابة أكثر من وزير¹.

ب- **الشروط الموضوعية:** إلى جانب الشروط الشكلية التي فرضها القانون على نواب المجلس الشعبي الوطني في توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة، هناك شروط موضوعية يجب الخضوع لها وهي:

أن يكون السؤال في أمر من الأمور ذات الأهمية العامة²، أي سؤال متعلق بموضوعات تخص الوطن ككل والمصلحة العامة باعتبار عضو البرلمان هو ممثل الشعب والأمة، إذ لا يجب أن ينص هذا السؤال على شيء خاص به أو بفرد معين وإلا خرج هذا السؤال عن وظيفته الرقابية³.

هذا الشرط غير منظم بنص صريح في النظام الدستوري الجزائري، على عكس النظام الدستوري المصري، حيث نصت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أنه لا يجوز السؤال إلا من عضو واحد، ويجب أن يكون في أمر مهم وليس مصلحي أو شخصي⁴.

من الشروط كذلك خلو السؤال من العبارات النابية⁵، وألا يكون توجيه السؤال يشتمل على ذكر أشخاص أو المساس بهم خاليا من التعليق والآراء الخاصة⁶ أو تمس الوزير المقصود والموجه إليه السؤال، مثل هذا الشرط نجده منصوص عليه في لائحة مجلس

¹ إيمان الغربي، مرجع سابق، ص 174.

² دنيا بوسالم، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2007، ص 104.

³ أحمد مراح، مرجع سابق، ص 105.

⁴ المادة 181/ف1 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المؤرخة في 16 أكتوبر سنة 1979، والمعدلة يوم 23 فيفري 2008، تفحص الموقع الإلكتروني: <http://www.plc/menu-plc/trtbBtrImtn> تاريخ الزيارة 18 أبريل 2010

⁵ وليد شريط، مرجع سابق، ص 324.

⁶ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأته-أحكامه-محدداته، مرجع سابق، ص 132.

النواب المصري لعام 1979 باستعمالها لجملة «أن يكون خاليا من العبارات غير اللائقة»¹. على عكس النظام الدستوري الجزائري إذ لم ينص صراحة على هذا الشرط، كذلك أن يكون السؤال قائما إلى غاية الإجابة عنه أي يجب ألا يكون قد تنازل عنه النائب السائل صراحة، عن طريق سحب السؤال، أو تخلي هذا النائب عن منصبه باستقالته صراحة².

2- إجراءات طرح الأسئلة: التعديل الدستوري لسنة 2016، يتضح أن السؤال البرلماني يودع من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني³، وهو ما نجده مكرس عمليا بموجب القانون رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وتخضع مناقشة السؤال لعدة مبادئ أساسية، تتمثل في قيام رئيس مجلس النواب بتوجيه السؤال إلى الوزير المختص، ومن ثم يجب على هذا الأخير الإجابة على السؤال كتابة خلال مدة أقصاها (30) ثلاثين يوما⁴، وعلى رئيس مجلس النواب أن يبلغ الجواب إلى مقدم السؤال⁵، ليُدْرَج بعدها السؤال والجواب في جدول أعمال أول جلسة مخصصة للأسئلة ومناقشتها والتي تعد أمر ضروري ولازما⁶، ليتم بعدها الإجابة عن السؤال، وأبرز ما تبرزه

¹ المادة 181/ف1 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، مرجع سابق.

² أحمد مراح، مرجع سابق، ص 107.

³ فيصل شطناوي، وسائل "الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2009/2003)"، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، كلية الدراسات القانونية، جامعة جدارا، الأردن، مجلد 25 (9)، 2011، ص 2354.

⁴ انظر المادة 74 من القانون رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

⁵ فيصل شطناوي، مرجع سابق، ص 2354.

⁶ وفاء أحلام شتاتحة، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، أطروحة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر-1، 2012/2013، ص 252.

هذه الإجابة من حقوق العضو المسؤول: الحق في رفض الإجابة وفي طلب تأجيلها وأخيرا الحق في الإنابة فيها¹.

الفرع الثاني: معوقات السؤال كآلية رقابية.

مما لا شك فيه أن نجاح آلية الأسئلة في تحقيق هدفها المنشود يتوقف على التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فيما بينها، لكن هناك ما يفقد هذه الآلية فعاليتها، كافتقارها للجانب الردعي (أولا)، أو عمومية الرد الحكومي (ثانيا)، أو سلبية الأداء النيابي وغياب كفاءة النواب وضعف مستواهم العلمي يؤثر على فاعلية آلية السؤال (ثالثا)، إضافة إلى غياب الوزراء عن حضور الجلسات المخصصة للإجابة (رابعا)

أولا: افتقار الجانب الردعي:

إن أهم ما يميز المواد ذات العلاقة بآلية السؤال سواء من خلال المعالجة الدستورية أو التشريعية ورودها في غير الباب المخصص للرقابة²، مما يشكك في هذه الآلية واعتبارها كآلية رقابية، بالإضافة إلى عدم الدقة وخضوعها في العديد من الأحيان وهو ما ينتج عنه فراغ تستغله الحكومة وتتخذة ملاذا للتملص من الإجابة عن السؤال، كما هو حال وزارتي الدفاع والبيئة والداخلية مثلا³، والتي كانت محل انتقادات من طرف بعض نواب المعارضة لحركة الإصلاح التي صرح ممثلوها بأن تلك التصرفات تعد استعلاء على النواب وخرقا للدستور والقانون، ومن بين هذه الانتقادات:

¹ يقصد بالحق في "الإنابة" بشكل عام، المرحلة المؤقتة وذلك في حالة غياب المؤهل قانونا، على أن تكون محددة المدة وللتوضيح أكثر، انظر: وليد شريط، مرجع سابق، ص 335.

² وفاء أحلام شتاتحة، مرجع سابق، ص 253.

³ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 181.

1- قصور النصوص القانونية المنظمة لآلية السؤال: عدم دقة النصوص القانونية المتعلقة بالسؤال¹، الأمر الذي يجعل الحكومة تتملص منه بسبب الفراغ القانوني للنص ومثال ذلك عدم تحديد مدة بين تاريخ إيداع السؤال الشفوي لدى مكتب الغرفة المعنية وتاريخ الإجابة عليه ومناقشته، ما من شأنه التأثير على السؤال فيسقط بتجاوزه للأحداث. المشرع أبقى على حق النواب في طرح الأسئلة بنوعيتها وهذا بالطبع بغية الاستعلام والاستيضاح دون أية نتيجة تذكر ما عدا ما تعلق منه بوظائفه الأساسية من أنه وسيلة إعلام²، أما ما تعلق منه بإمكانية إسقاط الحكومة فهي مستحيلة، ما يفيد أن هذه الآلية ضعيفة وعديمة الآثار القانونية، ما عدا بأهميتها السياسية وقدرتها على التأثير على الرأي العام³، ضف إلى ذلك انعدام الآثار القانونية التي تترتب على الأجوبة غير المقنعة فيما يخص الأسئلة (الشفوية أو الكتابية)، إذ اكتفى بالنص على فتح مناقشة والتعقيب من طرف عضو المجلس دون إمكانية إصدار أي لائحة⁴، قد تقيم المسؤولية الفردية أو الجماعية للحكومة⁵.

ففي الوقت الذي يعتبر فيه ممارسة النواب للأسئلة حق مقرر دستورا، غير أنه لا يوجد ما يجبر الحكومة على احترام هذا الحق بتقديم إجابة واقعية شافية ومزيلة لكل غموض

¹ فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الأول، السلطات الثلاث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 275.

² عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأته - أحكامه - محدثاته، مرجع سابق، ص 132.

³ إيمان الغري، مرجع سابق، ص 193.

⁴ وليد شريط، مرجع سابق، ص 345.

⁵ بلال بن دباش وشرف الدين سبع، مرجع سابق، ص 92.

يثير السؤال وفي الوقت المقرر لذلك¹، إذ يمكن أن نصف هذه الآلية (السؤال) بأنه عمل عقيم يمارسه نواب المجلس الشعبي الوطني².

2- إمكانية المماثلة في الرد عن الأسئلة المقدمة: لما جاء نص المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجده قد ألزم الحكومة وأعضاؤها بالإجابة في آجال معينة على أسئلة النواب في البرلمان، غير أن هذا الإلزام لم يلق إلا الخرق والتجاوز من الحكومة. فتتجج هذه الأخيرة يجمع المعلومات للإجابة عن الأسئلة المطروحة ما من شأنه التأخير في الإجابة فتؤدي إلى إفراغ وفقدان السؤال لأهميته ويتجاوز الزمن وبالتالي تغير ظروف طرحه عن ظروف الإجابة عليه فتسقط فاعليته من جهة، ومن جهة أخرى تسقط أهمية الإجابة عليه.

ضف إلى ذلك سكوت النص القانوني وعدم تطرقها للجزاء القانوني حالة عدم الرد أو التأخر فيه يعد بمثابة المنعرج الذي يجعل من السؤال يتحول من آلية رقابية إلى رقابية إلى آلية رقابية إلى آلية إعلامية.

ولعل السبب في هذا الخرق والتجاوز من الحكومة وأعضاءها يعود بدرجة أولى إلى غياب النص القانوني المرتب لجزاء التأخر في الإجابة على أسئلة النواب البرلمانين. أما عن ممارسة النواب في الجزائر لآلية السؤال قد أثبتت وفي كثير من الأحيان تأخر الحكومة في الإجابة عن هذه الأسئلة³، حيث سبق وأن صرح رئيس الحكومة سابقا وفي إحدى الجلسات المخصصة للأسئلة «أن سبب تأخر الحكومة في الرد اللائق على

¹ وفاء أحلام شتاتحة، مرجع سابق، ص 254.

² المرجع نفسه، ص 254.

³ دنيا بوسالم، مرجع سابق، ص 260.

أسئلة النواب يعود لمعالجة تحديد الأعمال اليومية الملزمة، وترثها في تحضير الأجوبة اللائقة لهذا المقام الموقر»¹.

كما أن غياب وسيلة السؤال الاستعجالي جعل بعض الأسئلة الشفوية عديمة الجدوى مما أثر في حق عضو البرلمان في الاطلاع على الإجراءات المتخذة لمعالجة المشكل المطروح في حينه²، مما دفع بالنواب إلى تبني هذا النوع من الأسئلة، لتفادي موت السؤال لتجاوز إحداثه واحترام الأولويات في مواضيع الأسئلة المطروحة³.

كذلك نجد مسألة الاحتجاج البرلماني تتمحور حول التخلف في الإجابة عن السؤال أو التأخير فيها من طرف الوزراء، الأمر الذي جعل النواب يلجؤون لإعادة طرح أسئلتهم إلحاحا منهم في الحصول على الإجابة وهذا ما من شأنه أن يمس بالعمل الرقابي ومدى فاعليته⁴ ضف إلى ذلك غياب الآلية القانونية لمعالجة قضية عدم الإجابة أو التأخير فيها في الأجل المحدد دستوريا، فيأتي الرد أحيانا كتابة ولا يرد شفاهة باعتبار عدم إمكان الرد مرتين على سؤال واحد⁵، ويفقد البرلمان حقه في مباشرة الرقابة والاستعلام على عمل الحكومة في مختلف أوجهه⁶.

ثانيا: عمومية الرد الحكومي.

السؤال البرلماني المقدم للحكومة عادة ما يتم الجواب عليه، افتقاره البيانات والمعلومات الكافية عن الموضوعات محل السؤال عند ردهم على ضوء المجلس الشعبي الوطني

¹ الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 49 بتاريخ 09/02/1998، ص 28.

² العيد عاشوري، مرجع سابق.

³ وفاء أحلام شتاتحة، مرجع سابق، ص 261/260.

⁴ عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 63.

⁵ العيد عاشوري، مرجع سابق.

⁶ المرجع نفسه، ص 63.

السائل¹، ما يبرز العمومية الشكلية والسطحية وعدم الدقة في عرض المعلومة، ما يوحي انعدام الجهد المبذول من أجل تقديم رد فعلي للسؤال المطروح، فتكون إجابة من أجل الإجابة فقط، أو تقديم إجابة من أجل عدم الوقوع في انعدامها.

ونستدل بتعبير النائب محمد شهرة عن استيائه عقب رد السيد وزير الصناعات وإعادة الهيكلة على سؤال موجه إليه بقوله: «إننا سئمنا من هذه الأجوبة الخشبية الشكلية، نحن نطرح أسئلة مصيرية بالنسبة للمواطن فيأتي السادة الوزراء بإجابات عابرة مبنية تقريبا عن احتمالات مستقبلية»².

ونوضح كذلك مقومات الرد الحكومي، وعائق انعدام الرد الحكومي :

1- مقومات الرد الحكومي: بالرجوع إلى ما أكد عليه السيد عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة (سابقا) بمناسبة افتتاح دورة الخريف 2002 أن: استعمال آلية السؤال الاستعمال الأنسب من شأنه أن يعطي أعمال المؤسسات الدستورية للبلاد المصادقية لأنه يوفر لها الشفافية التي يطالب بها المواطن والمسؤول³، فالأصل أن يظفر السؤال المقدم بالإجابة عليه⁴ لأنه يشكل أحد أهم العناصر الأساسية التي تتمحور حولها العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو أحد مظاهر التعاون بين البرلمان والحكومة، وأحد الطرق التي تنشئ الحوار بينها⁵، ذلك أن الغاية من طرح السؤال تمكن النائب عن نقل انشغالات

¹ فيصل شطناوي، مرجع سابق، ص 2356.

² الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107 بتاريخ 1998/12/12، ص 19.

³ مجلة مجلس الأمة، العدد 07 جانفي 2003، ص 07.

⁴ وفاء أحلام شتاتحة، مرجع سابق، ص 254.

⁵ نبيلة لدرع، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، أطروحة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر -1-، 2012/2013، ص 191.

ناخبه، وتتوبر عضو الحكومة المعني بحالة قطاعه وأدق التفاصيل عنه والتي لن يستطيع الوصول إليها حتى ولو استعمل أي جهة أو قناة أخرى¹.

لقد تناول المشرع الجزائري الأسئلة البرلمانية كآلية رقابية في مواجهة الحكومة ولم يمنحها الفعالية اللازمة لذلك، ثم إن الممارسة العملية لهذه الآلية لم تعكس هذه الوظيفة العامة للسؤال ولم تبرهن على فعاليته إذ لا يزال مجرد وسيلة إعلامية لا ترقى بعد إلى درجة التأثير في توجيهات الحكومة وإحاطتها برقابة جدية²، وهو ما يبرز مرة أخرى محدودية وضعف هذه الآلية الرقابية المتمثلة في السؤال البرلماني.

2- انعدام الرد الحكومي: إن مسألة انعدام الرد الحكومي على ما طرحه النواب من أسئلة هو عدم وجود ما يلزمها بحتمية الرد على هذه الأسئلة بنوعها، يترجم عدم الأهمية واللامبالاة من الحكومة تجاه هذه الأسئلة، أو هذه الآلية مؤكدا عدم جدواها وفعاليتها كآلية رقابية.

علما أن القانون رخص للحكومة التأجيل وليس عدم الرد في الإجابة على الأسئلة التي تتعلق بقضايا الدولة الحيوية، الأمر الذي جعل الكثير من النواب يتأثرون معنويا وتدمرهم جراء تدرع الحكومة وفي كل مرة تتغذى وراء هذه الحجية من أجل التهرب عن الإجابة لأسئلة النواب المطروحة عليها، حيث سبق وأن صرح أحد النواب (لخضر لسهل) حول «إذا لم يكن بإمكان النائب طرح أسئلة في هذه المجالات فلا أدري ما بقي ليسأل عنه

¹ إيمان الغري، مرجع سابق، ص 191.

² عقيلة خرابشي، مرجع سابق، ص 140.

سيصبح في الإمكان ربط أي سؤال بأمن الدولة وتكليفه مع التملص من الإجابة عن أسئلة النواب¹.

غير أن الأمر الواقعي يتمثل في تهرب الحكومة عن الإجابة من هذه الأسئلة² ودون أن تكون لها أي علاقة مع مصالح البلاد الحيوية كما تزعم³.

إذن يمكن القول أن مسألة طرح الأسئلة البرلمانية في الجزائر لا تتعدى نتائجها إحدى الطريقتين، فربما تكون هناك إجابة عن السؤال المطروح لكن طريقة الرد لا تنال رضى طارح السؤال، وذلك بعدم التطرق للنقاط الجوهرية التي تضمنها السؤال، تتبعها إجابة سطحية مطولة لا تمس جوهر الموضوع، ما يدخلها في شكلية الإجابة فقط. وربما لا يرد الوزير المسؤول أصلا على السؤال المقدم إليه لأي سبب كان⁴، وهذا ما من شأنه التأثير السلبي على أداء ومعنويات البرلماني، الذي يبقى عاجزا أو مارس وسيلة دستورية وقانونية تمكنه⁵ من الوقوف أمام هذه المبالاة والاستخفاف من السلطة التنفيذية، حتى أنه لا يمكنه أمام هذا الاختراق الصارخ وعدم احترام السلطة التنفيذية للمواد الدستورية أن بخطر المجلس الدستوري في حالة انعدام المشروعية⁶، ونعطي مثلا على هذا يعود لقول النائب فيلالي عويني: «بأن بعض الوزراء يرفضون النزول إلى البرلمان للإجابة على أسئلة النواب التي

¹ الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107 بتاريخ 12/12/1998، ص 19، منشورة على الموقع الإلكتروني: www.apn.dzsplus/arsjournal-officiel.

² وجه النواب خلال الفترات التشريعية الثلاثة 2002/1997 و 2007/2002 و 2012/2007 أسئلة شفوية وكتابية مرتبة على التوالي: 1/500 و 703 سؤالا، 2/561 و 951 سؤالا، 3/713 و 881 سؤالا.

ففي الفترة 01 الأسئلة المجاب عنها 351 و 616 سؤالا، وبقي بدون إجابة 87 و 82 سؤالا، وللتوضيح أكثر، انظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 177.

³ فيصل شطناوي، مرجع سابق، ص 2356.

⁴ رزيقة سكوب، مرجع سابق، ص 102.

⁵ وليد شريط، مرجع سابق، ص 345.

⁶ وفاء أحلام شتاتحة، مرجع سابق، ص 257.

همّ على طرحه أكثر من 03 سنوات (الفترة التشريعية 2007/2012) واصفا هذا التصرف بدوس الوزارة على الدستور وقوانين الجمهورية...»¹.

تفاديا بهذا الوضع ومن أجل معالجة ووقف كل تمرد وتجاوز للحكومة أوجدت الجمعية الوطنية الفرنسية 1994 ما يسمى بالأسئلة المشار إليها: «les questions signalisé» بحيث يحول لكل مجموعة².

بالنسبة لتلك الأسئلة التي لم يتم الرد عليها الحق في أن تختار 10 منها ثم تمنح للوزير المعني الرد عليها إجمالا في مدة 10 أيام³، فنستنتج من هذا أن آلية السؤال في النظام الفرنسي لها تأثير واضح عكس النظام الجزائري إذ تعتبر في فرنسا الطريقة البناءة في لتحاور، إذ تساهم وتساعد في تفعيل الرقابة على السلطة التنفيذية وفق جلسة مخصصة للإجابة عليها⁴.

ثالثا: تأثير سلبية الأداء النيابي وغياب الكفاءة على فاعلية آلية السؤال

عيب التشكيلة البشرية للمجلس الشعبي الوطني فتهرب بعض النواب من استعمال آلية السؤال نتيجة فشلهم في أداء واجبهم التمثيلي، وهو ما يؤكد بالأساس عدم كفاءة هؤلاء النواب ومستواهم العلمي الذي يؤهلهم إلى ممارسة هذه الآلية الرقابية (السؤال)، والبرلمان الجزائري يضم بعض النواب من شرائح مختلفة في المجتمع: منهم الذين لا يفقهون أي شيء في مجال القانون⁵، فيوجهون انتقادات للحكومة وعملها دون أن يكون لهم أدنى إلمام بتقنيات

¹ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 182.

² وفاء أحلام شتاتحة، مرجع سابق، ص 257.

³ المرجع نفسه، ص 257.

⁴ خير إله برون، الوسيط في القانون الدستوري الإيراني (السلطة التشريعية والمؤسسات الدستورية)، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص 394.

⁵ أمينة شعباني وفوزية شبيون، مرجع سابق، ص 55.

العمل التنفيذي، ودون تعزيز معلوماتهم البسيطة بإحصائيات ودراسات متخصصة، ومن خلال تغطية وسائل الاتصال (تلفزيون، الإذاعة والصحف)، لأنشطة أعضاء البرلمان ومدخلاتهم، تبدو درجة الاستيعاب متفاوتة بينهم، نظرا لتفاوت المستوى الثقافي لديهم وتكوينهم وخبرتهم، لذا فهم بحاجة إلى تنمية قدراتهم¹.

إن عدم استيعاب نواب المجلس الشعبي الوطني لآلية السؤال لمضامينها وأبعادها أثر سلبا على الجانب الرقابي في هذا المجال².

كذلك من بين العوائق التي تحول دون ممارسة آلية السؤال بشكل فعال، عدم تقديم تقدير النواب لحجم المسؤولية الموكلة إليهم ونقصها في شخصهم، حيث يؤدي هذا إلى حدّ ما تغليب المصلحة الخاصة لهم على المصالح العامة والتراجع في ممارسة الوظيفة الرقابية³، بصفة محتشمة وفي أوقات متباعدة أو عند المساس بمصالحهم.

- لا يمكن للنائب أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة⁴، أي خلال خمسة عشرة يوما وبالنظر إلى عدد الأسئلة الشفوية التي غالبا ما تكون موضوعاتها تتعلق بالرأي العام وبظرفية وآلية الإجابة منها وبالنظر إلى التباعد بين الجلسات والظروف، التي تعيق البرمجة فإن الكثير من هذه الأسئلة تفقد أهميتها⁵.

¹ ميلود دبيح ، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص 394.

² وفاء أحلام شتاتحة، مرجع سابق، ص 276.

³ المرجع نفسه، ص 280.

⁴ انظر المادة 71 من القانون العضوي رقم 12/16

⁵ رابح شامي، مرجع سابق، ص 120.

- محدودية الوقت المسموح به لتعقيب النائب، إذ لا يمكنه التعاطي مع المعلومات والإجابات المقدمة من عضو الحكومة¹، إذ بوصفه هو الذي يطرح السؤال الشفوي خلال ثلاث دقائق أن يستوضح الوزير المعني عقب إدلائه بالإجابة في ظرف دقيقتين². حاجز النصاب القانوني لفتح مناقشة³ حول السؤال شفهي كان أم كتابي إذا رأى مقدم السؤال أن رد الحكومة غير شاف⁴، بطلب يقدمه (30) عضوا ما من شأنه أن يعيق من الانتقال إلى المناقشة⁵، إضافة إلى القيد الإجرائي الذي يحول دون إجراء مناقشة (30 عضوا)، يوجد قيد موضوعي يتمثل في اختصار المناقشة على عنصري السؤال الشفوي أو الكتابي المقدم لعضو الحكومة⁶.

رابعاً: غياب الوزراء عن حضور الجلسات المخصصة للإجابة

غياب الوزراء عن حضور الجلسات المخصصة للإجابة⁷. لالتزامات مبرمجة مسبقاً أو لأسباب أخرى رغم إعلامهم في الوقت المناسب ورغم أن حضورهم إلزام دستوري، في المقابل غياب بعض أصحاب الأسئلة الشفوية عن الجلسات المذكورة كذلك⁸ خاصة وأن برمجتها تكون في نهاية الأسبوع أو أنها لم تحظ بالتغطية الإعلامية المباشرة.

¹ رايح شامي، مرجع سابق، ص 125.

² عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 386.

³ المرجع نفسه، ص 392.

⁴ انظر المادة 152 من دستور 1996 المعدل بالقانون 16-01، مرجع سابق.

⁵ رايح شامي، مرجع سابق، ص 123.

⁶ المرجع نفسه، ص 123.

⁷ مفتاح عبد الجليل، "حق السؤال كآلية رقابية برلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر"، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، العدد 01، الجزائر، 2006، ص 241.

⁸ وليد شريط، مرجع سابق، ص 345.

المطلب الثاني: آلية الاستجواب والتحقيق البرلماني.

يعد الاستجواب إحدى الوسائل الرقابية على أعمال الحكومة الذي يحمل في طياته المساءلة وطلب التوضيح حول مساءلة وموضوع من مواضيع الساعة، كما يمكن أن يتحول هذا الاستجواب (فرع أول) إلى فتح تحقيق برلماني إذا دعت الضرورة إلى ذلك وذلك وفق إجراءات إنشاء لجان التحقيق (فرع ثان).

الفرع الأول: آلية الاستجواب

لدراسة الاستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية الغير مرتبة لمسؤولية الحكومة نعرف آلية الاستجواب (أولاً)، ثم نوضح شروط ممارسة آلية الاستجواب (ثانياً)، ثم نبين أهم العوائق التي حالة دون فعالية هذه الآلية كوسيلة رقابية في يد المجلس الشعبي الوطني (ثالثاً)

أولاً: تعريف آلية الاستجواب

نص المؤسس الدستوري الجزائري على وسيلة الاستجواب في نص المادة 151 من التعديل الدستور لسنة 2016، وتجدر الإشارة أن دستور 1963 لم ينص على هذه الآلية كأحدى صلاحيات البرلمان في مجال الرقابة السياسية على خلاف الدساتير اللاحقة لسنوات: 1976/1989/1996¹.

أما عن تعريف آلية الاستجواب فإن المؤسس الجزائري لم يتطرق لتعريف هذه الوسيلة واكتف بالنص عليها فقط، ويمكن تعريف الاستجواب بأنه: "محاسبة الوزراء، فهو استفهام أساسه الاتهام، ومن هنا فإنه لا يكون مجرد حوار بين مقدمه والموجه إليه، بل تعقبه مناقشة واسعة"².

¹ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار، عنابة، 2002، ص 26.

² أحمد نبيل أحمد صوص، الاستجواب في النظام البرلماني (دراسة مقارنة فلسطين ومصر)، مذكرة مكملة لمتطلبات الحصول على درجة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح، نابلس، فلسطين، 2007، ص 35.

وسيلة دستورية من وسائل الرقابة المخولة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، والذي يهدف إلى كشف الحقيقة حول موضوع من المواضيع التي تهم الدولة، موجه للحكومة المسؤولة عن تنفيذ سياستها العامة، يحمل في طياته المحاسبة والمواخظة لأعمالها، وقد يؤدي في نهاية الأمر¹ إلى طرح الثقة بالحكومة ومثال ذلك حسب الدستور المصري (المادة 2/125)، (تقضي بأنه: ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب مجلس رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم ولا يجوز عرض سحب الثقة إلا بعد الاستجواب وبناء على اقتراح عشرة أعضاء المجالس، وهذا ما قد يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة بأكملها (العلاقة التضامنية بين أعضاء الحكومة) (الوزراء)². أما المشرع الجزائري قد نص على هذه الآلية فعلها بموجب الدستور ونظمها بموجب القانون العضوي رقم 12/16 لكنه قلل من شأنها وجعلها مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة ولا يترتب عليها أية مسؤولية فردية أو جماعية³.

ثانياً: شروط ممارسة آلية الاستجواب

كي يكون الاستجواب مقبول لابد من أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط التشكيلية وأخرى موضوعية والتي تتمثل فيما يلي:

1- الشروط الشكلية

- أن يقدم في شكل مكتوب بحيث تعد الكتابة ضماناً إذ لا يصح تقديم الاستجواب على صورة شفوية.

¹ عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 63.

² عماد الدين قيبوعة، مرجع سابق، ص 10.

³ فدوي مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي دراسة قانونية مقارنة، مركز الدراسات الوحدة العربية، بيروت لبنان، 2010، ص 87.

- عدم مخالفة آداب الاستجواب: بمعنى لا يتضمن عبارات غير اللائقة.
- أن يكون أطراف الاستجواب وهما نواب المجلس الشعبي الوطني (30 نائبا) والحكومة ممثلة في وزيرها الأول أو أحد أعضائها¹، وهو ما نصت عليه المادة 66 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

2- الشروط الموضوعية:

- إن ممارسة آلية الاستجواب لا يكفي قانونا توافر الشروط الشكلية المذكورة سابقا وإنما يتطلب توافر شروط موضوعية، وهي كما يلي:
- التزام نواب المجلس الشعبي الوطني بممارسة آلية الاستجواب بشكل غير مخالف لأحكام الدستور
- أن يقع الاستجواب في دائرة اختصاص الحكومة: بحيث يشترط اختصاص الزماني والمكاني سواء كان اختصاص الحكومة أو أحد أعضائها فقط، (أحد الوزراء).
- ألا يكون الاستجواب في موضوع يبق فصل فيه المجلس²، الهدف منه تفادي التكرار استجواب الحكومة في نفس الموضوع في فترة تشريعية، في حين يرى البعض الآخر أنه توجد حالات تقتضي فيها المصلحة العامة إعادة مناقشة الاستجواب حتى يستوفي حقه من البحث والدراسة.

¹ فدوى مرابط، مرجع سابق، ص 87.

² محمد تشعبت، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة)، مذكرة من اجل نيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر-1، 2013/2014، ص 47.

ثالثا: عوائق آلية الاستجواب.

بالرغم من أن آلية الاستجواب لا تثير مسؤولية الحكومة إلا أنها تبقى لها أهميتها في الرقابة، لكن النظام القانوني المؤطر لها جعلها تفقد نجاعتها نظراً للقيود والعوائق التي تحيط بها من بينها:

1- المبالغة في النصاب القانوني للاستجواب: لقد أبقى المشرع الجزائري على الطابع الجماعي لأعمال المجلس الشعبي الوطني سواء من الناحية التشريعية أو حتى على مجال الرقابة على أعمال الحكومة بحيث ومن خلال المادة 66 من القانون العضوي رقم 12/16: اشترطت على: أن تسليم نص الاستجواب رئيسي غرفتي البرلمان بعد توقيعه من ثلاثين (30) عضواً أو ثلاثين نائبا حسب الحالة خلال 48 الثماني والأربعين ساعة الموالية لإيداعه. وهذا النصاب القانوني واجب من أجل مباشرة الاستجواب ومدلول هذا النصاب هو تقيد آلية الاستجواب لأن المشرع أعطى كبسة متشددة لكي يستجوب الحكومة¹، وما يلاحظ أن هذا الشرط غير مقرر في الدستور ومن هنا نطرح التساؤل التالي: لماذا قيد المشرع نفسه بهذا الضابط؟ ولعل أهم ما يشار هو سد الطريق أمام المعارضة.

2- عرض الاستجواب والإجابة عليه: لا يكفي أن يستوفي الاستجواب الشروط الشكلية والموضوعية حتى يبلغ مراده بل لابد أن يمر بجملة من المراحل أولها إيداعه، ثم عرض الاستجواب والرد عليه² من قبل الحكومة وحسب الممارسة البرلمانية في الجزائر نجد أن الوزير المختص بوزارته هو من يجيب عن الاستجواب خلال الجلسة المخصصة لهذا الغرض.

¹ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 406.

² المادة 66 و 68 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

هنا يطرح التساؤل حول إمكانية تدرع الحكومة بفكرة المصلحة العامة للبلاد، أو التعارض مع أحكام ثانوية، إذا ما أجابت على هذا الاستجواب وكذلك طلب إمكانية تأجيل الإجابة¹ إلى جلسة أخرى قصد الحصول على إثباتات قاطعة تنفي هذا الاتهام، قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 لا يوجد نص يمكن أن يجبر عضو الحكومة عن الإجابة على الاستجواب ولم يبين مصير هذا الاستجواب وما مدى ضرورة الإجابة عليه، غير أن المشرع تدارك ذلك كما أكدته المادة 68 من القانون العضوي 12/16 السالف الذكر التي أكدت على ضرورة إجابة الحكومة بنصها... وتجب الحكومة عن ذلك، ومادة الدستورية حددت المدة القصوى للإجابة وذلك حسب: 151 من تعديل الدستور لسنة 2016 تجيب الحكومة خلال أجل أقصاه (30) يوماً.

3- تأثير الحكومة على آلية الاستجواب: تنظم التجاوب الحكومي مع هذه الآلية والآثار المترتبة على إثارتها، الأمر الذي جعل أعضاء البرلمان يعزفون عنها خاصة وأن مجلس الأمة لم يسجل أي استعمال لهذه الآلية.

تدخل الحكومة في إعداد وتدريب الجلسات المتعلقة بالاستجواب وكذلك ميعاد المناقشة وهذا ما يتنافى مع ضرورة تعلق الاستجواب بقضية من قضايا الساعة حال تماطل الحكومة في تحديد جلسة مناقشة.

¹ وفاء مناماني مونية خلفي، مرجع سابق، ص 114.

4- قصور النظام الإجرائي لآلية الاستجواب: قصور النظام الإجرائي للاستجواب يؤدي إلى عدم فعالية الرقابة والأثر بل أكثر من ذلك لم يتم الرد على بعض الاستجابات وهذا ما يعكس ضعف هذه الآلية¹.

المشرع لم يفعل دور هذه الآلية وما يمكن أن يترتب عنه من جزاء للحكومة حيث أتى الاستجواب كوسيلة استفهام قائمة على مبدأ المحاسبة² بحيث يكون هدفها الرئيسي الاتهام المباشر للحكومة فقط ، بل يفهم من هذا التعديل أن الشيء قلل من شأن هذه الآلية وجعلها مجرد وسيلة، مفاده طلب إيضاحات واستفسار حول قضية من قضايا الساعة وهذا ما يلاحظ من ممارسة هذه الآلية بنسبة ضئيلة³.

بالنسبة لنواب المجلس الشعبي الوطني نجد:

- الفترة التشريعية لسنة 2002/1997 عرض 7 استجابات.

- الفترة التشريعية لسنة 2007/2002 عرض 10 استجابات تم مناقشة ومعالجة 08 منها.

¹ طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 2007/1997، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيمات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة العقيد لخضر، باتنة، 2008/2009، ص 52.

² محمد سيدمو، مقال حول: 32 سيناتور يطالبون باستجواب الحكومة حول التقشف على خلفية التدابير المتخذة لمواجهة انهيار أسعار البترول من الموقع الإلكتروني لجريدة الخبر:

http://www.elkhabar.com/press/article/1998/ »32.22 avril 2017.

لم يسجل مجلس الأمة أي استعمال لهذه الآلية رغم أن بعض التقارير الإعلامية تشير إلى طلب أكثر من ثلاثين عضو في مجلس الأمة عقد جلسة استجواب الحكومة للاطلاع على مستجدات الرأي العام وأثار انخفاض أسعار البترول في السوق الدولية لسنة 2015 وبقي هذا الطلب قيد الموافقة من قبل رئيس مجلس الأمة.

- الفترة التشريعية لسنة 2012/2007 تم طرح استجواب واحد، ولم يعالج حيث لنم تجيب عليه الحكومة¹.

علاوة على كل مذكر فإن تكوين أعضاء البرلمان يعد سببا مباشر في تراجع وضعف هذه الآلية (آلية الاستجواب) فكلما كان النائب مقدم للاستجواب يتمتع بخبرات عملية واسعة كلما استطاع أن يقنع زملاءه النواب بأهمية القضية التي يعرضها عن طريق الاستجواب وهذا ما نجده عند أعضاء البرلمان (ونواب المجلس الشعبي الوطني)، فهم يعانون قلة الكفاءة والتكوين السياسي والقانوني، وهذا ما ينعكس على فعالية هذه الآلية².

الفرع الثاني: لجان التحقيق.

يمكن أن تعرف التحقيق البرلماني بأنه الرقابة التي تمارس على نشاط الحكومة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة³، أول اللجان البرلمانية، حسب ما نصت عليه المادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فالتحقيق يهدف إلى كشف الحقيقة التي حاولت الحكومة التهرب منها، وعليه نوضح محدودية المجال الممنوح للجان التحقيق (أولا) ثم قصور إجراءات ممارسة التحقيق (ثانيا)

أولا: محدودية المجال الممنوح للجان التحقيق

تنص المادة 180 من التعديل الدستوري سنة 2016 على أنه : «يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة»⁴، ما نستنتج من نص هذه المادة أن المشرع الدستوري خول لكلا الغرفتين

¹ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 172.

² عقيلة خرباشي، "آلية الاستجواب في العملية الرقابية"، مجلة الفكر البرلماني، عدد، 25، الجزائر، 2010، ص 47.

³ ملقى رشيد مرزوق، "التحقيق البرلماني"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، عدد 49، 2011 ص 332.

⁴ انظر المادة 180 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

في البرلمان وفي إطار اختصاصهما حق إنشاء وفي أي وقت لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة¹، لكل ما يعاب على المشرع أنه لم يحدد المجالات التي تحقق فيها مستعملا في ذلك عبارة المصلحة العامة وهو مصطلح واسع يؤدي إلى أحد المعنيين بمجاله الواسع أو الضيق أما المجال الواسع فسلطة التحقيق متشعبة النواحي وكل ما له صلة بالمصلحة العامة في تشكيل لجان تحقيق، أما بمجاله الضيق فهنا تكون سلطة اللجان لتحقيق مقيدة بشروط شكلية وموضوعية إذ لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني إنشاء لجان التحقيق لما تكون الوقائع محل التحقيق قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام القضاء² بشرط أن تكون تتعلق بنفس الموضوع والأطراف والأسباب³. احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات وضمان احترام استقلالية القضاء وسيادته.

يجب أن تكسب القضية طابع المصلحة العامة لكي يتمكن أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة اللجوء إلى تشكيل لجنة التحقيق، لكن من هي الجهة التي يخول لها تكييف القضية على أنها تكتسي طابع المصلحة العامة من عدمه؟

ربما هي ثلاث جهات يمكنها تحديد قيمة المصلحة العامة وهي: أعضاء البرلمان أو مكتب كل غرفة برلمانية أو الأعضاء الموقعين على اللائحة والمطالبين بتشكيل اللائحة⁴ وكما أشرنا سابقاً بأن مصطلح المصلحة العامة فضفاض إذ يسمح بتوسيع فرصة البرلمان عن طريق ممارسة التحقيق البرلماني في أي قضية هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أنها

¹ انظر المادة 77 من القانون العضوي 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

² انظر المادة 02/180 ف/02 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

³ انظر المادة 80 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

⁴ عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 104.

تحد من سلطة المبادرة حيث يمكن أن تصدر الحكومة ادعاء مفاده أن هذه القضية لا تكتسي طابع المصلحة العامة.

حرمان النواب في تكييف المصلحة العامة لآلية لجان التحقيق: وذلك من السهل أن تتصور قبول اقتراح تشكيل لجنة التحقيق¹ كما أنه من السهل كذلك تصور رفض تشكيلها، وذلك إحدى غرفتي البرلمان لا تصوت على اقتراح اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة برلمانية للتحقيق²، متحجبة في ذلك عدم اكتساب الموضوع المحقق فيه لطابع المصلحة العامة وتشير إلى أن هذه الحالة هي التي تغلب في الممارسة البرلمانية لهذه الآلية، ومنه يمكن القول أن حرمان النواب السلطة التنفيذية في تكييف المصلحة العامة أدى إلى قصور التحقيق في الممارسة الفعلية لآلية لجان التحقيق.

حددت المادة 02/05 من القانون 04/80 المقصود بالقضية ذات المصلحة العامة بأنها كل قضية تغني من أهميتها بصفة مباشرة أو غير مباشرة، مصالح المجموعة الوطنية والمواطن طبقاً لمبادئ الميثاق الوطني³.

أما فيما يخص تقديم طلب التحقيق جد المادة 78 من القانون العضوي رقم 12/16 تطلبت أن يكون لتشكيل لجنة التحقيق طلب موقع عليه من عشرين نائباً أو عشرون عضواً على الأقل⁴، فما يلاحظ على هذا النصاب كما اعتبره البعض فيه تضيق وتقييد على

¹ طريقة تشكيل اللجان تتم وفق المادة 77 و78 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

² عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأته - أحكامه - محدداته، مرجع سابق، ص 133.

³ قانون رقم 04/80 المؤرخ في مارس 1980، والمتضمن الرقابة الممارسة من طرف المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 10 المؤرخة في 04/03/1980.

⁴ انظر المادة 78 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

المبادرين بإنشاء لجان التحقيق، ومنع المعارضة في ممارسة حقها في الرقابة على عمل الحكومة¹.

1-محدودية لجان التحقيق:

يمكن القول بأن المشرع لن يفض على آلية لجان التحقيق غطاء الرقابة بل بسط عليها ستار التحقيق²، حتى وإذا كان المؤسس الجزائري قد استعمل لفظ لجنة التحقيق في ظل القانون 04/80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، فإن هذا مجرد حبر على ورق فقط دون أن يكون له انعكاس عملي، وعليه يمكن القول أن لجنة التحقيق هذه ليس لها صفة الرقابة الفاعلة، إذ أبقى عليها المشرع كإجراء سياسي محرج للحكومة.

وما يقلل كذلك من فعالية لجنة التحقيق كآلية رقابية هو عدم الاستقلالية، لأنه قد تقم الحكومة نفسها مع مكتب المجلس في تعيين أعضاء لجنة التحقيق³، بالإضافة إلى ما تفرزه لجنة التحقيق من نتائج وتوصيات يكون فاضح لرغبة الحكومة، كما نجد البناء التشريعي للمواد المنظمة لآلية الرقابة مهجر مجر، بدأ بتقييدها دون أن يكون ذلك مطلقا وبدون قيود مفروضة⁴.

¹ عائشة دويدي، مرجع سابق، ص 72.

² عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص ص 569/570.

³ في عهد الحزب الواحد أين قد سعت اللجنة إلى تبرئة حكومة الحزب الواحد من خلال تدعيم بياناتها، للتوضيح أكثر أنظر: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 144.

⁴ سعيد بوالشعير، "التمثيل ومدى فعالية المراقبة المحلية الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية"، عدد 01، ماي 1987.

كذلك الطابع الجدي على تقارير اللجان منعدم، خاصة تلك التي تدين الحكومة والتي تكون كاشفة لأخطاء وتجاوزات أو سوء تصرف، والتي تحول الحكومة دون نشرها، دون أن يكون للبرلمان السيادة في نشر تقرير لجنة التحقيق المنبثقة منه¹.

ثانيا: قصور إجراءات ممارسة التحقيق.

تكتسي لجان التحقيق طابعا وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء مدة سنة (06) أشهر قابلة للتجديد ابتداء من تاريخ المصادقة على اللائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل (12) أثني عشر شهر من تاريخ انتهاء مهمتها، يلاحظ أن القانون العضوي لم يحدد الأجل الإضافي الذي يمكن أن يمنع للجان التحقيق في حالة عدم انتهائها من التحقيق، وممارسة صلاحيتها الممنوحة بها قانونا مما يجعلها غير قادرة على إكمال وظيفتها المنشأ لأجلها.

1- الطابع المؤقت لجنة التحقيق: لقد أكدت المشرع الجزائري على أن لجان التحقيق تكسي طابعا مؤقت بحيث تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها، أو على الأكثر انقضاء أجل 06 أشهر وتجدر الإشارة أن المشرع في ظل القانون العضوي رقم 12/16 فتحدد المدة الزمنية التي يتعين من خلالها لجنة التحقيق تقديم تقريرها، تفاديا الآثار التي قد تنجح عن طول مدة التحقيق، ولكنه وفي المقابل لم يتجنب الأثر والجانب السلبي لهذا التحديد الزمني مع العلم أن هناك مواضيع ذات أهمية عالية وما يتطلب وقتا طويلا نظر لصعوبة على المعلومة والتحري.

¹ عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 134.

2- **تقييد فتح التحقيق البرلماني:** لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف، وبمضي هذا أن حق المجلس الشعبي الوطني في إنشاء لجنة التحقيق مقيد بعدم فتح التحقيق القضائي، وهذا ما يعد مساسا بسلطات المجلس خاصة وأن الفرق بين التحقيق البرلماني والتحقيق القضائي كبيرا حيث يعد التحقيق البرلماني تحقيق سياسي عكس التحقيق القضائي الذي يمكن أن يمس بحرية الأشخاص.

إضافة إلى ذلك وطبقا للمادة 78 من القانون العضوي رقم 12/16 سالف الذكر يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة¹ يودعها لدى المجلس ويوقعها عشرون (20) نائبا، أو عشرون (20) عضوا ويلاحظ أن المشرع الجزائري أبقى على الطابع الجماعي لمبادرة على اقتراح اللائحة أو بمضي آخر اعتمد على "الخطاب القانوني" من أجل تفعيل آلية الرقابة لدى المجلس الشعبي الوطني والبرلمان بصفة عامة.

- ومن جهة أخرى العامل الحاسم هما هو موافقة المجلس على اقتراح اللائحة المتعلقة بإنشاء لجنة التحقيق، وبذلك تصفي الصبغة الشرعية على تركيبتها التي تتشكل حسب تكوين اللجان الدائمة ودون موافقة المجلس المعني على نشأتها تصبح لاغية.

3- **إزاحة اللجنة المختصة بالموضوع:** أعضاء اللائحة محرومون من مباشرة التحقيق

وذلك حسب المادة 80 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، بحيث لا يستطيع البرلمانين الذين وقعوا على لائحة إنشاء لجنة التحقيق من مباشرة التحقيق بأنفسهم، ويتهم من (العضو) أن النائب الذي وقع على

¹ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 413.

لائحة إنشاء اللجنة لا يستطيع أن يكون عضو لللائحة وهنا نطرح تساؤل حول إنشاء لجان التحقيق التي تباشر التحقيق ومدى ضمان الحياد والشفافية أثناء ممارستها لوظيفتها المنشأة لها، خاصة وأنها لا تبادر بإنشاء هذه اللجنة.

وما يفهم بأن هناك موالاة وأغلبية برلمانية مساندة لمشاريع وأعمال الحكومة، فاستبعاد أصحاب اللائحة أكثر اطلاعا على الموضوع والاقتراح قد يؤدي إلى طمس النتائج والتحقيقات والتستر عليها، إلى جانب عدم معرفتهم بموضوع وصعوبة الحصول على المعلومة، علما أن أغلبية البرلمانية تشكل الحكومة وتسيطر على الحياة السياسية¹ مما يؤدي إلى إضعاف المعارضة وبما فيها وسائل الرقابة بصفة عامة.

سرية عمل لجنة التحقيق:

يجب على لجنة التحقيق التقيد بالسرية التامة المطلقة في أعمالها وذلك حسب المادة 83 من القانون العضوي رقم 12/16، وكذلك المادة 84 من نفس القانون والتي تستثني حالة الوثائق ذات الطابع السري، وبهذا يمكن الحكومة أن تستغل هذا الأمر وتتذرع بالطابع السري لأي وثيقة تقيد التحقيق البرلماني لإعاقة عمل اللجان².

ثالثا: تقرير لجنة معدوم الأثر

بمجرد إعداد اللجنة للتقرير (لجنة التحقيق البرلماني) وإيداعه لدى مكتب الجهاز المختص المجلس الشعبي الوطني تنتهي مهمتها، أو بانقضاء ستة (06) أشهر على الأكثر، وهذا ما يفهم من أن هذه اللجان مؤقتة ووقوتية³، وزوال هذه اللجنة (الأعضاء 20)

¹ الوثائق البرلمانية، "النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، العدد العشرون (20)، جويلية، 2008، ص 239.

² أنظر المادة 83 و84 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

³ أنظر المادة 81 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

العشرين واختفاءهم قد يؤدي إلى زوال التحقيق بأكمله، وانحرافه عن الهدف المنشئ له، وهذا الأمر يفقد أهمية هذه اللجان.

ما يمكن قوله بشأن دور لجان التحقيق البرلماني في مراقبة النشاط الحكومي أنه لا يزال ضعيفا ومحدودا خاصة وأن تقرير الذي تعده هذه الأخيرة معدوم الأثر، لا يتضمن إلا ملاحظات، توضيحات شكلية ولا يترتب أي مسؤولية سياسية للحكومة، هذا ما جعل أعضاء البرلمان لا يتفاعلون ولا يفعلون هذه الآلية بشكل محتشم لأنهم يعرفون مسبقا مصير عملهم والنتائج التي تترتب عن إثارة هذه الآلية.

المبحث الثاني: الآليات الرقابية التي تترتب مسؤولية الحكومة

لما كانت وسائل الرقابة السابقة من أسئلة شفوية وكتابية واستجواب بالإضافة إلى لجان التحقيق لا تترتب أي أثر على ذمة الحكومة، فإن آليات الرقابة التي تترتب مسؤولية الحكومة هي مجموعة من الوسائل التي يمكن أن تسقط الحكومة بتفعيلها وانتهاء مجرياتها بعدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة أو عدم منحها الثقة، كما أن هذه الآليات موضوعة حصراً في يد المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، هذه الآليات هي مكرسة بموجب الدستور، وتدخل في إطار التوازن بين السلطات الذي يعني فرض رقابة متبادلة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لتصل إلى حد إمكانية إنهاء مهام إحدى السلطتين.

وعليه سوف ندرس في هذا المبحث العوائق التي تواجه الرقابة السابقة لمخطط عمل الحكومة (مطلب أول)، ثم عوائق الرقابة المرتبطة بالوسائل المترتبة على بيان السياسة العامة (مطلب ثان).

المطلب الأول: العوائق التي تواجه الرقابة السابقة لمخطط عمل الحكومة

مخطط عمل الحكومة هو مجموع الأهداف والوسائل المستعملة لتوجيه السياسة العامة فهو الإطار الذي يحدده رئيس الجمهورية لتنفيذ برنامجه، وفي هذه الحالة يأتي الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني الذي يسهر على مدى تحقيق ما التزمت به الحكومة من خلال مخطط عملها.

وعليه سنوضح العوائق التي تمس مناقشة مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني (فرع أول)، لنعرض بعدها القيود التي تواجه المجلس الشعبي الوطني آلية مناقشة عمل الحكومة (فرع ثان).

الفرع الأول: عوائق مناقشة عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني

تمر مناقشة مخطط عمل الحكومة بإجراءات (أولا)، نظمها المشرع الجزائري وفق نصوص قانونية ودستورية، حيث أن هذه المناقشة تترتب عنها آثار (ثانيا).

أولا: إجراءات مناقشة مخطط عمل الحكومة

يقدم الوزير الأول مخطط عمل حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني من أجل الموافقة عليه، حيث يجري المجلس الشعبي الوطني مناقشة عامة لهذا الغرض¹ وتتم مناقشة هذا المخطط في جلسة، ليتبع هذه المناقشة إمكانية تكييفه على ضوءها قبل التصويت عليها.

¹ أنظر المادة 94/ف1 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

يتم عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الوزراء قبل تقديمه الوزير الأول إلى المجلس الشعبي الوطني¹، وذلك من أجل إعطاء بصمات واضحة المعالم حول المخطط اعتباراً أنه جاء من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، هذا الأخير يتولى ضبط الإطار الذي يحدده من أجل تنفيذ برنامجه، والذي يدخل ضمنه مخطط عمل الحكومة بأهدافه المسطرة والوسائل المستعملة من أجل توجيه السياسة العامة، إذن توجد علاقة قوية تربط مخطط عمل الحكومة ببرنامج رئيس الجمهورية، الأمر الذي من شأنه خلق صعوبات للمجلس الشعبي الوطني أثناء عرضه عليه للمناقشة.

كما نجد المادة 47 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما نصت بأنه على الوزير الأول عرض مخطط عمله على المجلس الشعبي الوطني خلال مدة الخمسة والأربعين يوماً الموالية لتعيين الحكومة، وتجرى المناقشة العامة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة بعد سبعة (07) أيام من تبليغ مخطط العمل إلى النواب²، ليتم التصويت بعدها على مخطط عمل الحكومة وذلك بعد تكييفه إن اقتضى الأمر عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة³.

ثانياً: الآثار المترتبة على مناقشة مخطط عمل الحكومة

ممّا لا شك فيه أن مخطط عمل الحكومة المعد من طرفها قد يوافق عليه النواب، وقد يكون العكس، أما في حالة رأى النواب ضرورة تكييفه ورفضت الحكومة ذلك وتمسك النواب بموقفهم، فإنه سيؤدي إلى استقالة الحكومة، لكن لها من الوسائل ما تؤثر به على النواب

¹ أنظر المادة 93/ف3 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

² أنظر المادة 48 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

³ أنظر المادة 49 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

وفي حالة استمرار رفض مخطط الحكومة للمرة الثانية فسيُسفر عنه أثر وهو حل المجلس الشعبي الوطني الذي لم يحدث في التجربة الجزائرية لحد الآن.

1- وسائل تأثير الحكومة على النواب: إن الجزائر تستبعد تماما أثر الاستقالة نظراً لتمتع الحكومة بوسائل تأثير مهمة على النواب، أهمها إحداث سياسة التوافق أو التعايش الحاصل بين الأغلبية الرئاسية، تتجسد توجهاتها في البرنامج الرئاسي والأغلبية البرلمانية، وبالتالي يقع على عاتق الوزير الأول

مسؤولية الحصول على ثقة رئيس الجمهورية الذي يعينه وينهي مهامه، وأن يفوز بتأييد البرلمان لمواصلة مهامه¹، بالإضافة إلى الأغلبية البرلمانية المؤلفة من ائتلاف الأحزاب دائماً تساند الحكومة، وهذا ما من شأنه أن يجعل الحكومة في مركز قوة أثناء مناقشة مخطط عملها أمام المجلس الشعبي الوطني.

2- أثر عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة: في النظام الجزائري يعتبر حق حل المجلس الشعبي الوطني حق مخول لرئيس الجمهورية، فهو بمثابة رد فعل على حق المجلس الشعبي الوطني في سحب الثقة من الحكومة أو عدم الموافقة على مخطط عمل حكومته²، فنجد المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نصت على: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً"⁽³⁾.

¹ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 293 .

² سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 153.

³ أنظر المادة 98 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، وهنا يتضح مدى صعوبة المهمة أمام المجلس الشعبي الوطني بين الموافقة على برنامج الحكومة، أو رفضه للمرة الثانية¹، والإشكال هنا يدور حول إذا ما جاء الرفض الثاني لنفس البرنامج المرفوض سابقاً، أي عرض نفس البرنامج ورفض للمرة الثانية؟

المشرع لم يوضح بشأن البرنامج المرفوض، لكن أكد على إجراء الحل للمجلس الشعبي الوطني حالة رفضه برنامج عمل الحكومة للمرة الثانية، والذي يعتبر برنامج الرئيس، وهو ما يبرز تفوق السلطة التنفيذية في عرض برنامجها الحكومي، وما على المجلس الشعبي الوطني إلا قبوله أو يتعرض لإجراء الحل.

كذلك نجد مدة ثلاثة أشهر من أجل تنظيم انتخابات تشريعية في حالة حل المجلس الشعبي الوطني²، وهي مدة طويلة ما يجعل البرلمان في حالة فراغ، ضف إلى أن مجلس الأمة باعتباره الغرفة الثانية في البرلمان يبقى شبه مجمد إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد، وفي هذه الفترة تتولى الحكومة القائمة تسيير هذه المدة وتسيير الشؤون العادية. وعليه فإن كانت الحكومة هي من تتحمل آثار عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة من خلال الاستقالة فإنه في الأخير المجلس الشعبي الوطني هو

¹ خديجة أولاد الحاج يوسف، مرجع سابق، ص 57.

² أنظر المادة 96/ف2 من القانون رقم 16/01 المتضمن التعديل الدستوري.

من يتحملها حالة عدم الموافقة الثانية، مما يعني تقييد هذه الرقابة وبالتالي عدم فعالية هذه الوسيلة الرقابية التي وضعها المؤسس الدستوري في حوزة المجلس الشعبي الوطني¹.

الفرع الثاني: القيود التي تواجه آلية مناقشة عمل الحكومة

تواجه المجلس الشعبي الوطني عدة عوائق تحول دون فعاليته أثناء ممارسته آلية مناقشة عمل الحكومة، وذلك راجع إلى تبعية أغلبية نواب المجلس الشعبي الوطني للحزب الحاكم (أولاً)، بالإضافة إلى ربط مخطط عمل الحكومة ببرنامج رئيس الجمهورية (ثانياً) كذلك غياب إجراء التبليغ (ثالثاً)، مع قصر آجال المناقشة الممنوح لنواب المجلس الشعبي الوطني (رابعاً)، إضافة إلى التغييرات الحكومية (خامساً)

أولاً: تبعية أغلبية نواب المجلس الشعبي الوطني للحزب الحاكم

من الواضح أن ظاهرة الموالاة استقطبت على البرلمان الجزائري، الأمر الذي أدى إلى عرقلة مهامه الرقابية، فنجد أن ظاهرة التحالفات قد نقشت وسط البرلمان ما من شأنه أن يؤدي بالأغلبية البرلمانية الحاكمة إلى عدم معارضة ما جاء في المخطط الخاص بعمل الحكومة، وبالتالي ينعدم الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني، وكمثال عن هذا نشير إلى حكومة الائتلاف التي شكلها أحمد أو يحي عام 1997 بعد أن عادت الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني للتجمع الديمقراطي².

حيث أن هذه الموالاة يمكن تلخيصها في كيفية منح مناصب نيابية داخل البرلمان على أساس المحاباة أو درجة القرابة وغيرها، دون مراعاة أدنى خطر يعود على البرلمان

¹ محمد أومايوف، مرجع سابق، ص 159.

² عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 275.

أثناء تأديته لمهامه الرقابية، الأمر الذي يجلب النواب في حرج في مسألة من قام بتتصيه كـنائب برلماني يمثل الشعب، والعكس نرى، حيث نجد خضوع تام للنواب إلى السلطة التنفيذية.

وما نجده في التجربة الجزائرية في هذا الخصوص حيث لم يسبق وأن رفض المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الحكومة، خوفاً من إنهاء مدتهم النيابية، أو قبوله مجاملة للسلطة التنفيذية نظير المنصب النيابي الممنوح، وذلك بعدم إحراج الحكومة بهذه الآلية أو مخالفة برنامج الرئيس، الأمر الذي إلى تقييد المجلس الشعبي الوطني للسلطة الحاكمة وعرقلة فعالية آلية مناقشة مخطط عمل الحكومة.

ثانياً: ربط مخطط عمل الحكومة ببرنامج رئيس الجمهورية

نعلم أنه في النظام الجزائري بأن الحكومة هي حكومة رئيس الجمهورية، وبأن هذا الأخير هو الذي يتولى تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة أيضاً، لذا فإن عرض مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن تواجهه عوائق أو قيود وهذا بمعارضة برنامج إخطاره الشعب⁽¹⁾، حتى وإن أسفرت المناقشة على وجوب تعديل مخطط العمل إلا أن هذا التعديل يبقى خاضع للسلطة التنفيذية وهذا ما يبرز مدى العراقيل والقيود التي يواجهها المجلس الشعبي الوطني في مناقشة مخطط عمل الحكومة التي تجعله إما الموافقة على مخطط العمل أو رفضه⁽²⁾، وبالتالي يترتب عنه

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص154.

² إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، فهذا معارضة المجلس لتوجيهات الحكومة وبالتالي رفض برنامج رئيس الجمهورية، ما يسفر عنه انسداد مؤسسات الدولة، وللمزيد من التوضيح أنظر: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص252.

إجراء الحل الذي ينهي مدته النيابية حتى قبل نهايتها، وهو ما يمكن اعتباره إحدى معيقات عمل المجلس الشعبي الوطني .

ثالثا: غياب إجراء التبليغ

بالرجوع إلى القانون العضوي رقم 12/16 وفيما يخص كيفية التبليغ، المشرع لم يحدد طريقة معينة لتبليغ¹، نواب المجلس الشعبي الوطني بمخطط عمل الحكومة، حيث يعتبر هذا بمثابة عيب لم يعالجه المشرع، لأنه في حالة ما إذا كان النائب بعيدا عن مقر المجلس الشعبي الوطني ولم يتمكن من حضور أشغال المجلس إلا في يوم مناقشة مخطط العمل الحكومي، فإنه بطبيعة الحال لن يتمكن من تسجيل تدخله أو إبداء موقفه حول ذلك المخطط².

لعل أن مسألة إغفال المشرع لإجراء التبليغ هنا ترجع لحكمة يعلمها هو، لكن من الواضح أن هذا الإغفال يخدم أكثر السلطة التنفيذية، وذلك وقتما تشاء تقوم بتبليغ النواب وكيفما تشاء، الأمر الذي قد يجهله نواب المجلس الشعبي الوطني ما يحرمهم من مناقشة مخطط عمل الحكومة، الأمر الذي ينصب في مصلحة السلطة التنفيذية لأن أحد النواب أو بعضهم لن يتمكن من مناقشة برنامج العمل الحكومي، لغيبته أو بعده عن مقر المجلس الشعبي الوطني، وهنا يتعين على النواب أن يكون دائما قريبين من المجلس وانتظار هذا التبليغ الذي هو في يد السلطة التنفيذية، ما يسبب إحراجا للنواب في تأدية مهامهم وحرمانهم منها في بعض الأحيان، وهو ما ينعكس على فعالية هذه الآلية في تحقيق نتائجها الملموسة.

¹ أنظر المادة 48 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

² إيمان الغربي، مرجع سابق، ص137.

رابعاً: قصر آجال المناقشة الممنوح لنواب المجلس الشعبي الوطني

حددت المادة 48 من القانون العضوي رقم 12/16 بأنه لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة إلا بعد سبعة (07) أيام للمناقشة من تاريخ تبليغ المخطط للنواب، ومن الواضح أن مدة سبعة (07) أيام للمناقشة من تاريخ تبليغ النواب قصيرة وغير كافية، بالنظر إلى أهمية مخطط عمل الحكومة المقدم للمجلس الشعبي الوطني، بالتالي يكون غير كافياً أتجاه النواب من أجل التفكير والاضطلاع الكافي على مخطط العمل وتقديم الملاحظات الجدية حوله¹.

القيمة الضمنية لمخطط عمل الحكومة، يستوجب وقت معتبر من أجل مناقشته والوقوف على كافة الجوانب خاصة السلبية منها دون الإيجابية، مع مراعاة المصلحة العامة للمواطن والبلد كنقطة أولية، فكيف بأمور مهمة وحساسة يمنح لها المشرع وقت قصيرة جداً في سبعة (07) دقائق أن يلم بكل الأمور؟ وكأن المشرع يخاطب النواب بضيق الوقت وهو ما يرفض إطلاقاً، وهنا يمكن أن نعتبره بمثابة وسيلة ضغط على النواب من أجل الموافقة على مخطط العمل دون الحاجة إلى تفحصه.

خامساً: التغييرات الحكومية

من بين العوائق كذلك التي تؤثر على نواب المجلس الشعبي الوطني، كثرة التغييرات الحكومية، فيه تؤثر على ما تم الاتفاق بشأنه بين البرلمان والحكومة السابقة، وهذا ما تراه الأستاذة "عقيلة خرباشي"، وهو ما حدث مع رئيس الحكومة السابقة "علي بن فليس" الذي قدم برنامج حكومته شهر جويلية 2002، وبعد تغييره قدم "أحمد أو يحي" برنامج حكومته

¹إيمان الغربي، مرجع سابق، ص137.

شهر ماي 2003، هذا التغيير من شأنه أن يفقد النواب الثقة في الهدف المنشود من المناقشة، خاصة أن ما يتم التفاهم حوله يبقى مرتبطا بقرارات رئيس الجمهورية¹.

المطلب الثاني: عوائق الرقابة المرتبطة بالوسائل المترتبة على بيان السياسة العامة

تعتبر الوسائل المرتبطة ببيان السياسة العامة من آليات الرقابة التي يمكن أن تؤثر على مكانة الحكومة، لهذا أولى المشرع هذه الآلية أهمية كبيرة كونها رابطة تجمع بين الحكومة والبرلمان، هذا الأخير الذي يثبت من هذه الوسيلة استمرارية رقابته على عمل الحكومة حتى بعد الموافقة على مخططها.

وعليه سنوضح العوائق التي تحول دون تفعيل هذه الوسائل، منها آلية اللائحة (فرع أول)، ثم نتكلم عن ملتصق الرقابة كآلية لرقابة بيان السياسة العامة (فرع ثان)، ثم التصويت بالثقة (فرع ثالث).

الفرع الأول: اللائحة كآلية رقابية على بيان السياسة العامة

يقصد ببيان السياسة العامة ذلك الإجراء الذي لا يستعمل إلا من طرف حكومة قائمة تمت المصادقة على برنامجها، تقدم بموجبه عرضا عن التطورات الجديدة والهامة لسياستها².

ولقد نصت المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن تقدم الحكومة سنوياً للمجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة، ويعقب بيان السياسة العامة مناقشة لعمل

¹ عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 287.

² سعيد أوصيف، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر-1، 2016، ص 347.

الحكومة¹، ويمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة، على أن يتم قبول اللائحة وفق شروط(أولاً)، غير أن ممارستها تعترضها جملة من العوائق(ثانياً) تؤثر في فعاليتها كآلية رقابية لعمل الحكومة.

أولاً: شروط قبول اللائحة

يشترط لقبول اللائحة أن تكون موقعة من طرف 20 نائباً على الأقل، بحيث لا يمكن للنائب الواحد التوقيع على أكثر من اقتراح لائحة واحدة²، كما يجب أن تودع اللائحة من طرف صاحبها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

يشترط لصدور لائحة حول بيان السياسة العامة أن تقدم بعد 72 ساعة المولوية لمناقشة بيان السياسة العامة، وفي حالة تعددت اللوائح فإنها تعرض للتصويت³.

ما نلاحظه من النصوص القانونية المنظمة لهذه الآلية أنها لم تحدد محتوى اللائحة الأمر الذي يجعلنا نفترض أن اللائحة يمكن أن تكون معارضة لسياسة الحكومة وهذا إخطارها بعدم رضى فئة من النواب البرلمانين حول مسار عمل الحكومة، كما يمكن أن تقدم لائحة مؤيدة للحكومة لتكون سنداً لها لمواصلة مهامها⁴.

¹ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص284.

² أنظر المواد 53 و55 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

³ أنظر المادة 52 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

⁴ أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر الجزائر، 2014/2015، ص362.

ثانيا: العوائق المخلة بآلية اللائحة عمليا

وتكمن هذه العوائق المخلة بآلية اللائحة من الناحية العملية في عدم إمكانية توقيع النواب على أكثر من لائحة، إضافة إلى الأغلبية الحزبية المساندة للحزب الحاكم كذلك النصاب القانوني المحدد لاقتراح اللائحة، كل هذه العوائق تؤثر عمليا على آلية اللائحة وعليه نوضح كما يلي:

1- عدم إمكانية توقيع النواب على أكثر من لائحة

تواجه ممارسة آلية اللائحة عدة عوائق منها تقييد النواب في عدم إمكانية التوقيع على أكثر من لائحة¹، ولا شك أن تعنت الحكومة وعدم تقديمها لبيان السياسة العامة في العديد من المرات أمام المجلس الشعبي الوطني، نعتبره كأحد معوقات عمل هذا الأخير بحيث يعتبر هذا بمثابة حق للنواب لكي يمكنهم ذلك من مراقبة نشاط الحكومة سنوياً²، فمن أصل 08 حكومات ثلاثة منها فقط هي من قدمت بيان سياستها العامة السنوي³.

2- الأغلبية الحزبية المساندة للحزب الحاكم: إن تجسيد هذه الآلية غالباً ما يواجهه العائق الأكبر داخل الغرفة الأولى في البرلمان، ألا وهو الأغلبية الحزبية التي تساند الحزب الحاكم والتي لا يمكنها إصدار لائحة تعارض برنامج رئيس الجمهورية⁴.

3

¹ أنظر المادة 54 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

² عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأته - أحكامه - محدداته، مرجع سابق، ص 136.

³ عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 311.

⁴ عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 362.

- النصاب القانوني لاقتراح اللائحة

كذلك اشتراط المؤسس الدستوري لوجوب اقتراح اللائحة من طرف 20 نائباً¹، فإنه بهذا يقصي فئة معينة لا تستطيع توفير النصاب القانوني المطلوب لقبول اللائحة وهي الأقلية المعارضة، أما فيما يخص النصوص الدستورية فإنها لم تتضمن أي أثر قانوني على اللائحة المعارضة للحكومة، هذا ما دفع ببعض الكتاب إلى وصفها باللوائح الميّنة².

ومنه يمكن القول أن إصدار اللائحة معارضة للسياسة العامة أمر مستبعد نتيجة وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة، وعدم تحرر المجلس الشعبي الوطني من قيد الحل الرئاسي الشيء الذي يؤثر سلباً على كل محاولة جريئة من أجل إثارة مسؤولية الحكومة التي عادة ما يرتبط بقاؤها برضى رئيس الجمهورية عنها لا غير³، أضف إلى ذلك موافقة المجلس بالأغلبية على إحدى اللوائح يلغي اللوائح الأخرى مما يجهض مبادرات النواب الآخرين.

الفرع الثاني: ملتصق الرقابة كآلية لرقابة بيان السياسة العامة

ملتصق الرقابة هو ذلك الإجراء الذي ينجم عن بيان السياسة العامة، فهو يوجه ضد الحكومة تحت إمكانية إسقاطها، وهو ما جاءت به المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016، غير أن لجوء نواب المجلس الشعبي الوطني لتحريك هذه الآلية ليس بالأمر السهل نظراً لإحاطتها في الدستور بشروط (أولاً) تكاد تكون مستحيلة منها النصاب القانوني وتلك النسبة

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 161.

² عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 268.

³ إيمان الغري، مرجع سابق، ص 154.

المطلوبة من أجل الموافقة على الملتمس، وهذا يعود للأثر الذي يحدثه ملتمس الرقابة في مكانة الحكومة، والتي تحول دون ممارستها من الناحية العملية (ثانياً).

أولاً: شروط قبول ملتمس الرقابة

يعرف ملتمس الرقابة في بعض الدساتير بلائحة لوم، يعد الإجراء الثاني الذي يلجأ إليه النواب للضغط على الحكومة بل وإجبارها على تقديم استقالتها إذا توفرت الشروط المطلوبة قانوناً، غير أن ذلك لا يعني بأن اللجوء إلى ملتمس الرقابة مرتبط ببدءة باللائحة¹، ويمكن أن تقدم لائحة لوم بمبادرة من النواب، كما يمكن أن يكون متعلقاً بطلب الثقة الذي تتقدم به الحكومة بمناسبة الموافقة على مشروع أو نص قانون².

نظراً للخطورة التي قد تترتب عن إجراء ملتمس الرقابة، فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد وضع مجموعة من الضوابط والشروط بموجب المواد 153 و154 و155 من التعديل الدستوري لسنة 2016، كما نص عليها القانون العضوي رقم 12/16 في مواده من 58 إلى 62، وتتمثل في:

لا بدّ أن يوقع ملتمس الرقابة من قبل سبع (7/1) نواب المجلس الشعبي الوطني على الأقل، كما أنه لا يستطيع النائب الواحد أن يوقع على أكثر من ملتمس رقابة واحد³.

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص163.

² وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص266.

³ أنظر المادة 59 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

يتم إيداع ملتمس الرقابة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويكون ذلك من قبل مندوب النواب المبادرين به، على أن يتم نشر ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني وأن يتم توزيعه على النواب¹.

لا يمكن التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد مرور ثلاثة أيام على إيداعه، ويكون التصويت لصالح ملتمس الرقابة بأغلبية ثلثا (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني.

كما نجد المادة 61 من القانون العضوي رقم 12/16 قد حددت الأشخاص المخول لهم التدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلق ببيان السياسة العامة في:

- الحكومة بناءً على طلبها.
- مندوب أصحاب ملتمس الرقابة.
- نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة.
- نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة.

ثانياً: القيود المجحفة لآلية ملتمس الرقابة

وتتمثل هذه القيود في صعوبة تحقيق النصاب لطلب ملتمس الرقابة، كذلك صعوبة تحقيق نصاب الموافقة لملتمس الرقابة، مع قصر مدة التصويت على ملتمس الرقابة، ومنه نوضح كما يلي:

¹ أنظر المادة 60 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

1- صعوبة تحقيق النصاب لطلب ملتزم الرقابة: نظراً لآثار الهامة التي قد تنتج عن ملتزم الرقابة فقد أحاطه المشرع الجزائري بهذه الشروط المذكورة أعلاه، بحيث يقول عنها العديد من الفقهاء بأنها مجحفة، وغير قابلة للتطبيق واقعيًا، وعليه فإن نسبة السبع (7/1) المذكورة في المادة 2/153 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المطلوبة للمبادرة بملتزم الرقابة تكاد تكون مستحيلة إذا ما أُريد تطبيقها، وهذا نظراً لتركيبية المجلس الشعبي الوطني المكونة من أغلبية حزبية مساندة لبرنامج رئيس الجمهورية، مما لا يسمح للمعارضة باللجوء لمثل هذه الآلية كونها تمثل الأقلية¹.

2- صعوبة تحقيق نصاب الموافقة لملتزم الرقابة: حتى يكون للملتزم أثر يجب أن يصوت عليه ثلثاً (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني²، ونقصد به هنا دور الأغلبية التي تساند الحكومة في عدم تحقيق نسبة الثلثين (3/2) المطلوبة للتصويت لصالح الملتزم³ في حين أنه بإمكان الحكومة أن تسقط الملتزم بتحقيق نسبة معارضة تقدر بالثلث زائد واحد⁴.

3- قصر مدة التصويت على ملتزم الرقابة مما لا شك فيه أن المدة المقررة بثلاثة أيام قصيرة وغير كافية، وهي منتقدة على أساس أنها محسوبة لصالح الحكومة التي تستطيع التحرك خلاله من أجل جمع التأييد حول موافقتها⁵.

¹ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 164.

² أنظر المادة 62 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

³ أنظر المادة 1/154 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

⁴ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 166.

⁵ أحمد سويقات، مرجع سابق، ص 164.

ومن بين القيود كذلك ربط ملتزم الرقابة ببيان السياسة العامة، ما يعني لنا عدم إمكانية اللجوء لمثل هذه الآلية إلا مرة واحدة في السنة، ويكون ذلك إثر عرض الحكومة لبيان السياسة العامة، الأمر الذي أفرغ هذه الآلية من محتواها¹.

الفرع الثالث: التصويت بالثقة

وسيلة التصويت بالثقة في النظام الجزائري تم وضعها في يد الوزير الأول، هذا الأخير يستطيع تفعيلها لصالحه بهدف جمع أكبر عدد من التأييد حول مواقفه في مواجهة الأقلية المعارضة.

كما يعتبر اللجوء إلى آلية التصويت بالثقة عن وجود معارضة داخل التشكيلات البرلمانية، وهو ما يدفع بالوزير الأول اللجوء إلى المجلس الشعبي الوطني ويطلب منه التصويت بالثقة، وفي حالة انتهى التصويت بالثقة لصالح الحكومة فهذا يدل على تمتعها بثقة الأغلبية، أما في حالة انتهى بعدم منح نواب المجلس الشعبي الوطني لثقتهم لصالح الحكومة فإنه يتعين على الوزير الأول تقديم استقالته.

ومنه سنوضح شروط وإجراءات طلب التصويت بالثقة (أولاً)، ثم نتكلم عن عجز هذه الآلية عن ردع الحكومة (ثانياً).

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع السابق، ص 166.

أولاً: شروط وإجراءات طلب التصويت بالثقة

يعتبر التصويت بالثقة تقنية برلمانية تقليدية تمنح من خلالها الدساتير المختلفة بحسب طبيعة أنظمتها السياسية الوزير الأول حق التوجه للمجلس البرلماني لي طرح مسألة الثقة لحكومته¹.

فمسألة التصويت بالثقة وبعد طرحها من طرف الوزير الأول يتم تسجيل الطلب في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني²، وتعود السلطة التقديرية في ذلك للوزير الأول دون المرور على مجلس الوزراء، حيث نصت المادة 63 من القانون العضوي 12/16 على: "يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوباً، بناءً على طلب الوزير الأول، وفقاً لأحكام المادة 98 من الدستور"³.

وباستقراءنا لنص المادة 4/98 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نلاحظ أنها تتسم بالغموض، ذلك أن المؤسس الدستوري لم يحدد الحالة أو الموضوع الذي يتطلب تصويتاً بالثقة، الأمر الذي يجعلها قابلة للتفسير والتأويل، بحيث أنه لا يوجد ما يمنع الوزير الأول من طلب التصويت بالثقة بمناسبات أخرى غير مناسبة عرض بيان السياسة العامة، ومنه يمكن ربط مسألة الثقة مثل ملتزم الرقابة بالبيان السنوي للحكومة⁴.

¹ أحمد مراح، مرجع سابق، ص 181.

² سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 168.

³ أنظر المادة 63 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

⁴ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 168.

مع الإشارة كذلك أنه لا يملك نواب المجلس الشعبي الوطني حق طلب التصويت بالثقة أو إجبار الوزير الأول على ذلك، ومنه يتضح الدور الهامشي للمجلس بآلية إثارة مسؤولية الحكومة بدور مبتور وقاصر وضعيف¹.

كما يعتبر اللجوء إلى آلية التصويت بالثقة عن وجود معارضة داخل التشكيلات البرلمانية، وهو ما يدفع بالوزير الأول اللجوء إلى المجلس الشعبي الوطني ويطلب منه التصويت بالثقة، وفي حالة انتهاء التصويت بالثقة لصالح الحكومة فهذا يدل على تمتعها بثقة الأغلبية، أما في حالة انتهاء بعدم منح نواب المجلس الشعبي الوطني لثقتهم لصالح الحكومة فإنه يتعين على الوزير الأول تقديم استقالته².

بعد تسجيل طلب التصويت بالثقة يتم عرضه للمناقشة، ويمكن أن يتدخل في المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة الأشخاص التالية: الحكومة نفسها، أو نائب يؤيد التصويت بالثقة أو نائب يعارضه³.

في حين كيفية التصويت تتم بالأغلبية البسيطة⁴، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يؤدي إلى استقالة الوزير الأول وحكومته، غير أن رئيس الجمهورية وقبل قبول استقالة

¹ أحمد مراح، مرجع سابق، ص 183.

² عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما مرجع سابق، ص 313.

³ أنظر المادة 64 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما.

⁴ أنظر المادة 65/1 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما

الحكومة يقوم بحل المجلس الشعبي الوطني¹، ما من شأنه الضغط على النواب داخل المجلس بالموافقة لصالح الحكومة، أو يلحق بهم جزاء يتمثل في إنهاء مدتهم النيابة، وهو ما يوضح لنا مرة أخرى هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان في ممارسة آلية التصويت بالثقة.

ثانياً: عجز آلية التصويت بالثقة عن ردع الحكومة

رغم أهمية هذه الآلية في رقابة الحكومة إلا أنه هناك العديد من العوائق التي حالت دون فعاليتها، ومن بين هذه العوائق نذكر ما يلي:

1- عدم تحديد المدة الزمنية الواجبة لإجراء المناقشة: بخلاف ما هو منصوص عليه بخصوص التصويت على ملتصق الرقابة²، فالمشرع ترك المجال في تحديد هذه المدة لاتفاق بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، مما يعني أن المدة قد تطول كما قد تقصر، لكن غالباً ما تكون في مصلحة الحكومة³، لأن طول المدة يمكنها من جمع أكبر عدد الأصوات لجانبها وإقناع المعارضين لبرنامجها وإدخالهم في صفها، مع منحها الفرصة بذلك لمراجعة أمورها مع الجهات المؤثرة في المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يؤكد حصر آلية التصويت

¹ أنظر المادة 65/ف2 من القانون العضوي رقم العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما

² أنظر المادتين: - 154 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

- والمادة 62 من القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

وعملهما.

³ أحمد مراح، مرجع سابق، ص 184.

بالثقة في يد الوزير الأول الذي لا يمكنه أن يلجأ لمثل هذه الوسيلة إذا لم يكن متأكد من حيازتها لتلك الثقة¹.

2- **اقتصار التدخل في المناقشة على الحكومة ذاتها:** ونائب يؤيد التصويت ونائب ضد هذا التصويت²، ما يبين لنا عدم تكافؤ الفرص بين الجهتين، أي الجهة الموافقة على منح الثقة وما يقابلها من معارضة، لأن الأغلبية دائماً ما تكون أقوى من المعارضة.

زيادة على هذا بإمكان البعض الحياد عن البعض الآخر، ما يجعل هذا النقاش محدوداً ولا يعبر بصدق عن رأي المجلس الشعبي الوطني³.

3- **تفكير النواب في مناصبهم النيابية أثر سلباً على نتائج التصويت بالثقة:** ذلك أن الحكومة لن تلجأ إلى طلب الثقة إلا لدى تأكدها من حصولها على الأغلبية، أن على النواب قبل تفكيرهم في إسقاط الحكومة عليهم تقدير موقف الرئيس من ذلك الإجراء الذي قد يدفعه إلى حل المجلس الشعبي الوطني⁴.

إن منح رئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الوطني في حالة عدم منحه الثقة للحكومة قد سبب عجزاً لهذه الآلية المهمة، الأمر الذي جعل النواب يفكرون في مناصبهم النيابية كثيراً أمام التصويت ضد الحكومة خوفاً من فقدانها، الأمر الذي يؤثر سلباً على التصويت⁵.

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 171.

² أنظر المادة 64 من القانون العضوي رقم 12/16، مرجع سابق.

³ أحمد مراح، مرجع سابق، ص ص 184/185.

⁴ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 171.

⁵ أحمد سويقات، مرجع سابق، ص 361.

والملفت للنظر ليس بمجرد التصويت على لائحة الثقة بالرفض تستقيل الحكومة من السلطة، بل يتوقف دورها عند تقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية، ولهذا الأخير السلطة التقديرية في قبولها أو رفضها¹، ففي حالة قبولها يتعين على رئيس الجمهورية تعيين حكومة جديدة، مع العلم أنه يمكنه تعيين الوزير نفسه، باعتباره أنه لا يوجد ما يمنع الرئيس من ذلك².

لكن المشكل في حالة رفض الاستقالة، فيمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني³، مع الاحتفاظ بحكومته ومخطط عملها، وهذا ما يعتبر بمثابة قيد وتهديد للنواب إذ يرغمهم على قبول طلب الثقة أو إنهاء مهامهم النيابية، وهو ما يبرز لنا أن المؤسس الدستوري الجزائري في جعل مسألة طلب التصويت بالثقة وسيلة قوية جداً في يد السلطة التنفيذية مما لا يسمح للمجلس الشعبي الوطني برقابة الحكومة رقابة فعلية⁴.

¹ أحمد مراح، مرجع سابق، ص 187.

² المرجع نفسه، ص 188.

³ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 171.

⁴ أحمد مراح، مرجع سابق، ص 188.



الخاتمة

يعتبر المجلس الشعبي الوطني في النظام الجزائري من أهم الهياكل الأساسية في الدولة باحتلاله موقع هام في البنية المؤسساتية، وله الاختصاص الأصيل في صياغة العملية التشريعية، ويستمد قوته من الإرادة الشعبية كونه ممثل للشعب، فهو يترجم حاجيات الشعب عن طريق سن القوانين وهو ما يؤكد التعديل الدستوري لسنة 2016، بأن الشعب هو مصدر كل سلطة.

رغم الإصلاحات التي جاء بها المؤسس الدستوري بهدف توسيع عمل المجلس الشعبي الوطني، غير أن الواقع أثبت العكس إذ توجد بعض العراقيل والقيود التي لا تزال تواجه هذه الأخيرة أثناء أدائها لمهامها المخولة لها دستوريا وهو ما يلاحظ أثناء عملية المبادرة بالقوانين والإجراءات التي تليها، بأن دور المجلس الشعبي الوطني يكون شكلياً فيها، خاصة في ظل التدخل اللامتاهي للسلطة التنفيذية، إذ أصبح لهذه الأخيرة سلطة التشريع بأوامر وامتلاكها لآليات ووسائل يستعملها ضد المجلس الشعبي الوطني ليحل محله ويؤدي وظيفته.

إن الموافقة الشكلية على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية جعلت المجلس في موقف ضعيف أمام السلطة التنفيذية التي امتد نفوذها إلى رسم السياسة الخارجية وإبرام المعاهدات الدولية التي يصادق عليها تسمو على القانون الداخلي، ولرئيس الجمهورية آليات تتحكم في المجلس وتحد من سيطرته تتمثل في الحل ولجؤه للاستفتاء الشعبي حالة معارضته لبرنامج السياسي.

إضافة إلى تهميش المجلس الشعبي الوطني في الحالات الأساسية كتعديل الدستور، وإعداد قانون المالية الذي أصبح من صلاحيات الحكومة وحيث يكتفي المجلس الشعبي الوطني بالتصويت عليه فقط.

أما عن فعالية الآليات الرقابية الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني للضغط على الحكومة ومراقبة نشاطها، فهي ضعيفة الأثر لا ترتب أي مسؤولية للحكومة لعدة عوائق منها عدم دقة النصوص القانونية المنظمة لوسيلة السؤال، إضافة إلى انعدام تفعيل آلية الاستجواب التي من شأنها الأثر البالغ على الحكومة، إضافة إلى تلك الشروط الدستورية اللازمة لتفعيل آلية لجان التحقيق منعت الكثير من النواب داخل المجلس الشعبي الوطني من هذا الحق، وهو ما يمكن وصف هذه الآلية بأنها ولدت ميتة، ليصبح دور المعارضة منعدم نظرًا لهيمنة السلطة التنفيذية.

فبالنسبة للآليات الرقابية التي يمكن أن تؤثر على الحكومة نجد أن المشرع كان أشد حرصًا على إعدام أي فرصة ممكنة للمجلس الشعبي الوطني للجوء لآليات المسؤولية السياسية.

من خلال ما تقدم ذكره، تبين أن المجلس الشعبي الوطني لم يتمكن الخروج من الوضعية التي كان عليها قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، فهو لا يزال يعاني من عدة عوائق تحول دون ممارسة مهامه الأصلية بكل استقلالية، فرضها المؤسس الدستوري عليه، وهذا ما دفعنا إلى اقتراح بعض الحلول والإصلاحات التي من شأنها تكريس الدور الفعلي والفعال للسلطة التشريعية، ويكون ذلك عن طريق:

- إعادة النظر في شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني، وجعلها أكثر دقة وملائمة مع المنصب.

- توسيع مجالات سن القانون وإزالة تلك القيود المفروضة عليه.

- ضبط سلطة التشريع بأوامر التي يتمتع بها رئيس الجمهورية.
- وضع ضوابط حقيقية على حق إجراء مداولة ثانية وحق الاعتراض على القوانين حتى لا تتعسف السلطة التنفيذية في استعمال سلطاتها.
- منح صلاحيات أوسع للمجلس الشعبي الوطني في مجال التشريع المالي باعتباره نوع من أنواع القوانين وكونه حامي المصلحة العامة والمال العام.
- منح المجلس الشعبي الوطني الحرية الكاملة في تحديد دوراته وضبط جدول أعماله.
- إشراك المجلس الشعبي الوطني في إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تخضع لموافقته، باعتبارها تشريع يسموا على القانون الداخلي.
- إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة لمجال الرقابة وجعلها أكثر دقة ووضوح، حتى يتمكن المجلس الشعبي الوطني من ممارسة دوره الرقابي بأكثر فعالية، دون ضغط من السلطة التنفيذية.
- إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة للوسائل الرقابية مع إقرار عنصر الجزاء لآلية السؤال، الاستجواب والتحقيق البرلماني، وإمكانية تفعيل الآليات التي يمكنها إثارة مسؤولية الحكومة دون تخوف من إجراء الحل .
- إشراك المعارضة البرلمانية في الحياة السياسية .

قائمة المراجع

أولاً: المصادر:

1. الدساتير:

1. دستور 1963، مؤرخ في 8 سبتمبر 1963، ج ر، عدد 64 صادر في 10 سبتمبر 1963 (ملغى).
2. دستور 1976، صادر بموجب الأمر رقم 97/76، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر، عدد 94، صادرة في 28 نوفمبر 1976 (ملغى).
3. دستور 1989، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 18/89، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر، عدد 9، صادرة في 1 مارس 1989 (ملغى).
4. دستور 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 438/96، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج ر، عدد 76، صادر في 8 ديسمبر 1996 معدل و متمم.

II. النصوص القانونية

1. القوانين العضوية

- أ. قانون عضوي رقم 12/16، مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437، الموافق 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر، عدد 50، صادر في 28 غشت 2016.

2. القوانين العادية

- أ. قانون رقم 04/80 المؤرخ في مارس 1980، والمتضمن الرقابة الممارسة من طرف المجلس الشعبي الوطني، ج ر، عدد 10 المؤرخة في 04/03/1980.
- ب. قانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر، عدد 28 مؤرخة في 10 جويلية 1984، معدل و متمم بالقانون رقم 05/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988، ج ر، عدد 2 لسنة 1988، المعدل و المتمم بالقانون 24/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، ج ر، عدد 1 لسنة 1990.

ج. قانون رقم 09/08 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق ل 25 فبراير سنة 2008 يتضمن ق إ م إ.

د. قانون رقم 16/08 المؤرخ في 165 نوفمبر، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008 معدل ومتمم .

هـ. قانون رقم 01/16، المؤرخ في جمادى الأولى عام 1437، الموافق 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد 14، الصادر في 07 مارس 2016.

3. الجرائد الرسمية

أ. الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 49 بتاريخ 12/12/1998

ب. الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107 بتاريخ 09/02/1998

ثانيا: المراجع

أ. الكتب

أ. باللغة العربية

1- إدريس بوكرا، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.

2- أحمد علي يحيى صادق، الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة)، المكتب الجامعي للحديث، الإسكندرية، 2008.

3- أشرف إبراهيم سليمان، مبادئ القانون الدستوري (دراسة موجزة عن القانون الدستوري والنظم السياسية)، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015.

4- الطاهر زرقاوي وعبد الرشيد معمري، المفيد في القانون الدستوري، مع ملحق خاص بالدستور الجزائري 1996 وتعديلات 2008 والنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي، خنشلة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2011.

- 5- وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.
- 6- لحسين بن شيخ آث ملويا، مدخل إلى دراسة القانون (الكتاب الأول: النظرية العامة للقانون)، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- 7- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2008.
- 8- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنش، الجزائر، 2013.
- 9- محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، الجزء الأول، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة العشرون، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 10- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار، عنابة، 2002.
- 11- محمد الخطيب سعدي، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية "دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي اللاذقية، د.ب.ن، 2008.
- 12- مراد بلقاسم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري، دراسة مقارنة، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2009.
- 13- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996)، الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2013.
- 14- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأته . أحكامه . محدداته، دار ريحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.

- 15- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة - فقها - تشريعا-القانون الدستوري للجمهورية، الطبعة الثالثة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2005.
- 16- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لنظام الحكم في ضوء دستور 1996)، الجزء الرابع، السلطة التشريعية والمراقبة، الطبعة الثانية، الساحة المركزية، بن عكنون، 2009.
- 17- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، دراسة مقارنة، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 18- عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- 19- عبد المجيد زعلاني، المدخل لدراسة القانون (النظرية العامة للقانون)، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، 2010، الجزائر.
- 20- علي يحيى صادق أحمد، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة)، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، مصر، 2008..
- 21- عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- 22- عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 23- فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي دراسة قانونية مقارنة، مركز الدراسات الوحدة العربية، بيروت لبنان، 2010.
- 24- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الأول، السلطات الثلاث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

25- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

26- خير إله بروين، الوسيط في القانون الدستوري الإيراني (السلطة التشريعية والمؤسسات الدستورية)، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009.

27- نادية خلفه، الوجيز في الأنظمة السياسية المقارنة، دار فانة للنشر والتوزيع، باتنة، الجزائر، 2017.

ب. باللغة الفرنسية

- ✓ Miche Tmeller, Les questions instrumentales de contrôle parlementaire, librairie générale de droit jurisprudence, Paris, 1964.

II. الرسائل والمذكرات الجامعية

أ- باللغة العربية

❖ رسائل دكتوراه:

1- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

2- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991.

3- أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، الجزائر، 2014/2015.

- 4- وفاء أحلام شتاتحة، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، أطروحة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2013/2012.
- 5- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2012/2011.
- 6- ميلود دبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013.
- 7- محمد الأمين بولوم، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015/2014.
- 8- مصطفى حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق جامعة عين الشمس، 2006/2005.
- 9- نبيلة لدرع، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، أطروحة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر -1، 2013/2012.
- 10- عائشة دويدي، الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجيلالي إلياس، سيدي بلعباس، 2018/2017.

11- سعيد أوصيف، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر-1، 2016.

❖ مذكرة ماجستير

1- إيمان الغربي، مجالات العلاقات الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر-1، 2011/2010.

2- أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، 2008/2007.

3- احمد مراح، أثر التعديل الدستوري لسنة 2008 على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري المعمق، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان.

4- أحمد نبيل أحمد صوص، الاستجواب في النظام البرلماني (دراسة مقارنة فلسطين ومصر)، مذكرة مكتملة لمتطلبات الحصول على درجة ماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح، نابلس، فلسطين، 2007.

5- الوناس مزياني، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة درجة الماجستير في القانون العام فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

- 6- السعدي ساكري، التشريع بأوامر وأثره على السلطة التشريعية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2009/2008.
- 7- أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2008/2007.
- 8- دنيا بوسالم، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2007.
- 9- حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة ماجيستر في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008/2007.
- 10- طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيمات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة العقيد لخضر، باتنة، 2009/2008.
- 11- ياسين حجاب، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي دراسة مقارنة، مذكرة مقدمة ضمن تكملة متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق، قسم الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015.
- 12- محمد تشعبت، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة)، مذكرة من اجل نيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2014/2013.
- 13- منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري سنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لتكملة متطلبات شهادة الماجستير في

الحقوق فرع القانون العام، تخصص القانون الدستوري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014/2013.

14- رابح شامي وعبد الله حمو، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011.

15- رزيقة سكوب، دور النائب بالمجلس الشعبي الوطني بين القانون و الممارسة السياسية، مذكرة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون،، قسم الحقوق تخصص قانون دستوري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016/2015.

❖ مذكرة ماستر:

1- الهام صنادي وكاهنة قاضي، الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي (دراسة في ضوء دستور 1996)، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام تخصص قانون الجماعات الإقليمية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015/2014.

2- أمال طرمون، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية (الدور والجدوى)، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي،، قسم الحقوق، تخصص تنظيم سياسي وإداري جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015/2014.

3- أمينة شعباني وفوزية شيبون، السلطة التشريعية على ضوء دستور 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017/2016.

- 4- بلال بن بداش، شرف الدين سباع، تفعيل وظائف البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2016/2017.
- 5- بديعة بوحنان وأميرة بولطيف، التوازن بين السلطات في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، قانون عام داخلي، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، 2015/2016.
- 6- حمزة بن جدو، إدماج المعاهدات الدولية في القوانين الداخلية للدول، مذكرة مكتملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم الحقوق، تخصص القانون الدولي وحقوق الإنسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016/2017.
- 7- ياسين كشيدة وفيروز مزهود، طبيعة النظام السياسي الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013/2014.
- 8- يوسف بن عبد الله، سيادة البرلمان على ضوء نص المادة 89 من الدستور 1996 الجزائري، مذكرة مكتملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2016.
- 9- نادية بادك وحكيمة صالح، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016/2017.

- 10- نذير جبراني، التشريع بالأوامر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام (منازعات إدارية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، 2016/2015.
- 11- محمد عريوة، مساهمة السلطة التنفيذية في العمل التشريعي إثر التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، خصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2017/2016.
- 12- سميرة خلاف ومريم لحكيري، الأداء التشريعي للبرلمان الجزائري في دستور 1996، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، قسم الحقوق، تخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، 2017/2016.
- 13- سعاد بوطارن، الآليات الدستورية لتأثير رئيس الجمهورية على البرلمان في النظام الدستوري الجزائري الحالي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2015/2014.
- 14- عماد الدين قيبوعة، فعالية الرقابة السياسية في الجزائر، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في الحقوق، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015/2014.
- 15- عفاف خزاري، الرقابة البرلمانية على المالية العمومية في الجزائر، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016/2015.

- 16- فارس باييو وبشير باكلي، التشريع بين الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2015-2016.
- 17- صهيب زردان، التشريع والتنظيم في الدستور الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، قسم العلوم القانونية والإدارية، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017.
- 18- خولة يونس، نصيرة ثابت، تطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2017/2018.

ب . باللغة الفرنسية

- ✓ Fatiha benabbou-kirane, les rapports entre le président de la république et l'ensemble populaire nationale dans la constitution algérienne du 28 novembre 1996, thèse pour l'obtention de doctorat d'état en droit publique, tome l'université d'Alger, faculté de droit. 2004.

رابعاً - المجلات والمقالات:

- 1- إسماعيل صعصاع البدرى، "التنظيم القانوني للسؤال البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة تحليلية)"، مجلة الحلّى للعلوم القانونية والسياسية، العدد الأول السنة التاسعة 2017.
- 2- مفتاح عبد الجليل، "حق السؤال كآلية رقابية برلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر" مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية - بسكرة، الجزائر، العدد 01، مارس 2006.

- 3-مفتاح عبد الجليل، "حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضبات الفاعلية وموجبات الضمان"، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، العدد الحادي عشر، بسكرة، 2007.
- 4-ملقى رشيد مرزوق، التحقيق البرلماني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، عدد 2011، 49.
- 5-مجلة مجلس الأمة، العدد 07-جانفي 2003.
- 6-نبيل بدر الدين وشهيرة بولحية، "العلاقة الوظيفية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر. بسكرة، العدد الرابع.
- 7-سعيد مقدم، عمليات إعداد وصناعة الدستور، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد التاسع. د.س.ن.
- 8-سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني" المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 01، 1988.
- 9-فاتح خلاف وعزيزة شبري، "سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، قسم الحقوق، جامعة جيجل وسكيكدة. العدد الثاني، د.س.ن.
- 10- فيصل شطناوي، "وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2003-2009)"، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، مجلد 25 (9)، كلية الدراسات القانونية، جامعة جدارا، الأردن، 2011.
- 11- عقيلة خراشي، "آلية الاستجواب في العملية الرقابية"، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر العدد 25، أبريل 2010.
- المواقع الإلكترونية:

قائمة المراجع

- 2- www.apn.dzsplus/arsjournal-officiel. –
- 3- <http://www.plc/menu-plc/trtbBtrlmtn>
- 4-<https://www.constituteproject.org>.

منح المجلس الشعبي الوطني صلاحيات واسعة في مجال التشريع ومراقبة عمل الحكومة، ودعمها باستحداث مجلس أمة كشريك له يملك حق المبادرة، فبالرغم من الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني إلا أنه لا يزال يواجه عدة عراقيل وقيود تمنعه من أداء عمله الوظيفي، ولعل أبرزه التدخل اللا متناهي للسلطة التنفيذية عليه سواء في المجال التشريعي أو المجال الرقابي.

Résumé

Le fondateur constitutionnel a octroyé à l'Assemblée populaire nationale de larges pouvoirs en matière de législation et de surveillance du travail du gouvernement, et de son soutien en établissant l'Assemblée nationale comme un partenaire doté du droit d'initiative. Et malgré les pouvoirs étendus dont dispose l'Assemblée populaire nationale, elle se heurte encore à plusieurs obstacles, dont le plus remarquable est sans doute l'ingérence sans fin du pouvoir exécutif, tant dans le domaine législatif que dans celui du contrôle.