

جامعة محمد الصديق بن يحي (جيجل)

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



التوازن بين السلطات في ظل دستور 1996

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام
تخصص: قانون عام داخلي

إشراف الأستاذ:
بولعراوي الصادق

إعداد الطالبتين:
بوعنان بديدة
بولطيف أميرة

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
فاتح خلاف	أستاذ محاضر "ب"	محمد الصديق بن يحي - جيجل	رئيسا
الصادق بولعراوي	أستاذ مساعد "أ"	محمد الصديق بن يحي - جيجل	مشرفا ومقررا
شعيب جليط	أستاذ مساعد "أ"	محمد الصديق بن يحي - جيجل	ممتحنا

العام الجامعي: 2016/2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿قُلِ اللَّهُمَّ مَالِكَ الْمُلْكِ تُؤْتِي الْمُلْكَ مَنْ تَشَاءُ وَتَنْزِعُ الْمُلْكَ مِمَّنْ

تَشَاءُ وَتُعْزِزُ مَنْ تَشَاءُ وَتُذِلُّ مَنْ تَشَاءُ بِيَدِكَ الْخَيْرُ إِنَّكَ عَلَىٰ

كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ﴾

صدق الله العظيم

سورة آل عمران / الآية "26"

شكر

في البدء نشكر المولى تعالى الذي ألهمنا الصبر لإنهاء

ما كنا نسعى إليه في هذه الرسالة.

نتقدم بشكرنا الخالص:

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما.

إلى الأستاذ المشرف " الصادق بولعراوي "

على التوجيهات التي قدمها لنا من أجل إنجاز هذه المذكرة.

إلى كل من شجعنا وأثار طريق العلم أمامنا.

إلى كل من عقد الآمال العالية علينا

ودفعنا لنطمح إلى ما هو أعلى وأسمى.

إلى كل من ساهم من قريب أو بعيد في تحقيق نجاحنا

وفي إنجاز هذا العمل.

قائمة المختصرات:

أولاً: باللغة العربية:

Ñ د. ت.ن: دون تاريخ نشر.

Ñ ص: صفحة.

Ñ ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.

Ñ د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية.

Ñ م.ح.ح: منشورات الحلبي الحقوقية.

Ñ ج. ر: جريدة رسمية.

ثانياً: باللغة الفرنسية:

- **O. P.U** : Offices Des Publications Universitaires.
- **L.G.D.J** : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- **Op.cit** :Ouvrage Précité.
- **éd** : édition.
- **P** : Page.

مقدمة

من الثابت القول، أن أي نظام سياسي لدولة ما يتم توزيع الوظائف الأساسية فيه على ثلاث هيئات هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، كما أن المتداول عليه في عصرنا الحالي أن هذه السلطات تقوم على أساس مبدأ الفصل بينها، هذا الأخير القائم على فكرة التعاون والتوازن، ويرتكز في مفهومه على ذلك التوازن الذي يظهر من خلال وسائل التأثير الإيجابية التي يكرسها الدستور لكل سلطة في علاقتها بالسلطة الأخرى، إذ يكون الهدف من الاتصال بينهما هو ضمان استقرار الدولة وحسن سير هيئاتها، وتجنب أي تجاوز أو تعسف في استعمال الصلاحيات، فالتوازن إذن هو توازن قانوني واجتماعي وسياسي يعكس تأسيس السلطة في المجتمع.

ويعد الفيلسوف السياسي البريطاني "جون لوك" أول من أشاد بقيمة مبدأ الفصل بين السلطات في عمل الحكومات، الذي عمد إلى تقسيم وظائف الدولة إلى عدة هيئات لتحقيق التوازن والتعادل فيما بينها، لينسب هذا المبدأ فيما بعد إلى الفيلسوف الفرنسي "مونتيسكيو"، ولعل السبب في ذلك يعود إلى صياغته الجديدة التي عرضها لهذا المبدأ في كتابه "روح القوانين" بشكل لم يسبقه إليه أحد، على اعتبار أن السلطتين التنفيذية والتشريعية إذا اجتمعتا في يد شخص واحد أو تركزا في هيئة واحدة ستنتهي الحرية ويعم الاستبداد.

لذلك عمدت أغلب الدول التي تأخذ بمبدأ التوازن بين السلطات تضمين دساتيرها قواعد تكفل رقابة كل سلطة للأخرى، خاصة السلطتين التنفيذية والتشريعية، كونهما المبادرتان عادة بممارسة مظاهر السلطة في المجتمع، هذا من جهة، ومن جهة أخرى حتى تضمن عدم خروج أي منها عن الإطار الذي بينه لها الدستور، الأمر الذي يضمن حرصها على تطبيق القواعد الدستورية.

والجزائر شأنها شأن العديد من الدول حديثة الاستقلال لم تعرف مبدأ الفصل بين السلطات إلا مؤخرا، كون نظامها السياسي اعتمد في بداياته على مبدأ وحدة السلطة، إذ أن

فكرة الفصل بين السلطات لم تجد لها مكانة لطبيعة النظام السياسي آنذاك القائم على الأحادية الحزبية والإيديولوجية الاشتراكية، ليستمر العمل وفق هذا النظام إلى غاية مجيء دستور 1989، الذي كان نقطة تحول في النظام السياسي الجزائري، حيث أعلن عن نهاية الأحادية الحزبية واعتناق الجزائر لنظام مغاير قائم على التعددية السياسية، ليتم لأول مرة تبني مبدأ الفصل بين السلطات كأحدى الدعائم الرئيسية لتنظيم السلطات في الدولة.

جاء بعدها دستور 1996 ليؤكد تكريس مبدأ الفصل بين السلطات وإعطاء نظرة مغايرة عن كيفية توزيع السلطات، إذ أوجد آليات يكون الهدف من ورائها إيجاد تعاون وتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، باعتبار أن السلطة القضائية سلطة محايدة لا تتدخل في العمل السياسي، إذ منح للسلطة التنفيذية وسائل فعالة من خلال إعطاء رئيس الجمهورية سلطات واسعة في المجال التشريعي، كالتشريع بأوامر وإصدار القوانين، بالإضافة إلى سلطات أخرى خارج مجال التشريع، أهمها التدخل في تعيين بعض أعضاء السلطة التشريعية، وأخطرها حل المجلس الشعبي الوطني، بالإضافة إلى منح الحكومة هي الأخرى مجموعة من الوسائل تتدخل من خلالها في عمل البرلمان.

ومن أجل تحقيق التوازن بين السلطتين عمد المؤسس الدستوري الجزائري إلى منح السلطة التشريعية بدورها وسائل لرقابة عمل السلطة التنفيذية، منها ما يؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة ومنها ما لا يؤدي إلى ذلك.

وبالتالي فدراستنا لهذا الموضوع سوف تقتصر على السلطتين التنفيذية والتشريعية باعتبارهما الهيئتان اللتان تربطهما علاقة وظيفية فيما بينهما، واستبعاد السلطة القضائية باعتبارها سلطة مستقلة.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة في:

- المكانة التي تحتلها كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية داخل النظام السياسي الجزائري.
- طبيعة العلاقة بين السلطتين القائمة على وجود وسائل تأثير متبادلة بينهما.

أسباب اختيار الموضوع:

تعود أسباب اختيارنا لهذا الموضوع إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية.

بالنسبة للأسباب الذاتية: الرغبة في معرفة كيفية تنظيم المؤسس الدستوري الجزائري لوظائف السلطتين التنفيذية والتشريعية من أجل تحقيق التوازن بينهما دون أن تهيمن سلطة على أخرى.

أما الأسباب الموضوعية: فهي متعلقة بطبيعة الموضوع من حيث أهميته، وكذا التعرف على طبيعة كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية ودورها في النظام السياسي الجزائري.

الهدف من الدراسة:

يكمن الهدف من هذه الدراسة في معرفة مدى تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل دستور 1996، وتحديد الوسائل الممنوحة لكل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى، ومعرفة مدى التأثير المتبادل بينهما، وطبيعة العلاقة التي تربطهما، هل هي علاقة توازن، أم علاقة تبعية وخضوع.

الدراسات السابقة:

نظرا لما يتمتع به هذا الموضوع من أهمية بالغة، فقد كان محلا لعدد من الأبحاث والدراسات، من بينها:

- "في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996"، مذكرة ماجستير للطالب: "عمر شاشوه" لسنة 2013، تناول التوازن المعقود في الدستور الجزائري لسنة 1996، وكذا التوازن المفقود قانونيا وعمليا.

- "العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996"، مذكرة ماجستير للطالبة "سليمة عبة" لسنة 2014، تناولت العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل دستور 1989 والتعديل الدستوري لسنة 1996، وأثره على طبيعة النظام السياسي الجزائري، ثم تطرقت إلى طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ومدى فعالية الوسائل الرقابية البرلمانية في ضوء أحادية السلطة التنفيذية.

- "مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008"، مذكرة ماجستير للطالبة "إيمان الغربي" لسنة 2011، تناولت مدى تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، ومدى فعالية المجال الرقابي المخصص للبرلمان في إطار علاقته مع السلطة التنفيذية.

إشكالية البحث:

تتمتع كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية بوسائل قانونية تستعملها لرقابة السلطة الأخرى، بهدف تحقيق التوازن بينهما وعدم تعسف سلطة على الأخرى، فهل استطاع المؤسس الدستوري الجزائري تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل دستور 1996؟

المنهج المتبع:

للإجابة على إشكالية الدراسة اعتمدنا على المنهج التحليلي والوصفي والمقارن.

المنهج التحليلي: لتحليل النصوص القانونية، ومتابعة كافة التعديلات التي طرأت على دستور 1996.

المنهج الوصفي: باعتباره ضروريا لوصف وسائل التأثير التي تتمتع بها كل سلطة في مواجهة السلطة الأخرى.

المنهج المقارن: للمقارنة بين وسائل التأثير المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام السياسي الجزائري والأنظمة المقارنة، والوقوف على النقائص والعيوب التي تعترى النظام السياسي الجزائري لسد هذه النقائص.

صعوبات الدراسة:

من بين الصعوبات التي واجهتنا في دراستنا هذه هو تعديل دستور 1996 في مارس 2016، وعدم مواكبة القانون العضوي المنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للتعديل الدستوري لسنة 2016، إذ كانت هناك صعوبة في تحليل بعض المواد القانونية المتناقضة مع الدستور.

خطة الدراسة:

ولدراسة هذا الموضوع اعتمدنا خطة مكونة من فصلين:

الفصل الأول: وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

الفصل الثاني: وسائل تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

خلصنا إلى خاتمة ضمناها النتائج المتوصل إليها، مقترحين مجموعة من التوصيات.

الفصل الأول:

وسائل تأثير السلطة التنفيذية
على السلطة التشريعية

الوظيفة الأساسية للسلطة التشريعية هي ممارسة العمل التشريعي، إلا أن هذا لا يمنع من منح السلطة التنفيذية وسائل عديدة تشارك من خلالها في عمل السلطة التشريعية، إذ يمكنها أن تتدخل أولاً بواسطة رئيس الجمهورية الذي يتمتع بصلاحيات تشريعية متميزة لا تجعله يتقاسم العمل التشريعي مع البرلمان فقط، بل يبرز أحيانا كمشرع رئيسي يهدف إلى جعل البرلمان تابعا له بإعطائه صلاحيات التشريع بأوامر وإصدار القوانين، إضافة إلى إمكانية طلب إجراء مداولة ثانية، واستدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، وأحيانا أخرى يهدف إلى إضعاف وظيفة البرلمان التشريعية من خلال ما يتمتع به من سلطات دستورية واسعة، تتمثل في تعيين بعض أعضاء البرلمان وحل المجلس الشعبي الوطني (المبحث الأول)، كما يمكن أن تتدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي بواسطة جهاز الحكومة الذي يتمتع بمجموعة الوسائل الممنوحة له، أهمها المبادرة بمشاريع القوانين والتدخل في توجيه أعمال البرلمان (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الوسائل الممنوحة لرئيس الجمهورية للتأثير على السلطة التشريعية

يتمتع رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بمجموعة من الوسائل الدستورية تعكس المكانة المتميزة التي يحتلها باعتباره حامي الدستور، تمكنه هذه الوسائل من التدخل في عمل البرلمان سواء كان ذلك في المجال التشريعي، إذ يتواجد في أغلب مراحل العملية التشريعية (المطلب الأول)، أو في مجالات خارج مجال التشريع، بمنحه مجموعة من الآليات التي تجعل من البرلمان خاضعا لإرادته (المطلب الثاني).

المطلب الأول: سلطات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي

لرئيس الجمهورية اختصاصات واسعة في المجال التشريعي، إذ له الحق في التشريع بأوامر رئاسية (الفرع الأول)، حق إصدار القوانين (الفرع الثاني)، كما له الحق في طلب إجراء مداولة ثانية (الفرع الثالث)، بالإضافة إلى استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية (الفرع الرابع).

الفرع الأول: التشريع بأوامر رئاسية

أعاد المؤسس الدستوري الجزائري سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية بعد أن سحبها منه في دستور 1989، وإذا كان الأصل في التشريع أن السلطة التشريعية هي التي تتولى هذه المهمة، إلا أن الدستور الجزائري لعام 1996 المعدل والمتمم⁽¹⁾ أقر لرئيس الجمهورية استثناء وخروجاً عن القاعدة العامة سلطة التشريع بأوامر رئاسية، سواء كان ذلك في الحالة العادية (أولاً)، أو في الحالة الاستثنائية (ثانياً).

أولاً: التشريع بأوامر رئاسية في الحالة العادية

الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة العادية يمكن أن تشمل أي مجال من المجالات الخاصة بالسلطة التشريعية، سواء تعلق الأمر بمجال تشريع لا يوجد تشريع سابق بشأنه، أو بمجال سبق تنظيمه بقوانين، أو أمر جديد يلغي أو يعدل النصوص السارية المفعول⁽²⁾، ورغم أن لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في الحالة العادية، إلا أن هذه

⁽¹⁾ تم تعديل دستور 1996 بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر. العدد 14، مؤرخة في 07 مارس 2016، وتم إضافة مواد جديدة مع تغيير ترقيم المواد.

⁽²⁾ فوزي أوصديق، النظام الدستوري ووسائل التعبير المؤسساتي، الطبعة الثانية، د.م.ج، الجزائر، 2008، ص 231.

السلطة قيدها المؤسس الدستوري بحالتين لا يمكن التشريع خارجهما هما: التشريع بأوامر طبقا للمادة 142 من دستور 1996 المعدل والمتمم، وكذا التشريع بأوامر في المجال المالي طبقا للمادة 138 من الدستور.

1/ سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر طبقا للمادة 142 من الدستور:

نصت المادة 142 في فقرتها الأولى من دستور 1996 المعدل والمتمم على: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة".

يتضح من خلال هذه المادة أن رئيس الجمهورية يتمتع بحق اتخاذ أوامر⁽¹⁾ لها قوة القانون، وهذا ما يمكن أن نستشفه من عبارة "يُشَرِّع"، إضافة إلى أن هذه المادة وردت في الفصل الثاني من الدستور المتعلق بالسلطة التشريعية⁽²⁾، إذ لا تتوقف صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي على حق الاعتراض أو على عملية إصدار القوانين، وإنما يتدخل في سن التشريع من حيث المتن، بواسطة الأوامر لمعالجة المسائل التي تحتاج إلى تنظيم في حالات حددها الدستور.

(1) يقصد بالأوامر: "تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان، وفي نفس المجالات المحددة دستوريا له، أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع بآتم معنى الكلمة مع البرلمان". انظر: نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006، ص7.

(2) محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص269.

والثابت أن هذه السلطة إما أن تكون مفوضة⁽¹⁾ من البرلمان مثلما هو الحال في معظم دساتير العالم، ومنها الدستور الجزائري لسنة 1963 الذي حدد في المادة 58 منه على إمكانية رئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لمدة محددة اتخاذ تدابير ذات طابع تشريعي عن طريق أوامر تشريعية، والملاحظ أن ما يصدره رئيس الجمهورية في هذه الفترة كانت تسمى أوامر تشريعية وليست أوامر رئاسية، وإما أن تكون سلطة أصلية يستمدها الرئيس من الدستور مباشرة دون الحاجة إلى تفويض من البرلمان، هذه الأخيرة التي اعتمدها المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 المعدل والمتتم.

ونظرا للتأثير القوي الذي يمكن أن تحدثه الأوامر الرئاسية على الاختصاص التشريعي في الحالة العادية، استدعى ذلك تقييده بمجموعة من الضوابط حددتها المادة 142 من دستور 1996 المعدل المتتم يمكن إجمالها فيما يلي:

أ- **التشريع بأوامر في المسائل العاجلة:** يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في المسائل العاجلة⁽²⁾، والتي تم استحداثها في التعديل الدستوري لسنة 2016، إذ لم ينص دستور 1996 قبل تعديله على المسائل العاجلة، وهو في اعتقادنا أمر إيجابي لأن تدخل رئيس الجمهورية في التشريع بواسطة هذه الآلية لا بد أن يكون في الأمور المستعجلة فقط، وهذا ما يقلل من تدخل السلطة التنفيذية في المجال المخصص للسلطة التشريعية، غير أنه لم يتم تبيان المقصود بالمسائل العاجلة، ومن هنا نتساءل عن هدف المؤسس الدستوري من إدراجه لعبارة "المسائل العاجلة"، فما يراه الرئيس مسائل عاجلة قد لا يراه البرلمان كذلك، وبالتالي فهي سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية، "وإن كان اللجوء إلى هذا

(1) يُعرف التفويض على أنه: "محرر يمنح بمقتضاه شخص لآخر سلطة القيام بتصرف أو إجراء باسمه". انظر:

- Garram Ibtissem, Terminologie Juridique dans la législation Algérienne, Palals des livre, Blida, 1998, P.226.

(2) نصت المادة 124 من دستور 1996 قبل التعديل، والتي تقابلها المادة 142 بعد التعديل على أنه: " لرئيس الجمهورية

أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان".

الأسلوب من التشريع الحكومي يعود لمواجهة المسائل الصعبة التي تتطلب التدخل السريع والسرعة الفعالة⁽¹⁾، لتسيير شؤون البلاد الداخلية.

ب- التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني: لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، غير أن سلطة رئيس الجمهورية في هذه الحالة مقيدة بقيد زمني وهو وجود البرلمان في غيبة⁽²⁾، فلا يمكنه التشريع بأوامر والبرلمان منعقد.

الملاحظ أن المادة 142 من دستور 1996 المعدل والمتمم جاءت بصياغة عامة، حيث نصت عن حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وتعطيل الحياة التشريعية، ولم تحدد المفهوم الدقيق لحالة الشغور، فقد يكون بسبب حله نتيجة لعدم موافقته على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية⁽³⁾، أو بسبب استعمال رئيس الجمهورية لحقه في حل المجلس الشعبي الوطني، أو بفعل إجراء انتخابات تشريعية مسبقة⁽⁴⁾، عندئذ يمكن أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في أجل لا يتجاوز مدة ثلاثة (03) أشهر، وهو أقصى حد يجب أن تجرى فيه انتخابات تشريعية لإنهاء وضعية شغور المجلس الشعبي الوطني⁽⁵⁾، كما يمكن لرئيس

(1) سعيد بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، العدد الأول، مارس 1988، ص 345.

(2) حسين عثمان محمد عثمان، الوسيط في القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2002، ص 403.

(3) تنص المادة 1/82 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا".

(4) تنص المادة 147 من دستور 1996 المعدل والمتمم: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول".

(5) المادة 2/147 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

الجمهورية اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني في الحالة المنصوص عليها في الفقرتين 5 و 6 من المادة 98 من الدستور⁽¹⁾.

ج- التشريع بأوامر خلال العطل البرلمانية: يُقصد بالعطلة البرلمانية أن البرلمان لا يظل منعقدا طوال أيام السنة، وإنما يجتمع لفترة زمنية معينة⁽²⁾، ونصت المادة 142 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه بإمكان رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر خلال العطل البرلمانية في حالة وجود مسائل عاجلة تستدعي ذلك، والملاحظ أن المادة قبل تعديلها أنها كانت تنص على إمكانية التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان، حيث كان البرلمان يعقد دورتين في السنة مدة كل دورة أربعة (04) أشهر على الأكثر، وبالتالي لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر خلال الأربعة (04) أشهر، وهذا ما يفسح المجال لرئيس الجمهورية أن يمرر أكبر قدر من القوانين التي تخدم السلطة التنفيذية.

غير أنه ومن خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، أصبح البرلمان يجتمع في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل⁽³⁾، وهذا ما يقلص من المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر، إذ جعل له مدة شهرين (02) على الأكثر، وحسنا فعل المشرع، لأن التشريع هو اختصاص أصيل للبرلمان وليس لرئيس الجمهورية.

(1) تنص المادة 5/98 و 6 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه: " ... للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة .

في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 147 أدناه".

(2) سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في غياب البرلمان، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، المجلد 12، العدد 02، 2015، ص384.

(3) المادة 135 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

د- الأخذ برأي مجلس الدولة: إن صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر أصبح مقيدا بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، إذ أصبح لزاما عليه أخذ رأي مجلس الدولة⁽¹⁾، بعد أن كان قبل التعديل يشرع بأوامر رئاسية دون الأخذ بهذا الرأي، وهذا مسابرة لنظيره الفرنسي الذي نص على إلزامية عرض الأوامر على مجلس الدولة من خلال المادة 38 من دستور 1958⁽²⁾، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يبين مدى إلزامية هذا الرأي من عدمه، وبذلك فالأخذ به يظل أمرا شكليا.

هـ- إلزامية عرض الأوامر الرئاسية على البرلمان: بالرغم من صدور الأمر الرئاسي ودخوله حيز النفاذ، إلا أنه يبقى متوقفا على موافقة السلطة التشريعية، لذلك أوجب المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية أن يعرضه على البرلمان في أول دورة له ليوافق عليه، وإذا لم يوافق عليه البرلمان عدّ لاغيا، وهذا ما أكدته الفقرة الثانية والثالثة من المادة 142 من الدستور، حيث تعتبر الأوامر غير المعروضة على البرلمان ليصادق عليها باطلة، وليس لها أي أثر في المستقبل⁽³⁾.

ورغم هذا الشرط إلا أنه يبقى إجراء شكليا فقط، لأن المادة 38 من القانون العضوي 02/99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة تحد من حرية أعضاء البرلمان في مناقشة أوامر رئيس

(1) تنص المادة 1/142 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة".

(2) انظر المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل التي تنص: "تصدر المراسيم بمجلس الوزراء بعد التشاور مع مجلس الدولة"

(3) سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون رقم 19/08): دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2010، ص165.

الجمهورية، إذ تعرض على التصويت البرلماني دون مناقشة بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة والمعنية بالموضوع.

كما أنه لم يحصل وأن رفض البرلمان أي أمر رئاسي يصدره رئيس الجمهورية، لأنه من الصعب وقوف البرلمان أمام إرادة رئيس الجمهورية التي تحظى بآليات حماية قانونية، أهمها استخدام رئيس الجمهورية لحقه في حل المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، وعليه يتعين إعطاء البرلمان الحماية الكافية من أجل أعمال حقه في رفض الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية، أو على الأقل إجراء مناقشة حول تلك الأوامر قبل التصويت عليها.

و- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء: يشكل مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية، واتخاذ القرارات المناسبة برئاسة رئيس الجمهورية، باعتباره أعلى سلطة على مستوى الهيئة التنفيذية، برئاسة مجلس الوزراء من طرف هذا الرئيس تظهر مكانته كصاحب القرار، وأنه ليس بعيدا عن الحكومة⁽²⁾، وجاء النص بالزامية اتخاذ الأوامر الرئاسية في مجلس الوزراء في **الفقرة الخامسة من المادة 142 من الدستور**، فقبل أن يصدر الأمر يعرض على مجلس الوزراء، ويعد هذا إجراء دستوريا يجب على رئيس الجمهورية احترامه.

وإذا كانت **المادة 142** قيدت رئيس الجمهورية باتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، إلا أن هذا القيد يظل إجراء شكليا فقط، يقصد به إعلام أعضاء الطاقم الوزاري بمضمون ومجال الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية⁽³⁾، غير أنه ونظرا للدور الفعال الذي يلعبه رئيس الجمهورية في رئاسة وتوجيه أعمال هذا المجلس، فإن احترامه لهذا الشرط لا يشكل قيودا على ممارسته لسلطة التشريع عن طريق الأوامر على اعتبار أنه رئيس مجلس الوزراء.

(1) عقيلة خراشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010، ص 191.

(2) BRAHIMI Mohamed, Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelles, O.P.U, 1995, p.78.

(3) نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 69.

كما أن رأي أعضاء مجلس الوزراء غير ملزم لرئيس الجمهورية، بل وحتى أن المشرع لم ينص على إلزامية مناقشة هذه الأوامر داخل المجلس، بالإضافة إلى أن المجلس لا يتمتع بحق النظر في دستورية الأوامر طبقاً للمادة 186 من دستور 1996 المعدل والمتمم، هذه الأخيرة التي تبقى من صلاحيات المجلس الدستوري فقط، وبذلك يعد الهدف من هذا الإجراء هو تدعيم وتقوية مركز رئيس الجمهورية لا غير.

2/ سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي:

منح دستور 1996 المعدل والمتمم لرئيس الجمهورية حق إصدار قانون المالية بأمر في حالة واحدة، وهي حالة عدم التصويت عليه في المدة المحددة دستورياً من طرف البرلمان⁽¹⁾، إذ يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية في حالة ما لم يصادق البرلمان عليه في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً، وذلك لأهمية قانون المالية بالنسبة للحياة الاقتصادية للدولة وحتى يتفادى التهاون من قبل البرلمان، وهذا طبقاً للفقرتين 09 و10 من المادة 138 من الدستور التي نصت على أنه: "...يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه طبقاً للفقرات السابقة.

وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر "...".

تعد مرحلة التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية التأشيرة أو الرخصة التي يمنح من خلالها للحكومة تنفيذ بنودها وأحكامها، وتأكيداً على الطابع الخاص للتصويت على قانون المالية فقد أكد القانون العضوي 02/99 على مدة خمسة وسبعون (75) يوماً المنصوص عليها في المادة 132 من الدستور، وتتولى تفصيل هذه المدة الزمنية المادة 44

(1) سمير شعبان، أحمد غراب، مجال التشريع بأوامر في ضوء المادة 124 من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، الجزائر، العدد 07، سبتمبر 2015، ص112.

من القانون العضوي 02/99، إذ منح سبعة وأربعون (47) يوما كمدة قصوى ابتداء من تاريخ إيداعه للتصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، ومنح أجل أقصاه عشرون (20) يوما ليصادق عليه مجلس الأمة.

وإذا حصل خلاف بين الغرفتين، فإنه يمنح للجنة المتساوية الأعضاء ثمانية (08) أيام للبت في مشروع قانون المالية محل الخلاف، وإذا لم تتم المصادقة خلال أجل خمسة وسبعون (75) يوما يصدر رئيس الجمهورية المشروع الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية⁽¹⁾.

وعليه فهو ليس اختصاصا مطلقا يخص شغور المجلس الشعبي الوطني والعطل البرلمانية، كما أن الأمر الذي يصدره رئيس الجمهورية وفقا للإجراءات السابقة لا يعرض على البرلمان في أول دورة مقبلة للموافقة عليه، بل تكتسب صفة القانون بحكم الدستور والقانون العضوي، وليس بحكم موافقة البرلمان كما هو الحال بالنسبة لغيره من الأوامر⁽²⁾، وأن المؤسس الدستوري لم يشترط اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء أو ضرورة استشارة أية هيئة أخرى من الهيئات التي نصت عليها المادة 142 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

بالإضافة أنه ليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه، بل هو واجب والتزام دستوري يقع عليه وهذا يرجع لخطورة الآثار التي تنجم عن عدم وجود قانون المالية، كون ذلك يؤدي بالضرورة إلى الفوضى أو الشلل الكلي للدولة.

(1) المادة 44 من القانون العضوي رقم 02/99، المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر العدد 15، مؤرخة في 09 مارس 1999.

(2) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، - السلطة التنفيذية-، الجزء الثالث، دم.ج، الجزائر، 2013، ص196.

ما يُعاب على المؤسس الدستوري هو عدم نصه على الحل في حالة عدم إصدار رئيس الجمهورية لمشروع قانون المالية، وبالمقابل عدم مصادقة البرلمان عليه ضمن الآجال المقررة قانوناً، بل ولم ينص حتى على الأجل الذي يجب فيه على رئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية، "واقصر فقط على ضرورة إصدار رئيس الجمهورية لمشروع قانون المالية كاملاً ودون أي زيادة أو نقصان"⁽¹⁾.

ثانياً: التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

تتميز الظروف الاستثنائية بوجود اختلال واضح في الأمن العام، أو عوامل تحول دون سير المؤسسات الدستورية سيراً عادياً ومنتظماً، أو تهديداً يوشك أن يصيب هذه المؤسسات أو أمن البلاد والدولة⁽²⁾.

وطبقاً للفقرة الرابعة من المادة 142 من الدستور فإنه "... يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور..."، إذ يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها أو استقلالها أو سلامة ترابها⁽³⁾، الأمر الذي يتطلب التدخل على وجه السرعة لمواجهة هذا الخطر.

ووصف الدستور ذاته الإجراءات المتخذة بأنها استثنائية، يعني إمكان عدم احترامها خاصة للإجراءات والأشكال، ومن ثم يأخذ النظام القانوني للأوامر في هذه الحالة ذاتية

(1) أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008، ص4.

(2) صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، دم.ج، 2010، ص210.

(3) المادة 107 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

تميزها تماما عن الأوامر المتخذة في الوضع العادي، إذ يجب أن تخضع هذه الأوامر لمقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 107 من الدستور⁽¹⁾.

وتخول الفقرة الثالثة من المادة 107 من الدستور لرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير اللازمة التي يفرضها ظرف الخطير وتستوجبها المحافظة على الدولة واستقلال الأمة، ومن ضمن هذه التدابير التدابير ذات الصبغة التشريعية، ومن ثم يحل رئيس الجمهورية مؤقتا مكان البرلمان، والتشريع بأوامر في هذه الحالة يكون حتى في وجود البرلمان، ذلك أن الأمر هنا يتطلب تدخلا سريعا لإصدار تشريعات لمواجهة الأمور العاجلة التي لا يمكن للبرلمان بحكم طبيعة وإجراءات عمله أن يقوم بها بنفس الطريقة التي تعمل بها السلطة التنفيذية، هذه الأوامر المتخذة في إطار أحكام المادة 107 من الدستور لم ينص المؤسس الدستوري على ضرورة عرضها على البرلمان للموافقة عليها كونها وقتية وليست دائمة، أوجبتها ظروف معينة واستثنائية.

ومن تم إعلآن الحالة الاستثنائية أو توقيفها أو تمديدتها مرهونة بإرادة رئيس الجمهورية وحده دون أن يتدخل فيها البرلمان بغرفتيه، إلا أنه لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء⁽²⁾.

فقبل تقرير الحالة الاستثنائية لابد أن يقوم رئيس الجمهورية باستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني باعتبارهما يرأسان المؤسسة التشريعية الممثلة

(1) عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، الجزء 27، رقم 02، 1999، ص16.

(2) تنص المادة 2/107 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه: " لا يُتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء".

للشعب، كما اشترط استشارة رئيس المجلس الدستوري وهو أمر استحدثه المؤسس الدستوري في تعديل 2016، حيث كان ملزماً باستشارة المجلس الدستوري ككل، وهذا امتياز آخر منحه المؤسس الدستوري لتقوية مركز رئيس الجمهورية ودعمه فيما إذا عزم على إقرار الحالة الاستثنائية، باعتبار أن هذا الأخير هو من يعين رئيس المجلس الدستوري.

كما اشترط الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وإلى مجلس الوزراء، ذلك أن الحالة الاستثنائية هي قضية أمنية بالدرجة الأولى، إذ يتم تزويد رئيس الجمهورية بالتقارير الأمنية والوقائع التي تساعده في إعطائه نظرة واضحة عن الوضع العام للبلاد ومدى الخطورة التي تواجهها الدولة، ومن ثم باستطاعته تقرير الحالة الاستثنائية من عدمها.

ما يلاحظ على الفقرة الثانية من المادة 107 من الدستور، أن المشرع استعمل مصطلح الاستشارة من جهة عندما ربطها برئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري، بينما استعمل من جهة أخرى مصطلح الاستماع عندما ربطها بالمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، "ذلك أن الاستشارة القصد من ورائها بيان الأسباب المؤدية لإقرار الحالة الاستثنائية، لذلك فرئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري يعتبرون هيئة استشارية من الناحية القانونية، بينما المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء يُعتبران هيئة تقنية وسياسية تساعد رئيس الجمهورية على توضيح الصورة وتطبيق الحالة الاستثنائية إذا ما قرر رئيس الجمهورية ذلك"⁽¹⁾.

رغم ذلك فرئيس الجمهورية غير ملزم بالأخذ برأي الهيئات التي قام باستشارتها أو الاستماع إليها، فتقرير الحالة الاستثنائية من عدمها هي سلطة تقديرية له وحده، وبالتالي له التشريع بأوامر من أجل تسيير تلك الفترة الحرجة التي تمر بها البلاد ومؤسساتها، وعليه يمكن القول أن هذه الاستشارة ما هي إلا إجراء شكلياً الهدف من ورائه هو الإعلان فقط.

(1) نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 82.

إن غياب قيود موضوعية وحتى شكلية صارمة في مجال التشريع بأوامر، جعل رئيس الجمهورية صاحب اختصاص تشريعي أصيل، مما أدى البعض إلى القول أن "السلطة التشريعية مكونة من ثلاث غرف يشكل رئيس الجمهورية الغرفة الأولى فيها"⁽¹⁾، وهذا ما يؤكد مرة أخرى تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال التشريع.

من خلال ما تم ذكره، يمكننا القول أن التشريع عن طريق الأوامر ما هو إلى استثناء يرد على الأصل العام، تتحكم فيه عدة ضوابط وقيود بينها المادة 142 من الدستور، وإن كان المؤسس الدستوري من خلال التصييص الدستوري يحاول إحداث التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومحاولة التقليل من تدخل رئيس الجمهورية، إلا أنه وفي كل مرة يترك منفذا من حيث النصوص يستغله الرئيس لتمير بعض الأدوات التي تخدم سياسته، خصوصا وأنه يستمد اختصاصه من الدستور مباشرة دون تفويض من السلطة التشريعية، كما أنه يحتكر هذا الاختصاص لوحده دون إمكانية تفويضه لأي جهة كانت بما فيها الوزير الأول، بالإضافة إلى أن عرض هذه الأوامر على البرلمان لا يعد سوى إجراء شكليا لرئيس الجمهورية لإضفاء الصبغة الدستورية على أعماله، وبالمقابل إخفاء سيطرة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي، لأنه يفترض طالما أن المجلس الشعبي الوطني غير منحل أن يجتمع في دورة غير عادية إذا طرأت أمور عاجلة خصوصا خلال العطلة البرلمانية.

(1) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص59.

الفرع الثاني: سلطة إصدار القوانين

حول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية إصدار القوانين⁽¹⁾، وإصدار القانون يعد إجراء تشريعياً يدل على أن رئيس الجمهورية لم يطلب إجراء مداولة ثانية، أو أنه لم يقم بعرض النص على المجلس الدستوري⁽²⁾ ليراقب مدى مطابقته للدستور، ويُعرف ضرورة حق موافقة الرئيس على القوانين التي أقرها البرلمان لإصدارها بحق التصديق⁽³⁾، الذي يتعارض مع المبدأ الديمقراطي القائم على أساس أن الأمة هي مصدر السلطات، أي أن البرلمان هو الممثل للأمة والذي يجب أن لا تعقب على تصرفاته هيئة أخرى وتحاول شل وظيفته⁽⁴⁾.

وقد تتحدد عملياً التصديق والإصدار في عملية واحدة، لذلك يلاحظ أن الدساتير لا تخص كل واحدة منهما بمادة مستقلة، لأنهما تجتمعان في عمل واحد هو تأشيرة رئيس الجمهورية على القانون بالقبول⁽⁵⁾، وهذا ما عمل به المؤسس الدستوري الجزائري.

منحت المادة 144 من دستور 1996 المعدل والمتمم لرئيس الجمهورية ثلاثين (30) يوماً لإصدار القانون، غير أن هذه المهلة تتوقف إذا تم إخطار المجلس الدستوري من قبل إحدى السلطات المنصوص عليها في المادة 187 من الدستور، والمتمثلة في رئيس

(1) يُعرف الفقه القانوني الإصدار على أنه: "شهادة رئاسية مفادها أن البرلمان سن ووافق على النص التشريعي الصادر في حدود الإجراءات والضوابط الدستورية والقانونية تماشياً مع التشريع المعمول به، وبالتالي يعلن الممارس لهذا الاختصاص من خلال الإصدار عن ميلاد قانون جديد". انظر: عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري: نشأة - فقها - تشريعاً، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص100.

(2) Hugues Portelli, Droit constitutionnel, 5^{ème} éd, Dalloz, France, 2003, p.204.

(3) يُعرف التصديق على أنه: "عبارة عن التصرف الذي يمنح طبقاً له رئيس الجمهورية الموافقة الضرورية على خروج القانون وقابليته للتطبيق، وبدونه لا يصبح القانون واجب النفاذ، وبذلك يغدو عنصراً أساسياً في العملية التشريعية".

انظر: محمد عبد الحميد أو زيد، توازن السلطات ورقابتها: دراسة مقارنة، طبعة 2003، ص51.

(4) محمد كامل ليله، النظم السياسية: الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، لبنان، 1969، ص918.

(5) فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي: دراسة قانونية مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2010، ص221.

الجمهورية، أو رئيس مجلس الأمة، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو الوزير الأول، كما يمكن إخطاره من قبل خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة⁽¹⁾، وتعتبر هذه المدة طويلة نسبيا مقارنة ببعض الأنظمة، ففي فرنسا يصدر رئيس الجمهورية القوانين خلال خمسة عشر (15) يوما تلي التقرير النهائي لقانون ما وتحويله إلى الحكومة⁽²⁾، لهذا كان من الأولى على المؤسس الدستوري أن يراجع نص المادة 144 من دستور 1996 المعدل والمتمم، وذلك بتقليص المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية في إصدار القوانين.

ولعل السبب من وراء تقييد رئيس الجمهورية بظرف زمني محدد للقيام بعملية إصدار القانون "هو عدم بقاء القانون خاملا بلا نفاذ، لأن بقاءه دون إصدار يشكل اعتداء جسيما من رئيس الجمهورية على البرلمان، حيث تعتبره بعض الأنظمة خيانة عظمى"⁽³⁾.

إلا أنه بالمقابل سكت عن الجزاء في حالة امتناع رئيس الجمهورية عن ممارسة حقه بإصداره متبنيا نفس النهج المتبع في جميع دساتير الجمهورية الجزائرية، باستثناء دستور 1963 الذي تصدى لهذه الوضعية بموجب المادة 51 منه بنصها على أنه: "إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن المجلس الوطني يتولى إصدارها".

"ولعل المؤسس الدستوري في ذلك الوقت كان يهدف من وراء اعتماد مبدأ ازدواج مصدر سلطة الإصدار تفادي حدوث أزمة سياسية"⁽⁴⁾، وهو الأمر الذي كان على المؤسس الدستوري أن يتداركه في التعديل الدستوري لسنة 2016، بالنص على الجهة التي تتولى عملية إصدار القانون في حالة امتناع رئيس الجمهورية عن إصداره.

(1) نصت المادة 166 من دستور 1996 قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تقابلها المادة 187 بعد التعديل على

أنه: "يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري".

(2) انظر المادة 10 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل.

(3) عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان...، المرجع السابق، ص62.

(4) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري: نشأة - فقها - تشريعا، المرجع السابق، ص103.

ونرى أنه من الضروري منح هذا الحق لرئيس مجلس الأمة باعتبار هذا المجلس هو الغرفة العليا للتشريع، مع الإشارة هنا إلى أنه جعل من الرئيس المصري مسؤولاً سياسياً في حالة تخلفه عن القيام بإصدار القانون⁽¹⁾، ولما لا أن يقوم المؤسس الدستوري الجزائري بإدراج المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في حالة امتناعه عن الإصدار اقتداءً بغيره من الأنظمة الأخرى.

إن إصدار رئيس الجمهورية للقانون ليس مطلقاً بل هو مقيد، إذ يجب أن لا يضيف شيئاً للنص التشريعي كي يصدر القانون وينشر وفق ما أقره البرلمان، لأن ماهية الإصدار تتلخص في الاعتراف بأن البرلمان هو السيد من حيث الإعداد والتصويت على التشريع⁽²⁾، وبالتالي يجب أن لا يتدخل رئيس الجمهورية في تعديل القانون عند إصداره.

بعد إصدار القانون يستوجب بالضرورة نشره، هذا الأخير الذي يعدّ "عملية مادية تعقب الإصدار، الهدف منها إعلام الكافة بمحتوى القانون الصادر من طرف رئيس الجمهورية"⁽³⁾، وإن كان النشر عملاً مادياً وشكلياً فقط لا يتصف بالصفة التشريعية، إلا أنه يمكن أن يكيف على أنه سلاح في يد رئيس المؤسسة التنفيذية، تعتمد عليه تصرفاته ومسايرته، بل والتقيد بإرادة المؤسسة التنفيذية⁽⁴⁾، فإن لم يتم نشر القانون وإعلام الكافة به يعتبر كأنه لم يتم إصداره أصلاً.

(1) بوجمعة لونيس، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2006، ص30.

(2) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري: نشأة - فقها - تشريعا، المرجع السابق، ص100.

(3) منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص212.

(4) سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، الجزء الثاني، جامعة الجزائر، 1984، ص301.

وعلى الرغم من أن النشر من اختصاص رئيس الجمهورية، إلا أن المؤسس الدستوري أغفل هذا الإجراء، على عكس ما كان واردا في دستور 1963 أين كُلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها⁽¹⁾، وبذلك تم حسم أمرين معا وهما إصدار القانون ونشره، لكن التطور الدستوري أغفل عبارة "نشر القوانين"، فأصبح إجراء النشر لا يستند إلى أية مادة دستورية⁽²⁾، وبالتالي يعتبر اختصاص الإصدار عملا تنفيذيا، ويظل اختصاص النشر عملا ماديا بحثا متمما لاختصاص الإصدار⁽³⁾.

هنا نجد تفوقا جديدا للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في أهم اختصاص من اختصاصات هذه الأخيرة، وهو إصدار القانون الذي تم التصويت عليه بالموافقة، إذ ما الفائدة من إعداد القوانين والتصويت عليها إذا لم يكن باستطاعة البرلمان إصدارها؟.

الفرع الثالث: طلب إجراء مداولة ثانية

منح المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية حق طلب إجراء مداولة ثانية لقانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره، وهذا ما نصت عليه المادة 145 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

(1) المادة 49 من دستور 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج.ر العدد 64.

(2) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري: دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 243.

(3) المرجع نفسه، ص 246.

ويعد الاعتراض على القوانين حقا مكرسا دستوريا وقانونيا⁽¹⁾، عرفه البعض بأنه: "سلطة رئيس الدولة في إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان"⁽²⁾، فرئيس الجمهورية يشارك البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية، إذ يعد حقا تنفيذيا من طبيعته أن يؤثر على السلطة التشريعية ومحاولة لإلغاء القانون، وبالمقابل إيجاب السلطة التشريعية على إعادة فحص القانون⁽³⁾، عن طريق مناقشة جديدة وتعديل محتمل وتصويت جديد⁽⁴⁾، فطلب إجراء مداولة ثانية يعد "إجراء توقيفيا لنص تم التصويت عليه من طرف البرلمان"⁽⁵⁾.

إن طلب إجراء مداولة ثانية يشكل التدخل الثاني لرئيس الجمهورية في العملية التشريعية عند وصول القانون الذي أقره البرلمان إلى علمه من أجل إصداره، ونصت على هذا الإجراء جميع دساتير الجمهورية الجزائرية، حيث تمنح المادة 145 من دستور 1996 المعدل والمتمم هذا الحق لرئيس الجمهورية وحده دون الوزير الأول، ودون إمكانية رئيس الجمهورية تفويض هذا الاختصاص لأي جهة أخرى طبقا لما ورد في الفقرة الثانية من المادة 101 من الدستور، فهي سلطة تقديرية للرئيس غير مقيدة بأي قيد سوى القيد الزمني المحدد بثلاثين (30) يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه، وهذا ما جاء في المادة 45 من القانون العضوي 02/99.

وتعتبر هذه المدة طويلة نسبيا تؤدي إلى عرقلة التشريعات وبطئها، بخلاف الرئيس الفرنسي الذي له الحق في أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص كله أو لبعض

(1) موسى بوالدهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 02، د.ت.ن، ص 37.

(2) عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 261.

(3) سليمة عبة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014، ص 18.

(4) صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 203-204.

(5) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري...، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 224.

مواده، خلال خمسة عشر (15) يوما التالية لإرسال القانون إليه⁽¹⁾، وكذا الدستور الأمريكي الذي حددها بمهلة عشرة (10) أيام فقط⁽²⁾، كما أن الرئيس الأمريكي ملزم بتسبيب اعتراضه⁽³⁾.

وكذلك فعل المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1963 الذي أوجب على رئيس الجمهورية ذكر أسباب الاعتراض على القانون بموجب رسالة مسببة يشرح فيها أسباب رفضه، إذ نصت المادة 50 منه على أنه: " يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مسببة خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين... " ، وهذا أمر إيجابي من شأنه أن يسهل على المجلس الوطني عملية إعادة النظر في النص المطلوب إجراء مداولة ثانية له.

فمنح رئيس الجمهورية هذا الحق إنما يكون من أجل تدارك الخلل الذي قد يقع فيه البرلمان من خلال إقراره لقانون مخالف لروح الدستور، فيقوم رئيس الجمهورية بإثارة انتباه البرلمان من أجل تدارك الموقف⁽⁴⁾.

غير أن السبب الخفي من وراء الاعتراض يتمثل في إدراك الرئيس بأن التوجه التشريعي لا يتماشى والسياسة المنتهجة من قبل الهيئة التنفيذية⁽⁵⁾، وعليه ومن أجل تسهيل مهمة المجلس الشعبي الوطني يتعين على المؤسس الدستوري الجزائري أن ينتهج النهج المتبع في دستور 1963، بإلزام رئيس الجمهورية ذكر أسباب الاعتراض على القانون.

(1) ججيقة لوناسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، د.ت.ن، ص144.

(2) انظر الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي لسنة 1789 المعدل.

(3) حنان مفتاح، رئيس الجمهورية بين الدستورين الجزائري والأمريكي، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004، ص45.

(4) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري: السلطات الثلاث، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، د.م.ج، الجزائر، 2004، ص128.

(5) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري: نشأة - فقها - تشريعا، المرجع السابق، ص120.

الملاحظ أن صياغة المادة 145 من دستور 1996 المعدل والمتمم جاءت عامة، لم تبين بصفة صريحة إن كان اعتراض رئيس الجمهورية يشمل كل القانون أم يقتصر على بعض مواده، وإن كان بعض فقهاء القانون الدستوري يرون بأن "اعتراض رئيس الجمهورية لا يمكن أن ينصب على النص التشريعي بكامله، بل يشمل مادة أو أكثر"⁽¹⁾.

في حين أن المؤسس الدستوري الفرنسي جعل من القراءة الجديدة للنص يمكن أن تحمل كامل النص أو بعض أحكامه⁽²⁾، ومع هذا فإن الاعتراض من شأنه أن يشكل عائقا أمام البرلمان، ويبين تفوق السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، فرغم أن "حق الاعتراض يعتبر أحد عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية"⁽³⁾، إلا أنه في الغالب ما يتم استعماله كأداة لتمير النصوص التي تكون أكثر أهمية للسلطة التنفيذية.

الفرع الرابع: دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية

من المتعارف عليه أن البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة، بل أن انعقاده يتم في دورات معينة من كل سنة لممارسة مهامه الرقابية والتشريعية، حيث يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل⁽⁴⁾، بعد أن كان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة هما دورتي الربيع والخريف، طبقا لنص المادتين 4 و 5 من القانون العضوي 02/99⁽⁵⁾، إلا أنه إضافة إلى ذلك يمكن للبرلمان الانعقاد في دورات غير

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 219.

(2) Hugues Portelli, op.cit, p.20.

(3) محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 60.

(4) المادة 135 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

(5) نصت المادة 1/118 من الدستور قبل تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 135 بعد التعديل على أنه: "يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة (4) على الأقل".

عادية، فالدساتير تعطي لرئيس الجمهورية الحق في دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي إذا طرأت ظروف استثنائية⁽¹⁾.

من خلال المادة 135 من دستور 1996 المعدل والمتمم، يتضح أن الدورة غير العادية للبرلمان تتعد دائما باستدعاء من رئيس الجمهورية سواء كان هو نفسه مصدر المبادرة أم أتت المبادرة بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.

ويتم ذلك بموجب مرسوم رئاسي يتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية، الذي يوضح فيه طريقة انعقاد جلسات البرلمان⁽²⁾، وهذا ما أكدته المادة الرابعة من القانون العضوي 02/99، إذ يتولى البرلمان دراسة ما استدعي إليه من مسائل لكن هذا لا يمنع أن يحصل اتفاق بين الحكومة والبرلمان على مناقشة مسائل غير واردة في المرسوم⁽³⁾.

وتختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله حسب ما نصت عليه الفقرة الخامسة من المادة 135 من الدستور، فهذه الدورة ليست محددة بزمان معين، حيث تنتهي بمجرد الانتهاء من دراسة المواضيع التي عقدت الدورة من أجلها، وبالتالي فالدورة غير العادية لا تتعد بدون المرسوم الرئاسي الذي يحدد جدول أعمال الدورة.

وعليه فالبرلمان هنا مرتبط بإرادة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، وبالتالي فجدول الأعمال سيتضمن مواضيع تخدم السياسة العامة للحكومة، ومن ثم السياسة العامة لرئيس الجمهورية، باعتبار أن الوزير الأول أصبح منفذا لبرنامج رئيس

(1) رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 150.

(2) زحل محمد الأمين، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 147.

(3) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري: نشأته، أحكامه، محدداته، دار الريحانة، الجزائر، 2002، ص 98.

الجمهورية وفق تعديل الدستور لسنة 2008، "وهذا مسايرة للنظام السياسي الفرنسي الذي يجعل من الوزير الأول مجرد منفذ لسياسة رئيس الجمهورية"⁽¹⁾، فلم يعد للحكومة برنامجا وإنما أصبح مجرد مخطط عمل.

بالإضافة إلى السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية لدعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، هناك حالات أخرى ينعقد فيها البرلمان بحكم القانون لمواجهة أوضاع خاصة ومتابعة مجرياتها، وهي وجوبية ولرئيس الجمهورية دخل فيها وهي: الحالة الاستثنائية، حالة الحرب، حالة شغور منصب الرئاسة⁽²⁾، لأنه من غير المعقول أن ينصرف أعضاء البرلمان لإدارة شؤونهم الخاصة والدولة تشهد حالة من التوتر واللااستقرار.

المطلب الثاني: سلطات رئيس الجمهورية خارج مجال التشريع

منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطات واسعة من خلال التدخل في عمل السلطة التشريعية، فبالإضافة إلى تدخله في المجال التشريعي من خلال منحه حق التشريع بأوامر وإصدار القوانين التي تعد من صميم العمل التشريعي، منحه سلطات أخرى يؤثر بها على السلطة التشريعية تتمثل في تعيين بعض أعضائها (الفرع الأول)، وبصفة خاصة حق حل أحد غرفتي البرلمان الذي يعد أخطر وسيلة يملكها رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان (الفرع الثاني).

(1) سعاد بن سرية، المرجع السابق، ص 121.

(2) صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 264.

الفرع الأول: التدخل في تعيين بعض أعضاء السلطة التشريعية

نص دستور 1996 على ثنائية السلطة التشريعية، إذ نقلها من نظام أحادية البرلمان إلى ثنائيتها، من خلال إحداث غرفة ثانية سُميت "مجلس الأمة"، وتبعاً لذلك أعاد المؤسس الدستوري ترتيب العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، التي تتمحور أساساً في المجالين التشريعي والرقابي⁽¹⁾.

تتكون السلطة التشريعية من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ويظهر دور السلطة التنفيذية في تشكيل المجلس الشعبي الوطني المنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري⁽²⁾، من خلال إصدار رئيس الجمهورية للمرسوم الرئاسي المتضمن الدعوة لإجراء انتخابات المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾.

وحدد الدستور طريقة معتمدة لتشكيل مجلس الأمة، إذ ينتخب الثلثين (2/3) عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري بمقعدين عن كل ولاية، من بين وبواسطة أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية⁽⁴⁾، في حين أن الثلث (1/3) الآخر يعين من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية⁽⁵⁾، ذلك يعني أن هذا الثلث لا يتم انتخابه بل تعيينه من قبل رئيس الجمهورية من بين الشخصيات البارزة في الساحة الوطنية، هذا حتى يتم ممارسة المهام المسندة إليهم على أكمل وجه، وتحسين

(1) عقيلة خرياشي، دور اجتهاد المجلس الدستوري في رسم العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، العدد 02، 2010، ص 39.

(2) المادة 1/118 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

(3) إبتسام العقون، مبدأ سيادة البرلمان في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015، ص 99.

(4) المادة 2/118 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

(5) المادة 3/118 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

التمثيل داخل البرلمان والاستفادة من خبراتهم، وهذا بخلاف الدستور المصري الذي يمنح لرئيس الجمهورية الحق في تعيين "عدد من أعضاء مجلس النواب لا يزيد عن نسبة 05% عدد الأعضاء"⁽¹⁾.

نلاحظ أن تعديل المادة 118 من الدستور ذكرت الشخصيات والكفاءات الوطنية دون تحديد المجالات التي تنتمي لها هذه الشخصيات، عكس ما كان عليه الأمر قبل التعديل التي نصت على المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.

وهذا ما يبين أن للرئيس كامل السلطة التقديرية في تعيين هذا الثلث، فلم يشترط وجوب توفر مؤهلات معينة في الشخصيات التي حددتها المادة، بل ولم تحدد حتى المجالات التي تنشط فيها هذه الشخصيات، كما لم تنص على أي قيد يحد من سلطة رئيس الجمهورية في التعيين، الأمر الذي يسمح له باختيار أشخاص مساندين لسياسته ودعمها، فيتحول الأعضاء المعينون من برلمانيين إلى أداة تأثير مباشر لصالح رئيس الجمهورية.

كما أن رئيس الجمهورية يقوم بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة دون الالتزام باتخاذ أي استشارة من أي طرف كان⁽²⁾، وهو ما يبين بوضوح السلطة الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في تعيين ثلث (1/3) أعضاء مجلس الأمة، إذ لا يجوز له تفويض سلطته في هذا التعيين حسب المادة 101 من الدستور، هذا الثلث سيكون مساندا لسياسة رئيس الجمهورية وتابعا له، وبإمكانه أن يقوم بدور المعرقل للقانون.

هذا الثلث (1/3) في حقيقة الأمر لا يعبر عن إرادة الشعب، وإنما يخضع في ممارسة مهامه لتمرير ما يلائم رئيس الجمهورية وإيقاف ما لا يلائمه، "فهو يسمى بالثلث المعطل وهو

⁽¹⁾ انظر المادة 4/102 من الدستور المصري لسنة 2014.

⁽²⁾ عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 119.

بذلك يشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتجاوزاً خطيراً له، ومن ثم فالتطبيق السليم للمبدأ يقتضي استبعاد طريقة التعيين واستبدالها بأسلوب الانتخاب⁽¹⁾، حتى يكون أعضاء مجلس الأمة الممثلين للشعب منتخبين من طرف هذا الأخير ومعبرين عن إرادته وليس إرادة رئيس الجمهورية، وإن تم تعيين بعض أعضاء مجلس الأمة فيستحسن أن يتم النص على تقليص عدد الأعضاء المعيّنين، نظراً لأن نسبة الثلث (1/3) تعتبر كبيرة نوعاً ما مقارنة ببعض الأنظمة المقارنة، وبالتالي حبذا لو يتم النص على تعيين عدد الأعضاء لا يزيد عن نسبة 05% عدد أعضاء مجلس الأمة مقتدياً في ذلك بنظيره المصري.

فنظام الغرفتين رغم أنه يوفر بصورة أو بأخرى نوعاً من التوازن بين الحكومة والبرلمان، إلا أن هذا التوازن يميل لكفة السلطة التنفيذية، ذلك أن مجلس الأمة يمكن أن يشكل أداة لصالح الحكومة، ويتحقق ذلك عندما يرفض المصادقة على القوانين بالأغلبية المطلوبة والتي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليها.

الفرع الثاني: حل المجلس الشعبي الوطني

حق حل المجلس الشعبي الوطني إحدى الآليات الضرورية التي منحها المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية لإنهاء الفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني قبل نهايتها المحددة في الدستور⁽²⁾، وحق الحل معترف به للسلطة التنفيذية مقابل المسؤولية

(1) عبد العالي حاحة، تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 04، د.ت.ن، ص ص 262-263.

(2) فتاح شباح، مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، العدد 05، مارس 2015، ص 361.

السياسية للحكومة أمام البرلمان⁽¹⁾، فهما سلاحان متقابلان تستعملهما كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية⁽²⁾، وبالمقابل لا يمكن للبرلمان إرغام الرئيس على الاستقالة⁽³⁾.

ويعرف الحل بأنه: " ذلك الإجراء الذي بمقتضاه يتم وضع نهاية للعهد البرلمانية قبل نهايتها الطبيعية"⁽⁴⁾.

تضمنت المادة 147 من دستور 1996 المعدل والمتمم هذا الحق بنصها: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول".

من خلال نص المادة يتضح أن سلطة رئيس الجمهورية تقتصر على حل المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، ولعل السبب من وراء قصر الحل على المجلس الأول دون المجلس الثاني يعود إلى رغبة المؤسس الدستوري الجزائري في ضمان استقرار مؤسسات الدولة واستمراريتها عن طريق إنشاء مجلس ثان غير قابل للحل⁽⁵⁾ لتسيير شؤون البلاد، بعد التجارب التي عرفت الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية سنة 1992.

وحق الحل لا تحده أية قيود فهو سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية، إلا أن هذا لا يمنع من وجود بعض الشروط الشكلية التي جاءت بها المادة 147 من دستور 1996 المعدل والمتمم، والمتمثلة في استشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول، إلا أن الآراء التي يقدمونها لرئيس الجمهورية غير

(1) إدريس بوكرا، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص 208.

(2) ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 66.

(3) حسين فريجة، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية هل تحتاج إلى إعادة نظر؟، مجلة المنتدى القانوني، قسم

الكفاءة المهنية للمحاماة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 06، د.ت.ن، ص 27.

(4) عبد الجليل مفتاح، حل المجلس الشعبي الوطني، بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 11، ماي 2007، ص 761.

(5) عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 219.

ملزمة له، وهذا ما أثبتته التجربة في الجزائر، "حيث أقدم رئيس الجمهورية على حل المجلس الشعبي الوطني سنة 1992 دون استشارة رئيس الحكومة آنذاك، ولا رئيس المجلس الشعبي الوطني"⁽¹⁾، وهذا ما يؤكد أن الاستشارة شكلية فقط.

ونظرا لما يترتب عن الحل من خطورة تمس بالمؤسسة الدستورية التي تمثل الشعب، يستحسن لو يجعل المؤسس الدستوري الجزائري الأخذ برأي الهيئات التي استشارها رئيس الجمهورية بخصوص الحل إلزامية وليست إجراء شكليا فقط.

نلاحظ أن المؤسس الدستوري بعد التعديل الدستوري لعام 2016 أضاف شرطا شكليا آخر للمادة 147 من الدستور من خلال استشارة رئيس المجلس الدستوري، وهو ما يمثل في اعتقادنا أمرا إيجابيا، كون أن للمجلس الدستوري أهمية كبيرة باعتباره جهازا مكلفا بالسهرة على احترام الدستور، إلا أنه كان الأجدر النص على استشارة المجلس ككل بدلا من اقتصارها على رئيسه، طالما أن هذا الأخير يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية، الأمر الذي يجعل الاستشارة شكلية فقط.

ونظرا لأهمية وأثر الحل فإن واضعي الدستور حرصوا على إحاطته بضمانات حتى تمارس من قبل رئيس الجمهورية، إذ منع الدستور تفويض صلاحية الحل من طرف رئيس الجمهورية⁽²⁾، وكذا منع ممارستها من قبل رئيس الدولة في حالة عجز أو وفاة أو استقالة

⁽¹⁾ عمار عباس، مجالات التعاون ووسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري،

23 مارس 2015، الساعة 30:10، الموقع الإلكتروني:

<http://ammarabbes.blogspot.com/2015/03/blog-post.html>

نصت المادة 120 من دستور 1989، المؤرخ في 01 مارس 1989، ج.ر العدد 09 على أنه: "يمكن رئيس الجمهورية أم يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة".

⁽²⁾ المادة 2/101 من دستور 1996 المعدل والمنتم.

رئيس الجمهورية⁽¹⁾، كما يمكن لرئيس الجمهورية وفقا للمادة السابقة الذكر أن يقرر إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، على أن تجرى هذه الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر، وتعتبر هذه المدة طويلة مقارنة بما هو معمول به في النظام الفرنسي الذي حدد مدة إجراء الانتخابات بعشرين (20) يوما على الأقل وأربعين (40) يوما على الأكثر بعد الحل⁽²⁾.

إلا أن ما يميز إجراء حل البرلمان عن إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، أنه في الحالة الأخيرة يظل المجلس الشعبي الوطني ممارسا لوظيفته إلى غاية انتخاب مجلس آخر، بينما إذا قرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني، فهذا الأخير يتوقف عن مباشرة مهامه.

بالإضافة إلى حق الحل الممنوح لرئيس الجمهورية من خلال المادة 147 من دستور 1996 المعدل والمتمم، منحه المؤسس الدستوري بموجب المادة 98 من الدستور حق حل المجلس الشعبي الوطني في حالة عدم موافقة المجلس على لائحة الثقة التي يقدمها الوزير الأول، وذلك قبل قبول استقالة الحكومة، وبالتالي فالبرلمان سيصوت بالثقة لصالح الحكومة حتى لا يتعرض للحل، وهذا ما يبين بصورة جلية مدى تأثير رئيس الجمهورية على عمل السلطة التشريعية، مما يخل بمبدأ التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

من خلال عرضنا للحالة المقررة لحل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية، لا يفوتنا أن نوضح أنه إلى جانب هذا الحل الرئاسي الذي يكون بإرادة رئيس الجمهورية دون غيره، هناك نوع آخر من الحل هو الحل الوجوبي الذي نصت عليه المادة

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري...، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 247.

(2) دنيا بوسالم، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2007، ص 101.

96 من دستور 1996 المعدل والمتمم الناجم عن رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية⁽¹⁾.

ولهذا فحق الحل ضرورة لها مبرراتها وأسبابها القانونية والدستورية، وهذه الأسباب على اختلافها منها ما ورد النص عليه في الدساتير، ومنها ما أوجدته الظروف العملية التي تتعلق بمطلق السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية⁽²⁾ ممثلة في رئيس الجمهورية، الذي يملك هذا الحق للتأثير على السلطة التشريعية.

الفرع الثالث: توجيه خطاب للبرلمان

يُعد توجيه خطاب للبرلمان حقا لرئيس الجمهورية تضمنته جميع دساتير الجزائر⁽³⁾ باستثناء دستور 1963، حيث نصت المادة 146 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يوجه خطابا إلى البرلمان".

والقصد من الخطاب هو "قيام رئيس الجمهورية بإطلاع البرلمان على رغبات يتمنى أن يقوم بها البرلمان بالاستجابة لها"⁽⁴⁾، وتتضمن عادة وجهة نظره السياسية يقوم بتقديمها قصد توجيههم⁽⁵⁾، والخطاب الذي يوجهه رئيس الجمهورية للبرلمان هو أداة للاتصال غير

(1) تنص المادة 96 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا...".

(2) بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004، ص57.

(3) نصت المادة 156 من دستور 1976 على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يوجه خطابا إلى المجلس الشعبي الوطني".

(4) صالح بلحاج، المرجع السابق، ص202.

(5) عمر شاشوه، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري سنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص126.

المباشر بين رئيس الجمهورية والبرلمان، لأن المتعارف عليه أن رئيس الجمهورية لا ينتقل إلى البرلمان، وهذا الإجراء لا يلجأ إليه الرئيس غالباً إلا في ظرف تشريعي (انتخاب رئيس الجمهورية)، أو في الحالة الاستثنائية⁽¹⁾، ومع هذا فالنص جاء عاماً لأنه لم يحدد متى يتم ذلك، وهل يكون متبوعاً بمناقشة أو تعليقات أو رد من البرلمان على الخطاب، ومع ذلك يمكن اعتباره بمثابة طلبات يوجهها رئيس الجمهورية إلى البرلمان لمساندة برنامجه.

فبالجوء إلى الخطاب الموجه للبرلمان لن يكون إلا في مناسبة خاصة متميزة تمر بها البلاد أو مواجهة أزمة يقتضي الحال فيها التضامن لمواجهتها⁽²⁾، من ذلك يمكن لرئيس الجمهورية أن يوجه خطابات إلى البرلمان كلما دعت الحاجة إلى ذلك، مثلما حصل بشأن مشروع التعديل الدستوري الحالي لسنة 2016 إثر مصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه.

فهذا الحق الذي يكرسه الدستور يبقى إمكانية هامة بيد رئيس الجمهورية للتأثير على البرلمان، مما يجعل دور رئيس الجمهورية يبدو في صورة تعاون مع البرلمان، إلا أن هذا الدور قد يصل إلى حد سيطرته على هذه الاختصاصات وبصورة منفردة.

(1) عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دراسة مقارنة، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص228.

(2) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري...، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص297.

المبحث الثاني: الوسائل الممنوحة للحكومة للتأثير على السلطة التشريعية

يعد العمل التشريعي المعتمد من قبل البرلمان والمتمثل في إعداد النص القانوني وإقراره الأصل في العملية التشريعية، إلا أن المؤسس الدستوري لم يمنح هذا الحق للبرلمان فقط، بل أشرك الحكومة إلى جانبه بمنحها حق اقتراح مشاريع القوانين، وكذا حضور جلسات غرفتي البرلمان، وبالتالي التدخل في المجال التشريعي (المطلب الأول)، ولا يتوقف دور الحكومة عند هذا الحد، بل يتعدى ذلك إلى التدخل في توجيه أعمال البرلمان (المطلب الثاني).

المطلب الأول: سلطات الحكومة في المجال التشريعي

المؤسس الدستوري الجزائري وعلى غرار بعض الأنظمة المقارنة لم يجعل المبادرة بالقوانين حكرا على البرلمان، بل تشاركه فيها الحكومة، "غير أنه في الواقع العملي تهيمن مشاريع الحكومة على مبادرة النواب"⁽¹⁾، فتدخل الحكومة في المجال التشريعي يظهر من خلال المبادرة بالقوانين التي تكون في شكل مشاريع قوانين (الفرع الأول)، ولا يتوقف التدخل عند هذا الحد، إذ بإمكان الحكومة حضور الجلسات العامة لغرفتي البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حق المبادرة بالقوانين

يُمر القانون لاكتماله بعدة مراحل، أولها المبادرة التي تكون إما من قبل السلطة التنفيذية عن طريق مشاريع القوانين، أو البرلمان عن طريق اقتراح القوانين، وتعد عملية

(1) مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 10، 2015، ص88.

التشريع من الوظائف الأساسية للبرلمان كمؤسسة دستورية لها السيادة في مجال إعداد القوانين طبقاً للمادة 112 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

تمثل سلطة المبادرة بالتشريع أساس السلطة التشريعية، فهي حسب الفقيه "روبيه كولار" مفتاح الحكم، إذ يقول: "من يملك حق الاقتراح هو الذي يحكم"⁽¹⁾.

وتُعرف المبادرة بالتشريع على أنها: "حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة، من أجل مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان، وهي حق للمؤسسة التشريعية والتنفيذية، غير أن تسمية النص المقدم من قبل المؤسسة التنفيذية يسمى مشروع قانون Proposition de loi، وما يقدم من قبل المؤسسة التشريعية يسمى اقتراح قانون Proposition de loi"⁽²⁾، وتم الأخذ بفكرة الاقتراح المشترك في فرنسا في دستور الجمهورية الرابعة لسنة 1946، ودستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958⁽³⁾، وهذا ما تم الأخذ به في النظام الدستوري الجزائري.

تعد المبادرة بالقوانين في الجزائر حقا دستوريا منصوصا عليه في المادة 136 من دستور 1996 المعدل والمتمم التي جاء فيها: "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين"، إذ منحت هذه المادة المبادرة بالقوانين لكل من الوزير الأول الذي له حق المبادرة بمشاريع القوانين (أولا)، والبرلمان بغرفتيه الذي له حق المبادرة باقتراح القوانين (ثانيا).

(1) محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية: مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العراق، العدد 11، جانفي 2014، ص 69.

(2) سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 216.

(3) محمد عباس محسن، المرجع السابق، ص 70.

أولاً: المبادرة بمشاريع القوانين

إن منح الحكومة ممثلة في الوزير الأول حق المبادرة بمشاريع القوانين⁽¹⁾ يرجع إلى كونها الأقدر على تقديم مثل هذه المشاريع، لهذا يُفترض في مشروع القانون أن يكون على مستوى من الدقة والضبط والتنظيم، نتيجة الدراسة التي يحظى بها وفق المعطيات التي تملكها الإدارة، وهذا خلافاً لاقتراحات النواب التي تكون غير مدروسة الدراسة الكافية، أو أنها ليست في نفس المستوى الخاص بمشروعات الحكومة⁽²⁾، هذه الأخيرة التي تقترح مشاريع القوانين في مجالات مختلفة، إلا أنها تتفرد بإعداد مشروع قانون المالية، وهذه المشاريع تمر بمجموعة من الإجراءات من أجل إعدادها.

1/ انفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية:

تعود المبادرة بالقوانين إلى كل من الوزير الأول والنواب، وكذا أعضاء مجلس الأمة⁽³⁾، وقد ورد النص على المبادرة بالقوانين في صيغة عامة، فلم يميز الدستور المبادرة في المسائل المالية بقانون خاص، وهذا ما يعني أن المبادرة في المسائل المالية حق للوزير الأول كما أنها حق للبرلمان.

فللنواب حق المبادرة بقوانين المالية، إلا أنه لا بد لهم أولاً أن يثبتوا أن هذا الاقتراح لا يتضمن تخفيض الموارد العمومية أو الزيادة في النفقات العمومية⁽⁴⁾، "وهذا ما يجعل في حقيقة الأمر الاقتراحات المالية منعدمة من الناحية الواقعية، إذ بإمكان الحكومة معارضة كل

(1) يُعرّف مشروع القانون على أنه: "نص قانوني يصدر على إثر مبادرة حكومية، إذ يجب أن يُعرض أولاً على مجلس

الوزراء، ثم يودعه رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني". انظر: Garram Ibtissem, op.cit, P 223

(2) إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 610.

(3) المادة 136 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

(4) المادة 139 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

ما من شأنه أن يحد من حرية حركتها بتحقيق الأهداف المسطرة في مخطط عملها⁽¹⁾، إذ أن تحضير مشاريع قوانين المالية من اختصاص الحكومة ومصالحها الإدارية، لما تتوفر عليه من إمكانيات مادية وبشرية تؤهلها للقيام بهذه المهمة في مقدمتها وزارة المالية، باعتبار هذه الأخيرة هي التي تشرف على الخزينة العمومية، برئاسة وزير المالية الذي يخضع لسلطة الوزير الأول.

من جهة أخرى لرئيس الجمهورية دور مهم، فهو الذي يرأس مجلس الوزراء⁽²⁾، بخلاف البرلمان الذي يفتقد للمؤهلات والخبرات والوسائل التي تؤهله لإعداد قانون المالية، على عكس الكونغرس الأمريكي الذي يملك وكالات ووسائل تقنية متطورة، وخبرة عالية تسمح له بمباشرة الاختصاص المالي فعليا وبصفة جدية⁽³⁾، وعليه كان من الأولى تزويد البرلمان الجزائري بالوسائل والإمكانيات اللازمة، وكذا منح الفرصة لأعضاء البرلمان ذوي الخبرة في المجال المالي لإعداد قانون المالية.

وأكد المشرع الجزائري أن الحكومة هي صاحبة الاختصاص الوحيد عند تحضير قانون المالية دون النواب بنصه في المادة 44 من القانون العضوي 02/99 على أنه: "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية..."، وعليه فقانون المالية يكون في شكل مشروع قانون وليس اقتراح قانون.

لم يكتف المؤسس الدستوري بتقييد حق البرلمان في اقتراح قوانين المالية فقط، وإنما قيد سلطة البرلمان في مناقشة هذا القانون، إذ يجب أن يُصادق عليه في مدة خمسة وسبعين (75) يوما من تاريخ إيداعه، وإلا أصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر رئاسي، ونظرا لأهمية

(1) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري: نشأته، أحكامه، محدداته، المرجع السابق، ص 76.

(2) نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 101.

(3) عمر شاشوه، المرجع السابق، ص 133.

قانون المالية في تسيير الحياة الاقتصادية للبلاد، وفي حالة عدم انتهاء البرلمان من مناقشته والتصويت عليه في هذا الأجل يتدخل رئيس الجمهورية لإصداره.

فالحكومة إذن هي التي تملك حق المبادرة بمشاريع قوانين المالية، بينما البرلمان ليس له الحق في تقديم الاقتراح أو حتى المشاركة أثناء مرحلة التحضير، وهذا تفوق آخر للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في المجال التشريعي.

2/ إجراءات إعداد مشاريع القوانين:

الأصل أن يمر مشروع القانون المعروض من الحكومة بمجموعة من الإجراءات هي:

أ- إعداد مشروع تمهيدي من الوزارة المبادرة بمشروع القانون من أجل عرضه على البرلمان، إذ يرسل هذا المشروع التمهيدي إلى الأمانة العامة للحكومة لتمكينها من الدراسة الأولية له، بما يضمن التطابق مع الإطار القانوني المعمول به، لاسيما ما يتعلق بالمادة 140 من دستور 1996 المعدل والمتمم والتي تحدد مجالات التشريع بموجب القانون العادي، وكذا المادة 141 المحددة لمجالات القوانين العضوية، والتي لا يجوز لمشاريع القوانين تجاوزها أو تجاهلها، لهذا تعمل الحكومة على تزويد صاحب المبادرة بالملاحظات المطلوبة في هذا الموضوع⁽¹⁾.

(1) سامية نوري، عقبات الممارسة التشريعية لغرفتي البرلمان، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014، ص50.

ب- بعد إعداد المشروع التمهيدي يتم أخذ رأي مجلس الدولة حوله، وفقا لنص المادة 4 من القانون العضوي 01/98⁽¹⁾، والمادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 261/98⁽²⁾، إذ يتم إرسال مشروع القانون وجميع عناصر الملف من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة الذي يبدي رأيه بشأنها.

وطلب رأي مجلس الدولة وجوبي وتخلفه يعتبر سببا لرفض القانون، وهذا ما أكدته المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 261/98 بنصها على أنه: " يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها".

رغم وجوب رأي مجلس الدولة في مشاريع القوانين إلا أن الأخذ برأيه أو عدمه يعتبر خاضعا للسلطة التقديرية للحكومة لغياب نص قانوني يلزم الحكومة بذلك⁽³⁾.

ج- تُعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أن يتم الأخذ برأي مجلس الدولة، وهذا حسب الفقرة الثالثة من المادة 137 من الدستور، فمن خلال هذه الفقرة وكذا الفقرة الرابعة من المادة 91 من الدستور التي تنص على أن رئيس الجمهورية " يرأس مجلس الوزراء".

يتضح أن لرئيس الجمهورية دورا فعالا في وجود مشروع القانون، حيث اشترط المؤسس الدستوري أن تمر جميع مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، وبالتالي فالكلمة الأولى والأخيرة تكون لرئيس الجمهورية الذي يرأس هذا المجلس.

(1) تنص المادة 4 من القانون العضوي رقم 01/98، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر العدد 37، مؤرخة في 01 جوان 1998، المعدل والمتمم على أنه: "يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

(2) تنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 261/98، المؤرخ في 29 أوت 1998، الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج.ر العدد 64، مؤرخة في 30 أوت 1998 على أنه: "يُرسل كل مشروع قانون وجميع عناصر الملف المحتملة من طرف الأمانة العامة للحكومة إلى أمانة مجلس الدولة...".

(3) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان...، المرجع السابق، ص26.

إن المؤسس الدستوري ومن خلال المواد السالفة الذكر، يُشرك رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا لمجلس الوزراء مباشرة عملية الاقتراح، "وهكذا فالعملية تحولت إلى إرث مشترك بين رئيس الجمهورية والوزير الأول"⁽¹⁾، " إلى الحد الذي أدى ببعض الفقهاء إلى القول أن البرلمان أصبح مجرد مكتب تسجيل لمشاريع القوانين التي تريدها السلطة التنفيذية"⁽²⁾.

وعليه، فالحكومة باستطاعتها تقديم ما تشاء من مشاريع قوانين نظرا لأنها غير مقيدة بقيود تحد من سلطتها، سوى تلك القيود التي تتشارك فيها مع السلطة التشريعية⁽³⁾.

ثانيا: اقتراح القوانين من أعضاء مجلس الأمة

من خلال التجربة البرلمانية التعددية، نلاحظ أن هناك تراجعاً كبيراً للوظيفة التشريعية للبرلمان لصالح الحكومة⁽⁴⁾، رغم أنها الوظيفية الأصلية الممنوحة للسلطة التشريعية باعتبارها ممثلة للشعب، وقد منح المؤسس الدستوري الجزائري حق اقتراح القوانين للبرلمان بغرفتيه، فمن خلال نص المادة 136 من دستور 1996 المعدل والمتمم أصبحت المبادرة باقتراح القوانين حقا لكل من النواب وأعضاء مجلس الأمة، بعد أن كانت مقصورة على النواب فقط، ليتم توسيع دائرة تدخل مجلس الأمة بعد أن كانت محصورة في المصادقة على النص المصوت عليه داخل المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي أصبح دور مجلس الأمة لا يقل ولا يختلف عن دور المجلس الشعبي الوطني.

(1) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري: السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص127.

(2) فتيحة عمار، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين: دراسة مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية، العدد 25، يوليو 2013، ص437.

(3) المادة 20 و 24 من القانون العضوي 02/99.

(4) ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، منشورات جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2006، ص191.

ولعل السبب الظاهري من وراء استحداث المؤسس الدستوري هذا الأمر هو جعل المادة 136 تتماشى مع ما هو منصوص عليه في المادة 112 من الدستور، والتي أعطت للبرلمان السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها.

غير أن السبب الخفي من وراء ذلك هو جعل مجلس الأمة متفوقا على المجلس الشعبي الوطني في هذا المجال، حيث يكون أداة في يد السلطة التنفيذية من أجل تمرير قوانين تخدم هذه الأخيرة، باعتبار أن مجلس الأمة تابع لرئيس الجمهورية من خلال الثلث الرئاسي المعين، وبالتالي سيكون له تأثيرا في إعداد القوانين، وهو ما من شأنه ترجيح الكفة في مجال التشريع لصالح السلطة التنفيذية، خصوصا وأن حق اقتراح القوانين من طرف البرلمان قيده المؤسس الدستوري بمجموعة من القيود.

فحتى تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة لابد أن يقدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة حسب المادة 119 من دستور 1996 المعدل والمتمم، فالمؤسس الدستوري لم يمنح لنائب واحد حق اقتراح القانون، بل اشترط أن يقدم من طرف عشرين (20) نائبا، عكس دستور 1963 الذي لم يقيد مبادرة النواب بنصاب معين⁽¹⁾، مما يوحي أن بإمكان نائب واحد أن يقترح أي قانون.

بالإضافة إلى أنه لا يقبل أي اقتراح قانون يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في الإيرادات وتوفير النفقات، " وهذا الأمر ليس من السهل على النواب ضمانه"⁽²⁾، وعموما فهذا الشرط ليس حكرا على التجربة الجزائرية، إذ يُعتمد في كل من بريطانيا وفرنسا⁽³⁾.

(1) نصت المادة 36 من دستور 1963 على أنه: " لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بالقوانين".

(2) العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 03، جوان 2003، ص 67.

(3) بوجمعة لونيس، المرجع السابق، ص 12.

كذلك من بين القيود التي ترد على مبادرة النواب خلافا لمشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة، وجوب تبليغ الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله، حيث تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني خلال أجل لا يتجاوز شهرين⁽¹⁾، والملاحظ أن هذه المدة طويلة نسبيا، إذ تؤدي إلى تأخر عرض اقتراحات القوانين التي بادر بها النواب على اللجنة المختصة بالمجلس الشعبي الوطني في حالة قبولها، وقد يؤدي تأخر الحكومة في إبداء رأيها لعدم التطرق لهذا الاقتراح.

كما أنه لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون إلا بعد عرض الأسباب، وأن يحزر نصه في شكل مواد⁽²⁾، بالإضافة أنه لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظيرا لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا⁽³⁾.

نخلص إلى أن اقتراح القوانين من قبل أعضاء البرلمان مقيد بمجموعة من القيود والإجراءات عكس مشاريع القوانين، والهدف من ذلك هو التقليل من عدد المبادرات البرلمانية أمام تسهيل إجراءات مرور مشاريع القوانين لإقرارها من قبل البرلمان.

الفرع الثاني: حضور الحكومة الجلسات العامة لغرفتي البرلمان

يبين التطور الحالي أن الحكومة يمكنها أن تتواجد في أعمال البرلمان⁽⁴⁾، إذ تحضر أثناء عملية فحص ودراسة النصوص القانونية على مستوى اللجان البرلمانية المتخصصة، بالمشاركة في أشغال هذه اللجان، وهو حضور يضمنه القانون سواء بطلب من

(1) المادة 25 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) المادة 20 من القانون العضوي رقم 02/99.

(3) المادة 24 من القانون العضوي رقم 02/99.

(4) Benabbou-Kirane Fatiha, Droit parlementaire Algérien, Tom 2, O.P.U, 2009, p.37.

اللجان أو بطلب من الحكومة، وذلك ما نصت عليه المادة 27 من القانون العضوي 02/99⁽¹⁾، فبالرجوع إلى الفقرة الأولى من المادة 27 من نفس القانون نجدها تنص في الأخير على أنه: " يمكن الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك"، إذ يفهم من نص المادة أن اللجنة الدائمة يمكنها أن تستدعي ممثل الحكومة في حالة الضرورة، إلا أن المشرع لم يحدد المقصود بحالة الضرورة، وبالتالي جعل الأمر متروكا للسلطة التقديرية للجنة الدائمة عند تقرير هذه الحالة.

وحضور الحكومة الجلسات العامة يجعلها تشارك في أشغال اللجان البرلمانية (أولا)، مما يؤدي ذلك إلى إمكانية إلغاء نتائج عمل اللجنة (ثانيا).

أولا: المشاركة في أشغال اللجان البرلمانية

يُعرف البعض اللجان البرلمانية على أنها: "هيئات تنبثق عن البرلمانات، وتختص بفحص ودراسة مشروعات القوانين، والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وإعداد التقارير والتوصيات بشأنها للمجلس"⁽²⁾، إلا أن هذا التعريف غير دقيق، فاللجان لا تختص بدراسة مشاريع القوانين فقط، بل يمتد اختصاصها أيضا إلى دراسة اقتراحات القوانين.

هذه اللجان تقوم بإعادة دراسة المبادرات سواء المقدمة من النواب أو المقدمة من الحكومة، والغاية من حضور الحكومة أشغال اللجان تمكينها من شرح وجهات نظرها حول

(1) تنص المادة 27 من القانون العضوي رقم 02/99 على أنه: "يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة ويستمتع إليهم بناء على طلب من الحكومة بوجه إلى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة".

(2) حمزة يحيوي، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010، ص02.

مشروع القانون المقدم والدفاع عن مضمونه، وإعطائها الفرصة لتحضير نفسها للرد على جميع التساؤلات، مما يؤثر على رأي اللجنة⁽¹⁾.

يظهر التدخل المباشر للحكومة في عمل اللجان الدائمة للبرلمان من خلال مشاركتها في دراسة ومناقشة مشروع القانون وكذا اقتراح القانون، من خلال تواجدتها في جلسات اللجان الدائمة، بناء على الطلب الذي توجهه الحكومة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، ثم إلى رئيس مجلس الأمة في حالة موافقة الغرفة الأولى على المشروع الحكومي أو الاقتراح البرلماني، وهذا دون توضيح ما إذا كان بإمكان المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة رفض طلب حضور أعضاء الحكومة، خصوصا على مستوى مجلس الأمة باعتبار أن جلساته سرية⁽²⁾.

تشرع اللجنة المختصة في دراسة النص بالاستماع إلى ممثل الحكومة في حالة مشروع قانون، أو إلى مندوب أصحاب اقتراح القانون في حالة اقتراحه، كما يمكن لها أن تدعوا أشخاصا مختصين ذوي خبرة للاستعانة بهم في مهامها⁽³⁾.

يتم الشروع في المناقشة العامة حول النص كله ثم مواده في شكل ملاحظات واقتراحات، بحضور ممثل الحكومة دائما والذي يمكنه أن يرد عليها بناء على طلبها عقب اختتام المناقشة، كما يمكن لرئيس ومقرر اللجنة المختصة ومندوب أصحاب اقتراح القانون تناول الكلمة⁽⁴⁾، وهذا لا يتحقق للنائب إلا إذا كان صاحب الاقتراح، وحتى في هذه الحالة

(1) سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 166.

(2) تنص المادة 1/42 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر العدد 84، مؤرخة في 28 نوفمبر 1999 على أن: "جلسات مجلس الأمة سرية".

(3) المادة 43 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(4) العيد عاشوري، المرجع السابق، ص 68-69.

قد يُجبر النائب على تناول الكلمة في حدود وقت معين حفاظا على جدول الأعمال المقرر لتنظيم أشغال اللجنة الدائمة.

وقد يضيق وقت التدخل حتى لنواب اللجنة الدائمة عندما تطلب الحكومة الاستعجال⁽¹⁾، وبالتالي يمكن للحكومة أن تؤثر على اللجنة بإقناعها بمشروع القانون المقدم من طرفها من أجل تمريره على حساب اقتراح النواب ومجلس الأمة.

ثانيا: إمكانية إلغاء نتائج عمل اللجنة

إن حضور الحكومة عمل اللجان له بالغ الأثر على عمل هذه الأخيرة، فقد يؤدي هذا الحضور إلى إلغاء عمل اللجنة، ويكون ذلك من خلال: توقيف جلسة عمل اللجان، أو سحب مشاريع القوانين.

1- توقيف جلسة عمل اللجان: منح المشرع للحكومة امتيازاً يشكل مساساً باستقلال البرلمان عند قيامه بمهامه التشريعية، فلممثل الحكومة أن يطلب توقيف الجلسة، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 34 من القانون العضوي 02/99 بنصها على أنه: "يكون توقيف الجلسة وجوباً بناء على طلب ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون".

من قراءة نص المادة يتضح أن توقيف الجلسة يكون من اختصاص مكتب اللجنة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، كما يكون من اختصاص الحكومة، إلا أن منح هذه السلطة لممثل الحكومة غير منطقي فقد تستعملها حين ترى أن الجلسة لا تسير في صالحها، أو أن التعديلات المقدمة من طرف النواب تمس بجوهر مشاريع القوانين المقدمة من طرفها، وهذا يعد انتقاصاً من سيادة البرلمان، إذ يفترض على المشرع أن يجعل من

(1) عمر شاشوه، المرجع السابق، ص 118.

توقيف الجلسة حقا لممثلي السلطة التشريعية وسحبها من الحكومة، إذ ما الفائدة من عمل اللجان إذا كانت هذه الأخيرة تابعة للحكومة وتخضع لإرادتها، وعليه يُعتبر توقيف الجلسة وسيلة تأثير هامة بيد الحكومة لجعلها تدور في صالحها.

2- سحب مشاريع القوانين: بالإضافة إلى منح الحكومة حق توقيف الجلسة، منح لها المشرع امتيازاً آخر، إذ بإمكانها أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

ويكون نتيجة هذا السحب عدم إسناد النص إلى اللجنة المختصة⁽²⁾، وعليه سيكون السحب وسيلة للحكومة من أجل التهرب من معارضة البرلمان، إلا أن مصير هذه المبادرة المسحوبة لا يعني دائماً انتهاءها عند هذا الحد، بل قد تأخذ طريقاً آخر لتصبح نصاً قانونياً محدثاً لأثره، إذ يمكن للحكومة اللجوء إلى آلية أخرى تحافظ بها على نص المشروع الذي سحبته، خاصة إذا كان للمشروع أثراً كبيراً على تنفيذ الحكومة لمخطط عملها، ويكون ذلك بالاتفاق مع رئيس الجمهورية على إصداره بموجب أمر رئاسي، وهو ما يمثل صورة أخرى لكبح المبادرة البرلمانية⁽³⁾.

فالمادة 24 من القانون العضوي 02/99 التي تشترط مرور اثنتي عشر (12) شهراً على الأقل من سحب مشروع القانون حتى يُعاد دراسته من جديد لا تعتبر قيوداً على الحكومة، هذه الأخيرة التي يمكنها سلوك طريق آخر بتمريره لرئيس الجمهورية لإصداره بموجب أمر رئاسي، إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قيد هذه الأوامر الرئاسية بقيد

(1) المادة 22 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) تنص المادة 3/22 من القانون العضوي رقم 02/99 على أنه: "يترتب على السحب توقف إسناد النص على اللجنة المختصة، ولا يكون بالتالي ضمن جدول الأعمال".

(3) عمر ثامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006، ص 105.

الاستعجال⁽¹⁾، عكس اقتراحات النواب التي تتطلب مرور هذه المدة الزمنية من أجل إعادة دراستها من جديد.

وعلى هذا فمشاريع القوانين ستمر سواء عن طريق المصادقة عليها من قبل البرلمان أو بموجب أمر رئاسي، وهنا يبدو واضحا التفوق في مجال التشريع لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة الأصلية.

المطلب الثاني: دور الحكومة في توجيه أعمال البرلمان

رغم منح المشرع الجزائري سلطات واسعة للحكومة في المجال التشريعي، إلا أن دورها لا ينتهي عند هذا الحد، بل يتعدى ذلك إلى التدخل في توجيه أعمال البرلمان من خلال ضبط جدول أعمال الدورة (الفرع الأول)، وكذا تحكمها في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ضبط جدول أعمال الدورة

يُعد تحديد جدول الأعمال⁽²⁾ مفتاح النشاط البرلماني ودليلا للمواضيع التي تتركز عليها الحياة البرلمانية، فهو ترجمة حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله، وإما

(1) المادة 142 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

(2) يُعرّف جدول الأعمال بأنه: "ذلك التصرف البرلماني الذي بموجبه يحدد برنامج عمل النواب في دورة تشريعية أو في جلسة واحدة أو عدة جلسات بحسب طبيعة العمل المطلوب إنجازه". انظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في دستور 1996- السلطة التشريعية والمراقبة-، الجزء الرابع، د.م.ج، الجزائر، 2013، ص85.

لخضوعه⁽¹⁾، فهل يكون أعضاء البرلمان أحرار في تحديد جدول الأعمال، أم سيكونون تابعين للسلطة التنفيذية؟.

وإذا كان الأصل أن البرلمان سيد أعماله⁽²⁾، إلا أن هذا لم يمنع الحكومة من التدخل في عملية تحديد جدول الأعمال انطلاقا من آليتين هما: ترتيب المواضيع تبعا للأولوية (أولا)، وحالة الاستعجال (ثانيا).

أولا: ترتيب مواضيع الدورة حسب أولوية الحكومة

يعد تحديد جدول الأعمال أداة للتحكم في تنظيم وسير الهيئة التشريعية، فهو يدخل في صميم العمل التشريعي، بهدف تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ونقاش وتصويت من طرف البرلمان، على الرغم من أن المؤسس الدستوري لم يعالج هذا بنص دستوري، وإنما ترك تحديده للأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، وكذا القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة.

منح المشرع الجزائري للحكومة بموجب المادة 16 من القانون العضوي 02/99 ضبط جدول الأعمال تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة، باتفاق مع الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني والوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان هي المعنية بتمثيل الحكومة عند تحديد جدول أعمال البرلمان⁽³⁾.

(1) فتحة عمارة، المرجع السابق، ص 85.

(2) عمر شاشوه، المرجع السابق، ص 118.

(3) المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 04/98، المؤرخ في 18 جانفي 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج.ر العدد 04، مؤرخة في 28 جانفي 1998.

تعد مسألة تحديد جدول الأعمال نقطة تقاهم أو توازن بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، أو عامل صراع أو تأثير مؤسسة على أخرى⁽¹⁾، غير أنه يتضح من المادة سالفة الذكر أن التعاون بين السلطتين في تحديد جدول الأعمال تعاون غير متوازن، وذلك من خلال عبارة "تبعاً لترتيب الأولوية التي تحدده الحكومة"، وهذا ما يؤكد أن الحكومة هي الطرف المهيمن في ترتيب وتنظيم نقاط جدول الأعمال حسب الأولويات التي أدرجتها في مخطط عملها.

كما أن هيمنة الحكومة على تحديد جدول الأعمال لم يؤكدده القانون العضوي 02/99 فقط، بل أكدته كذلك الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، وهذا ما نص عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، إذ يتضمن جدول الأعمال مشاريع القوانين التي أعدت تقرير بشأنها بالأسبقية⁽²⁾.

وتحديد جدول الأعمال وفقاً لترتيب الأولوية الذي تريده الحكومة يكشف أن تدخل هذه الأخيرة يمتد إلى أدق تفاصيل العمل البرلماني، مما يفقد البرلمان الكثير من الحرية في ممارسة سيادته، كما يمكن للحكومة استبعاد العديد من المواضيع التي يمكن للبرلمان إدراجها ضمن جدول الأعمال، "وأن عدم حدوث تقاهم بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة في مسألة وضع جدول الأعمال قد يؤدي إلى تأجيل مناقشة ودراسة القوانين، ومن ثم يفتح الباب على مصرعيه أمام السلطة التنفيذية للتشريع عن طريق الأوامر"⁽³⁾، وبهذا تتفرد بالتشريع على حساب صاحب الاختصاص الأصلي.

كما أن المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني استتنت قانون المالية من إجراءات التسجيل في جدول الأعمال، أي أن إدراجه في الجدول لا يتوقف على تقرير

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري...، الجزء الرابع، المرجع السابق، ص 86.

(2) المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر العدد 46، مؤرخة في 30 جويلية 2000.

(3) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري: نشأته، أحكامه، محدداته، المرجع السابق، ص 113.

اللجنة، بل له أن يمر مباشرة إلى المجلس لمناقشته بعد تسجيله، وفي ذلك مطلق التفضيل على أي اقتراح برلماني، بل وحتى على أي مشروع حكومي، ورغم منطقية هذا الإجراء بالنظر لأهمية قانون المالية، إلا أن في ذلك إهمالا للجنة ومن خلالها البرلمان⁽¹⁾، وهذا ما يؤدي إلى تفوق الحكومة على البرلمان.

وباعتبار أن جدول أعمال الدورة يدخل ضمن الاختصاص الأصيل للبرلمان، كان الأجدر إعطاء الأولوية لاقتراحات القوانين على مشاريع القوانين، حتى لا تتعسف السلطة التنفيذية، وتتمرر القوانين التي تخدم سياستها العامة، أو على الأقل الاتفاق معا على هذا الجدول، أو تقديم تبريرات موضوعية لهذا الترتيب.

ثانيا: تقرير حالة الاستعجال

إضافة إلى حق الأولوية الممنوحة للحكومة في ترتيب مواضيع جدول الأعمال، هناك حق آخر يجعلها تتفوق من خلاله على البرلمان، إذ بإمكانها تقديم ما تشاء من مبادرات تحت صفة الاستعجال⁽²⁾.

فهذا الحق الممنوح للحكومة يبين سلطتها التقديرية في تقدير ما هو مستعجل مما هو غير ذلك، إلا أنه لم يتم تبيان من هو المختص بالتصريح بالاستعجال، هل هو ممثل الحكومة أم الوزير الأول أم أي وزير آخر.

(1) سعاد عيادي، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية - دستور 1996-، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014، ص 179.

(2) تنص المادة 17 من القانون العضوي رقم 02/99 بنصها على أنه: "يمكن للحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تلج على استعجاله".

عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية".

فالحكومة غالبا ما تعمل على إدراج مواضيع جديدة ضمن جدول الأعمال تحت صفة الاستعجال بهدف تمرير ما لها من مشاريع بصورة سريعة، وعادة ما يترتب على هذا الاستعجال فقدان الدقة والنجاعة، الذي يؤدي إلى عدم الإلمام بالقانون محل الدراسة من قبل البرلمان، مما يمكن الحكومة من تمرير مشاريع القوانين في ظرف زمني قصير⁽¹⁾.

بناء على ما تم ذكره، نجد أن السلطة التشريعية تحولت إلى هيئة تابعة للسلطة التنفيذية، هذه الأخيرة التي لها أن تقوم بضبط جدول الأعمال حسب الأولويات التي تخدم مصالحها، مما يؤكد أن السلطة التنفيذية مهيمنة على أعمال السلطة التشريعية، وهذا ما يمس بمبدأ التوازن بينهما.

الفرع الثاني: تحكم الحكومة في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان

تتدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية من خلال قيامها باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، لتسوية الخلاف الذي ينشب بين غرفتي البرلمان.

وتتمثل مهمة اللجنة في محاولة إيجاد حلول توفيقية للأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ولم تحصل على ثلاثة أرباع (3/4) أصوات مجلس الأمة، إذ تتولى هذه اللجنة إعداد نص توفيقى حول مواطن الاختلاف تتضمن استنتاجات واقتراحات في شكل تقرير بخصوص كل نقطة محل خلاف، ليتم صياغتها في شكل مواد وتبلغ للوزير الأول⁽²⁾، باعتباره صاحب الاختصاص الوحيد لدعوتها.

تتكون اللجنة من أعضاء من كلتا الغرفتين وفقا لما نصت عليه **الفقرة الخامسة** من **المادة 138 من دستور 1996 المعدل والمتمم**، ويحدد عدد ممثلي كل غرفة بعشرة (10)

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص57.

(2) المادة 94 من القانون العضوي رقم 02/99.

أعضاء⁽¹⁾، ويقوم الوزير الأول باستدعاء اللجنة في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف⁽²⁾، وتعرض الحكومة النص المقترح على الغرفتين للمصادقة عليه، إلا أنه لا يمكن إدخال أي تعديل إلا إذا وافقت عليه الحكومة، وهذا طبقا للفقرة السادسة من المادة 138 من الدستور.

ويلاحظ أنه حتى بعد اقتراح النص القانوني، لا يمكن المصادقة عليه إلا بعد موافقة الحكومة، وبالتالي نتساءل عن دور اللجنة متساوية الأعضاء في هذه الحالة.

إذا طلب الوزير الأول اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، تجتمع هذه الأخيرة خلال عشرة (10) أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب⁽³⁾، وتتهيأ اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما⁽⁴⁾، إلا أن المؤسس الدستوري لم يوضح بداية سريان هذا الأجل، هل يُحسب من تاريخ تبليغ الطلب، أم من تاريخ اجتماع اللجنة.

وإذا لم تتوصل اللجنة إلى حل وبقي الخلاف قائما بين غرفتي البرلمان، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ هذا الأخير بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك يُؤخذ بالنص الأخير الذي صوّت عليه وفقا لما نصت عليه الفقرة السابعة من المادة 138 من الدستور.

ما يلاحظ، أن المؤسس الدستوري في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين لم يلزم الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وذلك من خلال عبارة "يمكن"، إذ جعلها سلطة تقديرية للحكومة.

(1) المادة 88 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) المادة 5/138 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

(3) المادة 2/87 من القانون العضوي رقم 02/99.

(4) المادة 5/138 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

كما أن عبارة "الحكومة" جعلها مطلقة، فلم يبين ما إذا كان طلب الفصل النهائي من طرف الوزير الأول أو أي وزير آخر، على الرغم من أن طلب استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء منحها للوزير الأول دون غيره.

ونشير هنا إلا أن بعض التجارب البرلمانية تأخذ بما يعرف بنظام "الذهاب والإياب"، بمعنى أن النص يذهب من الغرفة الواحدة إلى الغرفة الأخرى التي تعيده إلى الأولى، وهكذا إلى أن يتم الوصول إلى حل بخصوص النصوص القانونية المختلف بشأنها⁽¹⁾.

ففي فرنسا مثلا أصبحت حالات الأخذ والرد بين الغرفتين غير مقيدة، ويمكن أن تبقى إلى ما لا نهاية، لذلك تسمح النصوص للحكومة بعد قراءتين من طرف كل غرفة أو بعد قراءة واحدة أن تطلب انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء للفصل في الخلاف⁽²⁾.

بينما يذهب الدستور الجزائري إلى النص على حق الوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لمجرد حدوث حالة الخلاف التي تعتبر هي الأولى والوحيدة، وبالتالي يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ اتجاهها أكثر عقلانية⁽³⁾.

وعلى اعتبار أن الخلاف الواقع بين غرفتي البرلمان يُعد شأنًا داخليًا، كان الأولى إعطاء حق حل الخلاف بين الغرفتين للجنة المتساوية الأعضاء بطلب من رئيس مجلس الأمة، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، وليس للوزير الأول، لأن منح هذا الأخير التدخل في اجتماع اللجنة من شأنه أن يعطي للحكومة امتيازًا وتفوقًا على السلطة التشريعية.

⁽¹⁾ بوجمعة لونيس، المرجع السابق، ص 69.

⁽²⁾ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 108.

⁽³⁾ المرجع نفسه، ص 108.

خلاصة الفصل:

إذا كان الهدف من إشراك السلطة التنفيذية في العمل التشريعي هو محاولة تحقيق التكامل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن هذا جعل السلطة التنفيذية تهيمن على عمل البرلمان، يتجلى ذلك من خلال السلطات الواسعة التي تتمتع بها، وما تتوفر عليه من وسائل تأثير أدت إلى توسيع نفوذ السلطة التنفيذية على عمل السلطة التشريعية، إذ أصبحت هذه الأخيرة خاضعة للسلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية من خلال الدور الذي يلعبه في العملية التشريعية التي تدخل في صميم عمل البرلمان.

الفصل الثاني:

وسائل تأثير السلطة التشريعية
على السلطة التنفيذية

محاولة من المؤسس الدستوري إعطاء نوع من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومقابل ما منحه للسلطة التنفيذية من وسائل عديدة تمكنها من التأثير على السلطة التشريعية من خلال الصلاحيات الواسعة التي منحها لكل من رئيس الجمهورية والحكومة، أعطى للبرلمان بدوره مجموعة من الأدوات الرقابية يستخدمها في مواجهة هذه الأخيرة، والتي تعددت من وسائل جمع المعلومات والحقائق على غرار السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني، دون أن ترتب المسؤولية السياسية للحكومة (المبحث الأول)، إلى وسائل رقابية تتمثل في مناقشة مخطط عمل الحكومة، ومناقشة بيان السياسة العامة لهذه الأخيرة، والتي قد تؤدي إلى ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة

منح الدستور الجزائري للسلطة التشريعية مجموعة من الوسائل القانونية لرقابة عمل السلطة التنفيذية، ومحاسبتها إذا ما خرجت عن الإطار الذي بينه لها الدستور، من أجل حماية المصلحة العامة ومنع الانحراف، دون أن تثير هذه الوسائل المسؤولية السياسية للحكومة، ولعل من أهم هذه الوسائل: آلية السؤال (المطلب الأول)، آلية الاستجواب (المطلب الثاني)، وآلية التحقيق البرلماني (المطلب الثالث).

المطلب الأول: السؤال البرلماني

يحتل السؤال البرلماني أهمية بالغة إذا ما قورن مع الأدوات الرقابية الأخرى، إذ أن سهولة استعمال هذه الوسيلة وبساطة إجراءاتها أدت إلى كثرة استخدامها في أغلب الأنظمة، ولعل الإلمام بهذه الآلية يقتضي منا أولاً تبيان معناها (الفرع الأول)، ثم الإجراءات المتعلقة بها (الفرع الثاني)، لنصل إلى الآثار المترتبة عنها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التعريف بالسؤال البرلماني

يعود أصل هذا الأسلوب في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية إلى التقاليد البرلمانية الانجليزية⁽¹⁾، وتعتبر الأسئلة الشفوية في إنجلترا من أسباب نجاح الحكم، إذ أن الوزراء يحرصون على أن يكون سلوكهم صحيحا، حتى لا يكونوا هدفا لانتقادات النواب⁽²⁾، وهذه الآلية نصت عليها جميع دساتير الجزائر⁽³⁾.

وباعتبار السؤال الوسيلة الأكثر استخداما في مباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، يتعين علينا التطرق إلى تعريفه (أولا)، ثم أنواعه (ثانيا).

أولا: تعريف السؤال البرلماني

تعددت تعريفات السؤال البرلماني، إذ يُعرّف بأنه: "آلية تُمكن أعضاء البرلمان من الاستيفاء والاستيضاح عن موضوع من الموضوعات، وتكون العلاقة محصورة بين السائل والمسؤول، فلا تتعداه إلى الأعضاء الآخرين"⁽⁴⁾.

ويُعرّف أيضا على أن: "السؤال يُراد به حق أي عضو من أعضاء البرلمان طلب إيضاحات أو استفسارات من الوزراء أو حتى رئيس الوزراء حول مسألة معينة، وهو لا يفيد

(1) سرهنك حميد صالح البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات الدفاع عنه، الطبعة الأولى، دار دجلة، الأردن، 2009، ص 275.

(2) نزيه رعد، القانون الدستوري العام: المبادئ العامة والنظم السياسية، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 1999، ص 140.

(3) المادة 38 من دستور 1963، المادة 162 من دستور 1976، المادة 125 من دستور 1989، المادة 152 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

(4) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري: النظرية العامة للدساتير، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، د.م.ج، الجزائر، 2003، ص 156.

بأي حال من الأحوال معنى الاتهام أو المساءلة⁽¹⁾.

من خلال التعاريف السابقة نجد أن السؤال يُلقى من عضو البرلمان، ويوجه إلى الوزير المختص أو الوزير الأول وحتى رئيس الوزراء في بعض الأنظمة، إذن فالسؤال البرلماني هو استنهام عن أمر يجهله العضو في البرلمان، أو يريد من خلاله التحقق من حصول واقعة معينة.

ثانياً: أنواع الأسئلة البرلمانية

تباينت الأنظمة في تقسيمها لآلية السؤال، إذ يقسمها النظام البريطاني إلى أسئلة استعلامية، وأسئلة تحت العمل، وأسئلة تثير تظلمات فردية، إضافة إلى أسئلة ذات أهمية خاصة، وأسئلة موجهة للوزراء⁽²⁾.

في حين يقسم الفقهاء الفرنسيون الأسئلة إلى: أسئلة شفوية وأسئلة كتابية، بالإضافة إلى الأسئلة الآنية⁽³⁾.

والجزائر وعلى غرار العديد من الدول اعتمدت الأسئلة الشفوية، والأسئلة الكتابية، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 152 من دستور 1996 المعدل والمتمم: "يمكن أعضاء البرلمان أن يُوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة".

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص303.

(2) علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، وزارة الثقافة، عمان، 2008، ص219.

(3) الأمين شريط، التجربة البرلمانية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 04، أكتوبر 2003، ص117.

1/ الأسئلة الكتابية:

تعد الأسئلة الكتابية من التقليد الانجليزي، ثم تبنتها السلطة التشريعية الفرنسية⁽¹⁾، وجرى العمل بها في الكثير من الدول، من بينها الجزائر التي تبنتها في جميع دساتيرها المتعاقبة.

والأسئلة الكتابية هي التي يقوم أعضاء البرلمان بتوجيهها إلى الحكومة كتابة، ويتم الرد عليها أيضا كتابة في أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما، وفق ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 152 من دستور 1996 المعدل والمتمم ، غير أن هذه المادة لم تبيّن تاريخ بداية سريان هذا الأجل، كما نصت الفقرة الأولى من المادة 72 من القانون العضوي 02/99 على أنه: "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أسئلة كتابية إلى أي عضو في الحكومة".

نلاحظ من خلال هتين المادتين أنهما لم تتصا على الجزاء المترتب في حالة عدم رد الحكومة على السؤال الكتابي، أو رفض الإجابة عنه، مما يجعل هذا النوع من الأسئلة عديم الأثر.

وتعد الأسئلة الكتابية من أسهل وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، وهي الوسيلة المفضلة للإجابة عن تساؤلات أعضاء البرلمان، لأنها تمنح الحكومة وقتا كافيا لتحضير الأجوبة والاستعانة بكافة الوسائل لإقناع أعضاء البرلمان⁽²⁾، بما يؤدي إلى تخليصها من أية مسؤولية.

(1) قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول ذات النظام الجمهوري: تحليل قانوني مقارن، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات، لبنان، 1995، ص371.

(2) براهيم أفتوش، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص86.

2/ الأسئلة الشفوية:

حول الدستور الجزائري لأعضاء البرلمان طرح الأسئلة الشفوية على أي عضو من أعضاء الحكومة، وهذا ما نصت عليه المادة 152 من دستور 1996 المعدل والمتمم، وكذا المادة 68 من القانون العضوي 02/99 التي جاء فيها: " ... يمكن أعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة"، وهو يُطرح شفاهة من طرف السائل، ويتم الرد عليه شفاهة من طرف المسؤول، غير أنه يمكن لعضو الحكومة أن لا يرد على السؤال إذا تعلق بمصلحة حيوية للبلاد، وتُوجّل الإجابة عنه إلى جلسة لاحقة⁽¹⁾.

على الرغم من كون السؤال البرلماني شفويا إلا أنه يُقدّم مكتوبا، لكن الوزير يجيب عنه شفاهة في منصة المجلس⁽²⁾، والأسئلة الشفوية تقسم إلى نوعين:

أ- الأسئلة الشفوية البسيطة: في هذا النوع من الأسئلة يوجه النائب سؤاله إلى الوزير المختص، ويتولى هذا الأخير بدوره الإجابة، مع إعطاء النائب صاحب السؤال حق التعقيب في شكل مناظرة، فبعد أن يُمنح للسائل في البداية دقائق معينة لعرض سؤاله باختصار، يرد الوزير المعني بالسؤال، يُعطي للسائل دقائق أخرى للتعقيب، يُعقب الوزير مرة أخرى، وحينها يُقفل باب المناقشة⁽³⁾.

ب- الأسئلة الشفوية المقترنة بمناقشة: في هذا النوع من الأسئلة يفتح باب المناقشة، ويجوز لعدد معين من الأعضاء أن يدخلوا في المناقشة، والحق في مناقشة

(1) نصر الدين عاشور، فيصل نسيغة، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 04، د.ت.ن، ص314.

(2) محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة، الجزائر، 2001، ص88.

(3) ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004، ص21.

الأسئلة لا يشمل سوى الأسئلة الحساسة والتي تستلزم إجراء مناقشة بعدها⁽¹⁾، ونص الدستور على هذا النوع من الأسئلة في الفقرة الخامسة من المادة 152 منه، وهذا ما أكدته المادة 74 من القانون العضوي 02/99 بنصها: "إذا رأَت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة تُفتح هذه المناقشة..."، مع ملاحظة أن المناقشة تكون بالنسبة للسؤال الشفوي، كما قد تكون بمناسبة طرح السؤال الكتابي.

الملاحظ أن المشرع الجزائري لم ينص على النتيجة التي يمكن أن تسفر عن مناقشة الأسئلة، وذلك بخلاف المناقشة في بعض الأنظمة المقارنة التي ينتج عنها إصدار لائحة من طرف البرلمان، تؤدي إلى طرح مسؤولية الحكومة ومن ثم إسقاطها، وعليه فإن هذه المناقشة لا جدوى منها في النظام السياسي الجزائري.

الفرع الثاني: الإجراءات المتعلقة بالسؤال البرلماني

حددت المادة 152 من دستور 1996 المعدل والمتمم، وكذا أحكام المواد من 68 إلى 75 من القانون العضوي 02/99 إجراءات صحة ممارسة آلية السؤال سواء كان شفويا أو كتابيا، من حيث مدة طرح السؤال وميعاد جواب عضو الحكومة عليه، بينما عالجت أحكام المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وأحكام المواد 74 و75 و76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة مسألة تحديد مدة طرح الأسئلة والإجابة عليها.

وحتى يتم تفعيل آلية الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة على أعمال الحكومة، لابد من التحكم في ضبطها من طرف مكتب كل غرفة ضبطا جيدا، بالإضافة إلى وجوب التشاور والتنسيق بين مكنتي غرفتي البرلمان والحكومة بصورة مسبقة، وتحديد

(1) ليلي بن بغيلة، المرجع السابق، ص 21.

جلسات الأسئلة الشفوية وتبليغها لكل غرفة بالاتفاق مع الحكومة⁽¹⁾، ومن بين أهم المراحل التي يمر بها السؤال: إيداعه وتبليغه (أولاً)، إدراج السؤال في جدول الأعمال (ثانياً)، إمكانية فتح مناقشة على إثر السؤال (ثالثاً)، ثم نشر السؤال والإجابة عنه (رابعاً).

أولاً: إيداع السؤال البرلماني وتبليغه

يودع نص السؤال سواء كان شفويا أو كتابيا من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، وتُدوّن الأسئلة المكتوبة في سجل خاص وقت إيداعها⁽²⁾.

وبما أن السؤال المقدم من النائب تتطلب أن يعلم به الوزير المختص قبل وقت الإجابة بمدة كافية، حتى يستطيع الإعداد لهذه الإجابة سواء كانت الإجابة المطلوبة كتابية أو شفوية، فإنه لا بد من إبلاغ الوزير المختص بالسؤال، إذ يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بإرسال نص السؤال فورا إلى الوزير الأول⁽³⁾، وهذا ما نصت عليه المادة 69 من القانون العضوي 02/99.

غير أنه لم تحدد النصوص المدة القانونية المقررة للرئيس لإبلاغ الوزير الأول، سوى الإشارة في الفقرة الثالثة من المادة 72 من القانون العضوي 02/99 فيما يخص السؤال الكتابي إلى عبارة: " يُرسل... السؤال فورا إلى رئيس الحكومة".

(1) عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس

الأمة، الجزائر، عدد 13، جوان 2006، ص 135.

(2) المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) المادة 69 من القانون العضوي رقم 02/99.

وجعل المرسوم التنفيذي 04/98 المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، تنظيم كفيات تبليغ الأسئلة الشفوية والمكتوبة التي يوجهها أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة من صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان⁽¹⁾.

هذا ولا يجوز أن يكون السؤال الموجه للحكومة متعلقا بمصلحة خاصة، أو ذا صفة شخصية أو محلية، ويجب أن يكون واضحا وقاصرا على الأمور المراد الاستفهام عنها بدون أي تعليق، وخاليا من العبارات الاستنكارية غير اللائقة⁽²⁾.

والملاحظ أن القانون العضوي والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لم يتناولوا تحديد الشروط الواجب توفرها في نص السؤال بصورة عامة، حتى لا يخرج استعماله عن الإطار القانوني، غير أن **التعليمة العامة رقم 08/2000** المؤرخة في 12 جويلية 2000، الصادرة عن البرلمان والمتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية سدت هذا النقص، بالنص على الشروط الواجب توفرها في نص السؤال بصفة عامة في **المادة الأولى** منها⁽³⁾.

(1) المادة 4/4 من المرسوم التنفيذي رقم 04/98 ، المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان.

(2) وسيم حسام الدين الأحمد، النظم الدستورية والسياسية في الدول العربية، الطبعة الأولى، م.ح.ح، لبنان، 2010، ص187

(3) تنص المادة الأولى من التعليمة 08/2000، التي وردت في مذكرة دنيا بوسالم، المرجع السابق، ص206، على أنه: "يجب أن يراعى في توجيه السؤال الشفوي أو الكتابي على وجه الخصوص ما يلي:

- أن يوجه السؤال وأن يوقع من نائب واحد،
 - أن يتضمن نص السؤال موضوعا واحدا،
 - أن يحدد بوضوح عضو الحكومة الموجه إليه السؤال،
 - أن يحرر نص السؤال باللغة العربية وبشكل موجز، وأن ينصب على مسألة المطلوب الاستفسار عنها،
 - أن يكون نص السؤال خاليا من العبارات النابية،
- كما يجب ألا يكون السؤال مخالفا لأحكام الدستور، أو متعلقا بقضية شخصية أو فردية، أو بشخص معين بذاته، أو فيه مساس بشخص في شؤونه الخاصة، أو مساس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر، وبثورة التحرير الوطني ورموزها، أو متعلقا بقضية مطروحة على الجهات القضائية".

ثانيا: إدراج السؤال البرلماني في جدول الأعمال

يُمثّل إدراج السؤال بجدول الأعمال جواز المرور لمناقشته، حيث أن عدم استيفاء هذا الإجراء يؤدي إلى عدم الإجابة عنه، وإن كان أصلا مستقرا بالنسبة للأسئلة الشفوية، فإنه غير متطلب بشأن الأسئلة المكتوبة، فهي لا تحتاج لانعقاد جلسة لتلقي الإجابة عنها⁽¹⁾، فبعض النظم تُدرج الأسئلة تلقائيا وفقا لترتيب تسجيلها بغض النظر عن مضمون السؤال، وبعضها يعتمد على أهميتها وارتباطها بالأحداث والحالة الاستعجالية، بينما تجمع بعض النظم بين معياري الترتيب وأهمية الأسئلة⁽²⁾.

أما في الجزائر، فلكل غرفة من غرف البرلمان أن تُدرج السؤال الشفوي في جدول الأعمال وفق ما نصت عليه المادة 69 من القانون العضوي 02/99، إذ يودع السؤال الشفوي من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة خلال عشرة (10) أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض.

على أن تُخصّص جلسة كل خمسة عشر (15) يوما للأسئلة الشفوية المعروضة على أعضاء الحكومة⁽³⁾، وتعد هذه المدة طويلة نوعا ما مقارنة ببعض الأنظمة كفرنسا، أين يتم تناولها في جلسة على الأقل كل أسبوع لترحها⁽⁴⁾ ليتم مناقشتها.

وتضيف الفقرة الثانية من نفس المادة أن تحديد الإجابة عن الأسئلة الشفوية يتم بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة، كما أنه لا يمكن لعضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في جلسة واحدة⁽⁵⁾، وهذا ما أكدته المادة الأولى من التعليمات التي

(1) محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 61.

(2) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص 126.

(3) المادة 70 من القانون العضوي رقم 02/99.

(4) Philippe Ardant, Institution politique et droit constitutionnel, 16^{ème} éd, L.G.D.J, Paris, 2004, p.582.

(5) المادة 3/70 من القانون العضوي رقم 02/99.

أصدرها المجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية بجعل السؤال حقا فرديا مخولا لكل عضو من أعضاء البرلمان، وبرر جانب من الفقه الفرنسي توجيه السؤال من عضو واحد بأن طلب الإجابة على السؤال إذا ما وقع عليه أكثر من عضو فإنه يتحول إلى استجواب، وهذا الأمر مستفاد كذلك من العرف الدستوري البريطاني⁽¹⁾.

إذن تبقى مسألة إدراج السؤال الشفوي بجدول أعمال كل غرفة بحاجة إلى موافقة الحكومة على ذلك، حيث يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية وضبطها بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان والاتفاق مع الحكومة، وعليه فتواجد الحكومة في إجراءات تقديم السؤال الشفوي يمكنها من التحكم بالأمر، ويحميها من الوقوع في المسؤولية التي يمكن أن تنجر عن طرح السؤال الشفوي، خاصة وأن عرض السؤال والإجابة عنه تكون شفاهة.

وخولت المادة 07 من التعلية 08/2000 صاحب السؤال سحب سؤاله أيا كانت طبيعته، أو تحويل سؤاله الشفوي إلى كتابي بمبادرة منه أو باقتراح مكتب المجلس الشعبي الوطني، وذلك قبل ضبط عدد الأسئلة الشفوية المتعين الإجابة عنها في الجلسة العامة المقررة لذلك.

وإذا كانت الأسئلة تهدف إلى الحصول على معلومات أو ممارسة نوع من الرقابة البرلمانية، إلا أن المدة التي تستغرقها عملية الإجابة عنها قد تكون طويلة نسبيا، مما يفقد السؤال أهميته إذا ما تأخر الوزير في الإجابة عنه.

(1) عزيزة شبري، السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص 63.

لذا فإن بعض النظم وبصفة خاصة النظام البريطاني والفرنسي أوجدا تنظيما معيناً للأسئلة العاجلة، حتى لا تفقد صفتها الأساسية كأسئلة عاجلة تبحث عن جواب سريع لها⁽¹⁾.

ثالثاً: إمكانية فتح مناقشة على إثر السؤال البرلماني

إذا رأيت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أم كتابيا يُبرر إجراء مناقشة، تُجرى المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي لكل مجلس⁽²⁾، وكما رأينا سابقاً فإن المشرع الجزائري لم ينص عن النتيجة التي تتجم عن هذه المناقشة، وبالتالي يمكن اعتبارها إجراء شكلياً لا غير.

رابعاً: نشر الأسئلة البرلمانية والأجوبة عنها

يتم نشر كافة الأسئلة الشفوية والكتابية والأجوبة عنها طبقاً للشروط التي تخضع لها عملية نشر محاضرات مناقشات البرلمان، وهذا بناء على الفقرة الأخيرة من المادة 152 من دستور 1996 المعدل والمتمم، والمادة 75 من القانون العضوي 02/99.

الفرع الثالث: آثار السؤال البرلماني

يُرتب السؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية نتيجة هامة، تتمثل في إقامة علاقة بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية عن طريق الاستفهام البرلماني والرد الحكومي، إذ يمكن تحويل السؤال إلى استجواب (أولاً)، إضافة إلى إمكانية إجراء مناقشة (ثانياً).

(1) عبد الرحيم فهمي المدهون، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني: دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2010، ص 80-81.
(2) المادة 4/152 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

أولاً: تحويل السؤال البرلماني إلى استجواب

إذا رفض الوزير الإجابة على السؤال، أو كانت إجابته غير مقنعة، يكتنفها الغموض أو يحيط بها الشك من حيث مصداقيتها، أو ثبت منها ما يتوجب إدانة الوزير فردا أو الحكومة جماعة، يمكن للسائل طلب تحويل سؤاله إلى استجواب، قد يفضي إلى طرح الثقة بالوزير أو الحكومة⁽¹⁾.

غير أن الدستور الجزائري والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، وكذا القانون العضوي المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان لم تنص على هذا الأثر، وعليه يتعين إعادة صياغة القوانين بما تتماشى مع ما هو معمول به في الأنظمة المقارنة، إذ من المستحسن النص على إمكانية تحويل السؤال إلى استجواب كجزء قانوني وفعال في حالة تأخر الحكومة عن الرد أو امتناعها عن ذلك، أو في حالة عدم حضورها للجلسات المخصصة لذلك.

ثانياً: إجراء مناقشة حول السؤال البرلماني

منح المشرع إمكانية فتح مناقشة حول السؤال من طرف إحدى الغرفتين متى تبين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة⁽²⁾، إلا أنه قيده بطلب يقدم من طرف ثلاثين (30) عضوا من مجلس الأمة، وفق ما نصت عليه المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يتطرق لهذه الآلية، وفي اعتقادنا أنه عدد مبالغ فيه يمكن أن لا يتحقق نظرا لوجود الثلث الرئاسي، ما يجعل هذه المناقشة دون فعالية.

(1) محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 82.

(2) المادة 5/152 من دستور 1996 المعدل والمتمم، والمادة 74 من القانون العضوي رقم 02/99.

نخلص في الأخير أن المشرع الجزائري تناول السؤال كآلية للرقابة البرلمانية دون أن يمنحه الفعالية اللازمة من حيث الآثار التي تترتب عن الأجوبة غير المقنعة لأعضاء الحكومة، إذ اكتفى فقط بالنص على المناقشة والتعقيب من طرف عضو البرلمان، وبالتالي يكون هنا قيد البرلمان في ممارسة هذه الآلية بما أدى إلى فقدان هذه الأخيرة التأثير على الحكومة، وعليه كان من الأفضل وإعطاء آلية السؤال فعاليتها النص على ترتيب جزاء في حالة عدم رد الحكومة أو عدم الاقتناع برد الوزير الموجه إليه السؤال، وإعطاء آلية قانونية من أجل التكفل بالأسئلة التي لم تتم الإجابة عنها في الآجال القانونية على غرار ما هو معمول به في بعض الدول.

المطلب الثاني: الاستجواب البرلماني

إضافة إلى آلية السؤال البرلماني، عهد المشرع للبرلمان آلية أخرى يمارسها مباشرة في إطار علاقته مع الحكومة، تتمثل في آلية الاستجواب بوصفها إحدى أدوات الرقابة البرلمانية، وهو من بين الوسائل التي نص عليها الدستور الجزائري لإحداث التوازن بين هاتين الهيئتين، وجعلها المؤسس الدستوري اختياريًا وليست إلزامية، إذ يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة⁽¹⁾، ولإحاطة بهذه الآلية سنتطرق إلى التعريف بها (الفرع الأول)، ثم الإجراءات المتعلقة بها (الفرع الثاني)، لنصل إلى الآثار المترتبة عنها (الفرع الثالث).

(1) المادة 1/151 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

الفرع الأول: التعريف بالاستجواب البرلماني

يعد الاستجواب من الوسائل التي تميز النظام البرلماني، فهذا الإجراء غير معروف في النظام الرئاسي⁽¹⁾، وقد كان تقليدا معمولاً به في فرنسا في الفترة الممتدة من 1875 إلى 1958، حيث كان يُعدّ الأداة الأساسية للرقابة البرلمانية لما كان ينجر عنه من ترتيب لمسؤولية الحكومة⁽²⁾، وتعددت التعاريف المتعلقة بالاستجواب (أولاً)، كما تضمن مجموعة من الشروط (ثانياً).

أولاً: تعريف الاستجواب البرلماني

من بين أهم التعاريف المقدمة للاستجواب أنه: "وسيلة رقابية برلمانية، جوهره وحقيقته الاتهام والنقد والمحاسبة مثبت بالمستندات أو الأدلة أو الوقائع أو جميعها، يحق لعضو أو عدد من أعضاء المجلس النيابي التقدم به، يوجه لأحد الوزراء أو الحكومة، بشأن تصرف في شأن من الشؤون العامة أو الخاصة عندما تؤثر في الشأن العام"⁽³⁾.

كما يُعرّف بأنه: "طلب يقدمه أحد أعضاء البرلمان أو عدد منهم لأحد أعضاء الحكومة أو أكثر، وينطوي على اتهام ما حول موضوع يقع ضمن اختصاص الشخص الموجه إليه الاستجواب، ويهدف لمناقشته واتخاذ قرار قد يصل لتحريك المسؤولية السياسية"⁽⁴⁾.

(1) أحمد سعيان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، م.ح.ح، لبنان، 2008، ص510.

(2) موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات، لبنان، 1992، ص309.

(3) أحمد منصور القميش، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، م.ح.ح، لبنان، 2012، ص15.

(4) علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص324.

من خلال هذين التعريفين، نجد أن الاستجواب حق لأحد أعضاء البرلمان أو مجموعة منهم، قد يؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، بينما في النظام السياسي الجزائري فإنه حق يقدمه مجموعة من الأعضاء، لا يرتب أية مسؤولية سياسية للحكومة، وبالتالي يمكننا اعتماد التعريف التالي: "الاستجواب هو أداة برلمانية رقابية، يقدمه مجموعة من أعضاء البرلمان للحكومة، يتضمن اتهاماً لهذه الأخيرة دون أن يصل إلى تحريك المسؤولية السياسية".

ولعل الفرق بين الاستجواب والسؤال في النظام السياسي الجزائري، أن السؤال يقدمه عضو واحد فقط، فهو حق فردي، بينما الاستجواب حق جماعي، لا يتم قبوله إلا إذا قدم من طرف مجموعة من الأعضاء، كما أن السؤال غرضه هو طلب إيضاحات واستفسارات حول مسألة معينة، بينما الاستجواب يهدف إلى الانتقاد والاتهام.

ثانياً: شروط الاستجواب البرلماني

آلية الاستجواب في النظام السياسي الجزائري مقيدة بمجموعة من الشروط هي:

1- قصر موضوع الاستجواب على قضايا الساعة: نصت على هذا الشرط الفقرة الأولى من المادة 151 من دستور 1996 المعدل والمتمم، وكذا المادة 65 من القانون العضوي 02/99 في فقرتها الأولى التي جاء فيها: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة...".

باستقراءنا لهذين النصين نجد أن المشرع لم يبين المقصود بقضايا الساعة، وإن كان يمكن اعتبارها تلك القضايا التي تشغل بال الشعب والبلد ككل، وبالتالي فالمجال هنا متروك للسلطة التقديرية لأعضاء البرلمان في تحديد القضايا الراهنة التي سوف ينصب عليها

الاستجواب، ويعد هذا في صالح الحكومة التي قد ترفض الإجابة بحجة أن الاستجواب ليس من قضايا الساعة.

2- النصاب القانوني لتحريك الاستجواب: لم ينص المؤسس الدستوري على هذا الشرط، وترك ذلك للقانون العضوي 02/99، فلقبول الاستجواب لابد من توقيعه على الأقل من طرف ثلاثين (30) نائباً، أو ثلاثين (30) عضواً في مجلس الأمة⁽¹⁾، وهو عدد مبالغ فيه، ويعد تقييداً لا مبرر له خاصة أنه يصعب تحقيقه، وبالتالي فهذا القيد يؤدي إلى إضعاف هذه الآلية، رغم أنها لا تؤدي إلى طرح الثقة لا بالحكومة ولا بأي وزير، وعليه يتعين على المشرع الجزائري أن يراجع هذا الشرط بتقليص هذا النصاب، ولما لا أن يجعل من الاستجواب وسيلة لطرح الثقة بالحكومة.

3- تبليغ الاستجواب: حسب المادة 65 في فقرتها الثانية من القانون العضوي 02/99، فريئس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة يبلغ نص الاستجواب إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداعه.

4- تقديم الاستجواب كتابة: يشترط لتقديم الاستجواب أن يكون مكتوباً وذلك لضمان الجدية في تقديمه، ولعل السبب من جعله مكتوباً هو تسهيل تداوله في المجلس بين الحكومة والأعضاء⁽²⁾، ورغم أن المشرع لم يشترط صراحة أن يكون الاستجواب مكتوباً، إلا أنه يمكن أن نستشف ذلك ضمناً من خلال الفقرة الثانية من المادة 65 من القانون العضوي 02/99 التي نصت: "... نص الاستجواب الذي يوقعه..."، وهو ما يفهم أن الاستجواب يقدم مكتوباً إلى رئيس المجلس قبل أن يعرضه ويبلغه للحكومة.

(1) المادة 2/65 من القانون العضوي رقم 99/02.

(2) جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 10.

من خلال السوابق البرلمانية في البرلمان الجزائري، نجد أن تقديم نص الاستجواب كان دائما مكتوبا وإلى رئيس المجلس بالذات⁽¹⁾.

إضافة إلى الشروط السابقة الذكر، لابد من توفر مجموعة من الشروط العامة تحدها النظم الداخلية للبرلمانات، تتمثل في عدم مخالفة نص الاستجواب لأحكام الدستور أو لنص قانوني، إذ أن الاستجواب في حقيقته اتهام للحكومة أو أحد أعضائها بمخالفة الدستور أو القانون، وهذا يعني في النهاية أن الاستجواب وسيلة رقابية تستهدف الحفاظ على الدستور والقانون، فمن غير الجائز أن يكون مخالفا لهما⁽²⁾، وأن يكون في أمر من الأمور الهامة، وأن لا يتضمن عبارات غير لائقة⁽³⁾.

الملاحظ أن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى هذه الشروط، وهو الأمر الذي يتعين عليه تداركه من خلال إدراجه لشروط موضوعية في أحكام الاستجواب، لضمان ممارسة هذه الآلية من طرف أعضاء البرلمان بصورة سليمة، وكذا التخفيف من القيود الواردة على حق الاستجواب خاصة منها ما يتعلق بشرط النصاب.

الفرع الثاني: الإجراءات المتعلقة بالاستجواب البرلماني

بعد تحقيق الشروط السابقة المتعلقة بالاستجواب، يبدأ هذا الأخير مرحله الإجرائية، إذ يتم تحريك هذه الآلية وفق ثلاثة مراحل أساسية، وذلك بتقديم الاستجواب إلى البرلمان تمهيدا لمناقشته (أولا)، ليتم بعدها الإجابة عليه (ثانيا)، مع إمكانية فتح مناقشة حول الاستجواب (ثالثا).

(1) ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري والنظام المصري: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، 2009، ص 56.

(2) جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص 31.

(3) مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2010، ص 103.

أولاً: تقديم الاستجواب البرلماني

يتم إيداع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة بحسب الحالة، ويوزع على أعضاء الغرفة المعنية، كما يلزم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة تبليغه إلى الوزير الأول خلال ثمانية وأربعين (48) ساعة الموالية لهذا الإيداع⁽¹⁾، ويقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضاً يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض⁽²⁾، ليتم فيما بعد تحديد جلسة دراسته عن طريق التشاور بين مكنتي البرلمان والحكومة، على أن لا تتعدى هذه الجلسة مدة خمسة عشر (15) يوماً التي تلي تاريخ إيداع الاستجواب⁽³⁾، وتعتبر هذه المدة طويلة نوعاً ما بالنظر إلى موضوع الاستجواب الذي يتناول قضية ذات أهمية، كونها تتعلق بحدث الساعة تتطلب النظر المستعجل.

ثانياً: الإجابة على الاستجواب البرلماني

تكون الحكومة ملزمة بالإجابة على الاستجواب خلال أجل خمسة عشر يوماً (15) على الأكثر الموالية لتاريخ إيداعه⁽⁴⁾، وعلى الرغم من إمكانية تقديم الحكومة لإجابة غير مقنعة، إلا أن ذلك لا يسمح لأعضاء البرلمان إثارة مسؤولية الحكومة لا الفردية ولا الجماعية، نظراً لتخلف الأثر الملزم عن الاستجواب في كل النصوص القانونية.

من خلال ما سبق ذكره يمكن القول أن هذه الإجراءات في صالح الحكومة، سواء من حيث سرعة تبليغ الاستجواب إلى الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة

(1) المادة 65 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) المادة 1/67 من القانون العضوي رقم 02/99.

(3) المادة 66 من القانون العضوي رقم 02/99.

(4) المادة 67 من القانون العضوي رقم 02/99.

المالية، أو من حيث عدم إمكانية تحديد جلسة الدراسة إلا بموافقتها، مع تمديد رد الحكومة إلى خمسة عشر (15) يوما، وهذا ما يسمح لها بالرد على الاستجواب من خلال جمع المعلومات والأدلة بالتنسيق مع الأغلبية البرلمانية، مما يفقد الحماس لدى النواب ويفرغ الاستجواب من محتواه⁽¹⁾، وعليه يتعين التقليل من مدة رد الحكومة على الاستجواب، حتى لا يتم فتح المجال أمام هذه الأخيرة للتأثير على أعضاء البرلمان.

الفرع الثالث: آثار الاستجواب البرلماني

أغفل المؤسس الدستوري وكذا المشرع الجزائري الآثار التي يمكن أن تترتب عن الاستجواب، ولم يربط ذلك بإمكانية تقديم ملتمس رقابة قد يطيح بالحكومة، الأمر الذي أدى ببعض الكتاب في الجزائر إلى اعتبار الاستجواب نوعا من الأسئلة الشفوية⁽²⁾، ومع هذا تعتبر المسؤولية السياسية الأثر الدستوري الذي يترتب الاستجواب، لأنه وسيلة اتهامية للحكومة (أولا)، إضافة إلى أنه يمكن أن يترتب عن الاستجواب إنشاء لجنة تحقيق في موضوع هذا الاستجواب (ثانيا).

أولا: المسؤولية السياسية للحكومة

تُعرف المسؤولية السياسية على أنها: "الجزاء الموقع على الوزارة أو أحد وزرائها متى ما فقدت أو فقدت ثقة البرلمان والذي يترتب عليها استقالتها أو استقالته"⁽³⁾، إذ يحق للبرلمان

(1) مفتاح حرشاو، المرجع السابق، ص 50.

(2) براهيم أفتوش، المرجع السابق، ص 84.

(3) أحمد منصور القميش، المرجع السابق، ص 130.

سحب الثقة من أحد الوزراء بصورة فردية وهي ما تعرف بالمسؤولية الفردية، أو من الوزارة بأكملها والتي تعرف بالمسؤولية التضامنية⁽¹⁾.

بينما في النظام السياسي الجزائري فالاستجواب يبقى مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة، لا يؤدي لا للمسؤولية السياسية الفردية ولا للمسؤولية الجماعية للحكومة.

ثانيا: تكوين لجنة تحقيق برلمانية

لم ينص الدستور الجزائري ولا القانون العضوي 02/99، ولا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان على إنشاء لجنة تحقيق بعد الإجابة عن الاستجواب، إلا أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 نص على هذا الإجراء في الفقرة الثانية من المادة 125 التي جاء فيها: "يمكن أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة، بتكوين لجنة تحقيق".

ما يفهم من عبارة "يمكن" أن المشرع الجزائري لم يلزم أعضاء البرلمان بتكوين لجنة تحقيق عند عدم الاقتناع برد الحكومة، بل جعلها سلطة تقديرية، وحتى ما إذا تم إنشاء هذه اللجنة فإن نتائجها لا ترتب أية مسؤولية سياسية للحكومة، وبهذا يكون المشرع الجزائري قد أفرغ الاستجواب من أي أثر قانوني.

من خلال الأحكام المنظمة لآلية الاستجواب، يتضح أن المشرع الجزائري أخذ اتجاهها مخالفا لما تعارفت عليه الأنظمة المقارنة، وبالتالي أضعف من فعالية الاستجواب، على عكس الدول المقارنة التي تجعل للاستجواب دورا فعالا في الرقابة على أعمال

(1) المسؤولية الفردية لا تؤدي إلى استقالة الوزارة بأكملها بل تقتصر على وزير أو وزراء معينين، أما المسؤولية التضامنية هي مسؤولية الحكومة بأكملها أمام البرلمان.

الحكومة، وعليه كان لزاما على المشرع أن يرتب أثرا على الاستجواب من أجل إعطائه الفعالية اللازمة.

المطلب الثالث: التحقيق البرلماني

يعد التحقيق البرلماني آلية هامة من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، نظرا لحساسية هذه الآلية خاصة فيما يتعلق بالعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، لذلك تحرص أغلبية الدساتير على تقرير هذا الحق لأعضاء البرلمان، إذ تسمح له بتكوين لجان تحقيق من بين أعضائه، ونظرا لأهمية هذه الآلية في مجال الرقابة سنتطرق بداية إلى التعريف بهذه الآلية (الفرع الأول)، ثم إجراءات تحريكها وممارستها (الفرع الثاني)، والآثار المترتبة عليها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التعريف بالتحقيق البرلماني

في إطار التعريف بآلية التحقيق البرلماني، الذي يشكل كما سبق ذكره إحدى الآليات الرقابية الهامة التي يمارسها البرلمان على الحكومة، قصد التوصل بنفسه إلى ما يريد معرفته من حقائق، ومن أجل الوقوف على ذلك سنتعرض في هذا الفرع إلى تعريف التحقيق (أولا)، ثم شروط التحقيق (ثانيا).

أولا: تعريف التحقيق البرلماني

للتحقيق البرلماني عدة تعاريف تناولته من زوايا مختلفة، من بين هذه التعاريف أن التحقيق البرلماني هو: "حق السلطة التشريعية في الإطلاع على معلومات عن السلطة

التنفيذية، نتيح لها ممارسة صلاحياتها، مثل تكليف لجنة من أعضائها بجمع المعلومات وتقديم تقرير، تتخذ هذه السلطة على ضوءها القرار المناسب⁽¹⁾.

يُعرف أيضا على أنه: "وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عنه لجنة منه لتستظهر بنفسها ما قد يهم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه، ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص، وتنتهي مهمتها بتقرير ترفع للبرلمان صاحب القرار النهائي"⁽²⁾.

ويعتبره الأستاذ "عمار عوابدي": "من الوسائل الفعالة في ممارسة رقابة المعلومات البرلمانية، وعادة ما تتحرك هذه الآلية أو الوسيلة عند الشك أو عدم التأكد من أمر أو قضية ما، أو في حالة شك إحدى الغرفتين في صحة ومصداقية المعلومات التي تقدمها الحكومة"⁽³⁾.

من خلال التعاريف السابقة يتضح أن التحقيق البرلماني هو آلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة يُعهد بها للجنة مكونة من أعضاء البرلمان، من أجل مراقبة الحكومة حول مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة.

ويتميز التحقيق البرلماني عن الاستجواب والسؤال كونه سلسلة من الأسئلة والمناقشات وليس مجرد سؤال وإجابة عليه، تمارسه لجنة تتشكل من عدد معين من أعضاء البرلمان للكشف عما وقع من مخالفات أو تجاوزات في النشاط الحكومي⁽⁴⁾.

(1) قائد محمد طربوش، المرجع السابق، ص 377.

(2) فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدار القانونية، 2008، ص 30.

(3) عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص 65.

(4) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ...، المرجع السابق، ص 150.

ثانيا: شروط التحقيق البرلماني

نصت الفقرة الأولى من المادة 180 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه: "يمكن أعضاء البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان التحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة".

باستقراءنا لهذه المادة نجد أنها اشترطت لإنشاء لجنة تحقيق أن تكون القضية المنشئة بخصوصها اللجنة قضية ذات مصلحة عامة، وبالتالي يكون الاختصاص واسعاً لأعضاء البرلمان في إنشاء هذه اللجان، إلا أن مصطلح المصلحة العامة جاء فضفاضاً، لم يبين المشرع ما المقصود بها، ولا الجهة التي تقرر بأن القضية محل التحقيق ذات مصلحة عامة، وبذلك تبقى سلطة تقديرية للبرلمان، الأمر الذي يمكّن الحكومة من التذرع بأن القضية لا تتطوي على مصلحة عامة.

كما لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي⁽¹⁾، إذ لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق في وقائع أدت إلى متابعات لا تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب والموضوع والأطراف.

هذا الأمر يقيد من دائرة تدخل البرلمان في ممارسة رقابته، إذ يكفي أن تحيل الحكومة الأمر أو القضية إلى العدالة لتجنب المتابعة السياسية من قبل البرلمان، فالنظام القانوني الحالي للتحقيق البرلماني في الجزائر لم يضبط قيد تدخل القضاء في مسألة التحقيق البرلماني، إلا أن هناك من يفسر أن وجود أي متابعات قضائية سواء قبلية أو بعدية لإنشاء لجنة تحقيق برلمانية يعد تقييداً لاختصاص البرلمان في ممارسة هذه الآلية، وبذلك يكون

(1) المادة 2/180 من دستور 1996 المعدل والمتمم، والمادة 79 من القانون العضوي رقم 02/99.

المشروع الجزائري قد تأثر بنظيره الفرنسي⁽¹⁾، لهذا لا بد أن يكون القانون واضحا بخصوص هذه المسألة حتى لا تتهرب الحكومة من مسؤوليتها.

الفرع الثاني: الإجراءات المتعلقة بالتحقيق البرلماني

نظرا لحساسية ممارسة التحقيق البرلماني على العلاقة القائمة بين الحكومة والبرلمان، حدد المشروع الجزائري بكل دقة إجراءات وخطوات ممارسة هذه الآلية، من أجل قيام البرلمان بالتحقيق لا بد من إنشاء لجان تحقيق برلمانية لممارسة هذه العملية (أولا)، وتعيين أعضاء اللجنة (ثانيا)، إضافة إلى إيداع التقرير ونشره (ثالثا).

أولا: إنشاء لجان تحقيق برلمانية

من أجل إنشاء لجان التحقيق البرلمانية لا بد من التصويت على اقتراح لائحة من طرف أعضاء البرلمان، إلا أن المشروع قيدها بنصاب عشرين (20) نائبا أو عشرين (20) عضوا في مجلس الأمة، وفق ما نصت عليه المادة 77 من القانون العضوي 02/99، وهو نصاب مبالغ فيه خاصة إذا ما قارناه ببعض الأنظمة كفرنسا مثلا، إذ أن النظام الفرنسي يجعل من التحقيق حقا فرديا مخولا لكل عضو من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ⁽²⁾.

وعليه ومن أجل تسهيل إنشاء لجان التحقيق في الجزائر يتعين على المشروع أن يراجع هذا النصاب بتخفيضه إلى النصف على الأقل مراعيًا في ذلك الاختلاف العددي بين المجلسين.

(1) محمد لمعيني، التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص53.

(2) محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص125.

ولأن الغاية من هذه الوسيلة الرقابية هي وقوف البرلمان بنفسه على حقائق تتعلق بانتظام سير المرافق العامة أو معرفة تصرف إداري معين، فإن الكثير من الدساتير ولاسيما في النظام البرلماني تقرر تشكيل مثل هذه اللجنة بصورة مؤقتة أو دائمة⁽¹⁾، غير أنه في الجزائر تشكيلها يكون بصورة مؤقتة⁽²⁾.

ثانياً: تعيين أعضاء لجنة التحقيق البرلمانية

يلي التصويت على اقتراح لائحة إنشاء لجنة التحقيق تعيين أعضاء هذه اللجنة من بين أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة⁽³⁾، ما يمكن ملاحظته بهذا الشأن أن المشرع لم يبين الحد الأدنى ولا الحد الأقصى لعدد لجان التحقيق سواء كانوا أعضاء من المجلس الشعبي الوطني أو من مجلس الأمة، وبذلك جعلها سلطة تقديرية لكل من الغرفتين، على خلاف المشرع الفرنسي الذي نص على الحد الأقصى للجنة التحقيق، إذ حددها على مستوى الجمعية الوطنية بثلاثين (30) نائباً، وعلى مستوى مجلس الشيوخ بإحدى وعشرين (21) عضواً⁽⁴⁾، أما في النظام البريطاني فأعضاء لجان التحقيق يتم اختيارهم بالتصويت السري، ثم يتم اختيار الرئيس من بينهم إن لم يكن المجلس قد قام بذلك مسبقاً⁽⁵⁾، وعليه ومن أجل تسهيل عمل لجان التحقيق والتنسيق بين أعضائها كان على المشرع الجزائري أن يساير نظيره الفرنسي بتحديد الحد الأقصى لأعضاء لجنة التحقيق.

(1) سرهنك حميد صالح البرزنجي، المرجع السابق، ص 279.

(2) المادة 80 من القانون العضوي رقم 02/99.

(3) المادة 1/78 من القانون العضوي رقم 02/99.

(4) محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 111.

(5) علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 229.

كما أن ما ذهبت إليه المادة 81 من القانون العضوي 02/99 باستبعادها للنواب وأعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا لائحة إنشاء اللجنة، في اعتقادنا أن هذا الشرط ليس له أي مبرر قانوني بل يعد تضيقاً لعمل البرلمان، فطالما أن عضو البرلمان وقع على اللائحة من حقه أن يكون عضواً في لجنة التحقيق باعتباره هو الأكثر اطلاعا على الموضوع.

ثالثاً: إيداع تقرير اللجنة ونشره

يكتسي عمل لجان التحقيق طابعاً مؤقتاً، إذ تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء ستة (06) أشهر قابلة للتديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، وهذا طبقاً لأحكام المادة 80 من القانون العضوي 02/99، كما أكدت المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 في فقرتها الثالثة على إمكانية تمديد المدة، وذلك بناء على طلب لجنة التحقيق ولمرة واحدة لا تتجاوز ستة (06) أشهر.

وللجنة التحقيق البرلمانية كامل الصلاحيات في استدعاء من تراه مفيداً في مجال التحقيق من أشخاص ووثائق ومستندات وملفات⁽¹⁾، ماعدا ما نصت عليه المادة 84 من نفس القانون وهي حالة الوثائق ذات الطابع السري، وبهذا يمكن للحكومة أن تستغل هذا الأمر وتتذرع بالطابع السري لأي وثيقة تفيد التحقيق البرلماني لإعاقة عمل اللجان، لأنه وإن كانت الوثائق المتعلقة بالدفاع الوطني يحكمها طابع السرية إلا أن الوثائق الأخرى لا يمكننا اعتبارها سرية، وبالتالي فبالنسبة لباقي القطاعات من حق أعضاء البرلمان الإطلاع على أية وثيقة تفيد التحقيق.

هذا بخلاف التحقيق البرلماني في بريطانيا، إذ لا يقتصر على ناحية معينة أو مقيد باستثناءات، فيتم إجراء التحقيق في أي موضوع كان، كاتهام أحد الوزراء أو التحقيق في

(1) المادة 83 من القانون العضوي رقم 02/99.

قضية سياسية أو مالية، لتعطي اللجنة بعدها نتائجها للمجلس ليبيث في تقريرها بالقرار المناسب⁽¹⁾.

كما أن أعضاء لجان التحقيق ملزمون أثناء ممارستهم لمهامهم بأن يتقيدوا بالسرية أثناء تحرياتهم ومعايinatهم⁽²⁾، وعليه مبدأ السرية يحكم أعمال اللجنة كلها سواء مداولاتها أو جلساتها.

بعد إعداد تقرير نهائي من قبل اللجنة يُسَلَّم لرئيس الغرفة المعنية، هذا الأخير بدوره يبلغه لرئيس الجمهورية والوزير الأول، ويُرَجَّع على أعضاء الغرفة المعنية التي تقرر نشر التقرير كلياً أو جزئياً بناء على اقتراح مكتبها ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد رأي الحكومة⁽³⁾، غير أنه إذا كانت نتيجة التقرير في غير صالح الحكومة فهذه الأخيرة سترفض نشره، وهذا على عكس النظام السياسي الفرنسي الذي يجعل من نتائج اللجنة تنشر دائماً، إلا في حالة تقرير المجلس خلاف ذلك بالأغلبية، الأمر الذي يجعل من التحقيق البرلماني وسيلة فعالة لوضع الحكومة محل مساءلة غير مباشرة في فرنسا⁽⁴⁾، لهذا كان من الأجدر أن تمنح السلطة التقديرية للجان التحقيق في الجزائر حول الأخذ أو عدم الأخذ برأي الحكومة، أو عدم الأخذ برأي الحكومة أساساً، لأن أخذ رأيها يجعل السلطة التنفيذية تتدخل في عمل من أعمال السلطة التشريعية، وبالتالي تُؤثر على قرارات البرلمان.

(1) المادة 82 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 229.

(3) سليمة عبة، المرجع السابق، ص 89.

(4) دنيا بوسالم، المرجع السابق، ص 187.

الفرع الثالث: آثار التحقيق البرلماني

الغاية من لجوء البرلمان إلى تشكيل لجان تحقيق هو ممارسة رقابته على عمل الحكومة، مما يؤدي إلى آثار عديدة، فقد تسفر التحقيقات عن وجود نقص تشريعي، وبالتالي التوصية بسد هذا النقص (أولاً)، وقد ينتهي البرلمان إلى تحريك المسؤولية الحكومية (ثانياً).

أولاً: التوصية بسد نقص تشريعي

قد ينتج عن عمل لجان التحقيق البرلمانية الكشف عن نقائص، وعادة ما توضح في تقاريرها وجود نقص في القوانين القائمة أو ثغرات تعترى هذه القوانين، وفي هذه الحالة يمكن أن يسفر التحقيق عن اقتراح قانون أو تعديل النصوص القانونية لتلائم الأوضاع القائمة⁽¹⁾.

إذن في هذه الحالة تستطيع لجان التحقيق أن توصي بسد ذلك النقص التشريعي، أو المطالبة بتشريع جديد أو تعديل إذا كان النص التشريعي موجوداً، وليس من صلاحيات هذه اللجنة أن تشرع أو تعدل من تلقاء نفسها.

ثانياً: تحريك المسؤولية السياسية للحكومة

قد يفضي التحقيق البرلماني إلى وجود أضرار ناتجة عن تقصير الحكومة في بعض نشاطاتها، مما يؤدي إلى نتائج خطيرة تهدد الحكومة وتقرر مسؤوليتها السياسية⁽²⁾، إلا أن هذه التحقيقات قد تسفر عن عدم وجود أية أخطاء أو مخالفات وبالتالي انتفاء مسؤولية

(1) وسيم حسام الدين الأحمد، ص ص 89-90 .

(2) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 376.

الحكومة، وفي هذه الحالة غالبا ما ينتهي البرلمان بعد مناقشته لتقرير اللجنة المكلفة بالتحقيق إلى قرار بتجديد الثقة بالوزارة القائمة⁽¹⁾.

في النظام السياسي الجزائري، عرف البرلمان الجزائري إخفاقا في مجال التحقيقات البرلمانية بدلا من الاستفادة من هذه الوسيلة لتعزيز الرقابة البرلمانية، فقد فشل في أكثر من مناسبة، إذ ثبت عدم تحقق سلطة التحقيق في الواقع للنواب بمناسبة رفض وزير التربية والتعليم الامتثال أمام لجنة التحقيق، وعدم ترتيب ذلك أي جزاء على هذه المخالفة التي تعد احتقارا لممثلي الشعب⁽²⁾.

هذا ولا يعتبر التحقيق البرلماني في الجزائر وسيلة عملية تؤدي إلى نتائج ملموسة، ذلك أن التحقيق وإن جرى فإنه قد يطول وبالتالي يصرف النظر عنه، الأمر الذي يفقدها مصداقيتها خاصة أنه لا تترتب أية نتائج عنها.

نستخلص مما تقدم أن لجان التحقيق في الجزائر لا تشكل آلية لطرح المسؤولية السياسية على عاتق السلطة التنفيذية، إذ هي آلية استعلامية خاصة في حالة عدم نشر التقرير، وتبقى مجرد وسيلة رقابية محدودة الأثر إن لم نقل معدومة الأثر، لا تترتب أي جزاء أو مسؤولية على الحكومة وينتهي عملها بإيداع تقريرها.

فالمشروع لم يدرج في النصوص القانونية أي ترتيب لمسئوليتها إذا تبث تقصيرها، وهذا من شأنه أن يضعف من فعالية هذه الآلية الرقابية، وهذا على عكس ما جاءت به بعض الأنظمة الدستورية منها بريطانيا، إذ كان على المشرع الجزائري أن يجاري نظيره البريطاني بترتيب آثار للتحقيق البرلماني، خاصة منها تحريك مسؤولية الحكومة أمام البرلمان سواء كانت مسؤولية فردية أو تضامنية، لإعطاء الفعالية اللازمة للتحقيق البرلماني.

(1) فارس محمد عمران، المرجع السابق، ص515.

(2) عمر شاشوه، المرجع السابق، ص134.

المبحث الثاني: آليات الرقابة البرلمانية التي قد ترتب المسؤولية السياسية للحكومة

إذا كان البرلمان الجزائري يمارس الرقابة على عمل الحكومة بوسائل عديدة ومختلفة دون أن يترتب على تحريكها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، إلا أن السلطة التشريعية تدعمت بآليات رقابية يمكن من خلالها البرلمان أن يثير مسؤولية الحكومة وتحتيتها عن منصبها، ويعتبر هذا الدعم أمرا ضروريا للحفاظ على التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية نظرا لما تملكه السلطة التنفيذية من وسائل هي الأخرى.

ويمارس البرلمان رقابته على السلطة التنفيذية وفقا للدستور، عن طريق مناقشة مخطط عمل الحكومة (المطلب الأول)، ومناقشة بيان السياسة العامة (المطلب الثاني)، والتي حددت ضوابط ممارستها من خلال القانون العضوي المنظم للعلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان، وكذا النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان.

المطلب الأول: مناقشة مخطط عمل الحكومة

أقر الدستور الجزائري للبرلمان إمكانية مناقشة مخطط عمل الحكومة التي يعد آلية للرقابة البرلمانية، هذا المخطط يتضمن مبادئ وأهداف ومحاور ووسائل النشاط الحكومي في كافة المجالات.

وتقديم المخطط ومناقشته يمثل مصدرا مهما لجميع الحقائق الرسمية عن النشاط الحكومي من أجل تكوين رؤية محددة وواضحة لدى النواب⁽¹⁾، فالسلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول ملزمة بموجب أحكام المادة 94 من دستور 1996 المعدل والمتمم أن تعرض مخطط عملها على البرلمان توضح من خلاله تصورها لكيفية إدارة وتنظيم شؤون الدولة وسياستها العامة الداخلية والخارجية، إذ تعرضه على المجلس الشعبي الوطني (الفرع

(1) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ...، المرجع السابق، ص 107.

الأول)، ثم عرضا عن المخطط لمجلس الأمة (الفرع الثاني)، الأمر الذي قد يرتب عن مناقشة مخطط عمل الحكومة آثارا (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني

يعتبر مخطط عمل الحكومة الذي يُعدّ من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية إحدى الإستراتيجيات الشاملة للنشاط الحكومي في مختلف مجالاته، فبعد التعديل الدستوري لسنة 2008 جعل دور الوزير الأول يتمحور حول تنسيق وتحديد الآليات الكفيلة بتجسيد برنامج رئيس الجمهورية على أرض الواقع، من خلال مخطط العمل الذي يقوم بعرضه على البرلمان للموافقة عليه⁽¹⁾، فالوزير الأول ليس حرا في إعداد مخطط عمل الحكومة الذي كان عبارة عن برنامج الحكومة، حيث لرئيس الجمهورية أن يحدد المحاور الأساسية والخطوات العريضة التي يجب أن يركز عليها الوزير الأول، ويأخذها بعين الاعتبار في مخطط عمل الحكومة، ومن ثم ما عليه سوى تنفيذ ذلك البرنامج.

كما يتعين على الوزير الأول طبقا لأحكام المادة 93 من دستور 1996 المعدل والمتمم، وقبل تقديمه لمخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني أن يعرضه على مجلس الوزراء، هذا الأخير الذي يكون برئاسة رئيس الجمهورية الذي يقوم بتقديم التوجيهات والتعليمات التي تخدم سياسته، "كما أن الوزير الأول ما هو إلا عضو من أعضاء المجلس، وما عليه سوى تنفيذ ذلك البرنامج"⁽²⁾، فالمادة 94 من الدستور تشير إلى مخطط عمل الحكومة وليس إلى برنامجها، حيث جاء فيها: " يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة

(1) سليمان عبة، المرجع السابق، ص 89.

(2) علي صغير جمال، العلاقة القانونية بين رئيسي الجمهورية والحكومة في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 7.

إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة....".

يتبين من نص المادة أنه عند عرض الوزير الأول لمخطط عمل الحكومة، يكون لزاما على المجلس الشعبي الوطني أن يقوم بمناقشة حول هذا المخطط، ويتم ذلك وفق إجراءات محددة (أولا)، ل يتم بعدها التصويت على هذا المخطط (ثانيا).

أولا: إجراءات مناقشة مخطط عمل الحكومة

من خلال تفحصنا لأحكام الدستور الجزائري، لا نجد أي نص يبين الإجراءات التي يجب على الحكومة اتباعها عند إعدادها لمخطط عملها من أجل المناقشة، ليتولى القانون العضوي النص على مجموعة من الآجال الواجب احترامها، والمتمثلة في كل من آجال تقديم مخطط عمل الحكومة، وكذا آجال مناقشة المخطط.

1- آجال تقديم مخطط عمل الحكومة: المؤسس الدستوري الجزائري لم يقيد الوزير الأول عند تقديمه لمخطط عمل الحكومة بأجل معين، لترك معالجة هذا الأمر للقانون العضوي المنظم للعلاقات الوظيفية بين البرلمان والحكومة، إذ يعرض الوزير الأول مخطط العمل على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة⁽¹⁾.

يتضح من خلال هذا، أن الوزير الأول يقدم مخطط عمل الحكومة خلال أجل خمسة وأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة، وفي اعتقادنا أن المشرع كان على صواب بتقييده للوزير الأول بهذا الأجل، ليتفادى أي خلاف قد يقع خاصة في حالة المماثلة

(1) المادة 46 من القانون العضوي رقم 02/99.

من طرف الحكومة، كما أن مدة خمسة وأربعين (45) يوما تعتبر معقولة من أجل قيام الحكومة بإعداد مخطط عملها بأن يشمل جميع جوانب نشاطها الحكومي.

2- آجال مناقشة مخطط عمل الحكومة: نصت المادة 47 من القانون العضوي 02/99 على أنه: " لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة ببرنامج الحكومة إلا بعد سبعة (7) أيام من تبليغ البرنامج إلى النواب " .

يظهر من خلال هذا النص أن أجل سبعة (07) أيام يعد قصيرا نوعا ما بالنظر لأهمية مخطط عمل الحكومة المقدم أمام المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي يكون غير كاف للنواب من أجل الإطلاع الجيد عليه وتقديم الملاحظات الجدية حوله، خاصة إذا ما قارناها بالمدة الممنوحة للحكومة من أجل إعداد مخطط عملها، التي منح لها المشرع مهلة خمسة وأربعين (45) يوما، مما يؤدي إلى اختلال التوازن والتكافؤ بين السلطتين، وهو الأمر الذي كان على المشرع الجزائري أن يتداركه، بأن يخصص مدة زمنية كافية للمجلس الشعبي الوطني حتى يتمكن من دراسة هذا المخطط دراسة دقيقة، وحتى يسمح للنواب من إبداء ملاحظاتهم وتحفظاتهم إن وجدت، وعلى الحكومة أن تأخذها بعين الاعتبار.

3- تكييف مخطط عمل الحكومة: يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط عمل الحكومة على ضوء ما أسفرت عليه مناقشة المجلس الشعبي الوطني، وذلك بالتشاور مع رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

ما يلاحظ في هذا الشأن، أن المؤسس الدستوري لم يجبر الوزير الأول على تكييف مخطط عمل الحكومة وفق ما أسفرت عليه مناقشات المجلس الشعبي الوطني، وإنما أعطى له الحرية في ذلك، وهو ما يدفعنا إلى التساؤل عن مدى أهمية هذه المناقشة طالما أن الحكومة لها أن تطبق مخطط عملها كما أعدته.

(1) المادة 2/94 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

وأن إلزامية تشاور الوزير الأول مع رئيس الجمهورية من أجل استشارته قبل إقدامه على تكييف مخطط العمل بناء على الملاحظات التي أبدتها النواب عند مناقشتهم، يراد بها التأكيد على أن الوزير الأول ما هو إلا منسق للعمل الحكومي، والذي يستند في مهامه إلى رئيس الجمهورية وليس له إدخال أي تعديل على برنامج هذا الأخير إلا بعد استشارته⁽¹⁾.

وبالتالي يتعين على المشرع أن يلزم الحكومة بتكييف مخطط عملها وفق ما أسفرت عليه مناقشات المجلس الشعبي الوطني، من أجل إعطاء هذه المناقشة المكانة التي تستحقها باعتبار أن النواب هم ممثلو الشعب.

ثانيا: التصويت على مخطط عمل الحكومة

منح المشرع للنواب مهلة عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديم مخطط عمل الحكومة للتصويت عليه بعد تكييفه إن اقتضى الأمر⁽²⁾، وتعتبر المناقشة التي لا تدوم سوى عشرة (10) أيام محدودة زمنيا، قد لا تسمح للنواب بالتدخل، وحتى وإن حدث عكس ذلك فيكون الوقت غير كاف للتعرض لكل التفاصيل في مخطط عمل الحكومة، وهو ما يجعل المناقشة تتحول إلى إجراء شكلي بدون محتوى يغلب عليها الطابع السطحي⁽³⁾، وعليه يتم التصويت على المخطط وفق ما أعدته الحكومة.

(1) إيمان الغربي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة

2008، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011، ص ص 137-138.

(2) المادة 48 من القانون العضوي رقم 02/99.

(3) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ...، المرجع السابق، ص 103 .

الفرع الثاني: تقديم عرض عن مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة

بعد مناقشة مخطط عمل الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني، يقوم الوزير الأول بتقديم عرض عن هذا المخطط على مجلس الأمة وفق إجراءات محددة قانوناً (أولاً)، ويبقى لهذا الأخير إصدار لائحة (ثانياً).

أولاً: إجراءات تقديم عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة

يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة، كما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، بعد تكييفه إن اقتضى الأمر ذلك من طرف الحكومة، وهذا ما أكدته المادة 49 من القانون العضوي 02/99 بنصها على أنه: "يقدم رئيس الحكومة إلى مجلس الأمة عرضاً حول برنامجه خلال العشرة (10) أيام، على الأكثر، التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني"، وبالتالي فالوزير الأول لا يقدم مخطط العمل بل يكتفي بتقديم عرض هذا المخطط.

ولعل الغرض من تقديم عرض المخطط من قبل الوزير الأول على مجلس الأمة، هو الإعلام والإطلاع على هذا المخطط فقط، بهدف تكوين رؤية ومعيار رقابي لممارسة صلاحيات ووسائل الرقابة المقررة دستورياً لمجلس الأمة، ففي كل الأحوال فمجلس الأمة لا يستطيع أن يقرر مسؤولية الحكومة لأن رقابته هي دائماً رقابة معلومات فقط⁽²⁾، إذ لم يتم النص على المدة الممنوحة لأعضاء مجلس الأمة لدراسة مخطط عمل الحكومة دراسة معمقة عكس ما هو معمول به على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

(1) المادة 1/94 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

(2) عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، المرجع السابق، ص 60.

ثانيا: إمكانية إصدار لائحة من طرف مجلس الأمة

نصت الفقرة الرابعة من المادة 94 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه: "يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة"، وهذا ما أكدته المادة 49 من القانون العضوي 02/99 في فقرتها الثانية، فمن خلال عبارة "يمكن" يتضح أن مجلس الأمة ليس ملزما بإصدار هذه اللائحة، إذ له كامل الحرية في إصدارها أو عدم إصدارها، وتجسد هذه اللائحة الموقف الذي يتخذه المجلس بعد مناقشة المخطط.

رغم أن الدستور لم يقر بشكل صريح إمكانية فتح مناقشة للمخطط من قبل أعضاء مجلس الأمة، إلا أن الممارسة أكدت لجوء المجلس إلى المناقشة، والتي يمكن من خلالها تنبيه الحكومة إلى ثغراتها ونقائصها، كما أن هذا لا يمنع من إصدار لائحة مؤيدة للحكومة، وفي كلتا الحالتين فإصدار اللائحة لا يعدو أن يكون تعبيراً عن قناعة أعضاء مجلس الأمة⁽¹⁾.

غير أن الملاحظ حول مسألة إصدار مجلس الأمة للائحة حول مخطط عمل الحكومة، سواء كان ذلك بالرفض لمخطط عملها أو بالموافقة عليه، له وزنه وتأثيره على السلطات العامة وحتى على الرأي العام نظراً للمكانة الدستورية والسياسية التي يتمتع بها المجلس، وبالتالي كان من الأفضل على المجلس أن يصدر دائماً لائحة رفض أو موافقة⁽²⁾، وجعل الحكومة تتقيد برأي مجلس الأمة.

(1) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، المرجع السابق، ص 287 .

(2) عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، المرجع السابق، ص 60.

ثالثا: الآثار المترتبة على مناقشة مخطط عمل الحكومة

قد يترتب عن مناقشة مخطط عمل الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني، موافقة هذا الأخير على المخطط وهنا لا يثار أي إشكال، إذ تشرع الحكومة في تنفيذ مخطط عملها، إلا أنه إذا رفض النواب هذا المخطط سيؤدي ذلك إلى استقالتها، وعند استمرار رفض المخطط للمرة الثانية يترتب عنه حل المجلس الشعبي الوطني.

1- استقالة الحكومة: إذا رفض المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الحكومة يكون لزاما على الوزير الأول تقديم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة يقوم رئيس الجمهورية بتعيين وزير أول جديد⁽¹⁾.

تعد استقالة الحكومة أمرا منطقيا، فالمجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يصوت على قوانين تأتي تنفيذا لمخطط عمل حكومي رفضه مبدئيا، ولو استمرت الحكومة في العمل رغم رفض مخطط عملها، فهذا يعني أن جميع القوانين التي ستعرضها على المجلس الشعبي الوطني ستُرفض، مما يؤدي إلى حدوث انسداد حتمي بين المؤسسات الدستورية العليا⁽²⁾.

ما يلاحظ هنا أن عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة يؤدي إلى المسؤولية السياسية للحكومة رغم أن البرنامج هو برنامج رئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي يكون بعيدا تماما عن هذه المسؤولية على اعتبار أنه منتخب من قبل الشعب.

2- الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني: يعتبر الحل أخطر الوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، إذ نصت المادة 96 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا"، والحل حسب هذه المادة يكون تلقائيا وبقوة القانون في حالة رفض مخطط عمل

(1) المادة 95 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

(2) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ...، المرجع السابق، ص 117.

الحكومة للمرة الثانية من طرف المجلس الشعبي الوطني، ويعد الحل من الأسلحة الفعالة التي تُمكن الحكومة من تمرير مخطط عملها، لأن المجلس الشعبي الوطني سيوافق على هذا المخطط من أجل تجنب حله.

إن النص على الحل التلقائي في حالة الرفض المتتالي لمخطط عمل حكومتين من طرف المجلس، يؤدي حتما إلى ضمان استقرار الحكومات وعدم استمرار المجلس في إسقاطها تعسفا، ومع هذا يبقى هذا النوع من الحل أداة ضغط ضد المجلس، مما يؤدي إلى تخوفه من اللجوء إلى عدم موافقته على المخطط وبالتالي برنامج رئيس الجمهورية.

تجدر الإشارة هنا إلى أن المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان لم تعرف وجودا لها في دستوري 1963 و 1976، وإنما كانت مسؤوليتها قائمة أمام رئيس الجمهورية فقط، نظرا لطبيعة النظام السياسي الجزائري القائم آنذاك، عكس دستوري 1989 و 1996 الذي تم اعتمادها لتصبح الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، أما بخصوص المسؤولية الجنائية فلم تتناولها جميع دساتير الجمهورية الجزائرية.

المطلب الثاني: مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة

تقوم الحكومة سنويا بتقديم بيان عن السياسة العامة التي انتهجتها، وذلك ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها إلى المجلس الشعبي الوطني، والذي يعد بمثابة وسيلة إبلاغ مهمة من الحكومة لأعضاء البرلمان، من أجل إحاطتهم بما تم تنفيذه أثناء سنة من تقديم المخطط، وكذا الآفاق المستقبلية التي تتوي الحكومة القيام بها، وتقديم هذا البيان لم يكن معمولا به في دستوري 1963 و 1976، وإنما استحدث هذا الإجراء بموجب دستور 1989 ليتم تأكيدها في دستور 1996 المعدل والمتمم بموجب المادة 98 منه التي نصت

على أنه: "يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة".

من خلال عبارة " يجب " يتضح أن الحكومة أصبحت ملزمة بتقديم البيان السنوي أمام المجلس الشعبي الوطني، فقبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كان تقديم هذا البيان اختياريا⁽¹⁾، بينما تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة أمر جوازي للحكومة، إذ نصت الفقرة السابعة من المادة 98 من الدستور على أنه: "يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة"، وهو ما أكدته المادة 56 من القانون العضوي 02/99، حيث تعقب بيان السياسة العامة مناقشة لعمل الحكومة، هذه المناقشة التي يتم من خلالها استعمال آليات رقابية من طرف البرلمان تتمثل في إصدار لائحة (الفرع الأول)، يليها إيداع ملتمس رقابة (الفرع الثاني)، كما يمكن للوزير الأول أن يطلب تصويتا بالثقة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: إصدار اللائحة

إن قيام المجلس الشعبي الوطني بمناقشة بيان السياسة العامة للحكومة يمكن أن يسفر عنه لائحة وفق ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 98 من الدستور، وهذا ما أكدته المادة 50 في فقرتها الثالثة من القانون العضوي 02/99 والتي نصت على أنه: "يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة".

الملاحظ على نص المادتين أنهما لم تلزما أعضاء المجلس الشعبي الوطني بإصدار لائحة عقب مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة، ويتجلى ذلك من خلال عبارة "يمكن"، إذ تركها المشرع سلطة تقديرية للمجلس، لهذا يمكن أن نتساءل عن القيمة القانونية لهذه

⁽¹⁾ نصت المادة 84 من دستور 1996 قبل تعديل 2016، التي تقابلها المادة 98 بعدل التعديل على أنه: "تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة".

اللائحة، التي يمر إصدارها بمجموعة من الشروط والإجراءات (أولاً)، ويترتب عنها آثاراً (ثانياً).

أولاً: شروط وإجراءات إصدار لائحة

يخضع إصدار اللائحة الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني لعدة شروط وإجراءات نص عليها القانون العضوي 02/99، فمن أجل اقتراح اللائحة يجب أن يوقع عليها عشرون (20) نائباً على الأقل ليكون مقبولاً، ويتم إيداعها من قبل مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وهو ما تم النص عليه في المادة 52 من القانون العضوي 02/99، كما يجب أن تقدم اقتراحات اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة خلال الاثنتين والسبعين (72) ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان⁽¹⁾، وأن مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه يجعل اللوائح الأخرى لاغية.⁽²⁾

في حين أن الأطراف التي تتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على اقتراحات اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة للحكومة تتمثل في⁽³⁾:

- الحكومة بناء على طلبها.
- مندوب أصحاب اقتراح اللائحة.
- نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح لائحة.
- نائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة.

ما يلاحظ على هذه الشروط والإجراءات التي تضبط إصدار اللائحة عقب مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة أنها شروطاً تحد من مبادرات النواب، وذلك لاشتراط نصاب

(1) المادة 51 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) المادة 55 من القانون العضوي رقم 02/99.

(3) المادة 53 من القانون العضوي رقم 02/99.

عشرين (20) نائبا لتوقيعها، إضافة إلى أن موافقة المجلس بالأغلبية على إحدى اللوائح يلغي اللوائح الأخرى، مما يؤدي إلى إلغاء مبادرات النواب الآخرين.

يلاحظ أيضا من خلال النصوص القانونية أن إصدار اللائحة حق مخول لنواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، وبالتالي نتساءل عن الهدف من وراء عدم منح المشرع هذا الحق لأعضاء مجلس الأمة رغم ما يتوفر عليه من مكانة سياسية في النظام السياسي الجزائري.

ثانيا: الأثر القانوني للائحة

باستقراءنا لنصوص الدستور، وكذا القانون العضوي 02/99، نجد أنه لم يتم النص على الأثر القانوني الذي يترتب عن إصدار اللائحة، وعلى هذا الأساس يمكن اعتبارها مجرد لائحة للفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير، وعدم التزامها بالمخطط المتفق عليه، ومن أجل إعادة كسب الثقة بالحكومة ثانية لا بد لهذه الأخيرة من العودة إلى احترام مخطط عملها، وتجاوز مواطن التقصير المتخذة من جانبها، ومثل هذا الموقف يعتبر إنذارا للحكومة⁽¹⁾.

وعليه فإصدار اللائحة في النظام السياسي الجزائري لا يؤدي إلى طرح المسؤولية السياسية للحكومة، والإطاحة بها عن طريق إجبارها على تقديم استقالتها، لكن رغم ذلك فأصدارها له عدة دلالات على الصعيد السياسي، إذ يمكن إصدار لائحة تؤيد الحكومة، وبالتالي يعد بمثابة مساندة من المجلس للحكومة لمواصلة مهامها والعمل وفق مخطط عملها الذي أعدته، بما يؤدي إلى تقوية مركز هذه الأخيرة على الصعيد

(1) نصر الدين عاشور، فيصل نسيغة، المرجع السابق، ص311.

السياسي، أو إصدار لائحة معارضة لعمل الحكومة التي تلعب دور تنبيه للحكومة لتتدارك نقاط النقص في عملها⁽¹⁾.

وعلى هذا الأساس فاللائحة التي يصدرها المجلس ليس لها أي أثر مباشر على الحكومة، وهو ما جعل بعض الفقه يدرجها ضمن ما يسمى "باللوائح الميتة" لأنها بغير موضوع وبدون أثر قانوني⁽²⁾، إذ تكون من أجل إبداء ملاحظات وتوجيهات النواب للحكومة، وتنبيهها للأمر التي لم تعالجها، أو تكون بهدف تأييد ومساندة الحكومة تدعيما لموقفها.

باعتبار أن إصدار اللائحة يترتب عن مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة، كان على المشرع الجزائري أن يكون واضحا في نصوصه القانونية، من خلال تبيان الأثر القانوني المترتب عنها بشكل واضح غير قابل لأي تأويل، بأن يجعل من هذه اللائحة مرتبة لمسئولية الحكومة وليس مجرد تنبيه أو إنذار لهذه الأخيرة، لإعطاء الفعالية اللازمة لها.

الفرع الثاني: إيداع ملتمس رقابة

يمكن أن يترتب عن مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة أمام البرلمان إيداع ملتمس رقابة⁽³⁾ يقوم به المجلس الشعبي الوطني، وفق ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة 98

(1) دنيا بوسالم، المرجع السابق، ص40.

(2) محمد بورايو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012، ص233.

(3) يُعرّف ملتمس الرقابة بأنه: "الوسيلة التي يمكن للنواب من خلالها تحريك تصويت المجلس على سحب الثقة من الحكومة، وفي حالة المصادقة على الحكومة أن تستقيل". انظر:

رياض دنش، المسؤولية السياسية والجنايئة للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 04، د.ت، ص89.

من الدستور، وملتزم الرقابة هذا جعله المشرع سلطة تقديرية لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، "ويطلق على لائحة ملتزم الرقابة باللائحة الفاعلة أو لائحة اللوم"⁽¹⁾.

يعد ملتزم الرقابة من بين أخطر الوسائل التي يمتلكها البرلمان في مواجهة الحكومة، ففي حالة التصويت عليه يؤدي إلى طرح المسؤولية السياسية للحكومة، وهذا ما أكدته المادة 153 من دستور 1996 المعدل والمتمم بنصها: "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتزم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة".

وإبداع ملتزم الرقابة يتطلب مجموعة من الشروط والإجراءات (أولاً)، ويترتب عنها آثاراً (ثانياً).

أولاً: شروط وإجراءات ملتزم الرقابة

نظراً لخطورة ملتزم الرقابة على الحكومة، أحاطها الدستور والقانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة بشروط وإجراءات متعددة، إذ لا يقبل هذا الملتزم إلا إذا وقع سُبُع (1/7) عدد النواب على الأقل⁽²⁾، وتعد هذه النسبة مرتفعة نوعاً ما مقارنة ببعض الأنظمة المقارنة كفرنسا التي يشترط دستوراً توقيع عَشْر (1/10) النواب لقبول الملتزم⁽³⁾، كما لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتزم رقابة واحد وفق ما جاء في المادة 58 من القانون العضوي 02/99، وهذا عكس النظام الفرنسي الذي يسمح للنائب الواحد بتوقيع ثلاث لوائح على الأكثر⁽⁴⁾، لكن لم يتم تبيان ما إذا كان ذلك يخص العهدة التشريعية كاملة أم خلال السنة الواحدة فقط، وباعتبار أن ملتزم الرقابة لا يودع إلا عند

(1) إيمان الغربي، المرجع السابق، ص154.

(2) المادة 2/153 من دستور 1996 المعدل والمتمم، والمادة 57 من القانون العضوي رقم 02/99.

(3) دنيا بوسالم، المرجع السابق، ص42.

(4) محمد أومايوف، المرجع السابق، ص161.

مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة السنوي، كان لابد على المشرع الجزائري أن يفصل في هذه النقطة بشكل واضح.

ويتم إيداع نص ملتمس الرقابة من طرف مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ويوزع على كافة النواب⁽¹⁾، ولعل السبب الذي جعل المشرع الجزائري يقيد النائب بعدم إمكانيته التوقيع على أكثر من لائحة ملتمس رقابة واحد هو تقييد إرادة النائب في اللجوء إلى إيداع ملتمس رقابة، وبالتالي تقوية مركز الحكومة.

بعد إيداع ملتمس الرقابة الموقع من سبعة (1/7) عدد النواب، يجب أن يُوافق عليه بتصويت أغلبية ثلثي (2/3) عدد النواب طبقا للفقرة الأولى من المادة 154 من دستور 1996 المعدل والمتمم، والفقرة الأولى من المادة 61 من القانون العضوي 02/99.

ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة⁽²⁾، إذ لابد من مرور المدة المحددة قانونا بين إيداع ملتمس الرقابة والتصويت عليه، وهي مهلة كافية للحكومة من أجل التأثير والضغط على بعض النواب للعدول عن موقفهم.

ثانيا: الآثار المترتبة على التصويت على ملتمس الرقابة

من الآثار الدستورية المترتبة عن التصويت على ملتمس الرقابة، قيام المسؤولية السياسية للحكومة والتي تعتبر مسؤولية تضامنية، إذ نصت المادة 155 من الدستور على أنه: "إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية"، إلا أن المجلس الشعبي الوطني يبقى متحفظا في تحريك ملتمس الرقابة ومنه إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، طالما أن هذه الأخيرة ما هي إلا أداة للتسيير

(1) 59/02/99.

(2) المادة 2/154 من دستور 1996 المعدل والمتمم، والمادة 2/61 من القانون العضوي رقم 02/99.

والتنفيذ بيد رئيس الجمهورية، وبالتالي فكل مساس بالحكومة يعد بطريقة غير مباشرة مساسا برئيس الجمهورية⁽¹⁾، إلا أنه إذا لم تحصل لائحة ملتزم الرقابة على النصاب المطلوب وهو ثلثي (2/3) عدد النواب فالحكومة تستمر في عملها.

من خلال ما سبق، يمكننا القول أن ملتزم الرقابة في النظام السياسي الجزائري يعتبر إحدى الآليات التي تؤدي إلى تقرير المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، مما يترتب عنها استقالتها، وبذلك يتجلى الدور الرقابي والفعال للبرلمان، إلا أن المشرع قيد هذه الآلية بمجموعة من الشروط والإجراءات التي تجعل من البرلمان يعكف عن ممارسة هذا الدور.

الفرع الثالث: التصويت بالثقة

يمكن للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة⁽²⁾، فهذا الطلب اختصاص أصيل للوزير الأول دون غيره من أعضاء الحكومة، كما أنه ليس حقا لنواب المجلس الشعبي الوطني، فهي سلطة تقديرية منحها المؤسس الدستوري للوزير الأول، مما يعني أنه مخير في اللجوء إلى طلب التصويت بالثقة من عدمه، وهذا الأخير يخضع لمجموعة من الإجراءات (أولا)، كما يترتب عنه عدة آثار (ثانيا).

(1) عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة...، المرجع السابق، ص131.

(2) المادة 5/98 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

أولاً: إجراءات طلب التصويت بالثقة

تجدر الإشارة بداية إلى أن طلب التصويت بالثقة من طرف الوزير الأول حول مخطط عمل الحكومة لن يقدم عليه دون أن يضمن مسبقاً أصوات الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني، والتأكد من تزكية سياسة الحكومة⁽¹⁾.

طلب التصويت الذي يتقدم به الوزير الأول مرتبط ببيان السياسة العامة، والمادة 98 من دستور 1996 المعدل والمتمم هي المادة الوحيدة التي نصت على إمكانية الوزير الأول طلب التصويت بالثقة من طرف المجلس الشعبي الوطني، وهذا على خلاف ملتزم الرقابة الذي تم النص عليه في عدة مواضع، وعليه فاللجوء إلى طلب التصويت بالثقة لن يكون إلا مرة واحدة في السنة مثله مثل ملتزم الرقابة.

ويكون تسجيل التصويت بالثقة في جدول الأعمال وجوباً بناء على طلب الوزير الأول⁽²⁾، فالحكومة ملزمة بطلب تسجيل التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني، وليس لها سلطة تقديرية في ذلك.

أما بخصوص مناقشة طلب التصويت بالثقة فتتدخل كل من الحكومة نفسها، إضافة إلى نائب يؤيد التصويت بالثقة، ونائب آخر ضد التصويت بالثقة⁽³⁾، وهو ما يسهل للحكومة إقناع النواب على التصويت على لائحة الثقة، والملاحظ أن المشرع لم يبين المدة الواجب إجراء المناقشة خلالها، وبالتالي قد تُحدد هذه المدة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو بالتشاور بينه وبين الحكومة، وفي اعتقادنا أنه من المستحسن أن يحدد المشرع هذه المدة حتى لا يترك النص غامضاً، وأن يمنح وقتاً محدداً لكل من الحكومة والنائب سواء كان مؤيداً أو معارضاً لهذا التصويت، من أجل إعطاء تكافؤ الفرص في هذا المجال.

(1) براهم أفتوش، المرجع السابق، ص 75.

(2) المادة 62 من القانون العضوي رقم 02/99.

(3) المادة 63 من القانون العضوي رقم 02/99.

تلي مناقشة الطلب عرضه للتصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، غير أن المؤسس الدستوري سكت عن تحديد طبيعة التصويت على طلب الحكومة، إلا أن القانون العضوي 02/99 اشترط الأغلبية البسيطة⁽¹⁾.

على الرغم من ارتباط طلب التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة للحكومة، إلا أنه قد تطرح مسألة الثقة على المجلس الشعبي الوطني في بعض الحالات هي:

- في حالة وجود معارضة لسياسة الحكومة، يلجأ الوزير الأول إلى المجلس الشعبي الوطني بطلب التصويت بالثقة كرد فعل على المعارضة، وذلك تأكيدا على أن الحكومة لا تزال تتمتع بثقة الأغلبية البرلمانية في حالة تصويت البرلمان لصالحها، إذ يعد انتصارا لها وتأكيدا لاستمرار سياستها، أما إذا لم تُمنح لها الثقة التي طلبتها من المجلس فإنها تضطر إلى تقديم استقالتها لرئيس الجمهورية وفي هذا انتصارا للمعارضة.

- كما قد تلجأ الحكومة إلى طلب التصويت بالثقة من البرلمان في حالة نشوب خلاف بين الحكومة ورئيس الجمهورية، أما إذا حدث العكس فالحكومة ستستقيل، إلا أن هذه الحالة نادرة الحدوث بسبب صلاحيات رئيس الجمهورية بإقالة الحكومة متى يشاء وفي هذا تكريس لفكرة الحكومة الرئاسية⁽²⁾.

ثانيا: آثار طلب التصويت بالثقة

نص الدستور وكذا القانون العضوي 02/99 على الآثار التي تنتج عن التصويت بالثقة، ففي حالة ما إذا تم التصويت بالثقة لصالح الحكومة، فهذه الأخيرة تستمر في العمل، غير أنه إذا صوّت في غير صالحها فالحكومة سوف تستقيل، إذ نصت الفقرة

(1) المادة 64 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 312-313.

الخامسة من المادة 98 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه: "... في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة"، وهذا ما أكدته الفقرة الثانية من المادة 64 من القانون العضوي 02/99.

كما نصت الفقرة السادسة من المادة 98 من الدستور على ما يلي: "يمكن رئيس الجمهورية، أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 147 أدناه".

باستقراءنا لهذه الفقرة، نجد أن المؤسس الدستوري منح لرئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني مستندا في ذلك لأحكام المادة 147 من الدستور⁽¹⁾، وبالتالي تكون السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ويفهم ذلك من عبارة "يمكن"، وهذا على عكس الحالة التي ينحل فيها المجلس وجوبا، وهي حالة عدم حصول الحكومة على الموافقة للمرة الثانية على مخطط عملها، وبالتالي الحل هنا يكون تلقائيا.

وفي الغالب، يكون الهدف من اللجوء إلى طلب التصويت بالثقة هو بيان موقف المجلس من الحكومة، غير أنه في جوهره هو أسلوب لمجاراة سياسة هذه الأخيرة، أو جر هذا المجلس للحل، فعند تصويت المجلس بالرفض قد يلجأ رئيس الجمهورية إلى أعمال أحكام المادة 147 من الدستور والتي تنص على حل المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

من الناحية المنطقية، يعتبر حل المجلس الشعبي الوطني عند عدم موافقته على منح الثقة للحكومة أمرا تعسفيا، لأن الحكومة هي التي وضعت نفسها محل مساءلة بمحض إرادتها، مما أدى إلى تحريك مسؤوليتها السياسية، وبالتالي يفترض عليها تحمل مسؤوليتها كاملة، وعدم النص على حل المجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة.

(1) تنص المادة 147 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها".

(2) ميلود ذبيح، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006، ص 83.

لا يفوتنا في هذا المقام أن نشير إلى أن الرئيس الفرنسي يمكن أن يطلب من البرلمان حجب الثقة عن الحكومة التي تمتنع عن التقدم باستقالتها في حالة ما إذا طلب منها ذلك⁽¹⁾، وهذا مالا نجده في النظام السياسي الجزائري، حيث لم ينص المؤسس الدستوري الجزائري على حق رئيس الجمهورية في طلب حجب الثقة عن الحكومة، وربما يعود السبب في ذلك إلى أن الحكومة ليس لها برنامجا، وإنما تقوم بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

(1) سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص112.

خلاصة الفصل:

من خلال دراستنا لهذا الفصل، نخلص إلى أن الدستور الجزائري خول السلطة التشريعية عدة وسائل لرقابة السلطة التنفيذية، شأنه في ذلك شأن أغلبية الأنظمة الديمقراطية، إلا أن الملاحظ هو ضعف هذه الآليات الرقابية، إذ تبقى غير فعالة نظرا لعدم قابليتها لتحريك المسؤولية السياسية خاصة منها آلية السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني، وإذا تم تحريك هذه المسؤولية فإنه يؤدي ذلك إلى حل المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما يفسر ضعف السلطة التشريعية وعدم قدرتها على تفعيل هذه الوسائل الرقابية في مواجهة الحكومة.

الختمة

في ختام دراستنا لموضوع: "التوازن بين السلطات في ظل دستور 1996"، محددين هذه الدراسة في التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، باعتبارهما الهيئتان اللتان تربطهما علاقة وظيفية فيما بينهما، متطرقين إلى وسائل تأثير كل سلطة على الأخرى، نخلص إلى النتائج التالية:

أولاً: تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي إلى جانب صاحب الاختصاص الأصيل والمتمثل في البرلمان، إلى الحد الذي جعل من السلطة التنفيذية تتساوى وربما تتفوق أحيانا عليه لتصبح صاحبة الاختصاص، وذلك من اقتراح مشاريع القوانين إلى غاية الإصدار الذي يستأثر به رئيس الجمهورية، دون أن يترتب عليه أي جزء في حالة امتناعه عن الإصدار في المدة المقررة قانونا.

ثانياً: المجال التشريعي موزع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 2016 أعطى الحق لمجلس الأمة باقتراح القوانين، إلا أن الجزء الأكبر بقي يحتفظ به رئيس الجمهورية المزود بسلطات تشريعية واسعة من بينها إمكانية التشريع بأوامر، هذه الأخيرة التي تفتقد لضوابط واضحة.

ثالثاً: تدخل رئيس الجمهورية في السلطة التشريعية عضوا من خلال تعيين ثلث (1/3) أعضاء مجلس الأمة.

رابعاً: احتكار الحكومة لحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورات، وعدم منح فرصة لكل غرفة من غرفتي البرلمان في إدراج المسائل التي تدخل ضمن أولوياتها.

خامساً: إعطاء صلاحية طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء للوزير الأول، من غير تحديد الجزاء الناجم عن إهمال أو امتناع الوزير الأول عن القيام بهذا الدور، والذي يؤدي إلى التعطيل المؤقت أو النهائي لاكتمال النص القانوني في حالة وجود خلاف بين غرفتي البرلمان.

سادسا: عدم فاعلية ملتصق الرقابة على الرغم من أنه الوسيلة الوحيدة التي تؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة، دون أن يترتب عنه حل المجلس الشعبي الوطني، بسبب الشروط التعجيزية لتحريكه، خاصة منها شرط النصاب المتمثل في ضرورة توقيع سبع (1/7) عدد النواب عليه.

سابعا: عدم فاعلية كل من السؤال والاستجواب والتحقيق نظرا لانعدام الأثر القانوني المترتب عنها، مما يجعلها مجرد وسيلة لجمع المعلومات والحقائق حول نشاط الحكومة لا غير.

ثامنا: كثرة الوسائل الرقابية البرلمانية مع عدم فاعليتها كونها تطبق على الحكومة، هذه الأخيرة التي لم يعد لها برنامجا بل تعمل على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، الذي يبقى بعيدا تماما عن المسؤولية السياسية.

تاسعا: عدم فاعلية واستقلالية البرلمان مكرسة بمقتضى النصوص الدستورية التي تجسد مظاهر عدم التوازن بل والتبعية، وبالتالي خضوع هذا الأخير للسلطة التنفيذية. وعليه فالمؤسس الدستوري الجزائري لا يزال بعيدا عن تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

من خلال هذه النتائج نوصي بالتالي:

أولا: نلفت عناية المشرع الجزائري إلى تعديل نصوص القانون العضوي 02/99 بما يتماشى والتعديل الدستوري لسنة 2016، وتدارك الفراغات القانونية المسجلة، وكذا إعادة النظر في النصوص الدستورية المنظمة للعلاقة بين السلطتين بما يحقق التوازن بينهما ويضمن الاستقرار.

ثانيا: من الضروري تنويع التشريع بجعله مشتركا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع عدم تمرير مشاريع القوانين على حساب اقتراحات القوانين، بالإضافة إلى ضرورة التقليل من

تدخل الحكومة في إجراءات إعداد القانون، وعدم تقييد مبادرة النواب للقوانين بنباب معين، وذلك بمنح كل عضو من أعضاء البرلمان حق الاقتراح في مختلف المجالات، باعتبار البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع كمعبر عن إرادة الشعب.

ثالثا: إعادة النظر في كيفية تمثيل أعضاء مجلس الأمة، إذ من المستحسن تعديل المادة 118 من الدستور، بجعلها تنص على إمكانية رئيس الجمهورية تعيين عشرة (10) أعضاء من مجلس الأمة، أو سحب هذا الاختصاص من رئيس الجمهورية نهائيا حتى لا تكون السلطة التشريعية تابعة له.

رابعا: يتعين إلغاء المادة 142 من الدستور، كونها تؤدي إلى التدخل المباشر لرئيس الجمهورية في العملية التشريعية بمنحه صلاحيات التشريع بأوامر وجعلها سلطة تقديرية له، أو الرجوع إلى تفويض التشريع وفق ما كان معمولاً به في دستور 1963

خامسا: مراجعة المادة 144 من الدستور، بتخفيض المدة القانونية الممنوحة لرئيس الجمهورية لإصدار القانون، وإعطاء الحل في حالة عدم الإصدار، بمنح هذا الحق لرئيس مجلس الأمة باعتباره الشخصية الثانية في الدولة.

سادسا: إعادة النظر في كيفية ضبط جدول أعمال الدورة، بمنح فرصة لكل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني في إدراج المواضيع التي يراها كل منهما ضرورية ضمن أولويات جدول الأعمال، من أجل إحداث التوازن بين السلطتين.

سابعا: وضع حد لحرية الوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وتوسيع دائرة استدعائها إلى كل من رؤساء غرفتي البرلمان.

ثامنا: ضرورة التخفيف من القيود المفروضة على عمل لجان التحقيق البرلمانية بحجة المصالح الإستراتيجية للبلاد، وجعل نتائجها تسفر عن آثار قانونية.

تاسعا: يستحسن إلغاء حل المجلس الشعبي الوطني في حالة طلب التصويت بالثقة، بالنظر إلى أن الحكومة هي التي طلبت ذلك، وبالتالي فالمسؤولية في هذه الحالة لا تترتب إلا على عاتقها.

عاشرا: يتعين التنصيص على الآثار القانونية الواجب ترتيبها في مجال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، خصوصا ما يتعلق بالأسئلة والاستجواب والتحقيق البرلماني من أجل إعطائها الفعالية اللازمة.

قائمة المراجع

قائمة المصادر والمراجع:

• المصادر والمراجع باللغة العربية:

: :

I/ النصوص القانونية

1- الدساتير الجزائرية:

- دستور 1963، مؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج.ر. العدد 64.
- دستور 1976، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر. العدد 94.
- دستور 1989، مؤرخ في 01 مارس 1989، ج.ر. العدد 09.
- دستور 1996، مؤرخ في 28 نوفمبر 1996، ج.ر. العدد 76، معدل بموجب القانون رقم 01/16 مؤرخ في 6 مارس 2016، ج.ر. العدد 14.

2- القوانين:

- قانون عضوي رقم 01/98، مؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر. العدد 37، مؤرخة في 01 يونيو 1998، المعدل والمتمم.
- 2- قانون عضوي رقم 02/99، مؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر. العدد 15، مؤرخة في 09 مارس 1999.
- 3- مرسوم تنفيذي رقم 04/98، مؤرخ في 18 يناير 1998، الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج.ر. العدد 04، مؤرخة في 28 يناير 1998.
- 4- مرسوم تنفيذي رقم 261/98، مؤرخ في 29 غشت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج.ر. العدد 64، مؤرخة في 30 غشت 1998.

3- لأنظمة الداخلية للبرلمان:

- 1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر. العدد 53، مؤرخة في 10 غشت 1997.
- 2- النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر. العدد 84، مؤرخة في 28 نوفمبر 1999، المعدل والمتمم.
- 3- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر. العدد 46، مؤرخة في 30 يوليو 2000.

ثانيا: المراجع

1/ الكتب المتخصصة

- 1- أحمد منصور القميش، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، م.ح.ح، لبنان، 2012.
- 2- بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004.
- 3- جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- 4- رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- 5- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996،- السلطة التنفيذية-، الجزء الثالث، دم.ج، الجزائر، 2013.
- 6- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في دستور 1996- السلطة التشريعية والمراقبة-، الجزء الرابع، دم.ج، الجزائر، 2013.
- 7- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2005.
- 8- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 9- علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، وزارة الثقافة، عمان، 2008.
- 10- فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدار القانونية، 2008.
- 11- فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي: دراسة قانونية مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2010.
- 12- قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول ذات النظام الجمهوري: تحليل قانوني مقارن، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات، لبنان، 1995.

13- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.

14- محمد عبد الحميد أو زيد، توازن السلطات ورقابتها: دراسة مقارنة، طبعة 2003.

15- مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2010.

16- ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري والنظام المصري: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، 2009.

الكتب العامة

1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.

2- أحمد سعيقان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، م.ح.ح، لبنان، 2008.

3- إدريس بوكرا، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003.

4- حسين عثمان محمد عثمان، الوسيط في القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2002.

5- زحل محمد الأمين، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.

6- سرهنك حميد صالح البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات الدفاع عنه، الطبعة الأولى، دار دجلة، الأردن، 2009.

7- صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، د.م.ج، 2010.

8- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري: دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، 2009.

9- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري: نشأة- فقها- تشريعا، دار الهدى، الجزائر، 2005.

10- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري: نشأته، أحكامه، محدداته، دار الريحانة، الجزائر، 2002.

- 11- عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود: دراسة مقارنة، دار الهدى، الجزائر، 2006.
- 12- فوزي أوصديق، النظام الدستوري ووسائل التعبير المؤسساتي، الطبعة الثانية، دم.ج، الجزائر، 2008.
- 13- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري: السلطات الثلاث، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، دم.ج، الجزائر، 2004.
- 14- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري: النظرية العامة للدساتير، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دم.ج، الجزائر، 2003.
- 15- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.
- 16- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة، الجزائر، 2001.
- 17- محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006.
- 18- محمد كامل ليله، النظم السياسية: الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، لبنان، 1969.
- 19- موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات، لبنان، 1992.
- 20- ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، منشورات جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2006.
- 21- نزيه رعد، القانون الدستوري العام: المبادئ العامة والنظم السياسية، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 1999.
- 22- وسيم حسام الدين الأحمد، النظم الدستورية والسياسية في الدول العربية، الطبعة الأولى، م.ج.ح، لبنان، 2010.

ثالثا: الرسائل والمذكرات الجامعية

1/ الرسائل الجامعية:

- 1- ججيقة لوناسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، د.ت.ن.

- 2- سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، الجزء الثاني، جامعة الجزائر، 1984.
- 3- عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010.
- 4- محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
- 5- محمد بورايو، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012.
- 6- ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013.
- 7- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012.

2/ المذكرات الجامعية:

- 1- إبتسام العقون، مبدأ سيادة البرلمان في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015.
- 2- أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008.
- 3- إيمان الغربي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011.
- 4- براهيم أفتوش، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.
- 5- بوجمعة لونيس، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2006.

- 6- حمزة يحيوي، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010.
- 7- حنان مفتاح، رئيس الجمهورية بين الدستوريين الجزائري والأمريكي، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004.
- 8- دنيا بوسالم، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون الإداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2007.
- 9- سامية نوري، عقبات الممارسة التشريعية لغرفتي البرلمان، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014.
- 10- سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون رقم 19/08): دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2010.
- 11- سعاد عيادي، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية - دستور 1996-، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014.
- 12- سليمة عبة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014.
- 13- عبد الرحيم فهمي المدهون، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقا للنظام الفلسطيني: دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2010.
- 14- عزيزة شبري، السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009.
- 15- علي صغير جمال، العلاقة القانونية بين رئيسي الجمهورية والحكومة في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 16- عمر ثامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006.

17- عمر شاشوه، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري سنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

18- ليلي بن بغيطة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004.

19- محمد لمعيني، التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009.

20- منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014.

21- ميلود ذبيح، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006.

22- نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006.

رابعاً: المقالات

1- الأمين شريط، التجربة البرلمانية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 04، أكتوبر 2003، الجزائر، ص ص 109-118.

2- حسين فريجة، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية هل تحتاج إلى إعادة نظر؟، مجلة المنتدى القانوني، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 06، د.ت.ن، ص ص 19-29.

3- رياض دنش، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 04، د.ت.ن، ص ص 378-399.

- 4- سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في غياب البرلمان، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة، المجلد 12، العدد 02، بجاية، ص ص 379-395.
- 5- سعيد بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، العدد الأول، مارس 1988، ص ص 332-353.
- 6- سمير شعبان، أحمد غراب، مجال التشريع بأوامر في ضوء المادة 124 من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة1، الجزائر، العدد 07، سبتمبر 2015، ص ص 100-116.
- 7- عبد الجليل مفتاح، حل المجلس الشعبي الوطني، بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 11، ماي 2007، ص ص 65-74.
- 8- عبد العالي حاحة، تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 04، د.ت.ن، ص ص 254-276.
- 9- عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، الجزء 37، الرقم 02، 1999، ص ص 09-22.
- 10- عقيلة خراشي، دور اجتهاد المجلس الدستوري في رسم العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، العدد 02، 2010، ص ص 39-51.
- 11- عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص ص 48-71.
- 12- عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 13، جوان 2006، ص ص 108-145.

- 13- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 03، جوان 2003، ص ص 63-75.
- 14- فتاح شباح، مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، العدد 05، مارس 2015، ص ص 357-375.
- 15- فتحة عمارة، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين: دراسة مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية، العدد 25، يوليو 2013، ص ص 133-157.
- 16- محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية: مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العراق، العدد 11، جانفي 2014، ص ص 68-79.
- 17- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الوسيط، وزارة العلاقة مع البرلمان، الجزائر، العدد 10، 2015، ص ص 87-115.
- 18- موسى بوالدهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 02، د.ت.ن، ص ص 33-42.
- 19- نصر الدين عاشور، فيصل نسيغة، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 04، د.ت.ن، ص ص 308-324.

• المراجع باللغة الفرنسية:

Ouvrages :

- 1- BENABBOU-KIRANE Fatiha, Droit parlementaire Algérien, Tom2, OPU, 2009.
- 2- BRAHIMI Mohamed, Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelles, O.P.U, 1995.
- 3- GARRAM Ibtissem, Terminologie juridique dans la législation Algérienne, Palals des livre, 2008 ,Blida.
- 4- Hugues Portelli, Droit constitutionnel, 5^{ème} édition, Dalloz, France, 2003.

5- Philippe Ardant, Institution politique et droit constitutionnel, 16^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 2004.

المواقع الإلكترونية: •

1- www.joradp.dz

2- <http://ammarabbes.blogspot.com/2015/03/blog-post.html>

الفهرس

الفهرس

الصفحة	العنوان
1مقدمة
	الفصل الأول: وسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية
7	المبحث الأول: الوسائل الممنوحة لرئيس الجمهورية للتأثير على السلطة التشريعية.....
8	المطلب الأول: سلطات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي.....
8	الفرع الأول: التشريع بأوامر رئاسية.....
8	أولاً: التشريع بأوامر رئاسية في الحالة العادية.....
17	ثانياً: التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.....
21	الفرع: الثاني: إصدار القوانين.....
24	الفرع الثالث: طلب إجراء مداولة ثانية.....
27	الفرع الرابع: دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية.....
29	المطلب الثاني: سلطات رئيس الجمهورية خارج مجال التشريع.....
30	الفرع الأول: التدخل في تعيين بعض أعضاء السلطة التشريعية.....
32	الفرع الثاني: حل المجلس الشعبي الوطني.....
36	الفرع الثالث: توجيه خطاب للبرلمان.....
38	المبحث الثاني: الوسائل الممنوحة للحكومة للتأثير على السلطة التشريعية.....
38	المطلب الأول: سلطات الحكومة في المجال التشريعي.....
38	الفرع الأول: حق المبادرة بالقوانين.....
40	أولاً: المبادرة بمشاريع القوانين.....
44	ثانياً: اقتراح القوانين.....

46	الفرع الثاني: حضور الحكومة للجلسات العامة لغرفي البرلمان.....
47	أولاً: المشاركة في أشغال اللجان البرلمانية.....
49	ثانياً: إمكانية إلغاء نتائج عمل اللجنة.....
51	المطلب الثاني: دور الحكومة في توجيه أعمال البرلمان.....
51	الفرع الأول: ضبط جدول أعمال الدورة.....
52	أولاً: ترتيب مواضيع الدورة حسب أولوية الحكومة.....
54	ثانياً: تقرير حالة الاستعجال.....
55	الفرع الثاني: تحكم الحكومة في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان.....
58	خلاصة الفصل.....

الفصل الثاني: وسائل تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

60	المبحث الأول: آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة....
60	المطلب الأول: السؤال البرلماني.....
61	الفرع الأول: التعريف بالسؤال البرلماني.....
61	أولاً: تعريف السؤال البرلماني.....
62	ثانياً: أنواع الأسئلة البرلمانية.....
65	الفرع الثاني: الإجراءات المتعلقة بالسؤال البرلماني.....
66	أولاً: إيداع السؤال البرلماني وتبليغه.....
68	ثانياً: إدراج السؤال البرلماني في جدول الأعمال.....
70	ثالثاً: إمكانية فتح مناقشة على إثر السؤال البرلماني.....
70	رابعاً: نشر الأسئلة البرلمانية والأجوبة عنها.....
70	الفرع الثالث: آثار السؤال البرلماني.....
71	أولاً: تحويل السؤال البرلماني إلى استجواب.....
71	ثانياً: إجراء مناقشة حول السؤال البرلماني.....

72	المطلب الثاني: الاستجواب البرلماني.....
73	الفرع الأول: التعريف بالاستجواب البرلماني.....
73	أولاً: تعريف الاستجواب البرلماني.....
74	ثانياً: شروط الاستجواب البرلماني.....
76	الفرع الثاني: الإجراءات المتعلقة بالاستجواب البرلماني.....
77	أولاً: تقديم الاستجواب البرلماني.....
77	ثانياً: الإجابة على الاستجواب البرلماني.....
78	الفرع الثالث: آثار الاستجواب البرلماني.....
78	أولاً: المسؤولية السياسية للحكومة.....
79	ثانياً: تكوين لجنة تحقيق برلمانية.....
80	المطلب الثالث: التحقيق البرلماني.....
80	الفرع الأول: التعريف بالتحقيق البرلماني.....
80	أولاً: تعريف التحقيق البرلماني.....
82	ثانياً: شروط التحقيق البرلماني.....
83	الفرع الثاني: الإجراءات المتعلقة بالتحقيق البرلماني.....
83	أولاً: إنشاء لجان تحقيق برلمانية.....
84	ثانياً: تعيين أعضاء لجنة التحقيق البرلمانية.....
85	ثالثاً: إيداع تقرير اللجنة ونشره.....
87	الفرع الثالث: آثار التحقيق البرلماني.....
87	أولاً: التوصية بصد نقض تشريعي.....
87	ثانياً: تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.....
89	المبحث الثاني: آليات الرقابة البرلمانية التي قد ترتب المسؤولية السياسية للحكومة.
89	المطلب الأول: مناقشة مخطط عمل الحكومة.....
90	الفرع الأول: تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني.
91	أولاً: إجراءات مناقشة مخطط عمل الحكومة.....
93	ثانياً: التصويت على مخطط عمل الحكومة.....

94	الفرع الثاني: تقديم عرض عن مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة.....
94	أولاً: إجراءات تقديم عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة
95	ثانياً: إمكانية إصدار لائحة من طرف مجلس الأمة.....
96	ثالثاً: الآثار المترتبة على مناقشة مخطط عمل الحكومة.....
97	المطلب الثاني: مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة.....
98	الفرع الأول: إصدار اللائحة.....
99	أولاً: شروط وإجراءات إصدار لائحة.....
100	ثانياً: الأثر القانوني للائحة.....
101	الفرع الثاني: إيداع ملتمس رقابة.....
102	أولاً: شروط وإجراءات ملتمس الرقابة.....
103	ثانياً: الآثار المترتبة على التصويت على ملتمس الرقابة.....
104	الفرع الثالث: التصويت بالثقة.....
105	أولاً: إجراءات طلب التصويت بالثقة.....
106	ثانياً: آثار طلب التصويت بالثقة.....
109 خلاصة الفصل
111 الخاتمة
117 قائمة المراجع
127 الفهرس

ملخص

منح المؤسس الدستوري الجزائري لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية وسائل تأثير متبادلة وذلك من أجل منع الاستبداد وتحقيق التوازن بينهما، إلا أن معظم الآليات والوسائل التي تملكها السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية عديمة الأثر، ولا ترتب أي جزء قانوني، مما يجعل نسبة اللجوء إليها ضعيفة، مقابل امتلاك السلطة التنفيذية لوسائل رقابية فعالة، الأمر الذي يتجلى من خلال التدخل في عمل البرلمان عن طريق مجموعة من الآليات لعل أهمها التدخل في العملية التشريعية، إلى الحد الذي جعل من السلطة التنفيذية هي المشرع الأصيل، ومن هنا يظهر لنا عدم التوازن بين السلطتين وذلك نتيجة للمركز القوي الذي تملكه السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية.

Abstract :

The founder of the Algerian constitution has given mutual and influential means to both executive and legislative authorities for the purpose of preventing despotism and reaching balance between them. However, achieving most of the mechanisms and the means owned by the legislative authority upon the work of the executive one are useless and do not lead to any legal effect. Consequently, the percentage of referring to it becomes weak, whereas the executive authority has efficient control means such a matter appears via any intervention into the parliament work through a set of mechanisms, most of them are intervening into legislative operations to the extent that makes the executive authority is the original legislator. Accordingly, we notice that there is an unbalance as result of the powerful position that the executive authority has in the face of the legislative authority.