

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

المركز الجامعي دكتور طاهر مولاي سعيدة

معهد العلوم القانونية و الإدارية

- قسم الحقوق -



مذكرة تخرج النيل شهادة ليسانس في العلوم القانونية والإدارية

الموضوع :

السلطة التشريعية في ظل الدساتير الجزائرية

- الجانب الوظيفي -

تحت إشراف الأستاذة :

• عمارة فتيحة

من إعداد الطلبة :

• ولد قادة مونيير

• بلوفة محمد

• مفلح عبد القادر

• عبد الصمد عبد القادر

السنة الجامعية 2007-2008

مقدمة

درج الفكر السياسي على تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاثة وظائف و هو تقسيم يستند في أصوله الأولى إلى كتابات أرسطو، غير أن الفقه أرجع هذا التقسيم إلى "مونتيسكيو"⁽¹⁾. فتركيز السلطات و تجميعها في قبضة واحدة يؤدي إلى الاستبداد و المساس بحقوق الأفراد، فالنفس البشرية تجنح بطبيعتها إلى الاستبداد إذا ما استأثرت بالسلطة فعلى حسب رأي المفكر الانجليزي **Lord** « **action** " أن السلطة مفسدة و السلطة المطلقة مفسدة مطلقة" و كما يرى العالم الاجتماعي الكبير "جوستون لوبان" " أن السلطة نشوة تعبت بالرؤوس " لذلك فتركيز السلطة يؤدي إلى الاستبداد و توزيعها على هيئات مختلفة يحول دون الاستبداد " فالسلطة توقف السلطة" عن طريق ما تملكه كل منها إزاء الأخرى من وسائل للحد من سلطة الأخرى، فنظرية فصل السلطات التشريعية و التنفيذية و القضائية ما هو إلا تعبير عن الاعتدال في تدخل الدولة و عقلنة نشاطاتها و ضمان احترام حقوق المواطن و مصالحه المشروعة بحيث توزع الوظائف بين أجهزة مختلفة تتميز خصائصها بالدور الذي منحه لها الدستور: "الأولى تنشئ القانون و الثانية تطبقه و الثالثة تحكم به"⁽²⁾ " و السلطة مفهوم قانوني سياسي و هو يعني شيئين أساسيين:

— أنها علاقة تفاعل بين الذين يمارسونها و الذين تمارس عليهم

— أن السلطة تعني النفوذ أو القوة التي تمارس و هي مجسدة في الدساتير كما هي موجودة في الواقع العملي"⁽³⁾ و عرفها جورج بيردو بقوله " إنه صحيح أن يقال أن الحياة السياسية كلها تتمركز حول ذلك المركب من العناصر المادية و المعنوية الذي يسمى بالسلطة " و هي عند أندريه هوريو " السلطة قوة إرادة تتجلى لدى الذين يتولون عملية حكم مجموعة من البشر فتيح لهم فرص أنفسهم بفضل التأثير المزدوج للقوة و الكفاءة..."⁽⁴⁾ و لا تقوم دولة القانون إلا على أسس و مبادئ أهمها، وجود دستور، الفصل بين السلطات، و استقلالية القضاء.

¹ « Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux ou des nobles ou de peuple exerçait ces trois pouvoirs »

² — مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، الطبقة، دار هومه للنشر و التوزيع — الجزائر 2007 ص3.

³ — ذبيح ميلود، رسالة ماجستير، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، جامعة باتنة، 2006، ص2.

¹: أندريه هوريو، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، الجزء الأول، الأهلية للنشر و التوزيع، بيروت، سنة 1977، ص106

وحسبما يستدل عليه في التطور الدستوري أن مهمة تصريف شؤون الدولة و اتخاذ القرارات السياسية فيها لم يعد كما كان في ظل الملكيات المطلقة حكرا على رئيس الدولة فقد انتهى التطور في اتجاه الديمقراطية إلى تأكيد مبدأ السيادة الشعبية مما ترتب عليه في نهاية المطاف تأكيد مبدأ المشاركة بين السلطة التنفيذية و ممثلي الشعب في البرلمان في سلطة الحكم و بشكل لا يسمح لأيهما بالإنفراد بهذه السلطة بل تتوزع بينهما مما يجعل إرادة كل منهما لازمة للأخرى، ذلك إن سيادة البرلمان المطلقة تعتبر تهديدا للضمانات الدستورية التي يتمتع بها الأفراد و المؤسسات و إعطاء الإدارة سلطات تقريرية لا حدود لها يؤدي حتما إلى التعسف في استعمال السلطات⁽¹⁾.

تطبيقا لهذا المبدأ يمارس البرلمان الوظيفة التشريعية بموجب أحكام الدستور بصفة استقلالية دون أن تشاركه جهة أخرى، إضافة إلى وظيفة مراقبة الحكومة ذلك أن المراقبة هي الأداة التي تؤكد مدى سلطة البرلمان في النظام السياسي إذ لا يكفي تولي مهمة التشريع عن طريق سن النصوص القانونية التي تلتزم الحكومة دستوريا بتنفيذها إنما يجب ضمانا لفعالية التشريع أن يسند للبرلمان سلطة مراقبة مدى تنفيذ الحكومة للتشريع والتقيد به باعتباره الأداة القانونية لتنفيذ برنامج الحكومة الموافق عليه من طرف البرلمان الممثل في السلطة التشريعية المقتبسة من كلمة التشريع، و التشريع من الشرع، و الشرع مصدر شرع(بالتخفيف) و التشريع مصدر شرع (بالتشديد) أي بين و أوضح و نهج و سن و الشارع يكون بمعنى فاعل أي صاحب الشرع كما يكون بمعنى مفعول أي ما وقع عليه الفعل.

تتمثل الوظيفة التشريعية في العمل الذي يمكن الدولة بواسطة البرلمان من سن القواعد القانونية تسمى "القوانين" و تلزم مراعاتها لأنها تهدف إلى كفالة النظام الاجتماعي و اختلفت تسميات الهيئة التشريعية حسب التسلسل الزمني و التاريخي خاصة بالجزائر و ذلك ما ورد في مختلف الدساتير الجزائرية:

1-دستور 10 سبتمبر 1963 المادة 22: " يعبر المجلس الوطني عن الادارة الشعبية و يتولى

التصويت على القوانين و يراقب النشاط الحكومي "

2-دستور 22 نوفمبر 1976 المادة 126: "يمارس الوظيفة التشريعية المجلس الشعبي الوطني في

نطاق اختصاصاته، سلطة التشريع بكامل السيادة، يعد المجلس الشعبي الوطني القوانين و يصوت عليها"

3-دستور 28 فبراير 1989 المادة 92: " يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس

الشعبي الوطني، و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه"

¹: عمر محمد الشوبكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة و تطبيقاتها في الأردن، معهد الإدارة العامة، عمان، ص 11

4-دستور28نوفمبر1995 المادة98:"يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما

المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه" تتمتع الوظيفة التشريعية عند ممارسة اختصاصاتها بحرية واسعة لكنها ليست مطلقة، إذا تقيّد بما ورد بالدستور من قواعد و إجراءات و مبادئ عامة، و تصدر القاعدة القانونية في شكل الأمر يجب تنفيذه و إذا لم ينفذ لما تحقق الهدف الذي قام من أجله.

وبما أن البرلمان هيكل مؤسّساتي فالمؤسسة حسب ما يرى الأستاذ "لويس فيشر" "لا تستطيع أن تراقب ما لم يكن لديها قسط من الاستقلالية و لا يمكن أن تحتفظ باستقلالها دون سلطة المراقبة"⁽¹⁾. تطبيقا لهذا يمارس البرلمان الوظيفة مهمة الرقابة بطريقة فعالة ينبغي أن يكون له آليات يستقي منها المعلومات التي تمكنه من الاطلاع على مختلف مظاهر الحياة السياسية و من هذه الآليات التي أقرتها دساتير الجمهورية الجزائرية نجد على وجه الخصوص، مناقشة مشاريع القوانين و برنامج الحكومة و حق استجوابها، و توجيه الأسئلة إضافة إلى بيان السياسة العامة، لجان التحقيق و هذه الآليات تؤدي في مجملها إلى تحقيق هدف واحد هو رقابة نشاط الحكومة من طرف البرلمان و ما يمكن أن يترتب عن ذلك من توقيع المسؤولية السياسية للحكومة في حالة خروجها عن تنفيذ سياستها العامة و التي وافق البرلمان عليها مسبقا ليمارس هذا الأخير و من خلال الآليات الممنوحة له الرقابة السابقة و اللاحقة على أعضاء الحكومة .

و نظرا للأهمية الموضوعي لهذه المؤسسة القائمة بذاتها كان لزاما علينا كأطراف معينين بطريقة أو بأخرى في شأن هذه الأمة بمثابتنا أفرادا منها في بناء المجتمع المدني و السياسي في نفس الوقت، أن نطرح التساؤلات التالية:

- كيف كانت مراحل تطور السلطة التشريعية في الدساتير الجزائرية من عهد الأحادية البرلمانية إلى عهد الازدواجية و ثنائية الغرفتين؟ ما هو الغرض من إنشاء غرفة ثنائية؟
وما هي الوسائل المعتمدة من طرف البرلمان في التأثير على أعمال الحكومة ؟ و ما مدى آثارها و فعالية الرقابة البرلمانية عليها؟.

وترجيحا للمثل القائل أن مسافة ألف ميل تبدأ بخطوة، ارتأينا أن تكون الخطوة الأولى إدراج مبحث تمهيدي كدليل مختصر نوضح فيه نشأة و تطور السلطة التشريعية في الجزائر، ثم خطوة ثانية بفصل أول نستعرض فيه صلاحيات السلطة التشريعية في المجال التشريعي وفق النظام الدستوري الجزائري، لتكون آخر

¹- لويس فيشر، سياسات تقاسم القوى، الكونغرس و السلطة التنفيذية، ترجمة مازن حماد، الأهلية للنشر و التوزيع، 1994، ص14 .

خطوة في فصل ثان يجسد فيه صلاحيات السلطة التشريعية في المجال الرقابي، و ختام الخطوات بخاتمة و قائمة مراجع و فهرس.

المبحث التمهيدي: تطور البرلمان ومظاهر استقلاله

في ظل الدساتير الجزائرية

تتنوع أساليب ممارسة السلطة بتنوع أنظمة الحكم في العالم ، وذلك لأن كل دستور هو نتاج للأوضاع الثقافية والاجتماعية والاقتصادية و السياسية المحيطة به، وعلى وجه الخصوص مستوى التطور الذي بلغه النظام السياسي و تبعا لدرجة التطور الديمقراطي في كل دولة من الدول ،وكذا لتقاليدها وخبراتها السياسية وهي تتطور بتطور أنظمة الحكم في كل دولة من الدول .

و للإطلاع على النظم القانونية التي كانت تسيّر بها الدولة الجزائرية معتنقة و معتقدة بفكرة الدستورية عند الحرية الوطنية بداية من العشرينيات و خاصة نجم شمال إفريقيا عام 1924، ثم حزب الشعب الجزائري ، ثم حركة الانتصار للحريات الديمقراطية ، وتعتبر الوثيقة التي وضعها المجلس الوطني للثورة الجزائرية عام 1959 و رسم فيها المؤسسة المؤقتة للدولة الجزائرية التي تم الإعلان عن إعادة قيامها بعد تشكيل الحكومة المؤقتة في سبتمبر 1958 أول وثيقة دستورية للجزائر إبان القرن 20 ، ثم عرفت الجزائر بعدها أربعة (04)دساتير والمتمثلة في دستور 63، 76، 89، 96، و التي وإن اختلفت في بعض المجالات إلا أن واضعيها كان لهم هدف مشترك وهو تكوين دولة جزائرية مكتملة السيادة في الداخل والخارج ، فيها تتضح حقوق و واجبات المواطن من أعلى هرم السلطة إلى أدناها.

و بما أن لكل غاية وسيلة تبررها ، و أن طبيعة الأشياء لا تنشأ من عدم و إنما هناك من شرع وجودها وحق وجودها ، ظهرت هناك مجموعات بشرية تقوم بالدور النيابي لتمثيل المحكومين طمعا في تحقيق مزايا المصلحة العامة عند الحاكم ، تقوم على أساس النيابة عن السيادة الشعبية ، وأشتهرت تسميتها في الفقه الدستوري بالبرلمان الذي يعد مؤشرا في ما مدى تحقيق التوازن بين الأمر والطاعة، القمة والقاعدة في تسيير شؤون الدولة والحفاظ على إستقرارها .

وهو ما سيتضح بجلاء من خلال معرفتنا لتطور هذه المؤسسة التشريعية عبر المراحل المختلفة التي عاشها النظام السياسي الجزائري في مدرج هذا المبحث التمهيدي.

المطلب الأول: البرلمان و مظاهر استقلاله في ظل الأحادية.

إن من أهم مظاهر إستقلال السلطة التشريعية في النظام تحدد فيما يلي:

أن السلطة التنفيذية لا تدعوا البرلمان للانعقاد (إلا في الحالات الاستثنائية) و ليس للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان أو حق التشريع (إلا ما أوتر به الرئيس) و ليس لها حق إعداد الميزانية و ليس للوزراء حق حضور الجلسات إلا كزائرين، وفقا لرؤية *Eisenmenn* " فالسلطة المستقلة تكون قراراتها حرة و سيدة، أي أن يتضمن نشاطها قدرا من التجربة" أما "مصطفى مرعي" فيشترط أن تكون السلطة مختصة بحكم النظام بأداء وظيفة من وظائف الدولة و أن يكون لهذه السلطة بحكم وظيفتها سلطة الأمر و النهي، و أن تكون تلك الأوامر مكفولة النفاذ بمعرفة الدولة التي تمتلك سلطة القهر و الإرغام⁽¹⁾.
فهل يمكن الوقوف على هذه المظاهر في دستور 1963-1976؟.

الفرع الأول: مظاهر استقلال السلطة التشريعية في دستور 1963.

قبل تحديد هذه المظاهر ينبغي الرجوع قليلا إلى ما قبل فترة 63 فقد أسندت سلطة التشريع إلى المجلس التأسيسي⁽²⁾ الذي أوكلت إليه مهمة التشريع باسم الشعب ليصبح بذلك مجال التشريع مطلقا و تقيد مجال التنظيم، و بإمكان المجلس التأسيسي سن القوانين أو تعديلها أو إلغائها إذا ما رأى ذلك ضروريا لضمان حسن سير المؤسسات و أجهزة الدولة، إلا أن هذا لم يدم طويلا فالممارسة اليومية أكدت عجز المجلس عن أداء مهمته لأسباب تقنية (تأجيل أشغال اللجان لغياب أعضائها، و الغيابات المتكررة للوزراء) و كان للحكومة يد طويلة في عرقلة السير العادي للمجلس إضافة إلى غزارة المشاكل التي تواجهها في تلك الفترة ورفضه تفويض صلاحياته التشريعية للحكومة، فاستغلت الحكومة⁽³⁾ هذا الفراغ و هذا الظرف فاستولت عمليا على هذا المجال (المجال التشريعي) فاحتكرت بذلك و استأثرت بها لنفسها و ذلك دون قيود قانونية فلجأت إلى تجربة المجلس الوطني من مهامه فتقيد بذلك مجاله، و أطلق المجال للحكومة عبر

¹ - محمد بوبشير أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، الأمل للطباعة و النشر، تيزي وزو، الجزائر 2002، ص10.

² - تم انتخاب المجلس التأسيسي بتاريخ 1962/09/20 و تولى المجلس مهامه بعد أن نقلت الهيئة التنفيذية المؤقتة سلطتها إليه، و عقد أول اجتماع له بتاريخ 09/1962/25 و عهد غليه بتغيير الحكومة المؤقتة و التشريع باسم الشعب و إعداد دستور الجمهورية و التصويت عليه.

³ - وافق المجلس التأسيسي على تعيين أحمد بن بلة رئيسا للحكومة بتاريخ 1962/05/26.

المراسيم التشريعية في مجالات هي أصلا من مجال القانون⁽¹⁾ فأصبح وجود المجلس شكليا إلى أبعد الحدود و أصبحت الحكومة بذلك هي المشرع بواسطة المراسيم كما لجأت الحكومة إلى تغييب و تحييد المجلس عن إعداد الدستور، و أوكل إعداده إلى المكتب السياسي للحزب رغم اعتراف فرحات عباس و أيت أحمد على تدخل المكتب السياسي في اختصاصات المجلس التأسيسي⁽²⁾، فأعد هذا الأخير مشروع الدستور الذي وافق عليه الشعب من خلال استفتاء 1963/09/08 ليتم إصداره بتاريخ 1964/06/10، وقد مدد هذا الدستور أجل النيابة التشريعية لأعضاء المجلس التأسيسي إلى أن أنتخب المجلس الوطني بتاريخ 1964/09/20 لمدة أربع سنوات (المادة 77 من دستور 1963).

فما حدود استقلال السلطة التشريعية في هذا الدستور؟.

إنها تحدد من خلال هذه المظاهر:

1- الانتخابات التي تحدد تشكيلة المجلس الوطني، وهذا مظهر قانوني من مظاهر استقلالية هيكلته و تكوينه (المادة 29)

2- لأعضاء المجلس قانون داخلي يحدد قواعد تنظيم المجلس و تسييره (المادة 35).

3- سيادة واستقلالية المجلس في التعبير عن الإرادة الشعبية وفي التصويت على القوانين (المادة 28).

4- المجلس الوطني لا يتمتع بالاستقلالية فحسب بل جعل رئيس الجمهورية مسؤولا أمامه (المادة 47).

5- تمتع المجلس بوسائل الرقابة البرلمانية (المادة 31-32) كضمانة قانونية لاستقلالية أرائه.

6- و أخيرا فإن (المادة 27) تؤكد أن المجلس الوطني يجسد السيادة ويمارسها بواسطة ممثليه.

فاستقراء هذه النصوص يبين مدى توفر ضمانات الاستقلالية التي تنص عليها أغلب الدساتير. هذا على المستوى النص، أما على مستوى الواقع فهيمنة الحكومة على المجال التشريعي تكرست باستغلالها للمادة 53 التي تقول: " تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية" حيث فتحت لنفسها مجالا تشريع بموجبه دون الحاجة إلى مجلس الوطني، و ازداد الوضع في المجلس الوطني تازما عندما لجأ الرئيس للمادة 59 " في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة و مؤسساتها الجمهورية يجتمع المجلس الوطني وجوبا"، و ذلك بعد 20 يوما من إصدار الدستور أي بتاريخ 1963/10/03 و أصبح يشرع في كل المجالات، و لكن دون تجميد للمجلس إنما أخضع مشاركته لمشئئة الرئيس فتحول إلى مؤسسة شكلية مفرغة من محتواها، و الإشكال الذي قضم ظهر المجلس و جعله ضعيفا و في وضع بائس هو صعوبة التمييز بين ما للمجلس من تشريع و ما للرئيس من تنظيم لصعوبة تحديد

¹ - ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص39.

² - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1990، ص48.

معيار التفرقة بينهما، ففي غياب النص و المعيار المحدد لما هو من القانون و ما هو من التنظيم يجعل من الصعوبة تحديد المهام و إسنادها و تحديد المسؤوليات و التبعات التي تترتب عنها، و لا شك أن هذه النصوص يدعم سلطة التنفيذ و يقوي مركزها و قد تزايد بهذا التداخل تغول السلطة التنفيذية على المجلس الوطني.

الفرع الثاني: البرلمان في ظل دستور 1976.

قبل التطرق إلى مظاهر الاستقلالية ينبغي أن نعود إلى ما قبل 1976/11/22 فقد صدر أمر 1965/07/10، و الذي يعتبر بمثابة الدستور الصغير الذي وضع سلطة التشريع بيد مجلس الثورة إلى أن صدر الميثاق الوطني⁽¹⁾ الذي تعتبر خلاصة للخطاب الذي ساد منذ 1965، كما صدر الدستور الذي يعتبر تقنيناً لما ورد في الميثاق و تقنيناً لأسلوب ممارسة السلطة.

و يعتبر وجه الاختلاف بين دستور 76 و دستور 63 ذو طابع سياسي و استراتيجي بالدرجة الأولى، كما اختلف في بناء المؤسسات و تقسيم السلطات، فقد وزعها دستور 1976 على 06 وظائف هي: الوظيفة السياسية و التنفيذية و القضائية و الرقابية و التأسيسية و التشريعية، إضافة إلى أن دستور 1976 متأثر بالمذهب الاشتراكي إلى حد بعيد و قد تناول مصطلح "الدولة الاشتراكية" بدءاً من المادة 26 إلى المادة 33 إضافة إلى أنه لا يستعمل مصطلح السلطة إلا و هو مقرون برئيس الجمهورية ما عدا في المادة 126 عندما ذكر اختصاصات المجلس الشعبي الوطني حيث سماها "سلطة التشريع"⁽²⁾ فما هي مظاهر استقلال هذه السلطة أو الوظيفة في دستور 1976؟

من مظاهر إستقلال ما أورده الدستور في المادة 106 " يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته سلطة التشريع بكامل السيادة، يعد المجلس الشعبي الوطني القوانين و يصوت عليها"، فالوظيفة التشريعية أكلها الدستور للمجلس الشعبي الوطني و يمارس هذه الوظيفة بكامل السيادة، و لكن أية سيادة للمجلس في ظل نظام شمولي؟

¹ - الميثاق الوطني وثيقة ذات طابع سياسي إيديولوجي وافق عليه الشعب يوم 1976/06/26 أما الدستور فقد صدر في 1976/11/22.

² - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 101.

و هذا المجلس ينتخب عن طريق الاقتراع السري و المباشر كمظهر استقلال (المادة 128) وضع المادة 137 ضمانات من ضمانات الاستقلالية "الحصانة النيابية معترف بها للنائب أثناء نيابته" و لا يمكن متابعته بسبب آرائه أثناء ممارسته للنيابة.

و أما الاستقلالية المادية و استقلالية التنظيم و التسيير فقد أكدتها المادة 143 "يحدد القانون المبادئ العامة المتعلقة بتنظيم المجلس الشعبي الوطني و تسييره، و ميزانية المجلس و التعويضات التي تدفع إلى أعضائه".

و في المادة 148 " المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني" و تحدد المادة 151 المجالات التي يشرع فيها المجلس و تدرج المحاور الأساسية لهذا المجال، و هي إن كانت دليلا قاطعا على انفراد المجلس بالتشريع في هذا المجال فهي تقييد لوظيفة التشريع عندما حدد الدستور هذا المجال و ضيقه و حصره في محاور و موضوعات محددة و زود دستور 76 أعضاء المجلس بأدوات الرقابة على الحكومة بالاستجواب في المادة 161 و توجيه الأسئلة الكتابية إلى أعضاء الحكومة المادة 162 حتى على مستوى النص فإن مظاهر إستقلالية السلطة التشريعية ليست بالقدر الذي يحقق هذه الاستقلالية إذا ما تطرقنا إلى القيود التي أوردها الدستور إلى جانب ضمانات الاستقلال بالإضافة إلى هيمنة المجلس الواحد على تشكيلة المجلس و على قيادته، و هيمنة السلطة التنفيذية التي تتمتع بنفوذ كبيرة و تؤثر بطريقة مباشرة و غير مباشرة على المؤسسة التشريعية و هذا بفضل وحدة قيادة الحزب و الدولة.⁽¹⁾

الفرع الثالث: البرلمان ومظاهر استقلاله في ظل دستور 1989.

لقد احتلت السلطة التشريعية نفس ترتيب المنهجي الذي أحله إياها دستور 76 عندما أعطى الأولوية و الاستقلالية في الترتيب للسلطة التنفيذية، و هو نفس الترتيب الذي أخذ به دستور 96 كما يختلف مضمون النصوص الخاصة بهذه السلطة في دستور 89 عنها في دستور 76 إلا في بعض الحالات كالتقليص في المجال التشريعي في الفقرة 11 من المادة 115 و لكن يقابله توسيع ملحوظ يؤكد جذرية التغيير في أدوات رقابة البرلمان على الحكومة التي جاءت بها المواد 126-127-128. و إذا كانت هذه هي أهم أوجه الاختلاف و التشابه بين دستور 89 و دستور 76 فإنه من الضروري الحديث عن مظاهر استقلالية السلطة التشريعية في دستور 89.

¹ - فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1، 1994، الجزائر، ص 160.

تؤكد المادة 92 استقلالية السلطة التشريعية و سيادتها في إعداد القوانين و التصويت عليها بقولها "يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه" و يأتي أعضاء المجلس عبر الانتخاب طبقا للمادة 95 " ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري"، و يضمن الدستور للنائب الحصانة البرلمانية و عدم المتابعة أو الإيقاف أو الضغط بسبب تعبيره عن آرائه خلال ممارسته مهامه وفقا للمادة 103.

ومن مظاهر الاستقلالية ما حددته المادة 109 " يحدد القانون تنظيم المجلس الشعبي الوطني و عمله و ميزانيته و التعويضات التي تدفع إلى أعضائه، يعد المجلس الشعبي الوطني نظامه الداخلي و يصادق عليه"، و لكل من رئيس الحكومة و أعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين وفق ما أقرته المادة 113 .

ويتحدد أكثر مجال التشريع في دستور 1989 ضمن المادة 115 و من خلال 26 فقرة، إذ يرى بعض أن هذا التحديد هو تقييد للمجال التشريعي و إطلاق ليد لسلطة التنفيذية في حين يراه البعض الآخر على أنه مظهرا من مظاهر السيادة و الاستقلالية لكون هذه الاختصاصات لا تنازعها فيها السلطات أو الهيئات الأخرى . و تعززت هذه الاستقلالية أكثر عندما سلحها الدستور بأدوات الرقابة على الحكومة (الاستجواب في المادة 124، الأسئلة الشفوية والكتابية في المادة 125، التصويت على ملتمس الرقابة في المواد 126-127-128) رغم أنها لا تعكس ولا تترجم الاستقلالية الفعلية بتوافرها وحدها دون تعددية حقيقية. وإذا كان الدستور قد وفر السلطة التشريعية هذه الأدوات، فإن أثرها يبقى محدودا كأداة للرقابة فملتمس الرقابة مثلا "محاط بسياج من الشروط و القيود التي تعيق اقتراحه و التصويت عليه و تجعل احتمال صدوره ضعيفا".⁽¹⁾

المطلب الثاني: البرلمان و مظاهر استقلاله في ظل الإزدواجية.

إن دستور 89 كان إنقلابا مؤسساتيا و إيديولوجيا حقيقيا على النظام الدستوري من 62 إلى 89 لإعتماده على مبدأ الفصل بين السلطات بدلا من تركيز السلطة و كرس ثنائية السلطة التنفيذية و لم يكتفي بهذا بل أسس لثنائية الجهاز التشريعي ، فعمق بذلك التجربة الديمقراطية و الأخذ بالتعددية السياسية و الحزبية بدلا من و احادية الحزب ، و يتم تكريس هذه المبادئ أكثر في دستور 96 الذي يعتبر تعديلا لدستور 89 .

¹ - ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص46.

الفرع الأول: المرحلة الانتقالية.

إن دستور 1989 قد أورد بعض مظاهر الاستقلال السلطة التنفيذية و قد تم تحليل هذه المظاهر و التعقيب عليها، و لكن الأمر لا يتوقف عند هذا الحد بل أن أول برلمان تعددي أنشأه دستور 1989، بحيث شهد رجة عنيفة بفعل الزلزال الذي هز أركان النظام السياسي الجزائري و الناجم عن استقالة رئيس الجمهورية "الشاذلي بن جديد" يوم 11/01/1992 و قد صدر حل المجلس الشعبي الوطني الذي لم يستكمل عهده الانتخابية في نفس اليوم الذي قدم فيه الرئيس استقالته إلى رئيس المجلس الدستوري. و قد انشأ مجلس أعلى للدولة ترأسه السيد "محمد بوضياف" بتاريخ 14/01/1992 و تقرر بتاريخ 14/04/1992:

- 1- إتخاذ المجلس الأعلى التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة.
- 2- يعطي المجلس الاستشاري الوطني الذي يرجع إليه المجلس الأعلى للدولة رأيه في مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي التي تعرض عليه. و قد استمر المجلس الاستشاري الوطني المكون من 60 عضوا في أداء مهامه المذكورة إلى سنة 1994 حيث تم تعيين مجلس انتقالي إلى حين انتخاب برلمان جديد سنة 1997 و الذي أسس وحدد مهامه دستور 28 نوفمبر 1996 ، فإذا كانت المهام و المراكز القانونية للسلطة التنفيذية لا تنقطع فإن مهام السلطة التشريعية واجهت في الجزائر انقطاعا عن ممارسة مهامها من 1965 إلى 1976، و من 1992 إلى 1996. و لأن سلطة الرئيس في مجال التنفيذ لم تنقطع قط إذا ما قورنت بالسلطة التشريعية التي غابت عن الممارسة فترات كبيرة في الأغلبية الساحقة من البلدان العربية⁽¹⁾ ففي الجزائر انقطع نشاط السلطة التشريعية عدة مرات أطولها مدة في ما بين 1965 و 1976.

الفرع الثاني: البرلمان في التعديل الدستوري لسنة 1996.

يعتبر دستور 1996 هو أول دستور جزائري يكرس الازدواجية البرلمانية أو ما يسمى بالبرلمانية الثنائية أي وجود غرفتين يتشكل منهما البرلمان:

- الغرفة الأولى: وهي م.ش. وأي الغرفة السفلى *la chambre basse*
- الغرفة الثانية: وهي مجلس الأمة أي الغرفة العليا *la chambre haute*

¹ - سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص199.

و قد أنشأت الغرفتان وفقا للمادة 98 من دستور 1996 "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة". و ذلك على غرار دستور 1958 الفرنسي في المادة 01/24 " *le parlement comprend l'assemblée nationale et le sénat* " أي يتشكل البرلمان من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ و يسمى هذا بالنظام " البيكاميرالية" و بالمصطلح الفرنسي " *le système bicaméralisme* ". و الظاهر أن تبني الدستور الجزائري لنظام الثنائية يعود لاعتبارات مختلفة أهمها سعيه إلى الحد من جموح مجلس النواب و منع انفراده بالتشريع، و أن هذا النظام الثنائي يكفل عدم التسرع في سن القوانين، حيث يتدارك أحدهما النقص الذي أغفله الآخر كما يتدخل أحدهما لتلطيف الجو في حالة قيام خلاف بين أحدهما والسلطة التنفيذية، و كفالة انخفاض مستوى الكفاءات بيت الأعضاء إذ غالبا ما يشترط في أعضاء المجلس الثاني توفر كفاءات عالية.

كما يمتاز الأعضاء المشكلون للغرفة الثانية إضافة إلى كفاءاتهم بتوافر عناصر الحكمة و التعقل و التروي في البث في المسائل المتعلقة بالجانب التشريعي و هذا رغم اعتراض البعض على هذا النظام بحجة انه لا يحق أن يمثل الشعب مجلسان و إنما مجلس واحد يعبر عن إرادته لأنه لا يعقل أن يعبر عنها بإرادتي مجلسين.

(1)

و إذا ما أوردنا بعض عوامل و أسباب تبني الدستور الجزائري لنظام المجلسين، فما مدى استقلال البرلمان بغرفتيه في دستور 1996؟.

علاوة على الشروط التقليدية لاستقلال البرلمان و التي تتمثل في الضمانات القانونية والمادية لتحقيق هذا الاستقلال وفق ما ذكرته المادة 98 من أن الاختصاص الأصيل للبرلمان هو التشريع بكل السيادة، فهناك منظومة قانونية تحقق هذه الاستقلالية كقانون الانتخابات و قانون الأحزاب لضمان استقلال البرلمان على مستوى تكوينه وتشكيله.

كما اعترف الدستور للنواب و لأعضاء مجلس الأمة بالحصانة البرلمانية، فلا يمكن متابعتهم قضائيا و لا الضغط عليهم بسبب تعبيرهم عن آرائهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية طبقا للمادة 109، و يحدد مضمون المادة 115 الضمانات الأساسية لاستقلالية البرلمان (المادية و القانونية) و هي القانون العضوي المنظم للمجلسين و العلاقة الوظيفية بينهما، و تحدد الفقرة الثانية من المادة 115 ميزانية كل غرفة و تحدد التعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة وتفرض الفقرة الثالثة من نفس المادة إعداد نظام داخلي لكل غرفة و المصادقة عليه. و فسحت المادة 119 المجال للمبادرة بالقوانين لكل من النواب و رئيس

¹ - ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص52.

الحكومة، كما حدّدن المادة 122 بفقراتها الثلاثين، و المادة 133 بفقراتها السبع المجال التشريعي للبرلمان، ولا يختلف كثيرا عن المجال التشريعي الذي حدده دستور 1989 إلا بعض التعديلات والإضافات، و من أهم الإضافات استحداث الوزارة المكلفة بالعلاقات بين الحكومة والبرلمان.

كما تعزز دور البرلمان و تعززت استقلاليته بتسليحه بأدوات الرقابة على أعمال الحكومة طبقا للمادة 133 (استجواب الحكومة)، و المادة 134 (الأسئلة الشفوية و الكتابية)، و المادة 135 (ملتمس الرقابة مع أن هذه الأدوات عبارة عن آليات للفعالية أكثر منها للاستقلالية)، تلك هي أهم مظاهر استقلالية البرلمان في دستور 1996، و لكن في مقابل ذلك بإمكان الرئيس دعوة البرلمان للانعقاد (المادة 02/188)، و حل المجلس الشعبي الوطني (المادة 129) و هما إجراءان يتناقضان مع مظاهر استقلالية السلطة التشريعية. و الملاحظ أن هذه المظاهر الوارد ذكرها هي ضرورية لاستقلالية البرلمان و لكنها غير كافية في ظل وجود نقائص في قانون الانتخابات و تدخل السلطة في العملية الانتخابية و ضعف الوعي لدى الرجل البرلماني مما يجعله غير حر كفرد و بالتالي تبعية البرلمان للسلطة التنفيذية، مما يترتب عنه اعتبار نظامنا السياسي نظاما رئاسيا مشددا، النفوذ فيه أو الأسبقية و الهيمنة للسلطة التنفيذية لتبقى السلطة التشريعية في دستور 1996 محدودة ومحاطة بالعديد من القيود التي تركز هذه المحدودية.⁽¹⁾

¹ - ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص53.

الفصل الأول : صلاحيات السلطة التشريعية في المجال التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

أصبح من المسلم به أن تكريس مبدأ المشاركة في الحياة في السياسية للمجتمع و إضفاء صفة الشرعية على عمل الحكام و المسيرين، و دعم وإرساء دولة الحق و القانون من خلال إقامة و تقوية مؤسسات الحكم الديمقراطي الراشد، و في هذا السياق فإن للممارسة البرلمانية دور هام في النسقين المؤسساتي نظرا لإرتباطها بإنشغالات الرأي العام وصلتها بالأداء الحكومي و بفعالياته خدمة للتنمية الإجتماعية و الإقتصادية في المجتمع ، و ذلك إنطلاقا من جملة من الأفكار و المرجعيات ، لاسيما منها تلك التي تعتبر أن الديمقراطية التي توفر السلطة للشعب ينبغي بناؤها ولا يمكن إستيرادها برمتها ، أي مراعاة المقومات والظروف المحلية لكل مجتمع وتوافقها المستمر مع الأنظمة الحديثة للعمل البرلماني والحكومي . كما أن الإهتمام بدور البرلمان في الإستقرار السياسي للمجتمعات و المؤسسات الدستورية وفي المساهمة في الإنتاج التشريعي وفي السهر الدؤوب على تكييف الترسنة القانونية و التنظيمية مع المقتضيات المستجدة والمتجددة وطنيا ، إقليميا ، و دوليا ، غدا من الإنشغالات العظمى للبلدان الحديثة سواء القائمة منها على نظام الغرفة الواحدة أو ثنائية الغرف النيابية.

وهو المسعى الذي إنتهجه المؤسس الجزائري مع تعزيز الإصلاحات الدستورية المتتالية وإرساء فكرة حق التشريع للبرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، كما يشرع البرلمان بقوانين عضوية و مجالات محددة وفق شروط واجبة الوجود .

وهو ما سنحاول تسليط الضوء عليه بالقدر الممكن في: ما مدى صلاحيات المؤسسة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري؟

المبحث الأول: صلاحيات السلطة التشريعية في عهد الأحادية البرلمانية في المجال التشريعي.

إن المجتمع الدولي يقوم على أسس متعارف عليها من بينها الديمقراطية، فكل الدول تنادي من خلال مواثيقها الرسمية بهذا الأساس و تحاول تجسيده من خلال هيئاتها، و من بين هذه الهيئات السلطة التشريعية التي يقع على عاتقها مهمة سن القوانين التي من خلالها يظهر مدى تطبيق الديمقراطية في هذه الدول التي تتباين في تنظيم مؤسساتها و هيئاتها النيابية بما يتوافق مع اختياراتها الدستورية و توجيهاتها السياسية فمنها من يتبنى نظام الغرفتين و منها من ينجح إلى نظام الغرفة الواحدة، و لكل فريق مصوغاته و مرتكزاته و لكل من النظامين خصائصه و مميزاته.

و الجزائر قد كان لها تجربة رائدة في هذا الشأن، فقد انتهجت نظام المجلس الواحد بعد الاستقلال، حيث كان للمجلس الوطني و مجلس الثورة الدور الرائد و الأصيل في تأسيس النظام الوطني الجمهوري الديمقراطي الشعبي، كما كان للمجلس الشعبي الوطني الدور الحاسم في تكريس ملامح و مقومات و أسس و أهداف النظام الوطني، و في تجسيد سياسات و مخططات و برامج التنمية الوطنية الشاملة والمتلاحقة للقضاء على أسباب و مظاهر و آثار التخلف التي كانت تتخبط فيها الجزائر نتيجة العقلية الاستعمارية الإستفزازية، و قد قدم المجلس الوطني الانتقالي دورا استراتيجيا في إعادة الأسس لسلطة الدولة. هذه التغيرات و التطورات التاريخية التي عاشها النظام الدستوري الجزائري هي محل توضيح و إجلاء الصورة في هذا المبحث.

المطلب الأول: صلاحيات البرلمان في المجال التشريعي في ظل دستور 1963

كان المجلس يشرع فيما يريد من قضايا دون أي تحديد و ذلك عملا بالمادة 28 من دستور 1963 التي بمقتضاها: "يعبر المجلس الوطني عن الإدارة الشعبية و تتولى التصويت على القوانين و يراقب النشاط الحكومي " فقد أسندت سلطة التشريع إلى المجلس التأسيسي الذي أوكلت إليه مهمة التشريع باسم الشعب، ليصبح بذلك مجال التشريع مطلقا و تقيد مجال التنظيم فيما كان المجلس التأسيسي سن القوانين أو تعديلها أو إلغائها إذا ما رأى ذلك ضروريا لضمان حسن سير المؤسسات و أجهزة الدولة. إلا أنه أخذ النظام السياسي الجزائري بقاعدة دستورية كانت من إيحاء الفكر الفرنسي فمنح دورا مقيدا و محدودا للهيئة التشريعية في هذا المضمار، بحيث ساهم "De gaulle" على قدر كبير في سن دستور 58 ، و تحت ستار الحرب التحريرية الجزائرية منح المؤسس للهيئة التنفيذية سلطة فاعلة و قوية ، لأن "ديغول" ارتأى أن تتمتع الحكومة بالاستقلالية العضوية عن البرلمان، لهذا خص "l'assemblée" المجلس سوى بالموافقة على برنامج أو بيان السياسة العامة للحكومة حسب المادة 1/49 من الدستور الفرنسي. و في ذات الاتجاه سار النظام السياسي الجزائري، و مصداقا لذلك الأسباب التالية:

-أولا: دعت الظروف الموروثة عن العهد الاستعماري إلى الأخذ بمبدأ وحدة السلطة و بالنتيجة تمتعت الحكومة بالاستقلالية العضوية عن الهيئة التشريعية، لكي تغدو قوية و فاعلة لمواجهة المشاكل المستعجلة، لهذا خص المجلس الوطني بالموافقة على دخول الحكومة في العمل، أو بتعبير آخر

" L'entrée de gouvernement en action "

-ثانيا: كرس التطور الدستوري الاستقلالية العضوية للحكومة عن البرلمان لكي تواجه الهيئة التنفيذية المشاكل المترتبة على الأزمة التي عرفتها الدولة، و تظهر مضامين الاستقلالية العضوية على النحو التالي 2:

- التشريع باسم الشعب.
- تعيين حكومة مؤقتة للجمهورية الجزائرية
- إعداد الدستور. (المصدر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 13 ليوم 62/19/11).

إن الاقتراح الثاني للنائب "بشير بومعزة" الذي وافق علي المجلس الوطني التأسيسي ينص ما يلي: "يتم انتخاب رئيس الحكومة دون أن يناقش المجلس تشكيلة الحكومة و للنواب الحق في إثراء البرنامج" و جاءت النتيجة على النحو التالي:

ترشح " أحمد بن بلة" بمفرده، فصوت لصالحه 141 نائبا مقابل 13 بالرفض و 31 امتناع (المصدر: جريدة المجلس رقم 02 ليوم 62/02/19) .

جاءت المادة 47 من دستور 1963 بما يلي : " رئيس الجمهورية هو وحدة المسؤول أمام المجلس الوطني، يعين الوزراء الذين يجب أن تختار ثلث منهم على الأقل من بين النواب و تقديمهم إلى المجلس"، هكذا رفع المؤسس الدستوري يد المجلس على تكوين الحكومة حسب عبارة (تقديمهم إلى المجلس)، كما أنه ليس للمجلس صلاحية الموافقة على برنامج عمل الحكومة. فهيمنة الحكومة على المجال التشريعي تكرست باستغلالها "للمادة 53" تقول: "تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية" حيث فتحت لنفسها مجالا تشريع بموجبه دون الحاجة إلى المجلس الوطني، وازداد الوضع في المجلس الوطني تأزما عند لجأ الرئيس إلى "المادة 59": "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة و مؤسساتها الجمهورية يجتمع المجلس الوطني وجوبا"، و ذلك بعد 20 يوما من إصدار الدستور أي بتاريخ 03 أكتوبر 1963 و أصبح يشرع في كل المجالات، و لكن دون تجسيد المجلس، إنما أخضع مشاركته لمشئئة الرئيس، فتحول إلى مؤسسة شكلية مفرغة من محتواها، و الإشكال الذي قصم ظهر المجلس و جعله ضعيفا و في وضع بائس هو صعوبة التمييز بين المجلس من تشريع و ما للرئيس من تنظيم لصعوبة تحد يد معيار التفرقة بينهما، ففي غياب النص و المعيار المحدد لما هو من القانون و ما هو من التنظيم يجعل من الصعوبة تحديد المهام و إسنادها، و تحديد المسؤوليات و التبعات التي تترتب عنها، و لاشك أن الغموض يدعم سلطة التنفيذ و يقوي مركزها، و قد تزايد بهذا التداخل تعوّل السلطة التنفيذية على المجلس الوطني بتحويل المادة 39 لرئيس الجمهورية سلطة التنفيذ "تسند السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية، و هو ينتخب لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع المباشرة و السري بعد تعيينه من طرف الحزب.." فمضمون المادة يبرز مظهرين من مظاهر الاستقلال و هما: إسناد السلطة التنفيذية للرئيس الذي بنتيجة الشعب، كما أن الرئيس هو الذي يعتمد و يعين السفراء، و يوقع و يصادق المعاهدات، و القائد الأعلى القوات المسلحة، و يعلن الحزب و يبرم السلم و ذلك طبقا للمواد 41، 42، 43، 44، و أن الوزراء ليسوا مسؤولين أمام المجلس التشريعي بل هم مسؤول أمام الرئيس و هو المسؤول الوحيد أمام المجلس وفقا للمادة 55 من الدستور، و الرئيس هو الذي يحدد سياسة الحكومة و يوجهها و ذلك طبقا للمادة 47، 48. و هو الذي يصدر القوانين و ينشرها طبقا للمادة 49 من دستور 1963، و من مظاهر هذه المظاهر أيضا أن رئيس الجمهورية و هو الذي يتولى تنفيذ القوانين و هو الذي يمارس السلطة التنظيمية و يعين الموظفين في جميع المناصب المدنية و العسكرية طبقا للمواد 52

53، 54 ، و لرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير الاستثنائية لحماية استقلال الأمة و مؤسسات الجمهورية وفقا للمادة 59 .

و عليه فإن قيام الرئيس على السلطة التنفيذية و التنظيمية و على التعيين... ، لم يعكس إقرار⁽¹⁾ الدستور بالأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات بقدر ما أحل كثيرا بهذا المبدأ رغم أنه أسس مجلسا دستوريا لضمان نفاذ هذا المبدأ عندما فرض تعايشا غريبا بين هذا المبدأ و بين وحدة و تركيز السلطة، و هو تعايش محكوم عليه بالزوال لتناقضه مع المنطق هذا من جهة، و من جهة أخرى فإن الرئيس جعل من المجلس الوطني تابعا له، بل هو أداة تنفيذية من أدوات الحزب الذي يقود زمامها الرئيس نفسه فتخول المجلس بذلك إلى آلة خرساء يوظفها الرئيس وفق مشيئته فأضعف بذلك السلطة التشريعية ، و هذا ينتج عنه دون شك ضعف السلطة التنفيذية "لا توجد سلطة تنفيذية قوية ببرلمان ضعيف"⁽²⁾ و يتحدد هذا الضعف من خلال اضطرار المجلس الوطني إلى التعاون مع السلطة التنفيذية من موقع ضعف، لأن النواب تابعون للحزب و الحزب بيد السلطة التنفيذية فدستور 1963 يؤسس لشخصنة السلطة حينما أصبح الرئيس على مستوى الواقع هو القابض على الزمام عندما جمع بين قيادة الحزب و الدولة فاندجت بذلك السلطتان الأخريان في الجهاز التنفيذي و أصبح "الرئيس هو المؤسسة الوحيدة و المستقلة داخل الدولة و المسيرة لغيرها و السامية عليها"⁽³⁾ و قد شل البرلمان في عهده الأولى لينعدم أثره ليصبح جسدا دون روح، و خاصة بعد صدور أمر 10 جويلية 1965 و الذي يعتبر بمثابة الدستور الذي وضع سلطة التشريع بيد مجلس الثورة⁽⁴⁾ إلى أن صدر الميثاق الوطني الذي يعتبر خلاصة للخطاب الذي ساد منذ 1965 كما صدر الدستور الذي يعتبر تقنيا لما ورد في هذا الميثاق، و تقنيا لأسلوب ممارسة السلطة.

¹ - لم يتم تشكيل المجلس الدستوري الذي نص عليه دستور 1963 أصلا بسبب لجوء الرئيس إلى المادة 59 من نفس الدستور.

² - أمين شريط، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان يومي 23، 24 أكتوبر 2000 ص12.

³ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص101.

⁴ - تكون مجلس الثورة عند إنشائه من 26 عضوا و قد أسندت إليه إختصاصات مؤسسات الدولة و الحزب.

المطلب الثاني: صلاحيات البرلمان في المجال التشريعي في ظل دستور 1976.

تكرست المهام التشريعية للبرلمان الأحادي الغرفة في ظل دستور 1976 طبقا للمادة 126 منه "يمارس الوظيفة التشريعية المجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصه، سلطة التشريع بكامل السيادة ، يعد المجلس الشعبي الوطني القوانين و يصوت عليها"، وقد جاء دستور 1976 متأثرا بالمذهب الفرنسي على غرار دستور 1963 و أمر 10 جويلية 1965 ، و ذلك من خلال المادة 151 و 152⁽¹⁾ منه، إذ باستقراءنا المادة 151 يلاحظ أن المشرع نص على أنه "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي حولها إياه الدستور " ثم يضيف في الفقرة الثانية: " و يدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي:

- 1- حقوق الأشخاص و واجباتهم الأساسية: لاسيما نظام الحريات العمومية و حماية الحريات الفردية و واجبات المواطنين.
- 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة، لاسيما الزواج والطلاق و البنوة، و الأهلية و التركات.
- 3- شروط استقرار الأشخاص
- 4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.
- 5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.
- 6- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي و إنشاء الهيئات القضائية.
- 7- القواعد العامة للقانون الجزائي، و الإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات و الجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، و العفو الشامل، و تسليم المجرمين.
- 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية و طرق التنفيذ.
- 9- نظام الالتزامات المدنية و التجارية.
- 10- نظام الانتخابات.
- 11- التقسيم الإقليمي للبلاد.

¹ -مادة 151 و 152 من دستور 1976 تقابلها المادة 115 و 116 من دستور 1989 و هي مواد متطابقة.

12-المصادقة على المخطط الوطني.

13-التصويت على ميزانية الدولة.

14-إحداث الضرائب و الجبايات و الرسوم و الحقوق المختلفة، و تحديد أسسها و نسبها.

15-النظام الجمركي.

16-نظام البنوك و القروض و التأمينات.

17-القواعد العامة المتعلقة بالتعليم.

18-القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية و السكان.

19-القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل و الضمان الاجتماعي.

20-القواعد العامة المتعلقة بالبيئة و إطار المعيشة.

21-القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية و النباتية.

22-حماية التراث الثقافي و التاريخي و المحافظة عليه.

23-النظام العام للغابات، و الأراضي الرعوية.

24-النظام العام للمياه.

25-النظام العام للمناجم و للمحروقات.

26-إنشاء أوسمة الدولة و بأناشيدها و ألقابها الشرفية".

يلاحظ أن المشرع الجزائري تحديده لم يكن على سبيل الحصر ولكن على سبيل المثال، وضعية المادة تفصح عن ذلك، كقول المشرع الدستوري "كذلك" التي تفيد أنه يوجد مجالات أخرى يشرع فيها إلى جانب المنصوص عليه في المادة 151⁽¹⁾.

و بالتالي يجب أن يفهم من ذلك؛ أن المشرع الجزائري لم يأخذ بنظرية المجال المحدد للقانون (*Domaine assigné*) و لكن أخذ بفكرة المجال المحمي (*Domaine réserve*) و ذلك لاعتبارات عديدة أهمها:

1-عدم وجود جهاز مراقبة يفصل في المنازعات الممكنة النشوء.

2-عدم وجود فكرة الأوامر المستقلة (*Règlement autonomes*) لدى المشرع الجزائري المستحدثة في المادة 37 فرنسي.

3-التنصيب على مجالات أخرى تنظم بقانون خارجة عن المادة 151، و الأمثلة عديدة، من ذلك:

¹ - فوزي أوصد يق، الوافي في شرح القانون الدستوري، طبعة 1، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 81.

-المادة 05 " العلم الوطني، و خاتم الدولة، و النشيد الوطني يحددها القانون"

-المادة 118" الأملاك الوطنية يحددها القانون"

-المادة 20" لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون"

-المادة 48"يحدد القانون تأليف المجلس الأعلى للقضاء، و طرق تسييره و صلاحيته الأخرى"

-المادة 160" ..يحدد القانون تنظيم مجلس المحاسبة"

4- كما أنه حينما ندرس المادة 116 التي تقضي بأن "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة" فإنه إن كان يقصد هذا الفصل المتبنى من خلال دستور الجمهورية الخامسة لنص صراحة أنه باستثناء المجالات المخولة للبرلمان في المادة 115 ، فإن المجالات الأخرى لن يشملها اختصاص القانون، فيختص بها المجال التنظيمي.

و النتيجة الممكن إدراجها أو الفهم على ضوءها المادة 115 و 116 أنهما حددتا مجالات لا يمكن لغير القانون أن يشرع في إطارها، أما ما يخرج عن مجالات المادتين المذكورتين فإنه أصبح بإمكان السلطة التنفيذية أن تسن القواعد في شأنه و ذلك كلما تخلف المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

و لم يختلف كثيرا دستور 1976 من حيث الإيديولوجية، بحيث كان ذو طابع سياسي و إستراتيجي بالدرجة الأولى مع فرق نسبي في بناء المؤسسات و تقسيم السلطات، فقد وزعها إلى 06 وظائف هي: الوظيفة السياسية، و التنفيذية و القضائية و الرقابية و التأسيسية و التشريعية. إضافة إلى أن دستور 1976 تأثر بالمذهب الاشتراكي إلى حد بعيد و قد تناول مصطلح الدولة الاشتراكية بدءا من المادة 26 إلى المادة 33، إضافة إلى أنه لا يستعمل مصطلح السلطة إلى و هو مقرون برئيس الجمهورية ما عدا في المادة 126 عندما ذكر اختصاصات المجلس الشعبي الوطني حيث سماها "سلطة التشريع"⁽²⁾ ، كما اقترحت المادة 148 "المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني".

و على عكس دستور 1963 الذي وضع السلطة التشريعية في الرتبة الأولى و السلطة التنفيذية في الرتبة الثانية ، انقلب موازين القوى السياسية ، ليتأرجح دور البرلمان و سوء وضعه أكثر من عهدة ميلاده الأول، فالرئيس يستحوذ على سلطات واسعة جدا في الظروف العادية و غير العادية، و المؤسسات الدستورية

¹ - فوزي أوصد يق، الوائي في شرح القانون الدستوري، طبعة 1، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 83، 85.

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 101.

تبدو ضعيفة جدا أمامها و هي لا تشارك الرئيس في ممارسة السلطة إلا من باب شكلي و لإعطاء طابع ديمقراطي لتصرف الرئيس الذي يحتكر عملية السلطة التنفيذية و التشريعية و القضائية و السياسية، و هذا ما تنص عليه المواد 104، 106، 113، 115، 111، 114 من دستور 22 نوفمبر 1976 .

المطلب الثالث: صلاحيات البرلمان في ظل دستور 1989 و المرحلة الانتقالية.

شهد نظام الحكم في الجزائر تغيرات كثيرة منذ الاستقلال، فقد كان اشتراكي في دستور 63 و ازداد التمسك بهذا الاتجاه في دستور 76، و في الميثاق الوطني لسنة 1976 اللذين أضفيا الشرعية على نظام الحكم و على كل ما صدر عن القائمين بحركة 19 جوان 1965، كما حدث تعديل دستوري في 3 نوفمبر 1988 و يتجسد هذا التعديل بتعيين السيد "قاصدي مرباح" رئيسا للحكومة بتاريخ 1988/11/05، و ذلك لإلغاء وحدة السلطة و فصل الحزب عن الدولة و يتفرع الرئيس للإصلاحات السياسية التي وعد بها و لإرساء مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية إلى أن أقر بهذا النظام المغاير في دستور 23 فيفري 1989، و قد أحل هذا الدستور مبدأ الفصل بين السلطات و التعددية السياسية و الحزبية محل مبدأ وحدة السلطة و الحزب و الواحد، و جعل من النظام الليبرالي الحر بديلا عن النظام الاشتراكي، كما وزع السلطات: التشريعية، القضائية، التنفيذية، وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات على عكس دستور 76 الذي سماها وظائف، و كذا دستور 63 الذي لم يسمى إلا الجهاز التنفيذي بالسلطة، و أسند دستور 89 بذلك لكل سلطة اختصاصها "ومن النادر جدا أن يشير أي دستور آخر بمثل هذا الوضوح إلى تحديد السلطات الأساسية الثلاث في الدولة، و إلى التوازنات الكبرى المنبعثة من نظرية الفصل بين السلطات"⁽¹⁾ كما أسس المجلس الدستوري لتجسيد مبدأ الفصل و إعماله في الواقع.

لقد احتلت السلطة التشريعية نفس الترتيب المنهجي الذي أحله إيها دستور 76، لتبقى مجالات التشريع نفسها الواردة في المادة 115 من خلال 26 فقرة، كما تؤكد المادة 92 من دستور 89 على مبدأ السيادة للسلطة التشريعية في إعداد القوانين و التصويت عليها وفقا لمضمون النص "يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه"بالإضافة إلى ما أقرته المادة 113 بأن لكل من رئيس الحكومة و أعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين.

¹ - محفوظ لشعب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، سنة 2001، ص 104.

و الجدير بالملاحظة أنه في ظل دستور 1989 أصبح رئيس المجلس الشعبي الوطني الشخصية الثانية في الدولة، و أسندت العديد من المهام و هي على التوالي:

- أن يطلب عقد جلسات مغلقة للمجلس⁽¹⁾ .

- حق إخطار المجلس الدستوري في مسألة دستورية القوانين و التنظيمات و المعاهدات⁽²⁾ .

- تولي رئاسة الدولة في حالة المنع و الشغور⁽³⁾، كما أنه له صلاحيات تنظيم العلاقات بين البرلمان و الهيئات الأخرى، سواء الداخلية أو الخارجية مع تمثيلها في التظاهرات الرسمية أو الاحتفالات⁽⁴⁾، و كما أنه عضو في المجلس الأعلى لأمن إلى جانب استشارته من قبل رئيس الجمهورية في العديد من المسائل كحل المجلس الشعبي، أو لدى تقرير حالي الطوارئ و الحصار، كما له الحق أن يطلب فتح مناقشته حول السياسة الخارجية.

و بالتالي يمكن القول أن رئيس البرلمان في ظل دستور 89 يلعب "دور مفتاحي" في التشريع، أو ضمان التعددية فهو يمثل المجلس الشعبي الوطني و ليس الحزب الذي يرشحه، و فضلا عن ذلك فإن تسييره للمصالح الإدارية للمجلس تكون بواسطة قرارات⁽⁵⁾، كما أن دور المكتب امتاز بصلاحيات واسعة من ضمنها استقبال مشاريع القوانين التي يودعها رئيس الحكومة (المادة 113 من الدستور) إلى جانب الاقتراحات للقوانين و اللوائح المقدمة من طرف النواب، فالمكتب له سلطة القرار قبول اقتراحات القوانين أو التعديلات، وفق المادة 56 من القانون الداخلي.

ومما يجب التنبيه عليه هو أن عملية سن القوانين أو التشريع لا يفي إطلاقا احتكار المجلس الشعبي الوطني للوظيفة التشريعية، بل العديد من الدول تأثرت بالأسلوب الفرنسي (دستور ديغول الصادر في أكتوبر 1958) مما أدى إلى تحديد مجال القانون و تراجع دور مجلس النواب بحيث أنه منذ 11 جانفي 1992 و نظرا لشغور السلطة التشريعية و بناء على إنشاء مجلسا أعلى للدولة في 14 يناير 1992 الذي يمارس جميع السلطات التي يسندها الدستور إلى رئيس الجمهورية قام بمداولة في 14 أبريل 1992 ، المداولة المرقمة 92،02 المجلس الأعلى للدولة قرر على إثرها ما يلي:

¹-المادة 02/110 من دستور 89.

²-المادة 156 من دستور 89.

³-المادة 02/ 84 و 06 من دستور 89.

⁴-المادة 17 من القانون الداخلي.

⁵- فوزي أوصد يق، الوافي في شرح القانون الدستوري، المرجع السابق، ص74.

1- يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان صيرورة الدولة بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي.

2- يصدرها رئيس المجلس الأعلى للدولة و تنشر في الجريدة الرسمية.

و تأرجح الدور التشريعي لمجلس النواب بعد هذا الإعلان و تقرير التشريع بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي⁽¹⁾.

¹ - فوزي أوصد يق، الوافي في شرح القانون الدستوري، المرجع السابق، ص79.

المبحث الثاني: صلاحيات السلطة التشريعية في عهد الشائبة البرلمانية في المجال التشريعي.

بمقتضى المادة 98 من الدستور: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ، و هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه". ويتضح من هذه المادة بأن مجلس الأمة يتمتع بجميع صلاحيات البرلمان المذكورة في الدستور تحت تسمية "برلمان" ، و تخرج عن صلاحياته تلك الصلاحيات التي خص بها الدستور الغرفة الأولى وحدها صراحة تحت تسمية "المجلس الشعبي الوطني".

إن المهام والصلاحيات التي تمارسها الغرفة الأولى وحدها دون مجلس الأمة محددة في المواد 80، 84، 118، 119 و 135 من الدستور على سبيل الحصر، و هي كالتالي:

- 1- الموافقة على برنامج الحكومة .
- 2- التصويت بالثقة بطلب من رئيس الحكومة .
- 3- التصويت على ملتمس الرقابة .
- 4- طلب إجتماع البرلمان في دورة غير عادية بطلب من ثلثي الأعضاء.
- 5- حق إقتراح القوانين .
- 6- حق التعديل .

وبإستثناء هذه الصلاحيات ، فإن مجلس الأمة يشرع مع الغرفة الأولى و يراقب عمل الحكومة بكل سيادة ، إذا كانت المناقشة في المجلس الشعبي الوطني ينصب على مشاريع أو إقتراحات القوانين ، فإن مجلس الأمة لا يمكنه أن يناقش إلا النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ، و تكون المصادقة على النص بأغلبية (4/3) أعضائه ، سواء تعلق الأمر بقانون عضوي أو بقانون عادي.

المطلب الأول: إقرار التشريعات.

يمثل كل من العمل التشريعي و ممارسة الرقابة على العمل الحكومي الصلاحيات الأساسية التي خولها الدستور للبرلمان معززا بذلك امتيازات العمل الحكومي حيث خلافا لما كان عليه أول دستور جزائري لسنة 1963، حدد دستور 1996 مجال القانون بوضوح تاركا كل المجالات الأخرى للتنظيم. إتسع دور الحكومة ونشاطها الإداري خلال الإجراء التشريعي بسبب إرتفاع عدد التدابير التشريعية التي تبادر بها أمام البرلمان (وهي ظاهرة عالمية) و تحكمها في الإجراءات المختلفة، وبسبب إتساع المجال غير المخصص للقانون أي مجال التنظيم، رغم أن المادة 02/98 من دستور تؤكد على أن للبرلمان السيادة في إعداد القانون و تصويت عليه أي أن إقرار القانون و تعديله و تميمه و إلغائه أو سحب مشروع أو اقتراح قانون تبقى من اختصاصه دون منازع.⁽¹⁾

الفرع الأول: مجال القانون.

يعد حق اقتراح القوانين و المبادرة بها أو لينة في بناء صرح أي قانون حيث يستهدف وضع أسس التشريع الأول، بشرط أن يكون موضوع الإقتراح من المسائل التي يعالجها القانون وفقا لدستور الدولة، كما يشترط أن يتقدم بالإقتراح من ينيط به الدستور هذه المهمة. و تثور المفاضلة في هذا الشأن بين المقترح الحكومي والإقتراح البرلماني، و قد اختلف الفقه بشأن مزايا و عيوب كل اقتراح إلى غاية الإتفاق على أن الاقتراح المشترك ضرورة لا غنى عنها و السبيل الأمثل لتفادي عيوب إنفراد الحكومة أو البرلمان بهذا الحق. و هكذا فقد نصت دساتير بعض الدول و منها الجزائر على اشتراك السلطتين التنفيذية والتشريعية فيما يخص المبادرة بالقوانين، على أن السيطرة باتت واضحة للسلطة التنفيذية التي تفوقت تدريجيا "نصا و واقعا" على مجال المبادرة لدرجة ذبلت فيها الاقتراحات البرلمانية مقابل ازدهار مستمر للمبادرات الحكومية، مع أن هذا التفوق باتت تبرزه وتفرضه عدة عوامل نلتمس ذكر بعضها كالتالي:

¹ - مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية "القوانين-المراسيم-القرارات الإدارية"، المرجع السابق، ص 25.

- جدية الأفكار المتضمنة في المبادرات المقدمة من الحكومة و عمق دراستها و حسن صياغتها و تماشيها مع السياسة العامة للدولة.

- إنسجامها مع الحدود المرسومة للإمكانيات المالية المتاحة لها.

- إتساع نظرها للجهاز الإداري الذي يعمل لصالحها و الذي يوفر كافة المعلومات مما يجعلها على دراية أكبر بمواضيع مستلزمات المعالجة التشريعية أكثر من غيرها.⁽¹⁾

و إنطلاقا من هذه المعطيات فقد تبث إحتكار السلطة التنفيذية للمبادرة التشريعية في المجال المالي بصفة تكاد مطلقة، مع تسجيل حضورها القوي عبر مختلف مراحل العمل التشريعي و نقصد بذلك خصوصا مناقشة القوانين و تقديم التعديلات اللازمة بشأنها.

و تتضمن المبادرة إيداع نص قانوني لدى البرلمان قصد مناقشته و التصويت عليه، و هي حق للمؤسستين التنفيذية والتشريعية⁽²⁾، غير أن النص المقدم:

- من قبل المؤسسة التنفيذية يسمى مشروع قانون *Projet de loi*

- من قبل المؤسسة التشريعية يسمى إقتراح قانون *Proposition*

و طبقا لدستور 1963 و 1976 فإن المبادرة بالقوانين حق مباشر لرئيس الجمهورية مقارنة بدستور 1989 و 1996 أين تم نقل هذا الحق إلى ريس الحكومة و مع ذلك فبصمات رئيس الجمهورية حاضرة في كل مرة، حيث إشتراط المؤسس الدستوري أن تمر جميع المشاريع على مجلس الوزراء أين تكون الكلمة الأولى و الأخيرة لرئيس الجمهورية الذي يرأس المجلس و يديره و يضبط جدول أعماله، و بالتالي يمكن إعتبار مرور مشاريع القوانين على مجلس الوزراء "ممرًا إجباريًا" حتى تحوز على رضا و موافقة رئيس الجمهورية الذي له من جهة أخرى رفض تلك المشاريع و بالتالي انتهائها قبل أن تبدأ.⁽³⁾

¹ - إبراهيم قاوي، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير جامعة الجزائر، 2002، ص 07.

² - على خلاف نجد بعد الدساتير تمنح حق إقتراح القوانين للبرلمان فقط و لا مجال لتدخل السلطة التنفيذية في هذا الإطار، والنموذج الأمثل لذلك أمريكا التي تستقل فيها السلطة التشريعية مباشرة وظيفتها التشريعية دون اشتراك من السلطة التنفيذية.

³ - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد 04، 2004 ص 23.

أولاً: اقتراح القانون

يتمتع نواب المجلس الشعبي الوطني بحق إقتراح القوانين و فقا للمادة 119 من دستور 1996 التي نصت على " لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائبا. تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني". مع عدم ثبوت هذا الحق لأعضاء مجلس الأمة أي هو حق مقترح للغرفة الأولى دون الثانية مع ثبوت شرط النصاب القانوني.

و بالرجوع إلى مختلف المواد المنظمة لهذا الحق نجد أنه:

- شبه محاصر بعدة قيود شكلية و موضوعية بإمكانها أن تضيق من مجال اقتراحات النواب من قوانين بدرجة كبيرة.

- اشتراط مراعاة الصياغة القانونية مع التبويب والعنونة اللازميتين، زيادة على تحرير النص في شكل مواد قانونية.

- القرار الفصل في قبول اقتراحات القوانين يعود لمكتب المجلس الذي له صلاحية رفضها و بالتالي تصبح كأن لم تودع أصلا.

- اشتراط تقديم الإقتراحات من طرف 20 نائبا على الأقل، و هو ما يشكل عائقا على نشاطات النواب في المجال التشريعي و مكبحا حقيقيا للمجلس.

- وجوب تبليغ الحكومة بالإقتراحات البرلمانية لإبداء رأيها فيها خلال مدة شهرين.

- إمكانية إعتراض الحكومة على أي إقتراح إستنادا إلى المادة 121 من دستور 1996 التي تنص على أنه: " لا يقبل إقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في الفصل الآخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المقترح إنفاقها".

فهذه المادة التي يجمع الباحثون على أنها تجمد نهائيا المبادرة البرلمانية حين يستحيل تقريبا وضع قانون لا تكون له إنعكاسات مالية إذا ما تعلق خاصة بالدولة وتسييرها. و لذا فإن النواب لا يستطيعون المبادرة إلا في الحدود التي تريدها الحكومة، إذ لا يمكن لأي إقتراح بقانون أن يمر إلا إذا غضت الحكومة الطرف عنه.

(1)

¹ - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة. مقال سابق، ص24

ثانيا: مشاريع القوانين

إذا كانت المبادرة بالتشريع حق دستوري يشترك فيه المجلس و الحكومة، غير أن امتيازات مشروع القانون على حساب الإقتراح البرلماني تكاد تقصر هذا الحق القانوني على رئيس الجمهورية عن طريق حكومته، إذ يقدم رئيس الحكومة مشروع القانون باسم الحكومة، وهناك إجراء خاص يتعين إستفائه إذ يتعين أن يدرس مجلس الدولة كل مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء ويكون رأيه استشاريا ، و عموما لا يعلن للعموم، والمفروض أن تنصب دراسة مجلس الدولة على شرعية ونظامية أحكام المشروع محل الدراسة. و يهتم مجلس الدولة على وجه الخصوص في دراسته بالتأكد من أن أحكام المشروع تندرج ضمن المجال المخصص للقانون، و يمكن أن يلفت نظر الحكومة إلى أن بعض أحكام القانون مثلا تندرج ض من المجال التنظيمي، و يمكن أن تتوسع الدراسة أحيانا إلى الملائمة، و ليس هناك في الدستور ما يمنع مجلس الدولة من تجاوز الرأي التقني و الدفاع عن انسجام النظام القانوني⁽¹⁾ مثلا: و جوب تصور لحسن سير الإدارة أو للأخلاقيات الديمقراطية، ولكنه ليس من حقه الحكم على الأسباب السياسية الراهنة، أي هل أخطئت أو أصابت الحكومة في التشريع على هذا النحو.⁽²⁾

يخضع مشروع القانون لمداولة مجلس الوزراء بعد مناقشته في مجلس الحكومة، و بعدها يودعه رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني للتصويت عليه مع إجراءات متتالية سنوضحها وفق مخطط نموذجي يبين مراحل إعداد مشروع قانون لاحقا. و بجانب ما ذكر سابقا من الجوانب الأساسية للإطار القانوني المنظم لحق الإقتراح والمبادرة، فإنه يجب الوقوف على إنفراد أمام امتيازين حاسمين في ترجيح كفة سيطرة الجهاز التنفيذي على مجال المبادرة في التشريع و نقصد بها أولوية مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة في حالة الاستعجال وفقا لأحكام المادة 17 من القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان و بينهما و بين الحكومة تقرر " يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلح على إستعجاله. عندما يصرح بإستعمال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية"، و كذا حضورها لأشغال اللجان البرلمانية و ذلك حينما سمح لأعضاء الحكومة ومثلها حضور أشغال اللجان الدائمة ذلك أن البرلمان يقوم بعمله التشريعي عن طريق لجاه الدائمة التي تضع له التقارير اللازمة حول المشاريع و الإقتراحات بعد دراسة معمقة، وهو يتبع عادة توصيات، و لذلك فإن كل تأثير على

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 غشت 1998، حدد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة(ج.ر العدد 64 المؤرخ في 1998/08/30).

² - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد الثاني، 2004ص11

اللجان يشكل تأثيرا كبيرا على البرلمان نفسه. إذ و بعد إعداد تقرير اللجنة فإنه يعرض على المجلس الشعبي الوطني لإقراره أو لرفضه أو لإحالة على دراسة جديدة من قبل اللجنة المختصة، و في ذات السياق وخاصة عند وجود الاختلاف تسمح المادة 03/34 من القانون العضوي بتوقيف الجلسة وجوبا بناء على طلب ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب إقتراح القانون.⁽¹⁾

و ما تجدر الإشارة إليه هو إحتكار السلطة التنفيذية التشريع في الجانب المالي، إذ باعتبار وزارة المالية هي التي تشرف على الخزينة العمومية فهي التي تتولى مهمة تحضير مشروع الميزانية، فبالرغم من عدم تمتعه بسلطات قانونية أكبر مقارنة بزملائه في الحكومة فإن إعداد مشروع قانون المالية يضمن لوزير المالية هيمنة فعلية خاصة في تقدير و توقع الإيرادات والنفقات، غير أن وزير المالية يخضع قانونا لسلطة رئيس الحكومة الذي يحكم في الملفات المتنازع حولها و من جهة أخرى فإن رئيس الجمهورية يلعب دورا مهما جدا، فهو الذي يتأسس مجلس الوزراء أين تتم المداولة على النص والمصادقة عليه، و هذا ما يعكس الالتزام التضامني لمجمل أعضاء الحكومة.⁽²⁾

أما البرلمان فاختصاصه في هذا الإطار يبقى محصورا في مناقشة قانون المالية وإمكانية تقديم بعض التعديلات بشأن أحكامه وتدابيره ثم التصويت عليه وكذلك الرقابة على تنفيذه من قبل الحكومة مادام أن المادة 121 من دستور 1996 جعلت الإقتراح البرلماني في المجال المالي⁽³⁾ مستحيلا , كيف ذلك ؟ نصت المادة 120 من الدستور "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه... وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر..."، أما المادة 44 من قانون العضوي 99-02 نصت : "يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه . يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه 20يوما. في حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل 08 أيام للبت في شأنه. في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية".

الجدير بالملاحظة انه في إطار تحقيق مبدأي التوازن و التعاون بين المؤسسات التشريعية و التنفيذية، صارت الحكومة مسؤولة سياسيا بموجب المواد: 80-83-84 من دستور 1996 أمام الغرفة الأولى

¹ - إبراهيم قاوي، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص19.

² - إبراهيم قاوي، مرجع أعلاه، ص19.

³ - نصت المادة 122 من دستور 1996 في سياق مجالات التشريع المخصصة للبرلمان في البند 12 "التصويت على ميزانية الدولة".

دون مجلس الأمة على تنفيذ برنامج عملها. يعرض رئيس الحكومة برنامج عمل الحكومة على المجلس الأول، لكي يوافق عليه أو يرفضه و هكذا، يمنح هذا الإجراء للحكومة الدخول في العمل، فبالنتيجة يتمتع المجلس التشريعي برقابة برلمانية مسبقة على عمل الحكومة. و منه جاء القانون المنظم لغرفتي البرلمان و المحدد للعلاقة بينهما و بين الحكومة مطابقا نصا و روحا مع أحكام الدستور متجليا في مضمون القانون العضوي رقم 99-02 الصادر بتاريخ 08/03/1999 و بالتحديد المواد 46 إلى 49.

مع الإشارة أنه تم عقد هذا الاختصاص للمجلس الشعبي الوطني أثناء الفترة التشريعية الثالثة، و تداولت على السلطة حوالي 30 حكومة منذ توطيد الدولة الجزائرية.⁽¹⁾

الحكومات من حيث التصويت على برامجها				التصويت
أ. أويحيى	أ. غزالي	م. حمروش	م. قاصدي	
343	259	288	291	الحاضرون
32	22	02	04	الغائبون
245	254	281	267	المصوتون بنعم
72	05	34	29	المصوتون بـ لا
26	06	35	02	الممتنعون
93	205	95	53	ج. رسمية. رقم
97/04/20	91/06/09	89/10/30	88/12/02	بتاريخ

المصدر: ج: المجلس الشعبي، رقم 08، سنة 1997

مخطط يبين مراحل إعداد مشروع قانون

¹ - عبد الله بو قفة، القانون الدستوري، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص 98.



الفرع الثاني: خطوات إقرار التشريعات (العادية).

من المسلم به أن عملية التشريع تمر بعدة مراحل متتالية ومتتابعة الواحدة تلو الأخرى من إقتراح القوانين إلى مرحلة المناقشة والتصويت لتأتي في الأخير مرحلة الإصدار و النشر.

أولاً: اقتراح القوانين.

تنص المادة 119 من دستور 1996 في فقرتها الثانية على أنه " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائباً" و هو ما أشارت إليه أيضا المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و بهذا فقد منح الدستور لأعضاء البرلمان حق المبادرة باقتراح القوانين، مع جواز الحق لغير المجلس في هذا السياق بالسماح ضمن نفس المادة 119 لرئيس الحكومة بحق المبادرة بالقوانين خلافا على ما كان معمولا به في ظل دستور 1976 حيث كانت المبادرة بمشاريع القوانين من حق رئيس الجمهورية دون سواه و هذا طبقا للمادة 148 منه، أما حاليا فيمكن أن لرئيس الجمهورية تدخل غير مباشر في إقتراح القوانين، و هذا من خلال استقراءنا للمادة 03/119 من الدستور الحالي التي نستكشف من خلالها أنه لا بد من عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، مع العلم أن هذا الأخير يكون تحت رئاسة رئيس الجمهورية. و فرضية القبول او الرفض تبقى معلقة على شروط حسب كل مشروع أو إقتراح قانون، و ذلك بضرورة إرفاق مع كل إقتراح عرض الأسباب مع تحرير نصه في شكل مواد، و أن لا يكون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو إقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ اقل من 12 شهرا، كما لا يقبل أي إقتراح قانون تم رفضه عملا بنص المادة 121 من دستور 1996، مع تحويل الصلاحية المطلقة للحكومة في إمكانية سحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل تصويت المجلس الشعبي الوطني عليها، كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من طرف مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها مع إعلام مجلس الأمة والحكومة بذلك و هذا طبقا لما ورد في أحكام المواد 22-24-25، من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.⁽¹⁾

¹ - جعفري نعيمة، السلطة التشريعية في الأنظمة الوضعية و النظام الإسلامي ، رسالة ماجستير، سعيدة، 2006، ص81.

ثانيا: مرحلة المناقشة والتصويت.

بعد تأكيد سلامة أول خطوة لمرحلة إقتراح القوانين، تبدأ الخطوة الموالية بمرحلة المناقشة والتصويت عليها وذلك بعد وصول مشروعات القوانين إلى المجلس الشعبي الوطني.

المعمول به في النظام الدستوري الجزائري هو أنه بعد أن تتم المناقشة الأولية على مستوى اللجان بإعداد تقرير تفصيلي في اجل لايتعدى (02) شهرين من تاريخ الشروع في دراسته يتم عرض المشاريع أو اقتراحات القوانين مرفقة بتقارير إلى المجلس. و يتم دراسة مشاريع واقتراحات القوانين حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة أو بدون مناقشة الذي يطبق في حالة التصويت على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية و التي يستحيل فيها للمجلس أن يطرأ عليها أي تعديل وفقا لما وضحته أحكام المواد 32-33-37 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

فبالنسبة إلى إجراء التصويت مع المناقشة العامة هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين و يقوم على أساس خطوتين متتاليتين هما: المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة.

و أثناء المناقشة في الجلسة العامة فإن تدخلات تكون حسب الترتيب التسجيلي للنواب مع الاستماع الأولي لممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الإقتراح و مقرر اللجنة المختصة، و تنصب التدخلات على كامل النص كما يقرر المجلس الشعبي الوطني بعد المناقشة إما التصويت على النص بكامله، و إما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله، و ييث أعضاء الغرفة الأولى فيه بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع. و مراعاة لأحكام المادتين 58 و 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإن إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة يكون بناءا إما على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الإقتراح.

و تصح مناقشات المجلس مهما كان عدد النواب الحاضرين لكن لا يصح التصويت إلا بحضور الأغلبية (المادة 71 من النظام الداخلي) و في حالة عدم توافر النصاب القانوني تعقد جلسة ثانية بعد ستة (06) ساعات على الأقل و اثني عشر (12) ساعة على الأكثر، و يكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكون عدد النواب الحاضرين عن طريق الاقتراع السري أو بالاقتراع العام برفع اليد أو الاقتراع العام السري، و يقرر مكتب المجلس بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية أتماط الاقتراع.

و بعد مناقشة مشروع أو إقتراح القانون والتصويت عليه على مستوى الغرفة الأولى تباشر المناقشة على مستوى الغرفة الثانية (مجلس الأمة) على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني أي الغرفة السفلى وفقا للمادة 39 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الموضحة لكيفية تطبيق هذا الإجراء.

ثالثا: مرحلة الإصدار.

باستقراء المادة 126 من دستور 1996 نجدها تقضي بما يلي: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه. غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167 الآتية". و الإصدار حتمية لا بد منها بعد المصادقة على النص التشريعي من طرف مجلس النواب لتأكيد ميلاد قانون جديد، لأن الإصدار يعتبر بمثابة شهادة رئاسية مفادها أن البرلمان سن و وافق على النص التشريعي الصادر في حدود الإجراءات والضوابط الدستورية والقانونية تماشيا مع التشريع المعمول به. و لهذا الغرض يرى الأستاذ "دوجي" بأن: " الإصدار يعد عملا مكتملا للقانون" لأن القانون الذي لم يصدر رغم الموافقة البرلمانية عليه، فلا يلزم المحاكم بتطبيقه ولا الإدارة بتنفيذه ولا المواطن بالتقيد به.⁽¹⁾

إلا أنه يمكن وجود حالات غير مألوفة بعد المصادقة على النص التشريعي من طرف المجلس الشعبي الوطني يعترض فيها رئيس الجمهورية على هذا النص مما يؤدي إلى تعليق النص التشريعي المصادق عليه و إن كان ذلك توقيفا مؤقتا. لذا وجب توضيح هذا الطرح ضمن التساؤل التالي:

ما هو الوضع القانوني لنص تشريعي اعترض عليه رئيس الجمهورية و أقره المجلس؟⁽²⁾

1- الاعتراض على النص:

أقر الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية في حق الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان، وحق الاعتراض هو حق فيتنو توقيفي يمنح للرئيس باعتباره رئيس السلطة التنفيذية المكلف بتنفيذ القوانين و امتياز بهذا الحق لا يعني أنه شريك في العملية التشريعية، أولا لأنه حق تنفيذي و ثانيا لأنه حق توقيفي يمكن للمجلس أن يقضي عليه إذا أقر القانون ثانية بأغلبية ثلثي (3/2) الأعضاء.

2- إصدار النص و نشره:

إن الإصدار يشبه إلى حد كبير الصيغة التنفيذية التي يصغها قلم الكتاب على الأحكام من حيث الإمام بالصورة الإجبارية لوضع هذه الصيغة على كل حكم فإن الإصدار لا يمكن أن يكون إلا إجباريا و

¹ - عبد الله بو قفة، الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 100

² - جعفري نعيمة، المرجع السابق، ص 83.

حتميا لكل قانون و الإصدار يعتبر العمل التنفيذي الأول في حياة القانون بواسطته يتم إعلان المواطنين قصد العمل على تنفيذه و ذلك بإصدار رئيس السلطة التنفيذية لهذا القانون تحقيقا لمبدأ الشرعية والمشروعية.

و قد أوضحت المادة 126 من الدستور الآجال القانونية المخولة لرئيس الجمهورية المحددة ب ثلاثون (30) يوم من تاريخ تسلمه النص التشريعي المصوت عليه قصد إصداره، غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المخولة المجلس الدستوري قبل صدور القانون يوقف هذا الأجل إلى حين فصل المجلس الدستوري فيه، غير أن حق الإصدار إن لم يمارس في وقته المحدد من طرف رئيس الجمهورية من شأنه تعطيل تطبيق النصوص القانونية وذلك إما بتماطل الرئيس عن إصداره أو الإمتناع عن إصداره.

و الملاحظ في التعديل الدستوري لسنة 1996 هو إبقائه على النقص والفراغ القانوني الذي كان في دستور 1989 و الممثل في عدم وجود جزاء على التعسف في إستعمال حق إصدار القانون من طرف رئيس الجمهورية، فغياب هذا الجزاء عن التأخر في إصدار القوانين في الوقت المحدد من قبل الدستور ليس له معنى، خاصة و أنه قد منح للرئيس عدة فرص لإعادة النظر في أي نص قانون، و مثال ذلك المادة 127: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين(30) يوما الموالية لتاريخ إقراره."

و بالإضافة إلى حق الإصدار نجد حق النشر مقرر هو الآخر لرئيس الجمهورية الذي يعتبر عملية مادية لاحقة للإصدار، و هو مرحلة ضرورية يهدف من ورائها إخطار او إشعار الجمهورية بنفاذ القانون و بذلك يصبح القانون معلوما بمجرد نشر محتواه.⁽¹⁾

المطلب الثاني: أشكال القوانين

إن المهام الأصيل للسلطة التشريعية هو سن القوانين وإلى جانب هذه المهمة أو الوظيفة هناك أدوار أخرى تقوم بها هذه المؤسسة التشريعية كالموافقة على المعاهدات وعلى تعديل الدستور، وبصفة جلية وواضحة فإن السلطة التشريعية بإمكانها المصادقة على ثلاثة أنواع من القوانين:

- القوانين العضوية
- القوانين العادية
- القوانين المتعلقة بالشؤون الخارجية (المصادقة على المعاهدات)

¹ - جعفري نعيمة، المرجع السابق، ص 85.

الفرع الأول: القوانين العضوية (الأساسية)

ويطلق عليها بعض من الفقه الدستوري " القوانين الأساسية" وهذه التسمية مظللة لأنها توحي بفهم غير صحيح وغير سليم بطبيعة هذه القوانين، فالقانون الأساسي هو الدستور نفسه وهذا هو الصواب والذي يتبادر إلى الذهن من اصطلاح "الأساسي"، وعليه وجب توضيح مفهوم القوانين العضوية قبل التطرق إليها في النظام السياسي الجزائري.

أولاً: مفهوم القوانين العضوية والأساسية

بما أن الدستور هو الذي يكرس ويجسد ويدلي ويوضح أسس الحكم في الدولة، وبمثابة أنّ القوانين تصدر طبقاً لهذه الأسس، فالملاحظ بأن هناك نوع من القوانين يتواجد في مركز وسط من حيث قوته بين الدستور وبين التشريعات العادية وهو ما يطلق عليه تسمية "القوانين النظامية" وهي القوانين التي تعتبر مكتملة للدستور الذي يمثل قمة الهرم القانوني بسموه على كافة القوانين في الدولة، والذي يجب أن تقتصر مواده على الأصول الكلية التي تتوافر لها صفة الاستقرار والدوام النسبي، وأن لا تتعرض مواده إلى تغييرات متكررة ومستمرة حتى لا يفقد شرعيته ووزنه القانوني للمحافظة على تماسك الأمة. ولهذا فإنّ الدساتير المعاصرة كثيراً ما تكتفي بالمبادئ الكلية وتحيل بالنسبة إلى التفاصيل الخاصة بنظام الحكم هذه الجزئيات إلى قوانين تعتبر مكتملة لأحكام الدستور، ومن هذه القوانين مثلاً: **قوانين الانتخابات، وعضوية المجالس وكيفية إعداد الميزانية....**، على أنّ المعترف به أنه يتعين تحديد ما في صلب الدستور ما هو قانون عضوي (أساسي) مع ترتيبه الإجراءات التي يخضع لها هذا القانون باختلاف ما هو عليه إجراء القانون العادي .

و بمراجعة تاريخ القانون الدستوري يتجلى لنا أن فكرة القوانين العضوية عرفت بفرنسا منذ سنة 1848، فقد نص دستورها الصادر في الفترة نفسها ضمن المادة 115 منه بتكليف الجمعية العامة بمهمة إعداد القوانين العضوية التي يحددها قانون خاص، و من ثم قامت الجمعية الوطنية بإصدار قانونين عضويين أولهما في 1875/08/02 خاص بانتخاب النواب و ثانيهما في 1875/11/30 خاص بانتخاب الشيوخ، و أستمر تطبيق هذه القوانين إلى ما بعد الجمهورية الثالثة و الرابعة المقامة سنة 1946 إلى غاية 1958 مع إبقاء النظر على أن القوانين العضوية بمثابة قوانين منظمة للسلطة العامة و التي وضع الدستور نفسه الأساس في تنظيمها، و لم تكن هذه القوانين العضوية حتى سنة 1958 تتميز في وضعها و إقرارها من البرلمان بوضع خاص أو أغلبية خاصة بل كانت هي والقوانين العادية سواء بسواء إلى غاية صدور دستور

الجمهورية الخامسة الذي كرس مبادئ جديدة و معايير مغايرة في التمييز بين إقرار البرلمان لقوانين عادية و إدخال خصوصيات في الأحكام و الأغلبية في إصدار القوانين العضوية وبالتالي إدراجها في مرتبة أعلى و أرقى من مرتبة القوانين العادية و هكذا أصبحت القوانين العضوية تعرف على أنها تلك القوانين التي تصدر لتنظيم مجالات معينة طبقا لأوضاع مغايرة لوضع القانون العادي.

ثانيا: وضعية القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري.

إعتمد المؤسس الدستوري الجزائري نظرية القوانين العضوية على منوال المؤسس الفرنسي، حيث نصت المادة 123 من الدستور الحالي بقولها " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء، و التنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بالقوانين المالية.
- القانون المتعلق بالأمن الوطني.

تم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب و بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة.

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

و لقد إلتمس المؤسس الدستوري إجراءات خاصة سواء بما يتعلق بنسبة التصويت أو بمراقبة دستورية القوانين العضوية، و بالتالي فقد ميزها عن غيرها من القوانين، كما يتجلى ذلك مستخلص المادة 123 من الدستور الحالي بفقرتيها الاخرتين من حيث المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للنواب و بثلاثة أرباع (4/3) أعضاء المجلس مع إجبارية خضوعها لمراقبة المجلس الدستوري قبل صدوره النهائي، خلافا لما هو عليه إجراء التصويت للقانون العادي الذي لا يشترط فيه إلا التصويت بالأغلبية العادية من طرف المجلس الشعبي

الوطني و بثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة في حين لا يخض لمراقبة المجلس الدستوري الإجبارية، باستثناء⁽¹⁾ ما إذا أخطره رئيس الجمهورية بذلك أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة سواء قبل صدور النص أو بعده طبقا لما ورد في أحكام المادتين 165 القائلة: " يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات و القوانين، و التنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية. ييدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.

كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة" و كذا المادة 166 بقولها: " خطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري"

الفرع الثاني: القوانين العادية و المعاهدات.

أولا: القوانين العادية.

يقصد بالتشريع العادي، مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تضعها السلطة التشريعية في الدولة في حدود إختصاصها المبين في الدستور. و قد بين الدستور الجزائري الحالي في المادة 122 المجالات التي يشرع فيها البرلمان بتشريع عادي⁽²⁾.

و يلاحظ أن مجالات التشريع بموجب التشريع العادي أوسع بكثير من مجال التشريعي بالتشريع العضوي، إذ أوصلتنا المادة 122 من الدستور المذكورة سلفا إلى ثلاثين (30) مجالا. و التشريع العادي لا يخرج دائما في صورة واحدة، فقد يخرج في صورة نصوص تنظم مسائل محدودة، كالتشريع المنظم لمهنة المحاماة أو الطب أو التشريع المنظم للجامعات، و قد يخرج مجمعا تجميعا علميا

¹ - د. نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري و الضمانات الدستورية للحقوق و الحريات العامة دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجيلالي الياصب سيدي بلعباس، 2002، ص 107.

² - محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية-الوجيز في نظرية القانون- دار هومة، سنة 2003، ص 141.

منطقيا يضم في وثيقة رسمية القواعد القانونية الخاصة بفرع معين من فروع القانون، بعد تبويبها و تنسيقها و رفع ما قد يكون بينها من تضارب و تعارض. و يطلق على هذه الوثيقة الرسمية إسم "التقنين"
"code" كالتقنين المدني و التقنين التجاري و غيرهما.

و الأصل أن السلطة التشريعية هي التي ينعقد لها إختصاص سن هذا التشريع، غير أنه قد تحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في وضعه إستثناءا، و ذلك بإعطاء لرئيس الجمهورية أو لريس الحكومة من حق إقتراح مشروعات التشريعات، أو بما تعطيه الدساتير لرئيس الجمهورية من حق التصديق أو الإعتراض عليها. كما أن رئيس الجمهورية هو الذي يقوم بإصدار التشريعات قبل نشرها في الجريدة الرسمية للدولة. على كل حال فإن هناك ظروفًا خاصة تجعل السلطة التنفيذية-طبقا لبعض الدساتير-تحل محل السلطة التشريعية في سنه عن طريق المراسيم التشريعية *décrets-lois* في عدة حالات هي:
حالة الضرورة، حالة التفويض، الحالة الإستثنائية و حالة الإستعجال.

و لكل من هذه الحالات شروط خاصة بها⁽¹⁾

○ حالة الضرورة: يلزم لكي يباشر رئيس الجمهورية حق سن تشريع الضرورة توافر الشروط الآتية:

- وجود حالة ضرورة تستدعي إصدار التشريع دون تأخير.

- طوء حالة الضرورة في غيبة السلطة التشريعية.

- وجوب عرض رئيس الجمهورية تشريع الضرورة الذي أصدره على السلطة التشريعية لإقراره.

- عدم مخالفة تشريع الضرورة للدستور.

○ أما بالنسبة للحالة الثانية و هي حالة التعويض و التي وجدت على أساس أنه قد تحتاج بعض

التشريعات إلى شيء من الدقة في صياغتها أو السرعة في إنجازها أو السرية في سنها، مما لا يتوافر

للسلطة التشريعية⁽²⁾، كما هي الحال بالنسبة إلى التشريعات الخاصة بفرض رسوم أو ضرائب، حيث

تقضي المصلحة الوطنية بكتمان مضمونها قبل إعلانها لمنع التهرب منها. ففي هذه الحالة تحل السلطة

التنفيذية محل السلطة التشريعية بناء على تفويض منها في سن هذه التشريعات مع توفر شروط أربعة

يقوم عليها جانبها و شرط بديهي خامس، و هي كالتالي:

- وجود ضرورة ملحة.

- منح التفويض بأغلبية خاصة.

- تقيد تشريع التفويض بمدة محددة و بموضوعات معينة.

¹ - محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية-الوجيز في نظرية القانون-دار هومة، سنة 2003، ص 145.

² - محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، المرجع السابق، ص 147.

- عرض تشريع التفويض على المجلس النيابي لإقرارها.

- عدم مخالفة تشريع التفويض للدستور.

○ و فيما يخص الحالة الثالثة و هي الحالة الإستثنائية فقد نصت المادة 04/124 من الدستور الحالي

على أنه "يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة

93 من الدستور". و منه فيحق لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر لها قوة التشريع العادي، و يثبت له

هذا الحق رغم وجود السلطة التشريعية (المادة 93) من الدستور، و ذلك متى تحققت الشروط الآتية:

- وجود خطر محقق يهدد البلاد (المادة 01/93).

- وجوب استشارة جهات معينة (المادة 02/93).

- وجوب إجتماع البرلمان (المادة 04/93).

- وجوب مراعاة الشروط السابقة عند انتهاء الحالة الاستثنائية (المادة 05/93).

○ إضافة إلى الحالة الرابعة و هي حالة الاستعجال، و التي تقضي فيها المادة 07/120 و 08 من

دستور 96 ما يلي: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها (75) يوم من تاريخ

إيداعه طبقا للفقرات السابقة. و في حالة عدم المصادقة عليه في الآجال المحددة

سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"، و ذلك مع تحقق الشروط التالية:

- طرح مشروع التشريع على السلطة التشريعية للمصادقة عليه.

- عدم بث السلطة التشريعية في هذا المشروع في المدة المحددة لذلك.

- ثبوت الصفة الإستعجالية للمشروع في نظر السلطة التنفيذية.

ثانيا: المعاهدات.

إذا رجعنا عهد الأحادية البرلمانية و ميزة تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية فيما سبق، و

باستقراءنا للمادة 159 من دستور 1976 نجد بأن المؤسس الدستوري الجزائري أعطى للمعاهدات الدولية

التي صادق عليها رئيس الجمهورية بنفس قوة القانون و قد عرف مجال إبرام المعاهدات في عهد دستور

1963 و خلال فترة حكمية لم تتعدى السنتين، أي تحديدا من 1963/09/23 إلى 1965/06/18،

أن رئيس الجمهورية "بن بلة" صادق على (41) معاهدة دولية حسب ما هو منشور في الجريدة الرسمية⁽¹⁾

بينما في ظل دستور 1989 من خلال المادة 123 و التعديل الدستوري لسنة 1996 من

خلال المادة 132 " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص

¹ - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص74.

عليها في الدستور، تسمو على القانون" مما يستشف أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تسمو على القانون و بذلك يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد جعل المعاهدات المصادق عليها من طرف الرئيس في مرتبة وسطى بين الدستور والقانون في هرم القانون الجزائري.⁽¹⁾

المطلب الثالث: تدخل رئيس الجمهورية في التشريع.

الفرع الأول: إصدار التشريع.

يصدر رئيس الجمهورية القوانين العضوية و القوانين، و يشرع بأوامر.

أولاً: القوانين العضوية.

يقر البرلمان القانون و يصدره رئيس الجمهورية في أجل 30 يوم ابتداء من تاريخ تسلمه إياه و ذلك عملاً بأحكام المادة 126 الفقرة الأولى من الدستور "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل 30 يوماً، ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه" و كذلك: الفقرة الأخيرة من المادة 123 "يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره"، بالإضافة إلى المادة 02/165 "ييدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية رأيه وجوباً في دستور القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان" يتجسد مما سبق في ذكر صاحب الإصدار و هو رئيس الجمهورية بعد كتابة العنوان الكامل بالعبرة الآتية⁽²⁾:

¹ - جعفري نعيمة، المرجع السابق، ص 90.

² - مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، مرجع سابق، ص 218.

- إن رئيس الجمهورية.
- بناء على الدستور، لا سيما المادة 122 و 126 و 127 و...منه،
- بمقتضى.....،
- و بمقتضى.....،
- و بمقتضى.....،
- و بعد رأي مجلس الدولة،
- وبعد مصادقة البرلمان،
- و بعد الأخذ برأي المجلس الدستوري،
- يصدر القانون الآتي نصه،

ثانيا: القوانين:

يقر البرلمان القانون و يصدره رئيس الجمهورية في اجل أقصاه 30 يوما إبتداء من تاريخ تسلمه إياه، و ذلك عملا بأحكام المادة 126 الفقرة الأولى من الدستور " يصدر رئيس الجمهورية القانون في اجل 30 يوما، من تاريخ تسلمه إياه".

يتجسد مما سبق في ذكر صاحب الإصدار هو رئيس الجمهورية بعد كتابة العنوان الكامل بالعبارة

الآتية⁽¹⁾:

¹ - مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، مرجع سابق، ص 219 .

	- إن رئيس الجمهورية،
	- بناء على الدستور لا سيما المادتان 122 و 126 و 123 و ... منه،
المقتضيات	- بمقتضى.....،
	- و بمقتضى.....،
	- و بمقتضى.....،
عند الإقتضاء	و بعد رأي مجلس الدولة،
	و بعد مصادقة البرلمان،
	و بعد الأخذ برأي المجلس الدستوري،
	يصدر القانون الآتي نصه

الفرع الثاني: التشريع بأوامر.

عملا بأحكام المادة 124 من دستور 1996: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

يتجسد اختصاص رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر في ذكر السلطة المؤهلة بكتابة العبارة الآتية، بعد العنوان الكامل⁽¹⁾

¹ - مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، مرجع سابق، ص 220

	- إن رئيس الجمهورية،
	- بناء على الدستور لا سيما المادتان 122 و 126 و 123 و ... منه،
المقتضيات	- بمقتضى.....،
	- و بمقتضى.....،
	- و بمقتضى.....،
عند الإقتضاء	و بعد رأ [مجلس الدولة،
	و بعد مصادقة البرلمان،
	و بعد الأخذ برأي المجلس الدستوري،
	يصدر القانون الآتي نصه

وبالإضافة إلى تأهيل الدستور والقانون لرئيس الجمهورية وحده، دون سواه، إصدار النصوص التشريعية المذكورة سابقا، فهو يؤهله كذلك إلى إتخاذ نصوص تنظيمية مجسدة في مراسيم رئاسية، بحيث يتخذ رئيس الجمهورية وحده دون سواه، المراسيم الرئاسية وذلك عملا بأحكام المادتين الآتيتين 77 و 01/125 من الدستور:

المادة 77: "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة الى السلطات التي تخولها اياه صراحة احكام اخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية:

- 1- هو القائد الاعلى للقوات المسلحة للجمهورية،
- 2- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني،
- 3- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها،
- 4- يرأس مجلس الوزراء،
- 5- يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه،
- 6- يوقع المراسيم الرئاسية،
- 7- له حق اصدار العفو حق تخفيض العقوبات او استبدالها،
- 8- يمكن ان يستشير الشعب في كل قضية ذات اهمية وطنية عن طريق الاستفتاء،
- 9- يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها".

المادة 01/125: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ". يتجسد هذا الاختصاص في ذكر السلطة المؤهلة باتخاذ المراسيم الرئاسية، بكتابة العبارة الآتية بعد العنوان

الكامل:

- إن رئيس الجمهورية،
- بناء على الدستور لا سيما المادتان 6-77 و 125 (الفقرة الأولى) منه،
- بمقتضى.....،
- و بمقتضى.....،
- و بمقتضى.....،
- و بعد الإستماع إلى مجلس الوزراء،
- يصدر الأمر الآتي نصه

وللتوضيح عن بعض الامور الشائكة والتي يجهلها البعض او يتحاشى النظر إليها او يستصغر أهميتها ومدى تأثيرها فالمعمول به " نصا و واقعا أن ميلاد كل قانون عضوي او قانون أو أوامر او مراسيم ... ليس هو التاريخ الذي انشأت فيه و إنما هو التاريخ الذي صدرت فيه ضمن الجريدة الرسمية ، إلا أنه في بعض الحالات ترد نصوص معيبة، و تتلخص العيوب التي يمكن أن تشوب النص في ثلاث وهي الخطأ والغموض و التعارض.

- الخطأ: قد يتخذ الخطأ إحدى الصورتين:

الأولى: ذكر لفظ مكان لفظ آخر.

الثانية : سكوت أي عدم ذكر لفظ كان يجب أن يذكر و قد يكون هذا اللفظ حرف عطف كالواو " و " او فعل أو اسم أو حرف جر..... إلخ
في حالة الخطأ المادي يتدخل المشرع لتصحيحه بواسطة استدراك ينشر في الجريدة التي نشر فيها النص المعيب ذاته و له أثر رجعي.

يختلف الإستدراك عن التعديل الذي يقوم بإضافات أو تغيرات في روح النص، تسمى في لغة القانون "بالتعديل و التتميم".

مثال في الإستدراك:

ورد في الجريدة الرسمية العدد 02 المؤرخ في 15 ذي الحجة عام 1426 الموافق 15 يناير سنة

2006 مايلي:

قانون رقم 05-16 المؤرخ في 25 ذي الحجة عام 1426 الموافق 31 ديسمبر سنة 2005
يتضمن قانون المالية 2006 (استدراك)

الجريدة الرسمية العدد 85 الصادر بتاريخ 29 ذي القعدة عام 1426 الموافق 31 ديسمبر سنة
2005

- 1- الصفحة 7- المادة 18-السطر 02:
- بدلا من:.....تخفيض نسبة 20%
- يقرأ:.....تخفيض نسبة 25%

- 2- الصفحة 16-المادة 47-السطر الأول:
- بدلا من:.....08 ديسمبر سنة 2003..."
- يقرأ:.....28 ديسمبر سنة 2003...
(الباقي بدون تغيير)

إن الاستدراك يرمي إلى إعادة المعنى الأصلي للنص الذي نشر بخطأ مادي بينما كان صحيحا في الأصل حين أمضي. لا يتطلب الاستدراك اتخاذ نص جديد بل يتخلص هذه الإجراء في عملية بسيطة تهدف إلى تصحيح أخطاء مادته قام بها الناشر و هو ما يختلف جوهريا عن التعديل الذي يخضع لنفس الإجراءات التي أدت إلى اتخاذ النص ذاته⁽¹⁾

الفرع الثالث: مدى سلطة السلطة التشريعية في حق الاعتراض.

إشترطت المادة 124 من الدستور موافقة البرلمان بعرفتيه على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية لكن بدون أن تحدد الشكل الذي تتخذه الموافقة، و لا هامش الحركة التي يمتلكها البرلمان عند مراقبته لها، و عليه يرى البعض أن موافقة البرلمان من المتصور أن تأخذ أحد الأسلوبين :

- **الأسلوب الأول** : أن يتولى البرلمان سن نص تشريعي يضمه الأحكام التي تضمنها الأمر كما وردة فيه أو معدلة بالشكل الذي يراه البرلمان ملائما، فان تمت الموافقة بهذا الشكل فان الأمر التشريعي يعتبر منتهيا من وقت صدور النص التشريعي الجديد، و يعبر هذا الأسلوب عن استرداد البرلمان لوظيفته التشريعية أكثر من تعبيره عن وظيفته الرقابية.

¹ - مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، مرجع سابق، ص 263-264

○ **الأسلوب الثاني:** أن يقتصر دور البرلمان على إقرار الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية. و من تم فإن الموافقة بهذا الشكل لا تؤثر في الطبيعة القانونية للأوامر التي تستمر في البقاء مع احتفاظها بطابعها الإداري، فالموافقة هنا هي بمثابة تعبير عن سلامة الأوامر وقت اتخاذها و بالتالي استمرار نفاذها في المستقبل. فالبرلمان يمارس دورا رقابيا و ليس تشريعيا.

و منه يرى الدكتور " نصر الدين بن طيفور " انه في ظل غياب نص دستوري بين الأسلوبين الذي يعتمده البرلمان الجزائري في مراقبته للأوامر، جاءت المادة 38 من القانون العضوي 99-02 لتبين بشكل جلي تبني المؤسس الجزائري لأسلوب الثاني وفقا للفقرة الأخير لنص المادة "يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة" و في ظل غياب نص دستوري يحضّر على البرلمان تعديل الأوامر عند عرضها عليه، فإنه لا القانون العضوي و لا النظم الداخلية لغرفتي البرلمان تحول دون إمكانية قيامه بتلك المهمة لأن هذه القوانين هو الذي يضعها و هو الذي قيد نفسه بها، فمخالفتها لها يعد بمثابة تعديل لها، أما إذا قرر الدستور ذلك الحكم فلا مناص كما يقول "سليمان الطماوي" من النزول على إرادته بإعتبار أن السلطات الثلاث تمارس سلطاتها وفق أحكامه.

و حول أثر الرفض على الأمر ذهب "الدكتور بن طيفور" إلى أنه: "مر بنا أن دستور 1976 اوجب عرض الأوامر على موافقة المجلس الشعبي الوطني و بما أنه لم يستعمل أي عبارة تنفيذ إمكانية رفض المجلس لتلك الأوامر، و لم يشر إلى الآثار التي يمكن أن تترتب إن حصل و كان تمت رفض، فقد ذهب سعيد بو الشعير كما رأينا إلى إنكار حق المجلس في الرفض . و الواقع أنه لا يمكننا التسليم بهذا الرأي لأنه في اعتقادنا يتعارض و الغاية التي من أجلها أوجب الدستور عرضها على البرلمان".⁽¹⁾

فوجب العرض ليس له من دلالة سوى إعطاء الأصيل الذي هو البرلمان إمكانية مراقبة ما اتخذ في غيابه من أحكام تندرج أصلا في الميدان المحجوز له دستوريا. و المسلم به أن سلطة المراقبة تمكن صاحبها على الأقل من حقين: إما إقرار أعمال التي اتخذها النائب أو رفضها. و يرى " سعيد بو الشعير " في هذا الشأن بأن رئيس الجمهورية عند تشريعه بأوامر وقت غياب المجلس الشعبي الوطني إنما يباشر ذلك بإعتباره صاحب اختصاص أصيل و ليس مفوض فيه يستمدده مباشرة من الدستور، و منه يطرح السؤال عن الغرض من إلزامه بعرضه على المجلس في أول دورة مقبلة؟ فإن كان كما قال " سعيد بو الشعير " مجرد إخطار النواب فقط، فما الذي منع المؤسس الدستوري من استعمال كلمة إخطار بدل موافقة؟

¹ - أحمد بومدين، التشريع بأوامر، رسالة ماجستير، جامعة مولاي الطاهر سعيدة، ص174.

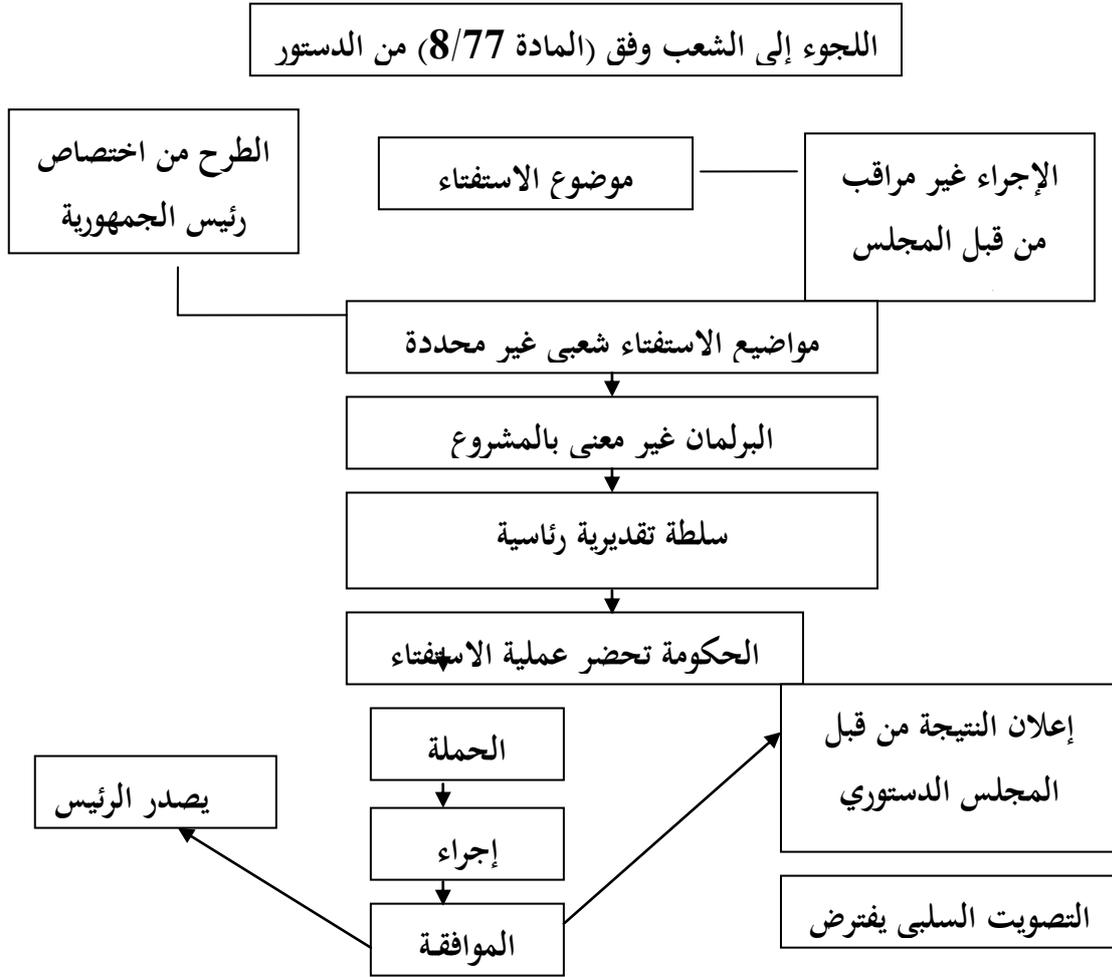
إن كلمة الإخطار بمعنى الإعلان أو الإطلاع و يكون عادة فور وقوع حدث أو القيام بعمل معين يستوجب إطلاع جهة معينة به، بينما في حال الأوامر التشريعية فإنها لا تعرض على البرلمان إلا بعد مدة طويلة بحيث تكون قد نفذت أحكامها و عمل بها المخاطبون و ليس النواب فحسب، فما الحاجة إلى إطلاعهم عليها إن لم يكن بغرض المراقبة التي تعطيهم الحق في رفضها. و بناء على ذلك لا يرى مانعا من قيام المجلس الشعبي الوطني برفض الأوامر إن قدر ان رئيس الجمهورية قد تعسف في اتخاذها. و مراعاة بأحكام المادة 03/124 من دستور 1996 التي جاءت محافظة على نفس عبارات المادة 153 من دستور 1976 بنصها " تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان". الملاحظ في هذا الحكم أنه لم يبين النطاق الزمني للإلغاء، فهل يسري على المستقبل فحسب فتتوقف عندئذ الأوامر عن إنتاج آثارها من يوم صدور قرار المجلس بعدم الموافقة، أم ينسحب إلى الماضي و يؤدي بالتالي إلى زوالها و زوال كل ما نتاج من آثار. و في ظل غياب حالات تطبيقية في الجزائر و كذا اجتهادات قضائية تكشف النقاب عن نطاق الإلغاء، يمكن الاعتماد في الجزائر لتفسير كلمة الإلغاء الواردة في المادة 124، على أن الحل المتوصل إليه و الذي يقضي بتجريد تلك الأعمال مما كان لها من قوة قانونية في حال رفض البرلمان الموافقة عليها واستحالتها إلى مجرد قراراتها إدارية تخضع لرقابة القضاء، و حتى لو أعتبر أن الأوامر أعمالا تشريعية من يوم صدورها فإن المسلم به أن البرلمان عندما يلغي تشريعا قائما سواء كان مشروعا أو غير مشروع، فإن ذلك الإلغاء يسري في المستقبل فقط و لا يمكن أن يكون له أثر رجعي إلا إذا نص الدستور على ذلك.⁽¹⁾

وما ينبغي الإشارة إليه ومن نافلة القول، أنه في حالة الخلاف الناشب بين رئيس الجمهورية و الغرفة الأولى و الحكومة-حق الحل الرئاسي- وهو أخطر الأسلحة على البرلمان على الإطلاق، "ويعني إنهاء الحكومة لمهام المجلس التشريعي قبل الميعاد الدستوري، وذلك تحت ذريعة تحكيم الشعب في نزاع بين الحكومة و المجلس، ولضمان حماية الرئيس لتوجهات الحكومة و الدفاع عن سياستها، أو لأجل إدخال تعديلات جوهرية في نظام الحكم أو إيجاد أغلبية برلمانية "⁽²⁾.
كما جعل مخرج قانوني يستعمله الرئيس كأداة للفلت من معارضة البرلمان لما يريد تمريره، من منطلق أن السيادة للشعب بحق الإستفتاء الشعبي في أمر هام.

مخطط يوضح اللجوء المباشر إلى الشعب في النظام السياسي الجزائري

¹ - أحمد بومدين، التشريع بأوامر، المرجع السابق، ص 175.

² - محمد سليمان الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري -دراسة مقارنة- دار الفكر العربي، القاهرة سنة 1988 ص 620.



بناء على (المادة 8/77) يقوم رئيس الجمهورية بعرض ما يشاء على الهيئة الناخبة لأن النص جاء عاماً، أي لم يحصر المواضيع التي تفترض أن يرجع بخصوصها الرئيس إلى هيئة الناخبين، كما أن المشروع غير مراقب من قبل المجلس الدستوري⁽¹⁾.

¹ - عبد الله بو قفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص 206.

المبحث الثالث: وظائف أخرى للسلطة التشريعية.

للسلطة التشريعية وظائف متعددة و معتبرة لا تقل أهمية عن الوظيفة الأساسية أو الأصلية لها المتمثلة في سن القوانين، بل تتعداها إلى مجالات متفرقة و حساسة، كالوظيفة المالية والوظيفة شبه قضائية للبرلمان و الوظيفة السياسية.

و لمعرفة هاته الوظائف بشكل جلي و واضح سيتم التطرق لها كل على حد في ثلاث مطالب.

المطلب الأول: الوظيفة المالية.

تعتبر الوظيفة المالية أيضا من أهم الوظائف التي يختص بها البرلمان باعتبار أنها مستمدة في طريقة إنشائها من قاعدة لا ضريبة بدون تمثيل و المؤكدة على ارتباط البرلمان بها، فنص حق البرلمان في مراقبة السلطة التنفيذية في كيفية تحصيل الأموال و صرفها و ذلك بإقرار الميزانية و مراقبة الحساب الختامي لها و حتى يتأكد للبرلمان من أن الحكومة قامت بتنفيذ الميزانية الموفق عليها وفقا لما كان مقرر له و على أحسن حال. فما مدى صلاحيات البرلمان الجزائري في المجال المالي؟.

إن البرلمان الجزائري و إن كان يملك الولاية العامة، وهذا ما نستشفه من خلال المادة 122 من دستور 1996 ضمن فقراته 12-13-14-15، في هذه المجالات عن طريق إصدار قوانين بذلك غير أن دور البرلمان في مجال الميزانية العامة للدولة التي تبرمجها الحكومة يقتصر على التصويت و المصادقة عليها فقط، وهذا ما وضحته كل من المادة 149 من دستور 1976 و المادتان 13/155 من دستور 1989 و هو الوضع نفسه حتى بعد التعديل الدستوري ل 1996 وفقا لمضمون المادة 12/122 بقولها "...التصويت على ميزانية الدولة..." و بناء على ذلك فكيف يتم المصادقة على قانون المالية في الجزائر؟ و هل يملك البرلمان وحده سلطة إقرار قانون المالية؟⁽¹⁾

بالرجوع إلى دور البرلمان في المصادقة فقد حدد دستور 1996 عن المادة 120 منه الأجل الزمني اللازم لعملية المصادقة والتي ضبطها في مهلة 75 يوما بنصها "...يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه طبقا للنفقات السابقة..." و قد تكفل القانون

¹ - جعفري نعيمة، المرجع السابق، ص 107.

العضوي المنظم للعلاقة بين الغرفتين و بينهما و بين الحكومة بتفصيل هذه المهلة الزمنية و تقسيمها بين الغرفتين، حيث جاء في نص المادة 144 منه يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة 75 من تاريخ إيداعه طبقاً لأحكام المادة 120 المذكورة أعلاه.

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعه.

يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه 20 يوماً و في حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة متساوية الأعضاء أجل 8 أيام للبحث في شأنه. و يستنتج من نص هذه المادة أن الغرفة الأولى تأخذ حصة الأسد من الفترة المحددة إذ لها قرابة ثلثي المهلة لمناقشة قانون المالية و التصويت عليه (47 يوماً)، وهذا مقارنة مع الغرفة التي لها مهلة أقل من نصف الفترة الممنوحة للغرفة الثانية (20 يوماً)، وهذا ما يتماشى مع الدور المنوط بكل غرفة حيث أن مجلس الأمة ليس له إمكانية تقديم تعديلات على المشاريع المقدمة عكس المجلس الشعبي الوطني، زيادة على التفوق العددي لأعضاء هذا الأخير.

هذا و قد احتاط المشرع لإمكانية الخلاف بين الغرفتين فمنح ثمانية (08) أيام للجنة متساوية الأعضاء لتجاوز و البحث في شأنه.

لكن باستقراء الفقرة الأخيرة من المادة 120 من دستور 1996 التي تنص على أنه " و في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"، نجد بأن رئيس الجمهورية يمكن له أن يجتاز إرادة البرلمان بكاملها و يصدر مشروع القانون بأمر في حالة عدم المصادق عليه من قبل البرلمان، أي أن خيار السلطة التشريعية برفض مشروع قانون المالية وعدم المصادقة عليه يصبح بلا معنى مادام رئيس الجمهورية سيصدره بأمر و تباشر حكومته فور ذلك تنفيذه.⁽¹⁾

¹ - نصر الدين معمري، مقال سابق، ص 26-27

المطلب الثاني: الوظيفة شبه القضائية.

إضافة إلى ما تم ذكره سابقا في مجالات اختصاص البرلمان هناك بعض المسائل الداخلية يتمتع بها هذا الأخير ضمن الوظيفة شبه القضائية كالفصل في مدى صحة عضوية النواب و الترشيح إلى حتمية إسقاطها في بعض الأحيان إذا ما تم توفر شروط معينة نص عليها القانون تعد بمثابة حالة للتناهي، و الجدير بالإشارة هو أن النصوص المنظمة لهذه الوظيفة لا تخضع لرقابة القاضي لكونها دستورية لا تراقب صحتها إلا من قبل البرلمان الذي يتصرف كسلطة قضائية في هذه المسائل. و عليه فما المقصود بالفصل في صحة العضوية؟ و ما المقصود بإسقاطها؟.

1- المقصود بالفصل في صحة العضوية: يقصد بها فحص الوضع القانوني للنائب منذ تقديمه لطلب الترشيح إلى غاية بروز نتائج الانتخابات مما يستوجب قبل الإقدام على التنصيب الرسمي و النهائي التأكد من توافر شروط الترشيح في العضو من جهة، و من جهة أخرى معاينة مدى صحة وسلامة إجراءات عملية الانتخابات المعبرة عن إرادة هيئة الناخبين دون أية شوائب أو ضغوطات من أي جهة كانت، و أن تكون نتيجة الانتخابات الأتي تم التصريح بها معبرة عن الحقيقة ومطابقة للقانون، فإذا ما تأكدت سلامة هذه الأمور فإن عضوية النائب تكون صحيحة أما في الحالة العكسية فتكون نتيجتها البطلان إذا تعلق الأمر بالمرحلة السابقة على انتخاب العضو، أما إذا فقد النائب أحد شروط العضوية بعد إعلان انتخابه فإن الجزء المترتب يكون بإسقاط عضويتها.

2- طريقة الفصل في صحة العضوية: إذا ما رجعنا نص المادة 104 من الدستور في قولها "إثبات عضوية النواب و أعضاء مجلس الأمة من اختصاص من غرفة على حد" كما بينت بشكل جلي و واضح كل من المادتين 03 و 04 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و النظام الداخلي لمجلس الأمة على الترتيب للتأكيد على هذه الوظيفة، و ذلك بأن يتولى البرلمان بغرفتيه السفلى والعليا على حسب الحالة تشكيل لجنة إثبات العضوية التي تتكون من 20 عضوا على حسب التمثيل النسبي، حيث تتولى كل غرفة إثبات عضوية أعضائها طبقا لإعلان المجلس الدستوري و المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة وفق مراعاة ما قد يتخذه المجلس الدستوري لاحقا من قرارات إلغاء انتخاب أو إعادة النظر في نتائج. و يعرض تقرير لجنة إثبات العضوية على كل غرفة على حسب الحالة المشار إليها للمصادقة عليه لتحل هذه اللجنة بمجرد المصادقة على تقريرها.⁽¹⁾

¹ - جعفري نعيمة، السلطة التشريعية في الأنظمة الوضعية والنظام الإسلامي، مرجع سابق، ص113.

أما بخصوص إسقاط العضوية فيقوم على حالتين، أولهما فقدان العضو أحد شروط العضوية المنصوص عليها قانونا بعد إنتخابه لأنه لو كان قد فقدتها يوم الانتخاب أو قبل ذلك لا أصبحت المسألة المطروحة تتعلق بإبطال العضوية لا بإسقاطها، والحالة الثانية قرار تأديبي يصدر ضد العضو لأفعال ارتكبها. ويستشف وفقا لما جاء في أحكام المادة 106 من دستور 1996 على أن كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية إنتخابه أو يفقدها يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية، ويقرر في هذا الشأن المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة هذا السقوط بأغلبية أعضائهما، إضافة إلى ما تمت الإشارة إليه جاءت المادة 107 من دستور نفسه بإعطاء توضيح آخر في إمكانية تجريد النائب أو العضو من الصفة النيابية إذا إقترف فعل يخل بشرف مهمته بقولها "النائب أو عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه الذين يمكن تجريده من مهمته النيابية إن اقترف فعلا يخل بشرف مهمته"، و إن كان مجلس الأمة يقتصر دوره كأصل عام في مجال التشريع على التصويت على مشاريع القوانين التي يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني دون أن يكون له الحق في اقتراحها يرى البعض أن مجلس الأمة يهيمن و يسيطر على المجلس الشعبي الوطني باعتراضه على القوانين البرلمانية إذا ما رأى ذلك مما يفتح الباب لتدخل الحكومة بسحب قانون المالية كما رأينا سابقا وإصداره بمرسوم رئاسي أو التخلي عن النص التشريعي محل الخلاف، الأمر الذي يشكل تهديدا صارخا على اختصاص المجلس المنتخب الذي يتمتع بسلطة التعبير عن صاحب السيادة (الشعب) و بالتالي يمنح ذلك توفيقا للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية (البرلمان) إذ الهدف من إعتقاد ثنائية المجلس يتلخص في النيل من وحدة السلطة التشريعية تحت ستار تمكين الكفاءات و استقرار المؤسسات الدستورية وذلك بالنظر إلى الدور الذي يلعبه مجلس الأمة.

المطلب الثالث: الوظيفة السياسية.

يأخذ مجال هذه الوظيفة شكلان أو وجهان مختلفان بحسب منظار الرؤية أو العمل المرتقب اعتماداه كالتالي:

الفرع الأول: الأعمال السياسية

إن وظيفة السياسة قد تتخذ عدة صور، ففي ظل دستور 1976 كانت تجسد الوظيفة التشريعية و وحدة قيادة الدولة و الحزب بمعنى أحادية التفكير و العمل فالنائب كان إمتداد حيوي للدعاية الحزبية في قبة البرلمان بسنه قوانين تنسجم مع الإيديولوجية المتعارف عليها في كل مرحلة عاشها النظام السياسي في الجزائر.

أما في ظل دستور 1989 ثم إلتماسها في مجالات المراقبة المخولة للمجلس نظرا للطابع التعددي وفقا لما جاءت به المواد 150-151-152 من دستور 89، كالرقابة على إستعمال الإعتمادات الحكومية أو إمكانية إنشاء لجان التحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، أو في ظروف استخدام الوسائل العادية و الأموال العمومية و تسييرها، مع إمكانية سرد الإختصاص السياسي ضمن بعض الممارسات كالتالي:

- إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني قبل تقرير رئيس الجمهورية لحالة الطوارئ أو الحصار.
- اجتماع المجلس الشعبي الوطني وجوبا عند تقرير الحالة الإستثنائية و حالة الحرب.
- عدم جواز تمديد الحالة الظرفية أو الحصار إلا بعد موافقة م.ش.و.

و في دستور 1963 لا ننسى أن رئيس المجلس الشعبي الوطني هو الشخصية الثانية للدولة (المادة 34) إلا أن ذلك الدستور لم يدم إلا 23 يوما نظرا لاستعمال المادة 59 مما عرقل تطبيقه مع استحالة بروز الشخصية الثانية في المجال السياسي. (1)

أما في ظل دستور 1996 المعدل لدستور 1989 فتوافق معه مع بعض الإصلاحات النسبية تجسدت مثلا في تحويل سلطة الموافقة لبرلمان على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار المادة 91، و موافقة

¹ - أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص

البرلمان على تقرير الحالة الإستثنائية والتعبئة العامة وإعلان الحرب وتوقيع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم (المواد 93-94-95-97 من الدستور).⁽¹⁾

الفرع الثاني: الأعمال المتعلقة بالمصالح الدبلوماسية

نصت المادة 97 من دستور 1996 " يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما.

ويعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة"

كما بينت و أوضحت المادة 131 على همة و شأن السلطة التشريعية في ضبط مسار إتجاه الأمة و مصالحها وفق المعاهدات الدولية التي يبرمها رئيس الجمهورية والتي تبقى مقيدة بموافقة البرلمان عليها " يصادق رئيس الجمهورية على إتفاقيات الهدنة، و معاهدات السلم والتحالف و الإتحاد، و المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، و المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، و المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق كل غرفة من البرلمان صراحة" و مصطلح كلمة "بعد" هنا يفيد إلى أن موافقة البرلمان أمر أولي قبل أن يجسد بشكل نهائي و رسمي بتصديق رئيس الجمهورية عليه. على ضوء المادتين يمكن القول بأن الدستور حول السلطة التشريعية في المجال الدبلوماسي الذي يقوده رئيس الجمهورية منفرداً دون مشاركة رئيس الحكومة سلطة الموافقة صريحة قبل أن يصادق عليها رئيس الجمهورية.

و من خلال ذلك ينضح لنا بجلاء أن رئيس الجمهورية إذا كان له إبرام المعاهدات (المادة 09/77) "يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها" إلا أنه لا يمكن له أن يصادق عليها إلا بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة وذلك لمناقشتها دون إدخال تعديلات جديدة عليها والتصويت عليها بالقبول أو الرفض أو التأجيل مع التعليل في الحالتين.

و تجدر الإشارة أنه يمكن للبرلمان فتح مناقشة حول السياسة الخارجية التي يعود إختصاص قيادتها لرئيس الجمهورية، حيث نصت المادة 130 من الدستور " يمكن البرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية او رئيس إحدى الغرفتين.

¹ - مولود ديدان، المرجع السابق، ص255

يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الإقتضاء، بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية"، و على ما سبق ذكره ينبغي علينا طرح التساؤل حول، ما مكانة المعاهدات والإتفاقيات الدولية في الهرم القانوني؟

لقد نص دستور 1989 من خلال المادة 123، و دستور 1996 ضمن المادة 132 على أن " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون" على غرار المادة 159 في دستور 1976 التي تنص أن " المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية ... تكتسب قوة القانون" فعلى أساسه يمكن القول أن المعاهدات في ظل دستوري 1989 و 1996 هي في مرتبة وسطى بين الدستور والقانون في الهرم القانوني الجزائري، بينما في ظل دستور 1976 فإنها ترقى إلى مستوى القانون العادي. و الملاحظ هنا أن دستور 1976 قرر أنه في حالة "حصول تناقض بين أحكام المعاهدة او جزء منها الدستور، لا يؤذن بالمصادقة عليها إلا بعد تعديل الدستور" (المادة 160). خلافا لدستور 1989 فإنه لم يتعرض لهذا الإجراء.⁽¹⁾

¹ - مولود ديدان، المرجع السابق، ص254

الفصل الثاني: صلاحيات السلطة التشريعية

في المجال الرقابي

تفترض قواعد القانون الدستوري قيودا على السلطة التنفيذية لإحترام القواعد الدستورية وعدم الخروج عنها، لذلك كان من الضروري إيجاد سلطة أخرى موازية لها لضمان حسن تطبيق هذه القواعد، ونجد النصوص الدستورية في الأنظمة البرلمانية على وجه الخصوص تنص وتحدد الوسائل والأليات القانونية التي من خلالها تضبط العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وهذا نظرا للعلاقة القائمة بينهما وتتجلى هذه العلاقة بوضوح في الرقابة القائمة والمبنية على مبدأي التوازن والتعاون بحيث تكون رقابة كل سلطة منها على الأخرى ضمانا لإحترام حدود سلطتها واستقلاليتها.

فما المقصود بالرقابة، وما مدى أهميتها؟

يتجلى مفهوم الرقابة بمعناها اللغوي: هي إسم مشتق من *Contre* و *Rôle*، وعن اللاتينية *Rotuluse*

بمعنى التحقق من توافق قرار أو وضع مسلك أو معيار ما.

وهي بذلك عملية تركز على التحقق مما إذا كان جهاز عمومي أو فرض أو عمل يحترم، أو إحترام

متطلبات الوظيفة والقواعد المفروضة عليه.

فالرقابة في المعنى اللغوي مأخوذة من الفعل راقب، يراقب، مراقبة وراقب أي تابع الشيء إلى نهايته،

وتعني في هذا الصدد الإشراف والفحص والتفتيش وكذلك المراجعة والتحقيق.

وبالتعميم تدل على السلطة التي تجري هذه الرقابة والنتيجة السلبية للرقابة رفض إعطاء الإذن، الحذف

والنقض. (1)

أما المفهوم الإصطلاحي و الخاص بالرقابة السياسية بالذات، فهو ممارسة المجالس المنتخبة الوظيفة

السياسية المحسدة في رقابة السلطة التنفيذية و ما يقتضيه هذا الحق من تقرير مسؤولياتها.

¹ - جرار كورنو، قاموس المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الجزء الأول، بيروت، 1998، ص 847.

فقد أشار فقهاء القانون الدستوري في مصر للرقابة السياسية على أنها: "تأثير متبادل بين الحكومة والبرلمان، ليتمكن البرلمان من التأثير في الحكومة بتبادل الرأي و إبداء الرغبات"⁽¹⁾ و قد اختلف الفقهاء في تعريفهم للرقابة و ذلك تبعاً للغاية التي يستهدفها كل فقيه، فقصد عؤفها الدكتور "محمد أحمد الطيب" مثلاً على أنها: "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية و في الوقت المحدد لها".

أما الأستاذ ديموك فعرفها: "بأنها الوسيلة التي يمكن بها التأكد من مدى تحقيق الأهداف بكفاية و في الوقت المحدد، فالرقابة تستهدف قياس الجهد بالنسبة للأهداف المراد تحقيقها و عليه فالرقابة يجب أن تكون للوقوف و الحد من الثغرات و اوجه القصور لمجرد تقييد الأخطاء لمحاسبة مرتكبيها"⁽²⁾.

و قد أنيطت مهام الرقابة السياسية إلى السلطة التشريعية للمارستها بإعتبارها الأداة المنتخبة من القاعدة الجماهيرية الأكثر إماماً بهموم و تطلعات الشعب، و ذلك لخلق نوع من الإشراف و التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تحقيقاً للصالح العام.

و سنتطرق إلى الشرح المفصل و المبسط ضمن هذا الفصل بعد إعطاء صورة و جيزة على عهد الأحادية البرلمانية في المجال الرقابي ووسائله المعتمدة آنذاك في المبحث الأول، تم الوجه الجديد و الحديثة في ظل الثنائية البرلمانية في هذا المجال و الآليات القانونية المجسدة لتفعيل هذا الدور الرقابي من طرف البرلمان و أهم آثارها في المبحث الثاني.

¹ - إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، عالم الكتب، القاهرة 1983، ص 02.

² - Demouk-Marchale G.O dimouk. Lois w public Administration 1958, Page 598.

المبحث الأول: صلاحيات السلطة التشريعية في عهد الأحادية البرلمانية في المجال الرقابي.

المطلب الأول: صلاحيات البرلمان في ظل الأحادية في المجال الرقابي.

الفرع الأول: صلاحيات البرلمان في المجال الرقابي في ظل دستور 1963

يمارس البرلمان الوظيفة التشريعية و يشارك في الوظيفة التنفيذية بمراقبة نشاط الحكومة بوسائل الرقابة المقررة في الدستور بغية مصالح العليا و الحيوية للمجتمع و الدولة و حقوق و حريات الأفراد، كما تستهدف هذه الرقابة بصورة أصيلة و متخصصة ضمان حسن تطبيق السياسات العامة و برامج الحكومات المصادق عليها من طرف البرلمان.⁽¹⁾

و للحديث عن مظاهر الرقابة البرلمانية في ظل دستور 1963 على الحكومة تلخصت وفق مضمون أحكام المادة 38 من الدستور "يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة:د

- الإستماع إلى الوزراء داخل اللجان.

- السؤال الكتابي.

- السؤال الشفوي مع مناقشته أو بدونها."

و النظام السياسي الجزائري في هذه الفترة البدائية و الجديدة على دولة حديثة استقلال لم تظهر آثار السلطة التشريعية كما هو مجسد حبر على ورق حيث اصطبغ بوحدة و تركيز السلطة بوحدة قيادة الحزب الممثل في جبهة التحرير الوطني الذي عد بمثابة حزب الطليعة الوحيد في الجزائر على قيادة الدولة و الممثل لوحدة الشعب و قد أكد الدكتور كامل ليلي: " إن مركز قوة النظام يرجع في نهاية الأمر إلى جبهة التحرير

¹: عمار عوابدي، الرقابة البرلمانية و دورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر عدد الأول، ديسمبر 2002، ص53.

الوطنية فهي تمثل الإرادة الشعبية، و تسوس الدولة، و تقود الشعب في مختلف الميادين للوصول به إلى تحقيق أمانيه. " (1)

أما من وجهة النظر للنظام السياسي الجزائري فيقوم على أن نظامين الرئاسة و البرلماني الكلاسيكيين لن يضمنوا استقرار، إذ لا يمكنه ضمانه بطريقة فعالة إلا بالنظام القائم على قاعدة تغلب الشعب صاحب السيادة والحزب الوحيد. بمعنى أن افتقار أهم خصائص النظام البرلماني جعل مركز القوة يستأثر عليه من طرف رئيس الجمهورية و مجلس الثورة مما اوجب رجوع مجلس النواب إلى تقرير عريضة معارضة لحكم رئيس الفترة وتأييد للإنتفاضة التي وضعت حدا لدكتاتوريته، و ما عزله في 19 يونيو 1965 إلا لوضع حد لأساليب الإدارة الغير منسجمة مع القواعد الأساسية للديمقراطية. (2)

موقعة عن تعسف رئيس الجمهورية في استعمال حقه كإجراء رقابي إعلامي للحد من تغول الجهاز التنفيذي في استنزاف حقوق و حريات الأفراد العامة و ضمان حسن سير السياسة العامة للدولة حيث استغل رئيس الجمهورية المادة 95 من الدستور بحجة الظروف الاستثنائية، مما جعل المجلس الوطني يفقد كل صلاحياته سواء التشريعية أو الرقابية.

و سيتم توضيح أكثر شمولية فيما يتعلق بآثار الرقابة لاحقا.

الفرع الثاني: صلاحيات البرلمان في المجال الرقابي في ظل الدستور 1976.

لقد تجلت صلاحيات المؤسسة التشريعية لهذه الفترة وفق المواد 161-162-188-61 من الدستور 1976 في وسائل معتادة ممثلة في حق الاستجواب الأسئلة المكتوبة إجراءات التحقيق عن طريق لجان، استماع إلى أعضاء الحكومة.

و كان مبدأ المحاسبة أساسها الرئيس اتهامها المباشر للحكومة و توجيهه إلى أحد الوزراء وفق قرار يصدره المجلس للشكر أو سحب الثقة أو توجيه أسئلة كتابية التي عدت ب77 سؤال في هذه الفترة مع اشتراط دستور 1976 على أعضاء المجلس الشعبي الوطني توجيه الأسئلة كتابة فقط على أعضاء الحكومة مع رد بنفس الطريقة مما وجه إليه السؤال إلى من وجهه إليه أو على البرلمان، كما كرس منهاج تأسيس لجان تحقيق

¹: كامل ليلي محمد،النظم السياسية"الدولة و الحكومة"،دار النهضة العربية،بيروت،1996،ص76.

²: بوكرا إدريس،تطور المؤسسات الدستورية في جزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية،القسم الأول،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،ص68. (المصدر: نص العريضة منشور في الجريدة الرسمية عدد 56 بتاريخ 1966/07/06 ص866).

قصد الحصول على معلومات ضرورية حول أية مسألة مشوبة بالغيب أو مشكوك في إجراء تقويمها مع احتمال التحقيق بتقديم تقرير عن ذلك إلى رئيس المجلس، كما أجازت المادة 61 من دستور بأحقية المجلس الشعبي الوطني الاستماع إلى أعضاء الحكومة كإجراء رقابي شريطة عدم تجاوزه حدود أخذ كمعطيات و معلومات تخص القضايا ذات المصلحة العامة غير أن و لعدم تأكيد صراحة أو يشكل ضمن مبدأ الفصل بين السلطات جعل السلطة التشريعية تذوب في السلطة التنفيذية، و لذلك بتعزيز سلطات رئيس صريح مع احتكاره جميع السلطات⁽¹⁾

و هي الصورة المؤثرة في فعالية المهام المنوطة إلى المؤسسة التشريعية و جعلها توصف بالشلل النسبي في أداء الدور على أحسن وجه.
و سيتم توضيح هذه المؤثرات في مطلب لاحق.

الفرع الثالث: صلاحيات البرلمان في المجال الرقابي في ظل دستور 1989.

إن دستور 1989 أحدث تغيير المطلوب في مفاصل النظام الجزائري بإجرائه تعديلات واعية و واسعة و مقنعة على قواعد و مبادئ كانت تعيب و تعيق مسار الأمة في ظل دستور 1976 الذي طبع عليه و على دستور الذي سبقه التركيز المطلق للسلطة في الجهاز التنفيذي على حساب المجلس التشريعي، مع إعلان دستور 1989 عن السيادة التعددية السياسية والحزبية و تبنيه مبدأ الفصل بين السلطات و إقرار حقوق و حريات وعن ثنائية السلطة التنفيذية، و مسؤولية الحكومة أمام البرلمان شكل هذا الدستور ظاهرة مبهرة و متميزة و تحولا عميقا مع النظام السابق ولكنه في حقيقة الأمر تحول تحول هيكلي بنيوي شكلي أكثر مما هو حقيقي فالإعلان الصريح عن تبني الديمقراطية و تعددية السياسية و الحزبية فلقد ثبت لبرلمان حق الرقابة على أعمال الحكومة وهذا وفق ما قضت به المادة 93 " يراقب المجلس الشعبي الوطني أعمال الحكومة وفق الشروط المحددة في المادة 76 و 80 من الدستور" و لقد صلب إدراج الإجراءات المفتعلة وفق ادوات أكدتها المواد 124-125-126-127-128 من الدستور نفسه ممثلة في الأسئلة الكتابية والشفوية كحق مرتقب للمجلس الشعبي الوطني في توجيهه إلى أعضاء الحكومة إذا ما رأى ذلك مع حق المناقشة دون النشر بالإضافة إلى أسلوب الاستجواب الذي يمكن مطالبة الحكومة به كتوضيح و شرح لأسباب تصرفها في قضية ما من قضايا الساعة وكذا استتساح البرلمان بمناقشة برنامج الحكومة من منطلق أن

¹: سعيد بوشعير النظام السياسي الجزائري دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 1990، ص73

أن الحكومة هي الواجهة الأساسية للسلطة التنفيذية أمام البرلمان، بالإضافة إلى حق إجراء تحقيق عبر إنشاء لجنة قصد الوصول إلى حقائق إذا لم يقتنع المجلس الشعبي الوطني بالبيانات أو النتائج الصادرة عن السلطة التنفيذية و ذلك حسب المادة 151 من الدستور وفق إجراءات وضحتها المواد من 105 إلى 113 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني كما تصدر الإشارة إلى توضيح إجراء هام كأداة رقابية إيجابية ممثلة في ملتصق الرقابة التي تتيح اللجوء إلى إسقاط الحكومة إذا أساء تطبيق برنامج أو أفرز تطبيق نتائج سلبية، غير أن كثرة الشروط والقيود الواردة على إمكانية توظيف هذه الأدوات من طرف السلطة التشريعية جعلت إقدام المجلس على توظيفها نادر الحدوث و ثمارها لا يتجاوز النشر او المجازفة بمساءلة الحكومة سياسيا. (1)

المطلب الثاني: الآليات و وسائل الرقابة في ظل الأحادية البرلمانية.

الفرع الأول: وسائل الرقابة البرلمانية في ظل دستور 1963.

الرقابة هي سلطة وآلية دستورية تختص بتحريك و ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بواسطة الوسائل و الأدوات المقررة في الدستور، و كانت بمثابة السلاح القانوني كوسيلة يستعملها البرلمان للتأثير على الحكومة وأعمالها إذا ما إرتأى المجلس ضرورة ذلك. المجلس الوطني في دستور 1963 أقر له صلاحية تحريك و ممارسة رقابته على الحكومة إستنادا إلى منطوق المادة 38 من الدستور " يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة:

- الإستماع إلى الوزراء داخل اللجان،

- السؤال الكتابي،

- السؤال الشفوي مع المناقشة او بدونها".

1 - الإستماع إلى الوزراء داخل اللجان:

يبدو أن المجلس الوطني إعتد وسيلة الإستماع إلى الوزراء كآلية للمشاركة في مناقشة اللجان كما نصت على ذلك المادة 37، و لكن من دون الخروج عن إطار هذه اللجان، فالوسيلة لا تعتبر - نظريا- أداة من

¹: سعيد بوشعير النظام السياسي الجزائري دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 1990، ص73

أدوات الرقابة إنما هي "وسيلة للإستفسار و لطلب توضيحات حول المشاريع المقدمة من طرف الحكومة، فهي إعلامية و ليست وسيلة تحقيق رقابة للنشاط بالمعنى التقليدي للمفهوم".⁽¹⁾

2- حق السؤال (الشفوي والكتابي):

و المقصود بالسؤال تمكين أعضاء المجلس من الاستفسار عن أمور يجهلونها، أو طلب توظيف أو استجلاء قضايا تتعلق بالنشاط الحكومي، و السؤال علاقة بين السائل و المسؤول، فيمكن أن يعقب السائل على الرد (في السؤال الشفوي)، و يمكن أن يتحول السؤال الكتابي إلى سؤال شفوي إذا لم تجب عليه الحكومة خلال مدة معينة أو محددة، و قد تعقب الأسئلة مناقشة، و قد يترتب عن هذه المناقشة صدور لائحة أو ملتصق رقابة عن المجلس، و هذا في عرف الأنظمة البرلمانية.

أما في دستور 1963 فإنها لا ترقى إلى هذا فهي لا تعدوا أن تكون وسيلة لتقديم توضيحات حول قضية معينة تتعلق بالمصلحة العامة، فهي رقابية إعلامية للنواب فمفعولها ضعيف إلا ما يحدثه تسجيلها في الجريدة الرسمية للمجلس الوطني من آثار إعلامية وسياسية على الخصوص.

3- لائحة سحب الثقة:

تودع لائحة سحب الثقة بمبادرة من البرلمان، أما التصويت بالثقة فيتم بمبادرة من الحكومة، و المادة 55 من الدستور تعتبر إيداع اللائحة أداة للطعن في مسؤولية الرئيس و التصويت عليها بأغلبية مطلقة توجب استقالة الرئيس و الحل التلقائي للمجلس.

فالدستور اعتمد إحدى أهم أدوات الرقابة و أخطرها في النظام البرلماني و هي لائحة سحب الثقة، و يتم التصويت على اللائحة بملتصق الرقابة رغم أنه يصعب إن لم يكن مستحيلا لجوء نواب تابعين للحسب الذي يرأسه رئيس الجمهورية للإجراء، كما أنه لا يمكنهم الإقدام على هذه الخطوة لأنها ترتب الحل التلقائي للمجلس الوطني.

و إذا كان الإجراء يتم في الأنظمة البرلمانية من دون قيود فإنه في الجزائر يقتضي ليصوت المجلس لغير صالحه تجربة حزبية و تكويننا سياسيا رفيعا و ظروفنا مناخية تهيئ لقبول الآخر، و وعيا عميقا بالرأي المعارض. و لهذا فإن الدستور أورد بعضا من أدوات الرقابة و أغفل و تغاضى عن جزء هام منها، و يعود ذلك للظروف السياسية و الاجتماعية التي لم تكن مناسبة لتطبيق مثل هذه الآليات.⁽²⁾

¹: ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، ص116.

²: ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات، مرجع سابق، ص68.

الفرع الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية في ظل دستور 1976.

من أهم مظاهر الرقابة التي نص عليها دستور 1976 ضمن المواد 61-76-161-162-188 لا تعدوا أو تختلف بشكل كبير عما كان عليه النظام القائم سابقا، و تجلت فيما يلي:

1- الاستجواب:

هو وسيلة استفهام قائمة على مبدأ المحاسبة أساسها الرئيس الاتهام المباشر للحكومة أو إتهام وزير بالذات، وينتهي بقرار يصدره المجلس بالشكر أو سحب الثقة. لكنه في دستور 1976 و طبقا للمادة 161 أداة عرجاء و دون فعالية، فهي لا تعدو أن تكون آلية شكلية في إجراءاتها وفي مضمونها فقد طرح النواب في الفترتين التشريعتين الأخيرتين عدة إستجابات لكنها أفرغت من محتواها عندما يسند غالبا الرد عن الاستجواب إلى غير من وجه إليه، فقد رد مرارا عن استجوابات وجهها النواب إلى رئيس الحكومة السيد الوزير المكلف بالعلاقات بين الحكومة و البرلمان، فالاستجواب إذا رغم النص عليه لا يرتب أي جزاء و هو مقيد بقضايا الساعة، حيث قدم استجواب تم إيداعه يوم 03/07/1979 حول تحيد سياسة النقل، لكنه رفض من قبل مكتب المجلس لأنه لم يعد من مواضيع الساعة. مما جعل الاستجواب مرتبطا ارتباطا تعسفيا بقضايا الساعة التي لا نعرف لها ما هية أو حدودا و مقيد بالتبليغ المسبق للاستجواب و من دون تحديد رد الحكومة فهو عمل يدخل في إطار المراقبة العامة التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني لمراقبة الحكومة.⁽¹⁾

و لقد ضرب لنا الدكتور "سعيد بو الشعير" مثلا، أنه عند عرض الاستجواب أكد ممثل الحكومة لتلك الفترة السيد "إسماعيل حمداني": "يفهم من تقديم الاستجواب أنه أداة للممارسة المجلس لوظيفته في حين أنه يدخل في إطار ممارسة الوظيفة التشريعية، و إلا فالمجلس يمارس المراقبة على الحكومة، و هو ما يتعارض مع احكام الدستور التي تقتضي بأن الحكومة مسؤولة أمام رئيس الجمهورية."

¹: ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات، مرجع سابق، ص71.

2- الأسئلة المكتوبة:

السؤال الكتابي عملية يطلب فيها برلماني من وزير إيضاحا معيناً من مسألة معينة، و يعرفه "بيردوا" بأنه " ذلك التصرف الذي بموجبه يطلب نائب من وزير توضيحات معينة" و يختلف عن الاستجواب بطول مهلة هذا الأخير، فالأول يوجه لوزير و الثاني يوجه للحكومة حول سياسة الدولة. فالسؤال في دستور 1976 لا يكون إلا كتابيا " يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا كتابة فقط، أي سؤال إلى أي عضو من الحكومة، و ينبغي لهذا العضو أن يجيب كتابة في ظرف 15 يوما" (المادة 162).

فقط ألزمت المادة 162 من الدستور عضو الحكومة بالإجابة عن السؤال كتابة و في أجل 15 يوم بعد توجيهه له، و لكن الدستور لم يحدد ما يمكن أن يرتبه امتناع عضو الحكومة عن الرد. أما السؤال الكتابي في الدستور فهو مقيد بالمدة و مقيد بالإجراءات، و لا يرتب أي أثر سوى نشر الأسئلة و الأجوبة ضمن محاضر مناقشات المجلس الشعبي الوطني. و تجدر الإشارة إلى أنه قد يحدث أحيانا عدم وصول كل الأسئلة المودعة لدى مكتب المجلس إلى الحكم لسبب أو لآخر، ففي الفترة التشريعية الأولى نجد أن 36 سؤالا لم يصل إلى الحكومة منها:

- 17 بسبب الصياغة
- 05 سحبت من قبل أصحابها.
- 02 سؤالان رفضا.
- 04 أربعة لإعادة الصياغة بما يتماشى والساعة.
- 01 سؤال لا يتضمن معلومات.
- 01 سؤال لإعادة دراسته.
- 06 ستة لم توجه لأصحاب الاختصاص.

3- لجان التحقيق:

تتأسس لجان التحقيق للحصول على المعلومات الضرورية حول مسألة محددة، على أن يختم التحقيق بتقديم تقرير عن ذلك إلى رئيس المجلس و ذلك وفقا لنص المادة 188 من الدستور " يمكن للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة".

غير أن وقع و تأثير هذه اللجان يبقى ضعيفا هو الآخر، فالتقرير يبقى سريا و لا يرتب أي إلتزام على المؤسسة التنفيذية إزاء مضمون التقرير و القرارات التي تتخذها بشأن نتائجه. و في المادة 02/161 أجاز الدستور للجان المجلس الشعبي الوطني الإستماع إلى أعضاء الحكومة كإجراء رقابي لكنه لا يتجاوز حدود الإستماع لأخذ المعلومات بخصوص القضايا ذات المصلحة العامة.

الفرع الثالث: و سائل الرقابة البرلمانية في ظل دستور 1989.

لا تنحصر مهام السلطة التشريعية في التشريع بل تتعداه إلى الرقابة على أعمال الحكومة وهذا ما تقضي به المادة 93 " يراقب المجلس الشعبي الوطني أعمال الحكومة وفقا للشروط المحددة في المادة 76 و 80 من الدستور".

فما هي طبيعة هذه الرقابة وماهي أدواتها و شروطها؟.

لقد ادرج الدستور هذه الأدوات أو الآليات في المواد 124-125-126-127-128 و ذلك كالتالي:

1- الأسئلة (الكتابية والشفوية): نظمت المادة 125 كليات توظيف الأسئلة وما يترتب عنها من جزاءات فللمجلس الشعبي الوطني حق توجيه أسئلة كتابية أو شفوية إلى أي عضو في الحكومة و يرد على السؤال الكتابي خلال 30 يوما، و يرد على السؤال الشفوي في جلسات المجلس، و تجري المناقشة إذا رأى المجلس أن الإجابة في الحالتين تقتضي ذلك، ولا يرتب كل هذا إلا النشر دون غيره.

2- الاستجواب: و هو أسلوب يمكن من مطالبة الحكومة توضيح و شرح

أسباب تصرفها في قضية من قضايا الساعة، والهدف من ذلك التصرف و قد اقرته المادة 124 من الدستور " يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة"⁽¹⁾

و الاستجواب بالمفهوم المذكور يمكن النواب من معرفة أسباب و أهداف تصرفات الحكومة في قضية من المستجدات، غير أن هذه الأداة لا ترتب سحب الثقة من الحكومة او من وزير بعينه و لا تسمح بالمصادقة على لائحة ولا ترتب أي إجراء آخر فهي ليست أكثر من وسيلة ضغط على الحكومة.

و تضيف المادة 124 أنه بإمكان لجان المجلس الشعبي الوطني أن تستمع إلى أعضاء الحكومة، و قد أوردها دستور 1989 كما أوردها دستورا 1963 و 1976، و تتم من طرف اللجان (لجان المجلس) و في

¹: ظهرت أسئلة الساعة **question time** في بريطانيا، و تتميز بسرعة تسجيلها و الإجابة عنها، و منذ 1849 بدأ يخصص جزء من الجلسة العامة للأسئلة، و ظهر نظام الإجابة المكتوبة 1902 (أنظر سعيد بوالشعير، نظام السياسي الجزائري، ص 398).

إطارها، و هي أداة لا ترقى إلى مرتبة أدوات الرقابة على الحكومة لكونها قاصرة على الاستماع الذي لا يرتب أي جزاء.

3- مناقشة برنامج الحكومة: من منطلق أن الحكومة هي الواجهة الأساسية للسلطة التنفيذية أمام البرلمان، و بما أن مناقشة برنامج الحكومة هو أحد أهم الأدوات التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة، فالمادة 76 تفرض تقديم رئيس الحكومة برنامجها إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، و إذا ما رفضه المجلس يقدر رئيس الحكومة إستقالته ويعين رئيس الجمهورية من جديد رئيساً للحكومة (المادة 77)، و إذا لم ينل برنامجها موافقة المجلس ينحل المجلس وجوباً (المادة 78) و إستقالة الحكومة إجراء طبيعي تتفادى بموجبه الإنسداد بينها و بين المجلس، فإذا رفض برنامجها و استمرت الحكومة في العمل فهذا يعني أن المجلس سيرفض جميع القوانين التي ستعرضها عليه، و بإمكان الرئيس هنا أن يجدد الحكومة لتتال رضى المجلس و يتفادى المواجهة والتصادم. و الملاحظ أن رفض برنامج الحكومة من المجلس الشعبي الوطني يعود إلى تناقض الأغلبية البرلمانية مع الرئيس، لكن هذا لا يعني خضوع الرئيس للرئيس أن يحدد الأشخاص و قد لا يغير المجلس إلا إذا عادت نفس أغلبية المجلس بعد الانتخابات فتفرض على الرئيس التعايش أو الاستقالة بالرغم من أنه لا يوجد ما يحتم الاستقالة قانوناً.

فمناقشة البرنامج وإن كانت تبدو أداة من أدوات رقابة البرلمان على الحكومة، فتفرض على رئيس الحكومة تكييف هذا البرنامج وفق توجهات المجلس أو تقديم استقالة حكومته، فإن استخدام هذه الأداة ليست في صالح المجلس في كل المواقف، فقد يترتب عنها حل المجلس في حالة الرفض الثاني لبرنامج الحكومة أو قبول هذا البرنامج على مضض، و بالتالي الخضوع لهيمنة الرئيس و الإحجام عن هذا الإجراء خشية الاصطدام المستهدف فيه غالباً هو المجلس نفسه، مما يجعل المجلس يحسب ألف حساب قبل الإقدام على الرفض الثاني لبرنامج الحكومة فيفقد هذا السلاح مفعوله و نجاعته المتوقعة.

4- حق إجراء تحقيق: و تنشأ لذلك لجنة قصد الوصول إلى الحقيقة إذا لم يقتنع المجلس الشعبي الوطني بالبيانات أو النتائج الصادرة عن السلطة التنفيذية فتوظف هذه الأداة كأسلوب رقابي و هذا ما نصت عليه المادة 151 من الدستور " يمكن المجلس الشعبي الوطني في إطار اختصاصاته أن ينشأ في أي وقت لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة".

و يستخلص من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 من المواد 105 إلى

113 على أن الإقتراح يقدمه 10 نواب، وعدد أعضاء اللجنة 15 عضواً أو أكثر، و ينص على سرية التحقيق لكن يمكن للمجلس بعد التصويت واستشارة الحكومة و بإقتراح من مكتب المجلس نشر هذا التقرير، غير أن هذا التقرير و بطابع السرية الذي يلفه لا يطرح مسؤولية أي شخص و لا يترتب أي إجراء ضد أي

كان، غير أنه بإمكان النواب استغلاله في استجواب الحكومة أو مساءلتها. وكمثال على ذلك فقد تشكلت لجنة برلمانية للتحقيق في تزوير انتخابات 1997، و قد أعد تقرير و لكنه لم يعرض أصلا أمام المجلس و إلى يومنا هذا.

5- ملتمس الرقابة: و هو أداة رقابة على الحكومة تتيح اللجوء إلى إسقاط الحكومة إذا أساءت تطبيق البرنامج أو أفرز التطبيق نتائج سلبية، و هو لائحة اللوم في بعض الدساتير العربية و الأداة الفعالة لأنه الأداة الأخطر، غير أنه في الدستور الجزائري مرتبط ارتباطا وثيقا ببيان السياسة العامة و محكوم بشروط و قيود كثيرة⁽¹⁾ حددتها المادة 126 " يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة...." و لا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع (7/1) سبع النواب على الأقل فالإجراء محاط بجملة من القيود تجعل من الصعب لجوء المجلس إليه، و حتى لو لجأ إليه و أدى إلى استقالة الحكومة (المادة 128) فقد لا يقبل رئيس الجمهورية استقالتها و يلجأ إلى حل المجلس، و لدى فإن المجلس لم يلجأ إلى ممارسة هذا السلطة الرقابية على إطلاق مع التذكير أن ملتمس الرقابة قد يسبق بتقديم لائحة و قد يقدم مباشرة دون اللجوء إلى تقديم لائحة.

المطلب الثالث: آثار الرقابة البرلمانية في عهد الأحادية.

إن النظام السياسي الجزائري قد اصطبغ بوحدة و تركيز السلطة بهيمنة الرئيس عليها، و افتكاكه لكل الصلاحيات و كذا تبني فكرة الحزب الواحد لقيادة الدولة بحجة أنه لا مجال إلا للحزب الواحد الذي يمثل وحدة الشعب و أن التعددية السياسية تقضي إلى تعدد طبقات المجتمع و تشتته، كلها أسباب جعلت من الصعب بمكان إثراء فعالية المجلس النيابي في تأدية مهامه بما وجب له أو استوجب عليه.

¹: يجب أن يقترح ملتمس الرقابة 7/1 النواب و أن يصوت عليه ثلثي 3/2 النواب، و لا يصوت عليه إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه (المادة 127).

الفرع الأول : آثار الرقابة البرلمانية في ظل دستور 1963

لقد أحدث دستور 1963 نظاما قائما على نوع من التوازن في العلاقة القائمة بين رئيس الجمهورية و السلطة التشريعية رغم أنه اتجه صوب وحدة السلطة التنفيذية حيث أنشأ نظاما للحكم عن طرق الحزب الواحد⁽¹⁾ هذا النظام قائم على أساس عدم الفصل بين السلطات و قاعدة تغليب الشعب صاحب السيادة و الحزب الواحد.

يتولى رئيس الجمهورية الجانب الفعلي لممارسة السلطة التنفيذية فهو من يرسم و يحدد السياسة الداخلية و الخارجية للبلاد، و له الحق في المبادرة بتقديم القوانين كما له الحق في أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محددة لاتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية⁽²⁾ ليكون له بذلك الحق في أن وزرائه على الأقل من نواب المجلس الوطني هذا الأخير قائم هنا على أحادية المجلس المعبر يختار عن السيادة الوطنية باسم الشعب، يتم انتخاب ممثليه عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري، و قبل عرضهم على الشعب لتزكيتهم يتولى رئيس الجمهورية باعتباره الأمين العام للحزب اختيار مناضلين من الحزب لتعينهم كنواب في المجلس.

إضافة إلى تدخل رئيس الجمهورية في تعيين ممثلي الشعب يتولى تكوين هيئات المجلس بوصفه القائد العام للحزب حيث يتم إعداد قائمة اسمية للنواب الذين زكاهم الحزب لتعرض في جلسة عامة للموافقة عليها دون مناقشة و يبدو تدخل رئيس الجمهورية في السلطة التشريعية جليا من خلال تنظيم سير عمل المجلس حيث يتحكم في المجلس المعبر عن السيادة الوطنية.

على هذا الأساس يكون لرئيس الجمهورية السلطات الواسعة في تشكيلة المجلس الوطني فنص المادة 47 من الدستور : "الذين رئيس الجمهورية هو وحده المسؤول أمام المجلس الوطني يعين وزراء يجب أن يختار ثلثهم على الأقل من النواب و يقدمهم للمجلس " .

فالمادة هنا تنص على إمكانية الجمع بين النيابة و الوزارة و بالتالي فأغلبية أعضاء المجلس يعتبرون ممثلين للشعب معينين من قبل رئيس الجمهورية، ويكون للنواب الوزراء حضور جلسات المجلس و المساهمة في مناقشة القوانين و التصويت عليها عدا العضوية في اللجان الدائمة.⁽³⁾

¹: المادة 24 من دستور 1963: "جبهة التحرير الوطني تحدد سياسة الأمة و توجه عمل الدولة و تراقب عمل المجلس الوطني و الحكومة"

²: بلغ عدد الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية 17 أمرا تنظيميا تناولت مجالات ذات اختصاص قانوني

³: د. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأته، أحكامه، محدداته، مرجع سابق، ص 102

هذا ما يؤكد أهمية السلطة التنفيذية المجسدة في شخص رئيس الجمهورية في التأثير على السلطة التشريعية ليكون تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية الهدف الحقيقي من إقرار مبدأ الجمع بين النيابة و الوزارة، و بالتالي المساهمة في تسيير عمل المجلس و تدعيم مركزه في هذا المجال.

و حتى بالنسبة لمكانة الحكومة و علاقتها بالمجلس، نشير هنا إلى أن الحكومة في ظل هذا الدستور لم تكن موجودة بالمعنى الدقيق للكلمة ، ذلك أن رئيس الجمهورية المرشح الوحيد للحزب و المنتخب عن طريق الاقتراع العام كما ذكرت سابقا، يتولى كامل السلطة التنفيذية طبقا للمادة 39 من الدستور دون تدخل من المجلس يجمع بين صلاحيات رئيس الجمهورية و يتمتع بصلاحيات واسعة جدا فهو من يضع سياسة الحكومة في جميع المجالات و يشرف على تنفيذها فهو رئيس الحكومة يتولى تعيين الوزراء بمفرده و هم مسئولين أمامه و هو مسئول أمام المجلس كما أن له الحق في تعيين الوزراء و عرضهم على المجلس للموافقة دون أن يكون لهذا الأخير سلطة الموافقة على التعيين أو الرفض كل هذا جعل من المجلس مجرد هيكل لا يتمتع بأي تأثير على الحكومة من حيث تشكيلها و بالتالي عدم التأثير على الحكومة من الناحية العضوية.

إن النظام السياسي السائد في هذه الفترة و التي تميزت بنوع من الاعتبارات السياسية والتاريخية جعلت من السلطة - المجسدة في شخص رئيس الجمهورية - تعمل على تركيز كل هيكلها لتبقى هي على رأس كل المؤسسات الأخرى و خاصة التشريعية، و إن كان من المفروض أن المجلس الوطني يتمتع دستوريا بأولوية الترتيب على الحكومة باعتباره المعبر عن السيادة الشعبية غير أن سيطرة السلطة التنفيذية من الناحية العملية جعلت منه آلية يتولى المبادرة و التدخل في جميع الميادين⁽¹⁾، ليكون الهدف الحقيقي من كل هذه الإجراءات بالنظر إلى الفترة التي عاشتها الجزائر هو تحقيق الاستقرار و التكامل بين السلطتين، و على هذا الأساس منح المشرع البرلماني آليات محدودة لرقابة السلطة التنفيذية المجسدة هنا في رئيس الجمهورية، فبنص المادة 38 من الدستور: "يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة الاستماع إلى الوزراء داخل الدجان، السؤال الكتابي، السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها". هذه الآليات التي منحها المشرع الجزائري للمجلس لا تؤدي واقعا إلى تحقيق الرقابة الفعلية للنشاط الحكومي و من تم فالمشرع عمل على تدعيم مكانة ومركز رئيس الجمهورية و هذا ما يؤكد استقلالية المجلس الوطني من جهة و يؤكد عدم تجسيد مبدأ التعاون و التوازن بالمعنى الدقيق من جهة أخرى.

¹: في إطار أمر 1965/07/10 تم إنشاء أجهزة مركزية و حلت محل المؤسسات السابقة حيث حل مجلس الثورة محل المجلس الشعبي الوطني و الحكومة حلت حل رئيس الجمهورية وكلا الجهازين يرأسهما شخص واحد، وتكون مجلس الثورة في بدايته من 26 عضوا يتولى عدة اختصاصات بإعتباره مصدر السلطة، و كان رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الثورة الذي تسأل أمامه الحكومة أمامه جماعيا بنص المادة 04 من الأمر 1965/07/10: "الوزراء مسئولين فريا أمام رئيس الحكومة رئيس مجلس الثورة و جماعيا أمام مجلس الثورة".

الفرع الثاني : البقاء آثار الرقابة البرلمانية في ظل دستور 1976.

إن أهم ميزة جاء بها هذا الدستور هو عمله على تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية و وضعه في مركز لا يخضع فيه للمحاسبة على عكس دستور 1963 فرئيس الجمهورية أخذ مكانة هامة في النظام السياسي لهذه الفترة، حيث يتم اقتراحه من طرف حزب جبهة التحرير الوطني و هو المرشح الوحيد للاقتراع العام المباشر و السري و الذي يشترط فيه الحصول على الأغلبية المطلقة للناخبين المسجلين وهذا شرط صعب التحقيق إذ أنه يفترض الحصول على الأغلبية المطلقة للمسجلين و ليس للناخبين و هو شرط يحمل النظرة الغامضة للمشرع الدستوري، ذلك أنه لم يبين الحالة التي يكون عليها الوضع في حالة أن المترشح لم يحصل على النصاب القانوني المقرر لذلك، كما أن مثل هذه الشروط فيه مساس بالمبادئ التي تشكل أسس النظام السياسي الجزائري و منها أولوية الحزب على الدولة و مبدأ سيادة المؤتمر.

إن رئيس الجمهورية هنا يضطلع بالوظيفة التنفيذية كما يتولى تعيين أعضاء الحكومة و يحدد صلاحياتهم طبقا للمادة 111 من الدستور " ليكونو بذلك مسؤولين فرديا و جماعيا أمامه وحده و الحكومة هنا لا تتصرف إلا بناء على المراسيم الموقعة من قبل رئيس الجمهورية ليتولى بذلك تعيينها و تحديد اختصاصها". مما يؤكد أن المشرع أبقى النظام السياسي الجزائري في هذه المرحلة على مبدأ وحدة السلطة التنفيذية فهو من يتولى رئاسة الجمهورية كذلك رئاسة الحكومة⁽¹⁾ ليستمد وجوده من الحزب و انتخاب الشعب له مباشرة و إن كان هذا الانتخاب مجرد تكريس لاختيار الحزب -ليكون ممثله الوحيد و القائد و الموجه له.

بالمقابل فإن السلطة التشريعية تشترط في نواب المجلس انتمائهم لحزب جبهة التحرير الوطني و الالتزام بقوانينه و التقيد بتوجيهات القيادة الحزبية مما ينتج عنه تأثير قيادة الحزب على السلطة التشريعية من الداخل و الخارج أيضا، ليكون للتقيد بتوجيهات القيادة السياسية للحزب⁽²⁾ التي يرئسها رئيس الجمهورية التأثير البالغ على نواب المجلس المقترحين من طرف القيادة مما يعيق حركية المجلس ذلك أن النواب لن يتخذوا أي موقف لا تتماشى مع توجيهات القيادة السياسية فبقاءهم في النيابة مرهون بمدى التزامهم بقراراتها ليكون للسلطة التنفيذية النفوذ الكبير و بشكل مباشر و غير مباشر على السلطة التشريعية و هذا نتيجة وحدة

¹: تم هنا إحداث منصب الوزير الأول الذي يتولى الإشراف الإداري و التنسيق بين القطاعات.

²: تعديل القانون الأساسي لحزب جبهة التحرير الوطني لعام 80-83 في المؤتمر الخامس للحزب الذي له اختيار أعضاء المكتب السياسي و مساءلتهم كما أن هيأت الحزب العليا تخضع له (المكتب اللجنة المركزية) و يستمد شرعيته من المؤتمر.

القيادة للحزب و الدولة والذي قيد سياسيا المجلس الشعبي الوطني من ممارسة اختصاصاته التشريعية و الرقابية المخولة له دستوريا لمواجهة السلطة التنفيذية.

مع ذلك منح المجلس هنا آليات عديدة لمراقبة نشاط الحكومة تمثلت في الاستجواب حول قضية من قضايا الساعة، السؤال الكتابي، لجان التحقيق، الرقابة المالية، فتح مناقشة حول السياسة الخارجية و إن كانت هذه الآليات لا تندرج كلها في إطار رقابة النشاط الحكومي ، فالمناقشة حول السياسة الخارجية ليست أسلوبا من أساليب الرقابة و إنما طريقة لإشراك المجلس في الحياة السياسية الخارجية هذا من جهة و من جهة أخرى فان هذه المناقشة مقصورة على رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني دون باقي النواب لذا فهي لا تهدف للرقابة بقدر ما تهدف إلى دعم مركز رئيس الجمهورية، على المستوى الخارجي ليكون للمجلس الحق في استخدام الآليات الأخرى و التي عمل دستور 1976 على أفراد فصل كامل للرقابة المتمثلة في الرقابة المالية عن طريق معرفة المجلس لكيفية استعمال الحكومة للاعتمادات المالية المقررة لكل سنة ، و إن كانت هذه الرقابة ليست لمحاسبة الحكومة و توقيع مسؤولياتها السياسية بقدر ما تعد آلية للمعاقبة و معرفة كيفية تصرف الحكومة في تسيير الأموال العمومية إضافة إلى هذا هنا كالحق في تشكيل لجان التحقيق . إن هذه الآليات الممنوحة للمجلس أيضا لا تؤكد بالضرورة مبدأي التعاون والتوازن بين السلطتين بالقدر السائد في الأنظمة البرلمانية إذ أنها تميل دائما لتدعيم مكانة السلطة التنفيذية على اعتبار أن النظام شبه رئاسي.

الفرع الثالث: آثار الرقابة البرلمانية في ظل دستور 1989.

من أهم الصور التي يمكن بيانها وفق آثار الرقابة البرلمانية في ظل هذا الدستور هو ما جاء في المادة 1976 منه ضمن آثار ما يترتب عن مناقشة برنامج الحكومة و التي تفرض على رئيس الحكومة تقديم برنامجه إلى مجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، وإذا ما رفضه المجلس يقدم رئيس الحكومة استقالته و يعين رئيس الجمهورية من جديد رئيسا للحكومة (المادة 77)، و إذا لم ينل برنامجه موافقة المجلس ينحل المجلس وجوبا (المادة 78) و هو أخطر إجراء الذي بإمكانه إنهاء مهام المجلس الشعبي الوطني مما يجعلها سلاح ذو حدين يمكن أن يقضي على نشأة المجلس و يعزز سلطة رئيس الجمهورية هذا من جهة، و من جهة أخرى فهناك تقييد و تغييب للسلطة التشريعية و ذلك بتوظيف سلطة الاعتراض والإصدار و النشر وفقا للمادة 118، و كذا تقييد وسائل الرقابة على الحكومة بحيث إذا كانت المراقبة هي الأداة التي تؤكد مدى سلطان البرلمان في النظام السياسي لكونه يملك سلطة مراقبة تنفيذ الحكومة للتشريع فإن فعالية هذه الأدوات هي من الضعف و الهشاشة بحيث لا يترتب عنها أي جزاء فاعل يؤثر على السلطة التنفيذية إلا لن يحولها الرئيس إلى

أدوات قاصمة لظهر البرلمان فتؤدي في الغالب إلى حله (ملتزم الرقابة، إيداع لائحة التصويت بالثقة، الرفض الثاني لبرنامج الحكومة....).

بالإضافة إلى تقييد السلطة التشريعية والتضييق عليها من خلال تدخل في تشكيل المجلس و انتخاب أعضائه الذي استشف من استفتاء 1988، و كذا تحديد جدول الأعمال كحرية واسعة للسلطة التنفيذية، المبادرة بإقتراح القوانين المقيدة بشروط تعيق المجلس في هذا المجال عكس ما هو الحال عن مشاريع القوانين مما يجعل السلطة التنفيذية هي المتحكمة في زمام الأمور، احتكار السياسة الخارجية من قبل رئيس الجمهورية، حق الحل للمجلس⁽¹⁾....، هي كلها آثار تبين أنه رغم التطور الزمني للنظام السياسي الجزائري لم يحظ فيه البرلمان بنصيبه في التطور إلى أسمى المستويات التي تحظى بها النظم السياسية الأخرى في إعطاء لكل ذي حق حقه (مبدأ الفصل بين السلطات

المبحث الثاني: صلاحيات السلطة التشريعية في عهد الثنائية البرلمانية في المجال الرقابي

أقام الدستور الحالي نوعا من التعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية و جعل بينهما قدرا من العلاقات المتبادلة تتمثل في تدخل كل منهما في شؤون الأخرى على نحو معين، و مقابل الدور الذي يمكن أن تلعبه السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية أعطى الدستور للبرلمان بغرفتيه السفلى و العليا عددا من الأسلحة يستخدمها في مواجهة الحكومة و قصد تطبيق الرقابة عليها بالطرق المباشرة و غير المباشرة بغية التأثير على أعمال الحكومة في حالة الإخلال بمهامها أو التعثر في سياستها غير المجدية لإثراء النفع على الصالح العام، و هي أسلحة رقابية متفاوتة القوة، فمنها ما هي مرتبة للأثر و منها غير ذلك.

المطلب الأول: آليات الرقابة غير المرتبة للمسؤولية السياسية.

من المعلوم أنه توجد في الأنظمة الدستورية البرلمانية ترسانة هامة من التقنيات أو الآليات التي يتمتع بها البرلمان لرقابة نشاط الحكومة و من هذه التقنيات دون حصر هناك الاستجواب ، السؤال لجان التحقيق

¹: ذبيح الميلود، المرجع السابق، ص148-149

إلى غير ذلك من الآليات التي تختلف في التسميات و الإجراءات ، و الأهمية و كذا الأثر أو النتيجة من بلد لأخر.

و من المؤكد أن هذه الآليات تهدف إلى غاية مشتركة و هي رقابة نشاط الحكومة عموما من طرف البرلمان ، غير أن هذه الرقابة متعددة الأوجه والمجالات و الآثار و هذا ما يفسر تعددها ، لهذا سنتعرض في هذا المطلب لدراسة الآليات غير المرتبة للمسؤولية السياسية والممثلة في السؤال الاستجواب، لجان التحقيق وهذا من أجل معرفة مكانة و وزن آل واحدة منها في النظام السياسي الجزائري

الفرع الأول :آلية السؤال.

تقتضي دراسة السؤال كآلية أولى من آليات الرقابة البرلمانية تحديد ماهية السؤال وفقا لما أستقر عليه التشريع و الفقه الدستوري و الشروط القانونية اللازمة لصحته و سلامته لضمان تحقيق الهدف منه بالإضافة إلى التعرض لكل ما يتعلق بالسؤال كآلية للرقابة و ستكون دراسة هذه الموضوعات وفقا لمايلي:

أولا: ماهية السؤال و هدفه .

1- غاية السؤال:

يعد السؤال إحدى الآليات الرقابية المنظمة دستوريا، و هو وسيلة إعلامية و رقابية للنواب حول تصرفات الحكومة ، و هو على حد تعريف الفقيه "بيردو" : "التصرف الذي بموجبه يطلب نائب توضيحات حول نقطة معينة"⁽¹⁾.

كما يعرف على أنه: "استفسار أحد أعضاء البرلمان عن مسألة معينة من الوزير المختص و قد يكون هدفه لفت نظر الوزير أي مسألة معينة"⁽²⁾ أيضا يعرف على أنه: "استفهام عضو البرلمان عن أمر يجهله أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور و هو استيضاح لا ينطوي على اتهام"⁽³⁾ و بناء عليه فالسؤال هو تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة آكل لاحظته خلال أدائه لمهامه النيابية.

¹ -Gerhard Bardeau : le contrôle Parlementaire, Documentation d'étude de droit constitutionnel et institution politique, N°14,1970,Page 25.

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

³ - مصطفى أبو زيد فهمي،الدستور المصري فقها وقضاء،دار المطبوعات الجامعية،الطبعة التاسعة 1996 ،ص619

2- أغراض السؤال و وظائفه:

و السؤال كآلية للرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري يعد أحد آليات الرقابة البرلمانية التي تتيح لأعضاء البرلمان التقدم بها للاستفسار عن ما غمض عليه من تدابير حكومية كما أنها من جهة أخرى آلية لرقابة مدى تنفيذ الحكومة لبرامجها و مدى قدرتها على الوصول لحل المشاكل التي تواجهها.

و السؤال كآلية للرقابة البرلمانية أخذ مكانته في النظام السياسي الجزائري بشقيه الكتابي و الشفوي، فالسؤال حق بموجبه يكون لأعضاء المجلس الشعبي الوطني طرح الأسئلة وفقا للشروط و الإجراءات التي حددها القانون فقط فصلت لوائح تنظيم أعمال المجلس و سيره عمومية النص الدستوري الذي أتاح لعضو المجلس الوطني أن يوجه أي سؤال إلى أي وزير عن أي موضوع فيما يتعلق بالمهام المسند إليه، و على الوزير أن يوافي بالجواب مع مراعاة أحكام اللوائح الداخلية.

و للممارسة الموضوعية لتلك الآلية الرقابية و لتحقيق الغرض منها جاءت القوانين الداخلية للمجلس بالقواعد و الأصول التي تحكم توجيه الأسئلة و تضع ضوابطها مع أن المشرع سهى عن الكثير منها و التي تعد ضرورية لاستكمال شروط صحة السؤال و أيضا إجراءاته والتي سنشير إليها لاحقا.

وتبدو أهمية الآلية و تأثيرها من خلال الممارسة العملية التي تبين أن هناك فعلا أهداف رقابية و أيضا سياسية وراء طرح الأسئلة في البرلمان سواء لجهة نواب المعارضة لتسليط الأضواء على قصور و سلبات الجماعة الحاكمة، أم لجهة سعي نواب الموالاة لإفساح المجال أمام الجماعة الحاكمة و إدارة شؤون البلاد، وهو بذلك يهدف للبحث و معرفة الحقائق من أجل تجنب الإضرار بالمصلحة العامة⁽¹⁾ نظرا لما لهذه الآلية من أهمية نقف أمام أهم أنواعها مبرزين دورها انطلاقا من شروطها و إجراءاتها و الرد عليها وتأثير ذلك على الحكومة .

ثانيا: أنواع الأسئلة.

إن طرح السؤال ينشأ علاقة غير مباشرة بين النائب و الوزير المختص و الغاية من ذلك هي البحث على معرفة حقائق معينة من أجل تجنب الإضرار بالمصلحة العامة و الأسئلة كآلية للرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري نوعان مكتوبة و شفوية.

1- الأسئلة المكتوبة:

و يقصد بها طلب معلومات موجه من قبل برلماني إلى عضو من أعضاء الحكومة الذي يتوجب عليه أن يرد ضمن مهلة محددة تكون طويلة نسبيا كما يكون الرد عليها كتابة ، هذه الأسئلة تعد مصدرا ثميناً للمعلومات من أجل حل المسائل العديدة المعروضة عليهم من قبل ناخبهم و آلية للحصول على الاستشارة

¹ - د. محسن خليل، القانون الدستوري و دساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1996، ص 437.

القانونية المجانية نظرا لأن الموظفين الذين يتولون الإجابة عليها في الغالب أكفاء كما أن الإجابة المقدمة من أعضاء الحكومة لا تعد بمثابة قرارات إدارية قابلة للطعن أمام القضاء الإداري من قبل ذوي المصلحة، لذلك يأتي السؤال على شكل استفهام يناط بمسألة ليس للبرلماني علما بها أو للتأكد من حدوث واقعة ذات أثر سلبي أو لها صلة بترجمة نص أو إتمام إجراء شكلي أو توضيح الرؤية بخصوص مسألة محددة بالذات ليكون للبرلماني حرية الاستفسار حول أية مسألة أمضت عليه وخارج أية إجراءات و إلى أي وزير.⁽¹⁾

2- الأسئلة الشفوية:

يقصد بها حسب ما تدل عليها صفتها ذلك النوع من الأسئلة التي تطرح شفاهة و الإجابة عنها تكون وفق نفس الشكل ، و هذا النوع يرتبط بتطور النظام البرلماني، فمنذ اللحظة التي يقوم فيها الحوار بين الحاكمين و مراقبي الحكام يعتبر تبادل هذه الآلية و الإجابة عنها الوسيلة البديهة لهذا الحوار ، فالأسئلة الشفوية هنا تقوم على تواجد شخصين هما السائل و المجيب ليكون بذلك حقا دستوريا يخول لكل عضو من أعضاء الحكومة توضيحات عن المسائل التي يجهلها و تستغرق الإجابة عنها مدة وسط بين الاستعجال و عدمه⁽²⁾ ، وهي تختلف باختلاف الأنظمة الدستورية ، ففي بريطانيا حددت المدة بيومين ، لتكون في فرنسا كل أسبوع ، أما في الجزائري فقد حددت بـ 15 يوما في دستور 1996. و تباشر الأسئلة الشفوية وفق شروط قانونية و إجراءات قريبة ومشاركة أحيانا مع الأسئلة الكتابية والتي سنبينها فيما بعد، مع الإشارة إلى أن الأسئلة الشفوية تقسم إلى نوعين :

1-2 الأسئلة الشفوية البسيطة:

في هذا النوع من الأسئلة يوجه النائب سؤاله إلى الوزير المختص و يتولى هذا الأخير بدوره الإجابة مع إعطاء النائب صاحب السؤال حق التعقيب في شكل مناظرة، فبعد أن يمنح السائل في البداية دقائق معينة لعرض سؤاله باختصار ثم يرد الوزير المعني بالسؤال يعطي السائل دقائق أخرى للتعقيب ليعقد الوزير مرة أخرى و حينها يقفل باب المناقشة مباشرة. بلغ معدل السنوي لتوقيع هذه الآلية بالجزائر معدل يقل عن 70 سؤالا.

2-2- الأسئلة الشفوية المقترنة بمناقشة:

في هذا النوع من الأسئلة يفتح باب المناقشة ويجوز لعدد معين من الأعضاء أن يدخلوا في المناقشة، والحق في مناقشة الأسئلة لا يشمل سوى الأسئلة الحساسة و التي تستلزم إجراء مناقشة بعدها ونشير إلى أن المناقشة في النظام الفرنسي في ظل الجمهورية الرابعة قد تسفر على إصدار لائحة من طرف البرلمان و التي قد

¹ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة الجزائر 2002، ص 500.

² - إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 37.

تؤدي إلى طرح مسؤولية الحكومة و من ثمة إسقاطها و قد تسبب هذا النوع من الأسئلة في عدم استقرار الحكومات نتيجة عرض برنامجها دون قيود و في أي وقت للمناقشة، لدى حداث تصويت⁽¹⁾ وقد اتجه المشرع الجزائري في التعديل الأخير إلى استخدام أسلوب السؤال بمناقشة و الذي يكون في حالة عدم اقتناع أعضاء المجلس بجواب عضو الحكومة فيكون الحق في تقرير إجراء مناقشة بناء على طلب مقدم من عدد معين من البرلمانين في الغرفتين⁽²⁾.

ثالثا: أسباب عدم فعالية آلية السؤال

كما تم شرحه مسبقا يعتبر توجيه الأسئلة أحد آليات الرقابة البرلمانية التي تتيح لأعضاء البرلمان التقدم بها للاستفسار عما غمض عليهم من تدابير حكومية لتعد بذلك آلية لمراقبة مدى تنفيذ الحكومة لبرامجها و مدى احترامها و قدرتها على الوصول لحل المشاكل التي تواجهها أضف إلى ذلك أنها آلية إعلامية تمكن عضو البرلمان من جمع المعلومات الضرورية لأداء المهمة التشريعية و تزويد الرأي العام بالخبيا و كشف ذلك أمامه و تحميل الحكومة المسؤولية السياسية بإصدار لوائح، و تبدو أهمية الآلية و تأثيرها من خلال تطبيقها و العمل بها و خاصة من خلال التطرق للمواضيع الحساسة التي تضع الحكومة في موقف حرج لما للسؤال من مضمون كما ذكرت أعلاه تأثيره على الرأي العام.

و بالرجوع إلى السؤال بنوعيه نجده يخدم البرلماني السائل أمام ناخبيه ذلك أن السؤال يدور دائما حول الدائرة الانتخابية للسائل و بالتالي فالسؤال هنا قد يستعمله البرلماني كآلية لإرضاء ناخبيه من جهة ولإثبات أنه عند وعد منتخبيه، أيضا نجد أن للسؤال تأثير على الحكومة و ذلك من خلال التأثير المعنوي و المقلق الذي يرتبه في نفسية الوزير المسال و الغاية من كل هذا هو الوقوف على حقيقة الأمور و التصرفات التي يشوبها نوع من الغموض.

وقد تناول المشرع الجزائري السؤال كآلية للرقابة البرلمانية دون أن يمنحها الفعالية اللازمة من حيث الآثار التي تترتب عن الأجوبة غير المقنعة لأعضاء الحكومة، إذا اكتفى فقط بالنص على المناقشة والتعقيب من طرف عضو المجلس الشعبي الوطني ، وإن كانت هذه المناقشة تعد أثر إيجابي للأسئلة غير أن المجلس لا يستطيع إصدار أي لائحة تؤدي إلى إقامة المسؤولية السياسية للحكومة و هذا يؤكد أن المشرع سعى إلى تقييد و تضيق إمكانية ذلك قدر المستطاع ، إقتداء بالنظام الفرنسي في ظل الجمهورية الخامسة مما أدى إلى

¹ - Philippe Ardant , Les Institutions de la république , Paris 1993 , P50

² - إجراء المناقشة يكون بناء على طلب مقدم من عشرين نائب أو 30 عضوا من مجلس الأمة، ليكون لمجلس الأمة الحق في إصدار لائحة في حالة عدم الاقتناع بعد المناقشة والأثر القانوني للائحة التي يصدرها مجلس الأمة لا تتساوى مع لائحة الجمهورية الفرنسية فهي دون فاعلية تذكر إلا أنها مجرد لائحة صادرة بعد إجراء مناقشة لا يمكن أن تؤدي إلى إقامة المسؤولية السياسية للحكومة.

فقدان هذه الآلية التأثير على الحكومة عدا ما ذكر سابقا. و كان من الأفضل لإعطاء آلية السؤال فعاليتها ترتيب جزاء في حالة عدم الرد أو إمكانية تحويل السؤال إلى استجواب على غرار المشرع المصري الذي أجاز للنائب و عند عدم اقتناعه برد الوزير الموجه إليه السؤال بحق تحويله إلى استجواب و لكن ليس في نفس الجلسة، و بالتالي فالسؤال هنا له فعاليته والتأثير على الحكومة وذلك بتقرير مسؤولياتها عكس المشرع الجزائري الذي اكتفى بمجرد النص على الآلية دون تقرير الجزاء.

و بالرجوع إلى استخدام هذه الآلية من طرف عضو البرلمان نجد:

الجدول يوضح:

المتبقية	الأسئلة الشفوية	الأسئلة الكتابية	الجلسة/الفترة
كتابية: 57 شفوية: 75	476 سؤال أجيب عن 401	678 سؤال أجيب عن 621	مجلس الشعبي الوطني 2002-1997
كتابية: 05 شفوية: 08	28	22	مجلس الأمة 2002-1998

إن عدد الأسئلة المطروحة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني تعكس فعلا الممارسة الضئيلة لهذه الآلية، فخلال الفترة الأخيرة 678 على مستوى المجلس الشعبي الوطني و 22 سؤالا على مستوى مجلس الأمة، ليتبين بأن رغم اعتماد السؤال آلية أساسية للرقابة في الجزائر فإن الفارق بينها و بين برلمانات الدول المتقدمة و على وجه الخصوص البرلمان الفرنسي يظل واسعا لتساءل عن سبب ضئالة استعمال آلية السؤال رغم أن المشرع على غرار المشرعين الفرنسي و المصري لم يقيد الآلية بأي قيد يذكر و حتى في ظل التعديل الدستوري الجديد الذي ساهم في تفعيل آليات الرقابة بمنحه لكلا المجلسين الحق في توجيه الأسئلة بنوعيتها، و إن زاد هذا الآلية من حيث توسيع استعمالها ، ومع ذلك فإنها محدودة الاستعمال و ضعيفة بالمقارنة مع الأسئلة في النظام الفرنسي و التي بلغت 69.722 سؤالا كتابيا و 130 سؤالا شفويا في الفترة الممتدة من 1998 إلى 2002 في حين بلغ عددها في الجزائر في نفس الفترة 643 سؤالا كتابيا. ونلاحظ أيضا على هذه الفترة و التي تعد بداية الثنائية التشريعية بأن آلية السؤال وإن كانت قد عرفت انتعاشا في بداية هذه الفترة إلا أنها اضمحلت في نهاية هذه العهدة ، لذلك تبدو هذه الآلية مقارنة مع البرلمان الفرنسي

ضئيلة الاستعمال حيث أن المعدل السنوي لطرح الأسئلة في الجمعية الوطنية الفرنسية هو 12000 سؤال سنويا بينما في النظام الجزائري لا يصل العشرين 20 سؤال .

وأحيانا لا يصل العشرة أسئلة في السنة كما هو مبين في الجدول أدناه:

السؤال الشفوي	السؤال الكتابي	السنة
13	7	1997
108	119	1998
114	115	1999
169	136	2000
141	263	2001
01	10	2002

من خلال كل هذه المعطيات و بالرغم من التعديلات المتلاحقة فإن المشرع أبقى على حق النواب في طرح الأسئلة بنوعيتها و هذا بالطبع بغية الاستعلام و الاستيضاح دون أي نتيجة تذر، ما عدا ما تعلق منه بوظائفه إسقاط الحكومة فهي غير واردة بالنسبة لهذه الآلية و حتى بالنسبة لعدم الرد ، فلا الدستور و لا النظام الأساسية من أنه وسيلة إعلام و خاصة في حالة النشر، أما ما تعلق منه بإمكانية الداخلي للمجلس يرتبان جزاء على عدم الرد . إذا فهذا الأمر يؤكد على أن هذه الآلية ضعيفة و عديمة الآثار القانونية ما عدا ما تعلق منها بأهميتها السياسية و قدرتها على التأثير في الرأي العام.⁽¹⁾

الفرع الثاني: الاستجواب.

إستند الاستجواب في بداية نشأته إلى العرف حيث أصبح قاعدة عرفية متعارف عليها في الحقوق البرلمانية و يتم نتيجته تحريك المسؤولية الوزارية في العديد من الأنظمة البرلمانية، وقد تناوله المشرع الجزائري في دستور 1996 مانحا هذا الاختصاص للبرلماني ليبادر به.

¹ - بن بغيلة لبلبة، رسالة ماجستير بعنوان "آليات الرقابة البرلمانية"، جامعة باتنة 2006، ص28.

أولاً: ماهية الاستجواب و أغراضه.

1- ماهية الاستجواب:

الاستجواب آلية رقابية يحق لعضو البرلمان بمقتضاها أن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة أو عن سياسة الوزير في تسيير شؤون وزارته و ذلك ليس بهدف الاستفهام عن شيء لا يعلمه كما هو الحال في السؤال و إنما بهدف المناقشة والانتقاد و المساءلة من فعل يشكل خطأ سياسيا من دون أن يشكل في الوقت ذاته خطأ قانوني، وبتعرضنا لمفهوم الخطأ السياسي نجد أنه يشمل الجانب الشخصي أو التصرفات الشخصية للوزير و بالتالي يمكن أن يساءل عنها سياسيا لأن المساءلة السياسية تشمل أخطاءه الوزارية بالمعنى القانوني و أيضا أخطاءه الشخصية التي يدخل العنصر الشخصي فيها. لهذا يعتبر الاستجواب من الآليات التي بموجبها يمكن مراقبة الأعمال الحكومية و مساءلة منفيديها، وإن كان الاستجواب آلية للرقابة البرلمانية فقد اختلف الفقه الدستوري مع ذلك في تحديد الغرض منه.

2- أغراض الاستجواب:

اختلف الفقه الدستوري حول تحديد أغراض الاستجواب بسبب اختلاف تكييفهم له لذلك ظهرت عدة اتجاهات فقهية في هذا المجال:
أ/الاتجاه الأول:

يري أن الغرض من الاستجواب كآلية للرقابة، هو نقد الحكومة و تجريح سياستها و ليس مجرد الاستفهام عن شيء لا يعرفه النائب أما هو الحال في السؤال ، فالاستجواب يثير بحثا جديا و مناقشات حقيقية يحق لكل نائب المشاركة فيها و الاستمرار في هذه المناقشات إلى نهايتها حتى لو عدل صاحب الاستجواب عن استجوابه ذلك أن الاستجواب بعد تقديمه و البدء بمناقشته يصبح حقا وملكا للبرلمان كله و ليس للنائب مقدم الاستجواب وحده كما هو الحال في السؤال الذي ينحصر موضوعه بين السائل و الوزير صاحب العلاقة.⁽¹⁾

ب/الاتجاه الثاني:

يري أن الهدف من الاستجواب ليس النقد و التجريح لسياسة الحكومة أو أحد وزرائها ، و إنما كشف مخالفة من المخالفات السياسية أمام البرلمان ، وإزاء هذه المخالفة لا يتردد البرلمان في سحب الثقة بالحكومة أو بالوزير المختص وهو هنا يهدف إلى تحريك المسؤولية الوزارية والتي يمكن أن تخفف إذا وعدت

¹ - عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1956، ص293.

الحكومة بالإصلاح اللازم و من هنا يكون الهدف من الاستجواب هو تحقيق الرقابة الموضوعية لسياسة الحكومة و ليس نقدها و تجريحها.

ج/الاتجاه الثالث :

يرى أن القصد الحقيقي من الاستجواب لا يقتصر على نقد الحكومة و كشف مخالفاتها و إنما يتعداها إلى ممارسة ممثل الشعب لدوره كرقيب للسلطة التنفيذية الممثلة في الوزارة وخاصة في حالة انتمائه للمعارضة، ليكون الهدف من الاستجواب هو إثارة الرأي العام حول الممارسات التي خرج بها الوزير عن حدود القانون أو اختصاصاته حتى تكون في محك المساءلة السياسية و مراقبة الرأي العام الذي سيكون صاحب السيادة الشعبية و المؤثر في هذا المجال و إن كان هذا الغرض من الاستجواب فيبدو الأمر مهم جدا أن نتاول هذه الآلية بالنظر أولا إلى الجوانب الشكلية و من تم الدخول في موضوع الاستجواب ومدى أهميته في النظام السياسي الجزائري، إذ أنه من المفروض أن هذه الآلية هي أقصى حد للمسائلة فالنظام البرلماني و من آليات الرقابة الفعالة التي يباشرها البرلمان على أعمال الحكومة.⁽¹⁾

ثانيا: شروط صحة الاستجواب:

تحدد أغلبية التشريعات البرلمانية الشروط الواجب توافرها في الاستجواب كآلية رقابة برلمانية وهي شروط لا تختلف في مضمونها عن الشروط المطلوبة في السؤال هذه الأخيرة نص عليها المشرع الجزائري في القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المواد 90 إلى 92 و من هذه الشروط:⁽²⁾

1- الكتابة.

2- أن يكون في امر من الأمور الهامة

3- ألا يتضمن عبارات غير لائقة

4- أن لا يكون موضوع الاستجواب مخالفا لنص الدستور

ثانيا: مدى فعالية آلية الاستجواب.

إن مناقشة الاستجواب قد تؤدي إلى اقتراح لجنة تحقيق إذا لم يقتنع النواب برد الحكومة و تنشأ هذه اللجنة بناء على اقتراح لائحة من 10 نواب على الأقل كما يشترط ألا يكون أعضائها من بين المقترحين للائحة و ألا يتجاوز أعضائها 15 نائبا ، و النتيجة التي ترتبت عن تقرير اللجنة هو تبليغ التقرير للحكومة أو النواب و نشره جزئيا أو آليا بعد استشارة الحكومة.

¹ - عبد الغني عبد الله بسيوني،النظم السياسية والقانون الدستوري،منشأة المعارف،الإسكندرية،ط1997،ص120

² - القانون رقم 16/89 المؤرخ في 11/12/1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره.

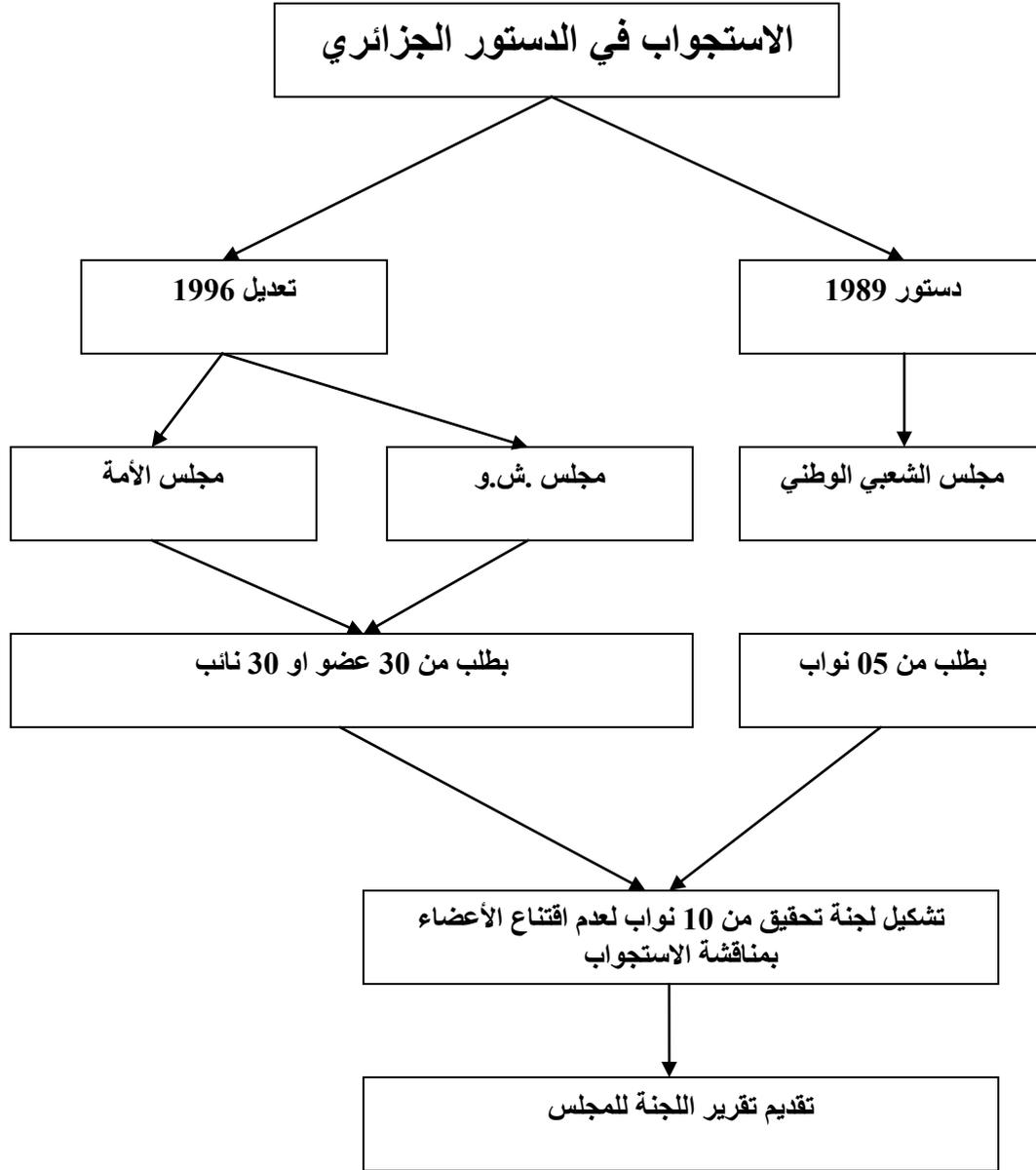
إن مناقشة الاستجواب تعني تشكيل لجنة تحقيق، مع أن إمكانية طرح الثقة كأثر الاستجواب غير واردة و حتى في ظل التعديل الدستوري الأخير الذي منح للبرلمان بغرفتيه الحق في مراقبة الحكومة عن طريق الاستجواب دون أن يؤدي ذلك إلى إجراء مناقشة قد ينتج عنها إصدار لائحة قد تذهب إلى درجة سحب الثقة من الحكومة ، فالمادة 133 من دستور 1996 لم تقرر هذه النتيجة و كذلك الحال بالنسبة للقانون العضوي الذي جاء ناقصا بنص المادة 65 قانون 02/99 التي تشترط 30 نائبا أو 30 عضوا من مجلس الأمة لتقديم الاستجواب، و بالمقابل المادة 67 قانون 02/99 لا ترتب أية نتيجة عن الاستجواب و عن ضخامة المطالبين به من طرف رئيس الحكومة و هذا يبرز بوضوح النقص و الخلل الذي وقع فيه المشرع بين عدد المطالبين بالاستجواب و النتيجة المترتبة عنه، و بالتالي فالاستجواب آلية لا يترتب عنها نتائج تؤثر على الحكومة فبالإضافة إلى عدد المطالبين به فإنه لا يمكنهم التصويت على لائحة كما أنه لا تترتب عنه أية متابعة إذا ما تبين للمجلس أنه لا علاقة للاستجواب بالمصلحة العامة⁽¹⁾ ففي ظل التعددية السياسية و المسؤولية السياسية للحكومة كان أحرقى بالمشرع أن يعطي هذه الآلية مكانتها القانونية و لا يكتفي بمجرد تشكيل لجنة للتحقيق ينعدم معها الأثر القانوني للاستجواب كآلية للرقابة.

فالنص على تكوين لجنة للتحقيق يعد مجرد إجراء يراد من خلاله التأكد من صحة الأمر المعروض في الاستجواب ، فالمشرع منح المجلس إمكانية تشكيل لجنة تحقيق دون أن يترتب عنها أثر قانوني⁽²⁾ فهو يمنح من جهة البرلماني الحق في استجواب الحكومة، و من جهة أخرى يقيد بقيود معينة ليسمح له بإنشاء لجنة تحقيق ، هذه الأخيرة تتولى إصدار قرار ييث المجلس فيه بالتصويت ، فهنا يترك له الحق في النظر في موضوع الاستجواب بناء على التحقق من الوقائع و إثباتها و من جهة أخرى لا يمنح المجلس الرقابة الملائمة بإمكانية محاسبة الحكومة عند ظهور نتيجة التحقيق، مما يعني أن ندرة اللجوء إلى هذه الآلية قد يعود إما لأن الأمور المعروضة و المطبقة من قبل الحكومة واضحة لا يشوبها غموض ، أم أن الحكومة لم تخطأ في تنفيذ برامجها ، أم أن هذا يرجع إلى إجراءات الاستجواب و ما يتبعها من نتائج خاصة في حالة تشكيل لجنة التحقيق.

¹ - سعيد بو الشعير، علاقة السلطة التشريعية بالتنفيذية، مرجع سابق، ص335.

² - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص548.

مخطط يوضح آلية الاستجواب في الدستور الجزائري



الفرع الثالث: لجان التحقيق النيابية.

إضافة إلى آليات الرقابة السابقة التي تخول أعضاء المجلس سلطة مراقبة النشاط الحكومي والتي من خلال استعمالها تتضح الرؤية لدى النواب حول كيفية مباشرة الحكومة للشؤون العامة هناك آلية أخرى تتمثل في آلية لجان التحقيق، هذه الآلية التي جعلها المشرع الجزائري من بين فهل تحقق الغرض المطلوب من تقريرها و هل تمكن من الوصول إلى تقرير المسؤولية السياسية للحكومة؟ هذا ما سنحاول الإجابة عنه من خلال دراسة العناصر الآتية:

أولاً: ماهية لجان التحقيق و أنواعها.

1- ماهية لجان التحقيق:

تعتبر لجان التحقيق البرلمانية من بين الآليات المهمة والخطيرة التي ستخدمها البرلمان للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، إذ يمكن للبرلمان من خلال هذه اللجان أن يحقق في أية مخالفة أو تجاوز للقوانين والأنظمة في الدولة وبالتالي حماية الدستور من أي تجاوز أو تعدي على أحكامه وقواعده فبإجراء التحقيق يتوصل البرلمان نفسه إلى ما يريد معرفته من حقائق ، فإذا أثير موضوع مما يدخل في اختصاص المجلس ، يكون لهذا الأخير إما أن يقتنع بالبيانات التي تقدمها له الحكومة أو أن يحاول إثبات ذلك بنفسه . و بناء على هذا تعد لجان التحقيق من الموضوعات الهامة التي تضمنتها هي أيضا كل دساتير الجمهورية الجزائرية، حيث أعطى المجلس حق إجراء تحقيق في المسائل الداخلة في اختصاصه كما نص على الأحكام القانونية الخاصة بتشكيل لجان رقابة و تحديد اختصاصاتها والضمانات الخاصة بممارسة عملها.

2- أنواع لجان التحقيق:

يقسم فقهاء القانون الدستوري لجان التحقيق إلى نوعين هما:

1/2 . اللجان الدائمة :

تشكل هذه اللجان من عدد محدد من أعضاء المجلس⁽¹⁾ حيث تتولى كل لجنة دراسة و بحث الموضوعات المتعلقة بوزارة معينة ثم يتم عرض نتائج بحثها على المجلس في شكل تقرير ومن أجل التوصل إلى ذلك توضع تحت تصرفها مصالح تقنية متخصصة كما يمكن لها أن تستعين بأراء بعض المتخصصين من خارج البرلمان و ما تقوم به هذه اللجان يوفر الجهد و الوقت للمجلس بدلا من أن يتولى دراسة كافة المسائل

¹ - المادة 37 من اللائحة الداخلية للمجلس المؤرخة في 1989/10/29: تتألف كل لجنة من 20 إلى 30 عضو و يجدد عدد أعضاء اللجان بقرار من المكتب. المادة 38: لكل نائب الحق في عضوية لجنة دائمة واحدة.

المعروضة عليه دراسة دقيقة، فاللجان الدائمة تباشر الرقابة على النشاط أو القطاع الوزاري التابعة له بحيث يتولى أعضاء اللجنة الاستفسار حول القضايا التي تهم القطاع الوزاري المكلف به و ذلك بالاستماع إلى الوزراء المعنيين ، لتكون بموجبه هذه اللجان قد مارست رقابة عن طريق الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان .

2/2. اللجان المؤقتة :

هي لجان مؤقتة أو خاصة من أجل النظر في مسألة معينة من غير المسائل التي تتولاها اللجان الدائمة ، و يكون إنشاءها من قبل مكتب المجلس بناء على مبادرة رئيسي لجنّتين أو رؤساء عدة لجان أو عدد معين من النواب كما قد تنتدب اللجان الدائمة عددا من الأعضاء يختلف بحسب الأعضاء يختلف بحسب طبيعة المسائل المعروضة للدراسة، و إنشاء لجان التحقيق هذه يكون بقصد التحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة ومن ثم إجراء التحقيقات البرلمانية يهدف من وراءه الوصول إلى معرفة أمور معينة ، و عليه فإن المجلس الوطني الجزائري يباشر التحقيق البرلماني في مثل هذه الحالة بواسطة لجان خاصة و السبب في ذلك كما ذكرت سابقا أنه لا يمكن للمجلس التحقيق بكامل أعضائه هذا من جهته و لإضفاء المصدقية على أعمال هذه اللجان من جهة أخرى.

ثانيا: إجراءات تشكيل لجان التحقيق

إن ممارسة لجان التحقيق النيابية لمهامها يقتضي ألا يتجاوز الهدف منها كآلية رقابة والذي يتمثل في إبراز وقائع معينة، فهي ليست جهة التحقيق تسأل الأفراد لأن المسؤول عن ذلك هي أجهزة القضاء و هي ليست جهات رقابية إدارية لأن هناك أجهزة رقابية في الدولة من الواجب أن تقوم باختصاصاتها و إن كان دور لجان التحقيق النيابية يشمل بعض الإجراءات الشبيهة بإجراءات التحقيق القضائي إلا أن هذا لا يؤدي إلى اتخاذ أي قرار في هذا الشأن و إنما ينتهي عند الكشف عن عمل ما و التوصية بعرض الأمر عن الجهة المختصة ، و بالرجوع إلى المادة 161 دستور 1996 "يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة" و عليه تكون المبادرة بتشكيل لجان التحقيق من اختصاص المجلس الذي يضمن عليها الصبغة القانونية و يكون ذلك بناء على اقتراح لائحة موقعة من خمسة عشر 15 نائبا من المجلس أو 20 عضوا من مجلس الأمة في التعديل الدستوري لسنة 1996.

و تودع اللائحة لدى مكتب المجلس، ليعين أعضاء اللجنة من غير النواب الذين قدموا الاقتراح و بالمقارنة مع النظام الفرنسي نجد أنه يعقد هذا الاختصاص لأي عضو من الغرفتين بإيداع لائحة لدى المجلس لتكون المبادرة فردية.

ومن أهم الشروط الأساسية لتشكيل لجان التحقيق أن المبادرون باللائحة لا يمكن أن يكونوا أعضاء في لجان التحقيق باعتبارهم طرفا في ذلك ، بمعنى أن أعضاء اللجنة لا يمكن أن يكونوا مدعون و قضاة في نفس الوقت ، ليتحقق بذلك عدم الجمع بين عضوية اللجنة و التوقيع على اللائحة لأن نتيجة التحقيق لن تكون حيادية و خاصة في حالة وجود معارضة قوية. و المشرع الجزائري جعل تشكيل هذه اللجان مقيد بشروط و خاضع لإجراءات و بالتالي فلجان التحقيق بمجرد تشكيلها إثر موافقة المجلس و التصويت عليها، حيث تتشكل من 15 عضو على الأقل⁽¹⁾ تجتمع و تتولى انتخاب مكتبها لتشريع في العمل تحت إشراف مقرر اللجنة.

ثالثا: الشروع في التحقيق.

بعد تشكيل لجان التحقيق و انتخاب مكتبها تقوم بمالها من مهام وفق ما هو محدد لها ، حيث تمنح لها مدة محددة لأجل إتمام المهام المسندة لها ، و مبدئيا يشار إلى أن المدة التي ينبغي أن ينتهي فيها عمل اللجان من الصعب تحديده ذلك أن لكل قضية خصائصها فقد تحتاج قضية متعلقة بالفساد الإداري مدة أطول من تلك المتعلقة ببيئات الحكم المحلي، لذلك سهى المشرع الجزائري في دستور 1989 من تحديد مدة معينة ينتهي عندها عملها ، وقد تدارك هذا السهو في التعديل الدستوري الأخير وذلك لأجل جعل اللجان تبدل الجهد الكافي للوصول إلى الحقيقة وهذا نتيجة تداركه أن عدم تحديد المدة لا يؤدي إلى تحقيق شيء ، و من الممكن أن ينتهي دون أية نتيجة وأن التحقيق يظل متوقف و ذلك لأن عامل المدة غير محدد للجنة لإنهاء مهامها و بالتالي فالوقت الكافي أمامها و لها الحق في الانطلاق في أعمالها وقت ما تشاء ، وقد تم تحديد مدة عمل هذه اللجان بناء على المادة 80 من قانون رقم 02/99 بستة أشهر قابلة للتجديد⁽²⁾ و بذلك أعطت هذه المدة الآلية قيمتها القانونية للشروع في العمل المحدد لها آخذة في الحسبان عامل الزمن الذي يجبرها على ضرورة التوصل إلى الغاية التي شكلت لأجلها و هذا دائما لإضفاء المصادقية على أعمالها.

¹ - المادة 108 و 109 من قانون 10/89 " لا يمكن أن يتجاوز عدد أعضاء اللجنة 15 نائبا"، "لا يجوز تعيين ضمن لجنة التحقيق النواب الموقعين على اللائحة".

² - المادة 80 من قانون 02/99: " تكسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها او على الأكثر بانقضاء 06 أشهر قابلة للتجديد من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها و لا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء اجل 12 شهرا من تاريخ انتهاء مهمتها".

وللجان التحقيق في الواقع العملي أن تمارس صلاحيات البرلمان ، فلها أن لا تستدعي من تشاء لسماع أقواله حول المسألة موضوع التحقيق⁽¹⁾ و يكون للهيئات المحقق معها أن تتعاون مع هذه اللجان و أن تستجيب لطلباتها ، و لا تحجب عنها أية بيانات بحجة أنها ذات طابع سري بل لها أن تضع تحت تصرفها كل ما تطلبه من وثائق أو مستندات عدا ما تعلق منها بعدم الإخلال بالكتمان التام لأسرار الدفاع الوطني⁽²⁾ ، كما يشترط على لجان التحقيق عدم إلزام الشهود بالمثل أمامها أو توقيع العقوبات عليهم في حالة تخلفهم عن الحضور ، لأن هذا يجعل منها سلطة تحقيق قضائي دون سند قانوني يجيز لها مثل هذا الاختصاص لتكليف التهمة ، عكس ذلك فالغرض من تشكيل لجنة التحقيق هو مجرد تقصي الحقائق و إبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المحقق فيها بناء على ما جمعه من أدلة.

رابعاً: ضعف آلية التحقيق في التأثير على السلطة التنفيذية

لقد منح البرلماني السلطة المطلقة من حيث الإنشاء و النصوص لبيادر بناء على هذه السلطة بتأسيس لجان للتحقيق متى كانت المسألة ذات مصلحة عامة، و على قدر من الأهمية ومع ذلك لم يعط المشرع هذه الآلية الفاعلية المقررة لها ، بل على العكس من ذلك فقد نص على الموافقة المسبقة للمجلس لإنشاء هذه اللجان ليكون هدف المشرع في جوهره الحد من المعارضة متى لم تتوفر على النصاب القانوني المطلوب لإنشائها وإن كان القانون لا يتطلب إقرار اللائحة بأغلبية متشددة و لكن إجراءات تشكيلها و اشتراط الموافقة المسبقة للمجلس يقلل من مردوديتها إضافة إلى كل هذا ، هناك بعض المجالات الممنوعة على المجلس التدخل فيها كما هو الحال بالنسبة لمجال الدفاع الذي لا نجد له لجنة خاصة على مستوى المجلس الوطني، مع انه مجال يشارك في التنمية و ليس الدفاع عن الحدود فقط ، و هذا يقتضي مراقبة نشاط هذا القطاع ، أما بالنسبة للرقابة المالية فيمارسها المجلس الوطني بواسطة لجان تحقيق تشكل بناء على اقتراح لائحة من عدد معين من النواب كما يشترط أن يحدد اقتراح اللائحة بالتدقيق الوقائع التي تستوجب التحقيق ليكون هذا الاختصاص ليس مطلقاً و إنما مشروطاً حتى و لو تمكن المجلس من ذلك فإن تقرير هذه اللجان لا يجوز نشره إلا بالموافقة المسبقة للحكومة.

إن هذه القيود التي فرضها المشرع جراء التصويت بإنشاء لجنة تحقيق و رغم التطور لهذه الآلية خاصة ما تعلق بعامل المدة وأيضاً عدم تشكيل لجان للتحقيق حول موضوع معروض على القضاء و خاصة ما تعلق منها باختصاص اللجنة ، يؤكد على أن المشرع قد تدارك الكثير من الأمور التي سهي عنها، و مع

¹ - المادة 83 من قانون 02/99: "يمكن للجنة التحقيق الاستماع لأي شخص و أن تعين أي مكان و أن تتطلع على أية وثيقة أو

معلومة ترى لها علاقة بموضوع التحقيق".

² - المادة 84 قانون 02/99.

ذلك فإن كل هذا لم يعط هذه الآلية صفة الرقابة الفاعلة بل أبقى عليها كإجراء سياسي موجه لإحراج الحكومة و استيضاح الأمور الدائرة في اختصاصها من جهة ومن جهة أخرى فإن لجوء البرلماني للمطالبة بإنشاء لجان التحقيق و خاصة في الملفات المثارة أمام الرأي العام ، يساهم في تثبيت وضعيته و فقط⁽¹⁾.

و إن كان هذا الأمر كذلك فإن الملاحظ على الواقع العملي يثبت أن التجاء البرلماني إلى تشكيل لجان التحقيق و خلال العهود التشريعية الأربعة المتلاحقة لم تؤدي إلا لتشكيل 06 لجان على مستوى المجلس الشعبي الوطني و حتى تقارير هذه اللجان لم يفصح عنها و لم يتوصل إلى أية نتيجة جراء هذا الإنشاء. وعليه فإن لجان النيابية تواجه صعوبات رغم أنها خطت خطوات عدة و تعاملت مع قضايا حساسة كما حدث في قضية تزوير الانتخابات ، غير أن أعمال هذه اللجان و أثارها لا تمرر دائماً و يعود قصور عمل هذه اللجان بالدرجة الأولى إلى تدخل السلطة التنفيذية في نشاطها و الضغوط التي تمارسها على أعضائها أحيانا و حتى و إن لم يكن هذا الضغط فإن تشكيل هذه اللجان في الغالب يكون من أعضاء يميلون لمساندة السلطة التنفيذية الأمر الذي يؤدي إلى اتسام أعمالها بالقصور كما أن هذا القصور يبدو أيضا في غياب النص التشريعي حيث أن قرارات المجلس حول تقارير اللجان لم تتضمن تحديد فترة زمنية تنفذ فيها هذه القرارات بالاتفاق مع الحكومة الأمر الذي لا يضيف طابع الجدية على تقارير هذه اللجان و ينعكس سلبا على أعمالها إضافة إلى عدم وجود آلية محددة لمتابعة تنفيذ قرارات المجلس الصادرة بناء على تقارير هذه اللجان، و الغريب أن لجوء المجلس لتشكيل لجنة تحقيق ليس الغرض منه سوى الوصول إلى الحقيقة و توضيح الرؤية حول موضوع معين، و الحصول على المعلومات و كشف الحقيقة بجعل التقرير سرىا مما يعني أن لجنة التحقيق لا تشكل آلية لرقابة نشاط الحكومة بالمعنى الدقيق و بصفة مباشرة إنما هي آلية للاستعلام و تأكيد الحقائق ، لتؤكد بذلك مقولة الأستاذ الدكتور " سعيد بوالشعير " على أن المواد المنظمة لآليات الرقابة مجرد مواد بدأت قبل تنفيذها بمراقبة بعضها البعض بحيث لم يترك مجال لمادة حتى تكون مطلقة دون قيود عليها من نفس المادة أو من مواد أخرى"⁽²⁾.

¹ - الدور الرقابي للمجالس العربية، ندوة تطوير العمل البرلماني العربي www.Pogor.org/publication/législatures

² - الدور الرقابي للمجالس العربية، ندوة تطوير العمل البرلماني العربي www.Pogor.org/publication/législatures

المطلب الثاني: الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية.

إذا كانت الآليات التي تم التعرض إليها أثبتت أنها آليات وضعت لرقابة نفسها إذ أنها آليات عديمة الأثر، لا يمكن أن ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، بالمقابل فالمشرع الجزائري لم يكتف بالنص على هذه الآليات فقط، بل أضاف للبرلماني آليات من شأنها أن ترتب المسؤولية السياسية للحكومة إذا ما تم تجسيدها عمليا و إن كانت هذه الآليات أيضا محدودة وتعرضها عقبات، فإن ما يمكن أن ترتبه، يمنحها مكانة فعالة و بالتالي يقوي مكانة السلطة التشريعية و يعززها في مواجهة السلطة التنفيذية وخاصة في ظل التعديل الدستوري الأخير وحتى و إن كانت المسؤولية السياسية للحكومة تقام دستوريا أمام المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة الذي يلعب الدور الموازن و المحافظ على العلاقة بين الحكومة و المجلس الشعبي الوطني و الذي يؤثر على أعضائه بتوقيع المسؤولية السياسية.

كما أن التعددية السياسية والمعارضة من شأنهما أن تزيدا من أهمية وقيمة هذه الآليات.

الفرع الأول : الرقابة السابقة على البرنامج الحكومي

إن السلطة التنفيذية ملزمة بموجب أحكام الدستور من وضع برنامج لحكومتها بمجرد تعيينها، وللمجلس مناقشة هذا البرنامج و إبداء رأيه قبل دخول الحكومة في تطبيقه، لذلك فلا بد من المرور بالدراسة أولا على مناقشة برنامج الحكومة باعتباره إجراء سابق على عملية الرقابة اللاحقة و أيضا لما يمكن أن يرتبه من سقوط الحكومة أو حل المجلس، وهذا بغية الوقوف على العناصر المشتركة لمناقشة البرنامج وعرض ، ذلك أن آليات السؤال ،الاستجواب ،لجان التحقيق، يمكن طرحها حول قضايا متعلقة بتطبيق البرنامج الحكومي وخلال انعقاد دورات المجلس العادية.

أولا : مناقشة البرنامج - أو تبادل الرأي-

يمارس المجلس الشعبي الوطني بموجب أحكام الدستور، رقابته على الحكومة و ذلك عن طريق مناقشة برنامجها وتبادل الرأي بين الطرفين حول البرنامج المقترح، فنص المادة 79 من دستور 1996: "يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم إلى رئيس الجمهورية الذي يعينهم" كذلك نص المادة 80 منه "...يجري المجلس الشعبي الوطني مناقشة عامة ويمكن رئيس الحكومة أن يكيف برنامجه في ضوء المناقشة..."

فبموجب هذه المواد يقدم رئيس الحكومة برنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه و ذلك قبل الشروع في العمل، و مع أن الموافقة شرطا أساسيا لكي تباشر الحكومة ما لها من اختصاص، ومن ثم فالثقة التي تتجلى في الموافقة تدل على أهم مظاهر العلاقة المتبادلة بين السلطتين و إن لم تبرز هذه العلاقة فيما سبق بعدم إلزامية رئيس السلطة التنفيذية بتحديد وضبط برنامج حكومته وعرضه على مجلس الوزراء لتقديمه للمجلس الوطني⁽¹⁾، فالمجلس الشعبي الوطني في دستور 1996 يتبادل البرنامج الحكومي من جميع الجوانب والمجالات ، و بالتالي تنصب المناقشة على برنامج الحكومة بكامله بما فيها خطة عمل الحكومة والوسائل التي تنفذ بها، وقد جاء القانون العضوي 02/99 محددًا مدة 45 يوما على الأكثر لتقديم برنامج الحكومة بعد تعيينها لأعضاء المجلس ليشرع في مناقشته بعد مرور 07 أيام، على أن يتم التصويت عليه في حالة تكييفه بعد 10 أيام على الأكثر و هي مدة تعد كافية لدراسة البرنامج الحكومي للوصول إلى اتفاق يسمح للحكومة بتنفيذه.

أثناء المناقشة يكون لنواب المجلس الحق في اقتراح التعديلات التي يرونها ضرورية حول هذا البرنامج ويكون لرئيس الحكومة أخذ هذه الاقتراحات بعين الاعتبار، وبرنامج الحكومة هنا قبل عرضه على المجلس لمناقشته، يعرض أولا على مجلس الوزراء لضبطه وتعديله و تغيير وإضافة ما يريده رئيس الجمهورية لأرضية عمل الحكومة مما يؤكد هذا التدخل في ضبط البرنامج أن لرئيس

الجمهورية يد في إعداد البرنامج، ليكون ما يصدر عن المجلس الوطني الشعبي لدى مناقشة البرنامج الحكومي من قرار تنصب نتيجته إن كانت بالإيجاب أو السلب على السلطة التنفيذية بكاملها.

لدى مناقشة البرنامج الحكومي يكون لرئيس الحكومة حرية تكييفه بناء على ما دار في النقاش العام و التكييف هنا يكون وفق ما يرغب فيه بعض النواب وليس كل ما يرغب فيه المجلس ككل ذلك أن المشرع نص على " تمكين " رئيس الحكومة تكييف برنامجه والذي يكيهه عمليا بناء على لما له من علاقة بالأغلبية البرلمانية⁽²⁾ و ليس على إزام المشرع لذلك، وهذا ما يؤكد عدم الوضوح الذي وقع فيه المشرع من جهة يطلع رئيس الحكومة المجلس الوطني ببرنامجه، ومن جهة أخرى يكيهه إن أراد ذلك ، و هذا من شأنه أن يقلل من أهمية المجلس ممثل الشعب و إن كان هذا الإجراء غير وارد من الناحية العملية، ذلك أن المشرع عمل على تقييد كلا السلطتين، حيث أنه في حالة تقديم البرنامج للمناقشة وبعد التصويت عليه بالرفض للمرة الثانية إذا لم يتم تكييفه وفق ما نوقش من طرف أعضاء المجلس الوطني، فإن القرار الصادر بالرفض من طرف هذا الأخير، يؤدي إلى تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية وبالمقابل قيد المشرع هذه الاستقالة

¹ - عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في ظل دستور 1963، رسالة ماجستير جامعة الجزائر 1996، صفحة 89

² - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص 176.

خشية التمسك بالمواقف المتشددة و الرفضة للتداول والتشاور، ففي حالة عرض برنامج الحكومة الجديدة على المجلس و أصر هذا الأخير على موقفه ينحل وجوبا ، هذا القيد الذي وضعه المشرع يؤدي إلى إمكانية تكييف البرنامج الحكومي بما يتوافق وأغلبية النواب تجنبا لأي تصادم بين الهيئتين ومحاولة لإحداث التوازن و التعادل بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية.

إن مناقشة البرنامج الحكومي أمام المجلس الشعبي الوطني إضافة إلى النص على عرضه على مجلس الأمة، فهل هذا الإجراء للتأكيد على ما لمجلس الأمة من دور في الرقابة مع أن المسؤولية السياسية للحكومة لا تقام أمامه، أم لدعم مركز الحكومة ؟

ثانيا :المرور الحتمي على مجلس الأمة

إن البرنامج الحكومي الموافق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني وقبل الشروع في تطبيقه لابد من عرضه على مجلس الأمة للإطلاع عليه دون أي مناقشة، فبموجب المادة 80 من تعديل 1996 يلزم رئيس الحكومة بتقديم عرض حول برنامجه لمجلس الأمة بعد أن يوافق عليه المجلس وهذا بعد 10 أيام من ذلك . فباستقراء النص نجد أن المادة تنص على تقديم عرض عن برنامج الحكومة لقراءة الأهداف والمحاور الكبرى التي اطلع عليها المجلس الشعبي الوطني بكل تفصيلاتها و جزئياتها بعد أن ناقشها و وافق عليها، بينما مجلس الأمة ملزم بالإطلاع فقط دون المرور على هذه الحثيات وهنا يثار التساؤل حول الغرض من تقديم عرض عن البرنامج الحكومي الموافق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة غير المخول باتخاذ أي إجراء حياله ؟

الإجابة عن هذا التساؤل تكون ربما للتأكد من البرنامج المعروض على المجلس الذي يكون مجلس الأمة شاهدا عليه قبل أن تأتي الخطوة الموالية للمحاسبة أو أن المؤسس الدستوري ومن خلال علاقة مجلس الأمة بالحكومة أثناء تقديمها للبرنامج أراد من وراء ذلك تمكين المجلس من التداول مع الحكومة باسما نوعا ما من صلاحياته وهذا بإصدار لائحة بشأن البرنامج للتعبير عن رأيه و ما يتبعه من مراقبة الحكومة رفقة المجلس الشعبي الوطني.

مع العلم إن الإطلاع على البرنامج الحكومي من طرف أعضاء مجلس الأمة يتم دون مناقشة بنص الدستور ، فالمناقشة تتم أمام المجلس الشعبي الوطني وحده طالما أن المسؤولية السياسية للحكومة تقام أمامه أيضا دون المجلس الثاني ولكن بالرجوع إلى الواقع العملي نجد انه بحكم العادة أصبح مجلس الأمة يناقش برنامج الحكومة بمجرد عرضه عليه⁽¹⁾.

¹ -عرض برنامج السيد احمد أويحيى على مجلس الأمة بتاريخ 1998/03/25 بعد أن وافق عليه المجلس الشعبي الوطني في أوت 1997 وقد تمت مناقشته وكانت البداية لمناقشة البرامج الحكومية المعروضة على مجلس الأمة .

أ- أهمية المناقشة

إن هذه المناقشة و إن لم يكن لها أهمية من الناحية القانونية، أي ليس لها أي تأثير على الحكومة في حالة المناقشة، إضافة إلى أن الحكومة لن تأخذ بأراء أعضاء مجلس الأمة وتكيف بناء عليها برنامجها ، غير أنه وحسبما ذكر سابقا، بأن ممارسات مجلس الأمة لمناقشة برنامج الحكومة لا تتعارض مع الشرعية الدستورية و بالتالي فإن مناقشة البرنامج له قيمة و أهمية بالنسبة لأعضاء المجلس، فإن كانت الحكومة ملزمة بتقديم عرض فقط عن البرنامج فإنه من حق أعضاء مجلس الأمة الإطلاع على البرنامج بكل حيثياته وتفصيله وهذا لاستيضاح الأمر وفهم وتحسين الرؤية طالما أن في المناقشة الإطلاع على كل الجزئيات والتفاصيل وهذا خاصة و أن المشرع منحه حق إصدار لائحة والتي قد تشكل دعما لسياسة الحكومة أو انتقادا لها، مما يعني أن مناقشة برنامج الحكومة من قبل مجلس الأمة ليس لها قيمة قانونية إذ أنها لا تلزم رئيس الحكومة، و إن كانت لها قيمة سياسية تسمح بفهم السياسة المنتهجة من خلال تمكين أعضاء مجلس الأمة من الإدلاء بأرائهم وملاحظاتهم و أيضا اقتراحاتهم وتحفظاتهم الحكومية على البرنامج و إطلاع الرأي العام بذلك.

ب- قيمة اللائحة

لتقييم برنامج الحكومة منح المشرع الدستوري مجلس الأمة الحق في إصدار لائحة، لدى تقديمه للعرض الحكومي، هذه اللائحة تخضع لشروط و إجراءات منصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس الأمة و أيضا القانون العضوي 02/99، مما نتج عنه الوقوع في الخلط خاصة في ما يتعلق بالعدد المشروط لإصدار اللائحة، قد جعلها النظام الداخلي لمجلس الأمة خمسة عشرة 15 عضوا في حين جعلها القانون العضوي عشرون 20 عضوا، إضافة إلى أن النظام الداخلي لمجلس الأمة نص على إيداع اللائحة لدى مكتب المجلس ب 48 ساعة من تقديم العرض عن البرنامج الحكومي في حين لم يحدد القانون العضوي أجل لإيداعها، و إن كان هذا الأمر لا يشكل صعوبة بالنسبة لعدد أعضاء المجلس المشروطين لتوقيع اللائحة هل هو 15 عضوا أم 20 عضوا ذلك أن المادة 115 من دستور 1996 تنص على " يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها و بين الحكومة " وبموجب هذه المادة يكون النصاب القانوني هو 20 عضوا بدلا من 15 عضوا، ففي حالة إصدار مجلس الأمة للائحة، تعد هذه الأخيرة غير مجدية من الناحية القانونية، وخاصة في حالة عدم استعمالها نتيجة لعدم توفر الشروط المطلوبة لإصدارها ، ليكون لرئيس الحكومة أن يسعى لإقناع أعضاء المجلس بضرورة إصدارها، ويمكن القول أن إصدار اللائحة مسألة حتمية و ذات قيمة سياسية، ففي حالة تأييد برنامج الحكومة، يمكن لهذه الأخيرة أن تنتهج سياستها بكل اطمئنان، أما في حالة التحفظ أو الاعتراض على بعض الجوانب والتي يرى مجلس الأمة ضرورة لفت نظر الحكومة لبعض النقائص غير المذكورة في البرنامج فإن الحكومة تأخذ ذلك

بعين الاعتبار وتسعى جاهدة لأجل الحصول على موافقة مجلس الأمة الذي يصدر لائحة بموافقتة، بهذا تعد المناقشة ممارسة ضرورية واجتهاد محمود طالما أنه يؤدي إلى استيضاح الأمر والمشاركة في العمل التشريعي.

لذلك يشترط على الاتفاق بين الحكومة و البرلمان و منذ البداية على البرنامج الحكومي عدم جعل الرقابة هاجسا و ألا تنقلب إلى رقابة مسبقة منذ نشأتها أي تنقل العمل السياسي اليومي إلى البرلمان بحيث تحول النظام البرلماني إلى حكومة محلية⁽¹⁾ و لتحقيق هذا الوضع فلا بد من الالتجاء دائما إلى تقنيات الرقابة البرلمانية اللاحقة على الأعمال الحكومية و التي تجسد فعلا مدى التزام الحكومة بالبرنامج الذي وضعته والذي صادق عليه المجلس، وهذا لاستمرارية الرقابة و تبادل الثقة بين الطرفين، وبناء على هذا نص المشرع على ضرورة عرض الحكومة لبيان عن سياستها المنتهجة خلال سنة كاملة من المصادقة على برنامجها من طرف المجلس الشعبي الوطني وهذا دائما بهدف معرفة مدى الالتزام بالبرنامج، لتأتي بعدها مرحلة دراسة البيان الحكومي و ما يمكن أن يرتبه من مسؤولية سياسية للحكومة، التي أخذت على عاتقها الالتزام بما عرضته من برنامج أمام المجلس الذي يتولى محاسبتها.

الفرع الثاني : بيان السياسة العامة

يعد البيان وسيلة إبلاغ أي إحاطة البرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنوات الماضية من البرنامج و ما هو في طور الانجاز و يتم خلاله إبراز الصعوبات التي واجهتها الحكومة والأهداف المسطرة التي تنوي تحقيقها في الأمدين القريب و البعيد. إن مناقشة البيان من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني تمكنهم من الإطلاع أكثر على محتواه، كما يتم إبلاغ موقفهم عن سياسة الحكومة الممارسة و بالتالي يمارس المجلس الشعبي الوطني سلطة الرقابة بطريقة فعالة على نشاط الحكومة، فالحكومة تقدم سنويا ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها بيانا عن السياسة العامة⁽²⁾، و أثناء مناقشة البيان يتولى رئيس المجلس تحديد سير المناقشات وتنظيم الجلسات، كما يحدد مدة كل مناقشة بتوزيع وقف الكلام، ضمن الحدود المقررة في جدول الأعمال و المتفق عليه دستوريا، أن الجلسة تحتتم دون تصويت وحتى التطور الدستوري لسنة 1996 لم ينص على ذلك، فمقارنة بالدستور الفرنسي نجد أن هذا الأخير ينص على التصويت على بيان السياسة العامة للحكومة من طرف الجمعية الوطنية دون مجلس الشيوخ⁽³⁾ و إن كان هذا ليس بالأمر المستعصي على المشرع الجزائري

¹ - أندري هوريو، المرجع السابق، ص456.

² - المادة 79 دستور 1989 يقابلها المادة 89 دستور 1996.

³ - المادة 01/49 دستور الفرنسي.

طلما أن ذلك لا يمس بصلاحيات رئيس الجمهورية، و إن ما يعادل النقاش هو إقرار لائحة في حالة عدم رضى أغلبية النواب أو إيداع ملتمس رقابة و ذلك لكي يتمكن نواب المجلس من مراقبة نشاط الحكومة سنويا مع الملاحظة أنه ليس بالضرورة أن تحتتم المناقشة بإيداع إحدى اللائحتين، بل يمكن أن تنتهي دون إيداع أي من الإجراءين المذكورين⁽¹⁾ و إن كان عرض البيان هنا يتم أمام المجلس الشعبي الوطني، فقد أجاز المشرع في التطور الدستوري الأخير عرض البيان أمام الغرفة الثانية للبرلمان.

وما يمكن قوله هنا أنه نتيجة الحق المخول دستوريا لمجلس الأمة من الإطلاع على برنامج الحكومة و الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني وإن كان هذا الإجراء مجرد إلقاء نظرة على البرنامج على البرنامج دون مناقشة - وحتى في حالة مناقشة فهو لا يؤثر على الحكومة- و أيضا إلقاء نظرة على البيان دون تصويت ، فإن إصدار مجلس الأمة للائحة يوحي لما هناك من علاقة عضوية بينه و بين الحكومة كما يؤكد أيضا أن مجلس الأمة غير مخول دستوريا بالمبادرة بأي من الإجراءات المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة، ليكون للمجلس الوطني فقط إمكانية إحداث ذلك.

أولا: اللائحة.

إن بيان السياسة العامة المقدم من طرف الحكومة و المعروض أمام المجلس الوطني يمكن أن يحتتم باقتراح لائحة أو عدة لوائح، يتم من خلالها إبداء آراء النواب ومراقبة الحكومة دوريا و حسب ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية، لا يمكن أن يكون تقييم نشاط الحكومة إيجابيا في جميع النواحي بل يمكن أن يكون هذه التقييم سلبي في نواحي أخرى، أو سلبي في جميع النواحي أيضا، ليكون للبرلمان إبداء رأيه والتعبير عن رضاه أو عن سخطه وعدم رضاه، لينذر الحكومة و يبرز لها القصور والانحرافات التي ارتكبتها، وخرجت عن البرنامج المسطر لها والمناقش سابقا من طرف البرلمان، و هذا كله دون أن يسحب منها الثقة . و البرلمان هنا يمكنه أن يجبر الحكومة على تقديم استقالتها بدفعها إلى هذا الإجراء دون أن يطلب منه ذلك⁽²⁾، إذ أن الحكومة هنا تستقيل من تلقاء نفسها طالما أنها لا تحضى بثقة البرلمان، لكن استقالتها هذه لا تمنعها من أن تستمر في ممارسة عملها إذا تطرقت اللوائح إلى جوانب قليلة من برنامج الحكومة و نشاطها و قبلت بتوجيهات البرلمان لتحسين تلك الجوانب.⁽³⁾ و من المفروض أن التصويت على اللوائح يتم دون أي قيود،

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 391.

² - عبد الله، بوقفة، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص 234.

³ - د. أمين شريط، خصائص التطور الدستوري، رسالة دكتورة، جامعة الجزائر، 1991، ص 498.

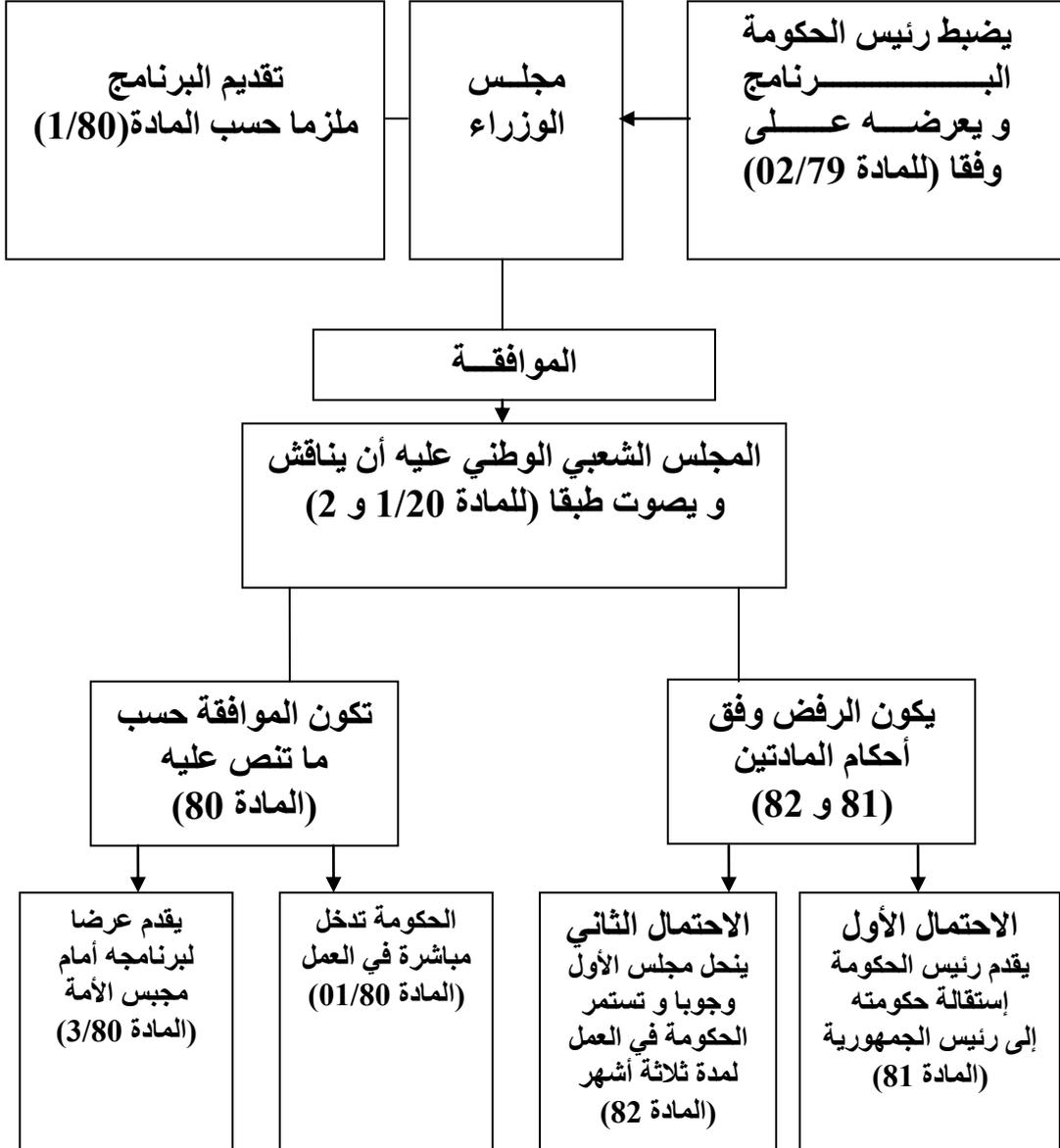
على غرار الأنظمة البرلمانية التي يتم فيها التصويت على هذه اللوائح⁽¹⁾ سواء بمناسبة تقديم البيان العام أو اثر تقديم استجابات وحتى الأسئلة، عكس ذلك النظام السياسي الجزائري لا يمكن التصويت فيه على اللوائح إلا في حالة تقديم البيان السنوي للحكومة، ومن ذلك لا تتاح للمجلس الشعبي الوطني إقامة المسؤولية السياسية للحكومة، و من ذلك لا تتاح للمجلس الشعبي الوطني عامة المسؤولية السياسية للحكومة بعد الموافقة على برنامجها إلا مرة واحدة في السنة.

أ/ الطرح الحكومي

تجدر الإشارة إلى أن هناك ضابطان يفرضان على الحكومة الوقوف أمام البرلمان هما:

1- يتلخص في تقديم الحكومة الجديدة برنامج عملها بغية الحصول على موافقة مجلس الشعبي الوطني لكي تدخل في العمل، ويتضح ذلك على النحو التالي:

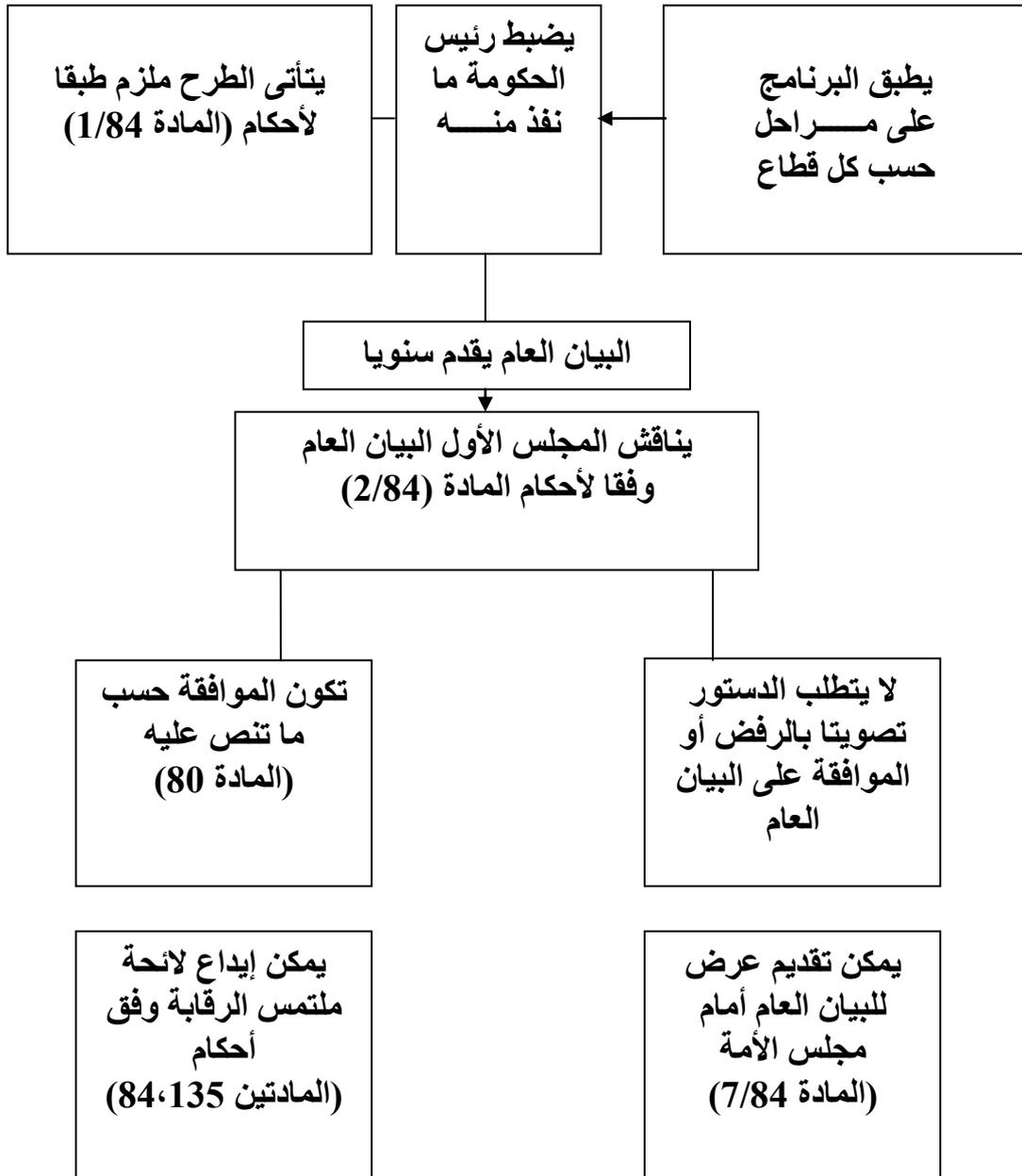
¹ - كرس المشرع ذات النص في ما يتعلق باللائحة على مستوى دستور 1989 و تعديل 1996، و لم يدرجها ضمن دستوري 1963 و 1976 و إن لم يتوصل في دستورين الأخيرين من توضيح الهدف من المبادرة بهذه الآلية.



2- يجب على الحكومة أن تقدم بيانا و عرضا عن السياسة العامة التي انتهجتها خلال سنة و يمكن أن يؤدي الأمر إلى المبادرة بلائحة ملتمس الرقابة على النحو التالي:

المواد النظامية
من 110 إلى 114

المادة 84 من
الدستور



ب./ الهدف من اللائحة:

إن انفراد المشرع عن غيره بالنص على هذا النوع من اللوائح و التي يلجأ إليها النواب للتعبير عن عدم رضاهم لما توصلت إليه الحكومة من نتائج لدى تطبيقها البرنامج العام، هذا النوع من اللوائح يعتبر غير ذي معنى أو نتيجة، إذ أن المشرع نص من خلال المادة 80 من دستور 1989 " يمكن أن تختم هذه المناقشة بلائحة" (1) ومنه فإن المبادرة باللائحة تأتي بعد الموافقة على برنامج الحكومة سواء كانت اللائحة لمساندة أو عدم رضاها لما تحقق من برامج الحكومة، و يبرز الهدف من هذا النوع من اللوائح، و إن ليس له فعالية مجدية للرقابة في تمكين المعارضة من المبادرة بهذا النوع من اللوائح و حتى إن لم يصوت عليها فهذا الإجراء يعد بمثابة تسجيل اعتراض على البيان أمام الرأي العام و يكون من جهة أخرى للأغلبية البرلمانية تنبيه الحكومة لإمكانية اللجوء إليها و التعبير عن موقف أغليته حول سياستها وتطبيق برنامجها تحسبا لإسقاطها مستقبلا.

ثانيا: ملتمس الرقابة

إلى جانب اقتراح اللوائح يمكن للنائب أن يقدم ملتمس رقابة أو ما يسمى عادة بلائحة اللوم " motion de censure " كما هو الحال بالنسبة للدستور الفرنسي، ويعد هذا الإجراء الثاني الذي يلجأ إليه النواب للضغط على الحكومة بل و إجبارها على تقديم استقالتها.

إن إجبار الحكومة على تقديم استقالتها إذا توفر النصاب القانوني المطلوب دستوريا عن طريق ملتمس الرقابة لا يعني أنه لا يمكن اللجوء إلى هذا الإجراء قبل المرور على اقتراح اللائحة، بل أن النواب في حالة ما توفر النصاب القانوني يمكنهم إيداع ملتمس الرقابة الذي يعد هو الآخر مرتبط ببيان السياسة العامة و هذا بنص المادة 126 دستور 1989 "يمكن المجلس الشعبي الوطني ولدى مناقشته بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة ولا قبل هذا الملتمس 7/1 نواب على الأقل". وما يلاحظ هنا أن كل النصوص المتضمنة ملتمس الرقابة جاءت واضحة ودقيقة لما لها من نتائج تنحي الحكومة عن السلطة وهي أخطر الوسائل المقررة دستوريا شأن العلاقة بين الحكومة و المج لما لها من حجب الثقة التي تؤدي إلى الاستقالة الجماعية للحكومة، لذلك فكل ما هو الرقابة يدخل ضمن اختصاص المجلس الشعبي الوطني سواء كان ذلك في ظل الأحادية أو ثنائية السلطة. (2)

¹ - تقابلها المادة 84 من دستور 1996 .

² - عبد الله بو قفة، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص 206.

أ/ المواد القانونية المتعلقة بلائحة ملتتمس الرقابة: (1)

ما نصت به الدساتير	ما نصت عليه الأنظمة الداخلية
<p>- دستور 63: "يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس (المادة 55)</p>	<p>- النظام الداخلي للمجلس التأسيسي: المادة 02/32 "يكون ذلك لائحة حجب الثقة موقع عليها خمسون نائب حاضرون في ذلك الجلسة"</p>
<p>دستور 76: أن الدستور الثاني لم ينص على موضوع لائحة اللوم و في ذات السياق سار تعديل 88 عام، لأنه أخذ سوى باللائحة المعدومة بحكم (المادة 5/117) التي ترتب مايلي: "تقدم الحكومة المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة</p> <p>- يعقب هذا البيان نقاش عام حول عمل الحكومة و يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يجتم هذا النقاش بلائحة".</p>	<p>المادة 01/131 " تكون مسؤولية رئيس الجمهورية محل دعوى في حالة إيداع لائحة سحب الثقة موقع عليها ثلث النواب"</p> <p>- القانون المنظم للعلاقة: المادة 135 من الدستور "يجب أن يوقع ملتتمس الرقابة، ليكون مقبول (7/1) عدد النواب على الأقل..."</p>
<p>- دستور 89: عاد المؤسس إلى اللائحة الفاعلة لأنه قضى بما يلي: " يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يجتم هذه المناقشة بلائحة أو إيداع ملتتمس الرقابة". المادة 03/80.</p>	<p>- طبقا لأحكام المادتين 136 و 137 من الدستور، يجب أن يوافق على ملتتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب.</p> <p>إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتتمس الرقابة، يقدم رئيس الحكومة إستقالة الحكومة"</p>
<p>دستور 96 جاء التطور الأخير بذات النص حيث كرس المادة 4/84 نفس مضمون النص السابق (المادة 03/80) دستور 89.</p>	<p>أنظر كذلك المواد 58، 59، 60 من ذات القانون المذكور.</p>

¹: عبد الله بوقفة، قانون دستوري، آلية تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص150.

ب./ رفض اللائحة أو التصويت عليها

1- رفض اللائحة:

يمكن أن ترفض لائحة ملتمس الرقابة في بدايتها دون المرور إلى مرحلة التصويت ذلك أنه في حالة عدم توفر سبع أعضاء المجلس المقرر بموجب المادة 126 يمكن قبر هذا الإجراء عند بدايته. كذلك يمكن أن يكتمل النصاب القانوني لقبول ملتمس الرقابة غير انه عند المرور إلى مرحلة التصويت يمكن للحكومة في مهلة ثلاثة أيام أن تكسب بعض المترددين للوقوف إلى جانبها و بالتالي تتمكن من إفشال هذا الإجراء إذا لم يكتمل النصاب المحدد بالثلاثين⁽¹⁾ وهو نصاب مبالغ فيه و شرط متشدد يجعل من إمكانية سقوط الحكومة و مساءلتها عملاً شاقاً و صعب التحقيق و هذا كله لأجل استقرار الحكومة و استبعاد الأزمات.

2- التصويت على اللائحة:

يمكن أن ترفض لائحة ملتمس الرقابة في بدايتها دون المرور إلى مرحلة التصويت ذلك انه في حالة توفر كل الشروط لإيداع اللائحة و بعد المناقشة يتم التصويت عليها، وهنا يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية وبالتالي تقام المسؤولية السياسية للحكومة و التي تعتبر مسؤولية تضامنية ، وهنا نتساءل في حالة سحب الثقة من الحكومة هل معنى ذلك أن الحكومة تتخلى عن مهامها وتقدم استقالته فعلاً ؟

بالرجوع دائماً للنصوص الدستورية نجد أن الحكومة يتولى تعيينها رئيس الجمهورية كما أن البرنامج الحكومي يتم وضعه تحت رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء وهنا يكون لرئيس الجمهورية أن يختار بين قبول استقالة حكومته التي عينها و سطر برنامجها وتعيين حكومة جديدة و بين رفض استقالة الحكومة و بالتالي يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني، والحل هنا آلية بيد السلطة التنفيذية لردع السلطة التشريعية و الوقوف في وجهها وعدم البقاء كمجرد تابع لها وهي بالفعل الوسيلة الوحيدة التي تسمح للوزراء أن يكونوا شيئاً آخر غير مجرد أعوان للمجلس. ففي حالة قبول رئيس الجمهورية استقالة الحكومة، فإن هذا يؤدي إلى الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني⁽²⁾ ، كما أن صدور قرار سحب الثقة من الحكومة لا ينتج أثره

¹ - المادة 127 دستور 1989 تقابلها المادة 136 دستور 1996: " يتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب، و لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة".

² - إن الموافقة على لائحة سحب الثقة في ظل ثنائية السلطة التشريعية إذا ما وافق المجلس الشعبي الوطني عليها يقدم رئيس الحكومة استقالته إلى رئيس الجمهورية، لينحول بذلك للمجلس وحده دون مجلس الأمة بإقامة المسؤولية السياسية للحكومة.

الفوري، بل أن الحكومة تستمر في ممارسة عملها، و يقتصر عملها على القرارات الكفيلة بتسيير العمل اليومي للحكومة لحسن سير المرافق العامة، و تاريخ تقديم الاستقالة يعتبر أمرا جوهريا للحكم على مدى شرعية القرارات الصادرة عن الحكومة المستقيلة ، ذلك أن القاعدة المستقرة في الفقه الدستوري تقضي أن الوزارة المستقيلة، تلتزم بالاستمرار في أداء عملها و تصريف شؤون الوزارة حتى يخطر بقبول استقالتها أو سحب الثقة.

وعليه إن ملتمس الرقابة آلية لرقابة أعمال السلطة التنفيذية يمكن أن تؤدي إلى إسقاط الحكومة إن هي خرجت عن السياسة المسطرة لها خلال حول من العمل، غير أن الشروط و القيود المفروضة على هذا الإجراء و في مقدمتها ربط الملتمس ببيان السياسة العامة، أين لا يمكن اللجوء إلى استخدامه إلا مرة واحدة في العام و بعد عرض البيان، أفرغه نسبيا من محتواه بربطه بهذه القيود التي تحد من فعاليته و مرد وديته كآلية رقابة.

ثالثا: طلب التصويت بالثقة

إن منح المجلس الشعبي الوطني حق مراقبة الحكومة عن طريق ملتمس الرقابة و الذي يعتبر آلية فعالة بيد المجلس يمكنه من خلالها تنحية الحكومة من السلطة بمجرد تصويت ثلثي النواب على اللائحة في مقابل ذلك يكون للحكومة إجراء آخر حوله إياها الدستور وذلك لحماية مركزها واستمرارها في السلطة وتدعيم موقفها في وجه المعارضة ، يتمثل هذا الإجراء في مسألة طرح الثقة أمام المجلس فلرئيس الحكومة خيار المحافظة على بقاء حكومته عن طريق تقديمه لطلب الثقة بدلا من أن يواجه بملتمس الرقابة خاصة إذا كانت الأغلبية البرلمانية إلى جانبه، فهنا رئيس الحكومة واثق من أن التصويت بالثقة في حالة طلبه من المجلس سيكون لصالحه، مع الإشارة إلى أن طلب التصويت بالثقة مرتبط ببيان السياسة العامة أيضا، لذا يثار الإشكال حول هدف المشرع من إقحام مسألة طلب التصويت بالثقة وربطه بالبيان العام و هل يمكن اللجوء إلى هذا الإجراء خارج إطار البيان العام ؟ و ما هي إجراءات المتبعة لتحقيق ذلك ؟

أ/. معنى طلب التصويت بالثقة:

إن طلب التصويت بالثقة آلية برلمانية تقليدية تمنح لرئيس الوزراء للمبادرة بطلب الثقة حول السياسة التي انتهجتها وزارته ليمنح له إمكانية أن يحرك مسؤولية الحكومة بالتوجه إلى المجلس الشعبي الوطني و يطلب منه التصويت بالثقة ، وهو بهذا الإجراء يريد أن يتأكد من مدى الثقة الممنوحة له من قبل المجلس و بالتالي فإن هذا الإجراء يسير جنبا إلى جنب مع لائحة ملتمس الرقابة التي ييادها البرلمان في حين أن طلب الثقة تبادر به الحكومة حيث توجه للبرلمان طلبا أو سؤالا مفاده أن يصوت لها بالثقة أو عدمه حول برنامج أو تصريح أو بيان حول السياسة العامة أو حول موضوع معين بالذات بمناسبة استجواب أو سؤال كتابي أو

شفهي و القاعدة العامة أن طلب التصويت بالثقة يمكن أن يكون على البرنامج أو بيان للحكومة و منه فإن تحريك المسؤولية السياسية تأتي عن طريق التصويت بالثقة بموجب طلب الحكومة التي تتوجه إلى المجلس الشعبي الوطني و تطرح مسألة الثقة عليه و بناء على فإن الحكومة تلجأ إلى طلب التصويت بالثقة الحالات التالية:⁽¹⁾

○ الحالة الأولى:

في حالة وجود معارضة للسياسة المنتهجة من طرف الحكومة تلجأ هذه الأخيرة إلى طلب التصويت بالثقة من البرلمان وعليه يعتبر هذا الإجراء كرد فعل على المعارضة، و خاصة إذا ما صوت البرلمان لصالحها، إذ يعتبر ذلك انتصارا للحكومة و تأكيدا لاستمرارية سياستها و أنها تتلقى الدعم و ثقة الأغلبية البرلمانية، فإذا لم تمنح الثقة التي طلبتها من المجلس تضطر إلى تقديم استقالتها لرئيس الجمهورية .

○ الحالة الثانية :

تتمثل الحالة الثانية للجوء الحكومة إلى طلب التصويت بالثقة في حالة نشوب خلاف بين الحكومة ورئيس الجمهورية، و بالتالي إن نالت الحكومة ثقة النواب، فذلك يؤدي إلى تدعيم موقفها أمام رئيس الجمهورية، أما إذا حدث العكس فيتحتم عليها تقديم استقالتها.

○ الحالة الثالثة:

تتمثل الحالة الثالثة التي تلجأ إليها الحكومة للبرلمان لطلب التصويت بالثقة إثر تقديم بيان السياسة العامة أمام النواب . و بنص المادة **03/80** من دستور **1989** إن طلب التصويت بالثقة مرتبط بعرض بيان السياسة العامة، ومعنى ذلك أن اللجوء إلى هذه الآلية لا تتم إلا مرة واحدة في العام أثناء عرض رئيس الحكومة للبيان العام، ليكون هذا الارتباط القيد الأول لطلب الثقة.

ب/. سبب ربط الثقة ببيان السياسة العامة

إن طلب التصويت بالثقة كقاعدة عامة، يمكن أن يكون على برنامج أو بيان للحكومة كما يمكن أن يكون على نص معين، و بناء على المادة **03/80** " لرئيس الحكومة أن يطلب تصويتا بالثقة" فالمشرع هنا ربط طلب التصويت بالثقة بالبيان السنوي للحكومة ووضح في المادة **87** من القانون المتعلق بتنظيم و سير المجلس " يكون إدراج التصويت بالثقة لصالح الحكومة في جدول الأعمال قانونا على إثر طلب من رئيس الحكومة في إطار المادة **80** من الدستور" و أكد على أن طلب التصويت لا يتم إلا في إطار عرض البيان الحكومي، وكان بالإمكان اقتصار هذا الأمر و ربطه بالفقرة الأخيرة من المادة **80**

¹ - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 136.

فقط، ذلك أنه كما ذكرت سابقاً فالأنظمة البرلمانية تلجأ لهذه الآلية التقليدية بمناسبة استجواب أو سؤال، و يمكن تأويل سبب هذا الربط إلى أن الحكومة مخيرة اللجوء لهذه الآلية من عدمه و اعتبار هذا الإجراء كرد فعل للحكومة على المعارضين لها وتأكيد تأييد الأغلبية لها و بالتالي ضمان التوازن بين السلطتين وعدم ترجيح آفة المجلس على حسابها كما يمكن تفسير ذلك على أن المؤسس الدستوري راع لدى تبنيه هذا الربط ضمان استقرار الحكومة وتفوقها و نجاعة عملها.⁽¹⁾

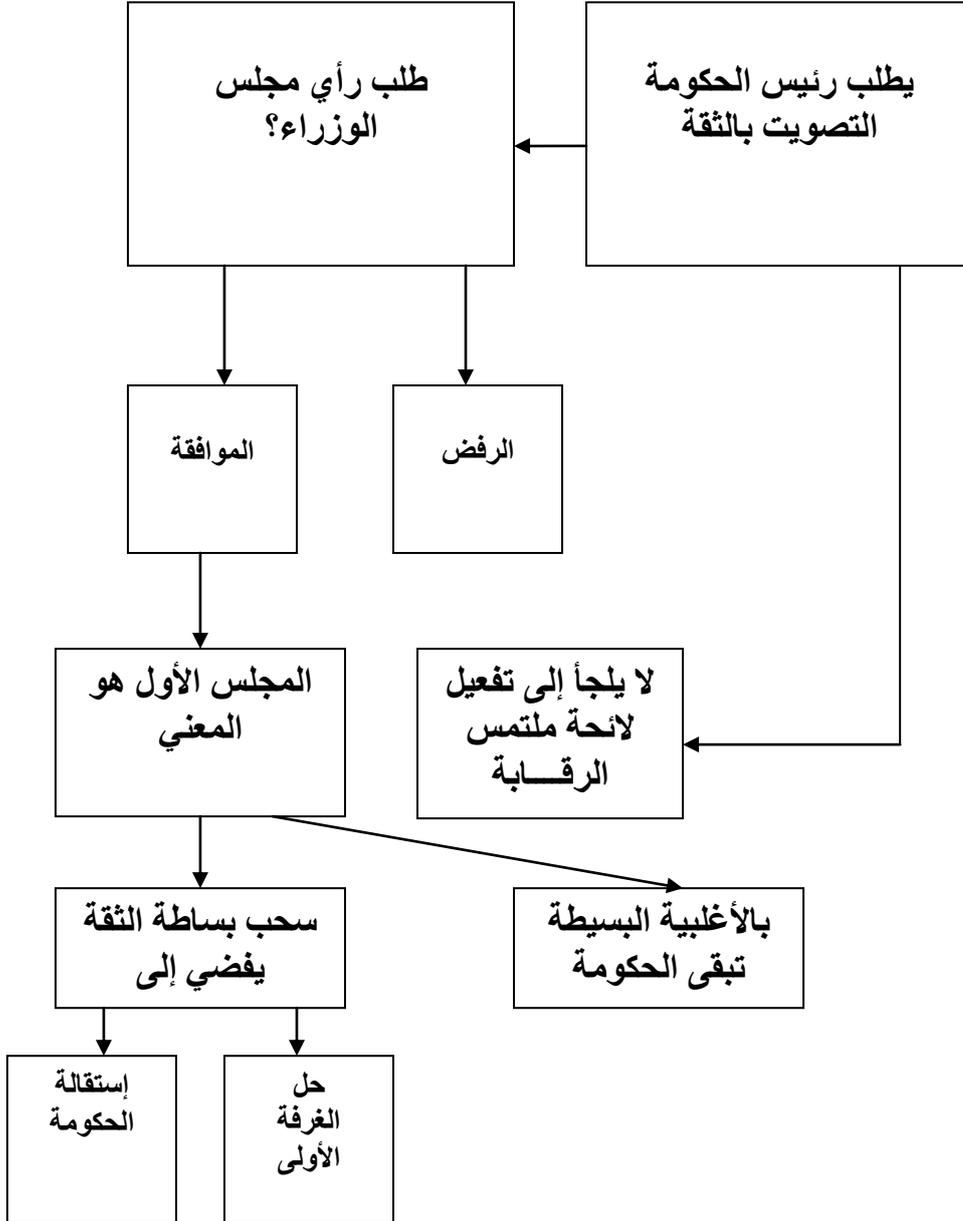
ونشير من جهة أخرى أنه رغم التطور الدستوري، فإن مضمون النص المتعلق بطلب الثقة لم يحدد النطاق القانوني للطلب ، و بالتالي فقد جاء النص غامضاً وغير واضح، ذلك أن المشرع ربط بين طلب الثقة وبيان السياسة العامة، وكذا التصويت على اللائحة أو ملتصق الرقابة في نص واحد ليكون نطاق طلب الثقة عاملاً مشتركاً بين البيان والبرنامج، و يكون لرئيس الحكومة دون غيره أن يمارس هذا الاختصاص و أن يطلب من المجلس أن يمارس الرقابة عليه.

و بالمقابل نجد هنا الدستور لم ينص على الضوابط المقررة لطلب الثقة، ماعدا ما تعلق منها بإمكانية الطلب لينص التطور الأخير على ما يمكن أن يحدث نتيجة الرفض، بينما يتولى القانون الداخلي للمجلس تحديد الشروط و الإجراءات المتعلقة بطلب التصويت بالثقة .

¹ - عبد الله، بوقفة، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص 234.

مخطط يوضح طلب التصويت بالثقة في النظام السياسي الجزائري

المادتان 84 و 129 من الدستور



الخاتمة

إن المشرع الجزائري بقدر ما منح السلطة التشريعية مكانة خاصة بعد الفصل بين السلطات من جهة وبعد ازدواجيتها من جهة أخرى، بقدر ما أثبت تبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية وبطريقة قانونية في ضوء التحليل السابق للنصوص القانونية. إن العلاقة بين السلطتين تعاني من اختلالات كثيرة وتوازن واضح ومن حالة ضعف وتبعية مفرطة من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية و هذا راجع بالخصوص إلى ممارسات وسلوكيات السلطة التنفيذية سواء لأسباب تاريخية عبرت دائما عن ضعف الهيئة التشريعية ولا زال هذا الوضع مستمرا، أو لأسباب متعلقة بضعف الحياة الحزبية وانعدام نظام حزبي ثابت و مستقر وهشاشة و ضعف الثقافة البرلمانية السائدة وذلك راجع لأسباب سياسية ظرفية، مما جعل السيطرة الطاغية للسلطة التنفيذية في شؤون السلطة التشريعية و التي تتجلى أهم مظاهر التدخل في ما يلي:

- التدخل في تشكيل البرلمان وذلك بقيام السلطة التنفيذية بالدعوة لإجراء الانتخابات بقرار من رئيس الجمهورية مع تولي الحكومة بإعداد القوائم الانتخابية وكذا إجراء عملية الانتخاب بأجهزتها المختلفة، بالإضافة إلى قيام السلطة التنفيذية بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة (المادة 101/02)
- دعوة المجلس الشعبي الوطني للانعقاد (دورة غير عادية المادة 118 من الدستور).
- حل البرلمان (المادة 129 من الدستور).
- حق طلب إجراء مداولة ثانية (المادة 127 من الدستور).
- إصدار الأوامر (124 من الدستور).
- الإشتراك في الوظيفة التشريعية بمشاريع القوانين و تفوقها حيث أنه سجل في العهدة التشريعية 1997-
- 2002 أنه تم المصادقة على 59 مشروع قانون في حين صودق على 01 اقتراح من طرف البرلمان تعلق بنظام التعويضات لعضو البرلمان.

- الاعتراض على القوانين وإصدارها (المادة 126 من الدستور).

- التفوق الحكومي في إعداد جداول الأعمال.

كلها عوامل مؤثرة و عوائق مححفة في حق استقلالية السلطة التشريعية، مما جعل بعض الفقه يفسر هذه الظاهرة وفق ما أورده الدكتور "محمد بوسلطان" على أن " الحياة السياسية المعاصرة ومن خلال الطرق الحديثة لتسيير شؤون الدولة تجنح الممارسة الدستورية في مختلف الأنظمة إلى تغليب السلطة

التنفيذية لأسباب عملية متعددة تتعلق بوجود السرعة في الاستجابة إلى رغبات المواطنين و التعامل مع المشاكل العالقة، و هناك معطيات سياسية وتاريخية متعددة تجعل النظام الجزائري ليس له خيار إلا تغليب كفة السلطة التنفيذية...."

و بالرغم من أن دستور 96 انشأ مؤسسات جديدة أقر من خلالها أساليب وأدوات دستورية كإقرار ازدواجية القضاء و ثنائية السلطة التشريعية و تأسيس محكمة لمحكمة رئيس الجمهورية...، و مدد فترة العمل التشريعي و وسع مجاله، و بالمقابل أصر على الإبقاء على الصلاحيات الموسعة لرئيس الجمهورية ودعمها بعدم إقرار المسؤولية السياسية للرئيس و لا أغفل حقه في المجلس الشعبي الوطني، و لم يقيد حرية الرئيس المطلقة في اللجوء إلى الاستفتاء و في إخطار المجلس الدستوري و في الإعتراض على القوانين، و حق التشريع بالأوامر....، ففي دستور 96 "برلمانية محتشمة"، و رئاسية مشددة و اندماج مقنع لصالح الرئيس عبر الهيمنة البيئية و التقليدية على سلطتي التشريع و التنفيذية وتغييبهما و تحييدهما في الكثير من المواقع و المواقع.

و عليه يرى الأستاذ "ذبيح ميلود" أنه على المؤسس الجزائري على الأقل تضيق الفجوة التي تفصل بين الفكر والممارسة بمعالجة النقائص التي ميزت المراحل السابقة حتى يضمن النجاح في بناء دولة تجتهد لها مكانة في النظم السياسية المعاصرة، و ذلك بـ:

- وضع قواعد و آليات لتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات على أرض الواقع.
- تفاعلي الخلط و الدمج بين الأنظمة بجمع النظام البرلماني و الرئاسي، و تغليب الأول أو الثاني.
- اعتماد التعددية التي أقرتها دساتير الدول المتطورة، و أقرتها المواثيق و الإعلانات العالمية لتحرير المجتمع من أعباء و أخطار الواحدية لأنها سلطة مطلقة، و السلطة المطلقة مفسدة مطلقة.
- تفعيل الأداء التشريعي بتيسير مهامه وتقوية و تفعيل أدوات رقابته على الحكومة، و إحلال المجموعة البرلمانية المكانة اللائقة بها، ودعم هذه السلطة بقوانين عضوية تبعث الحياة في الساحة البرلمانية.
- و لا شك أن توفير كل هذه الشروط من شأنه أن يحقق الرقابة البرلمانية الفعالة و المستمرة حتى وإن كانت آلياتها محصورة في السؤال والاستجواب و لجان التحقيق، ذلك أن تطوير العمل البرلماني من شأنه أن يزيد في قيمة هذه الآليات من جهة ويساهم في إعطاء البرلمان الأهمية باعتباره المسؤول على القيام بهذه المهام على أحسن وجه و من جميع النواحي سواء الرقابية أو التشريعية.

قائمة المراجع

➤ المراجع باللغة العربية.

المراجع العامة.

- 1- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1983.
- 2- أندريه هوريو، القانون الدستوري و السياسية، مقلد حداد، عبد الحسن سعد، الجزء الأول، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1997.
- 3- بوكرا إدريس تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية، القسم الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 4- جرار كورنو، قاموس المصطلحات القانونية، ترجمة منصور قاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، الجزء الأول، بيروت، لبنان، 1998.
- 5- محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية-الوجيز في نظرية القانون- دار هومة، سنة 2003 .
- 6- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 1990.
- 7- سعيد بو الشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 8- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1988.
- 9- عبد الله بو قفة، الدستور الجزائري، نشأته، أحكامه، محدداته، دار ربحانة، الجزائر، 2002.
- 10- عبد الله بو قفة، الدستور الجزائري، نشأة، تشريعا، فقها، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، طبعة جديدة مزيدة و منقحة، الجزائر، 2005.
- 11- عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1956.
- 12- عبد الغني عبد الله بسيوني، النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.
- 13- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2007.

- 14- فوزي أوصلد يق، الوافي في شرح القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجزائرية، طبعة 1، الجزء الأول، الجزائر، 1994.
- 15- فوزي أوصلد يق، الوافي في شرح القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجزائرية، طبعة 1، الجزء الثالث، الجزائر، 1994.
- 16- فيشر لويس، سياسات تقاسم القوى، الكونغرس و السلطة التنفيذية، ترجمة مازن حماد، الأهلية للنشر و التوزيع، الأردن، 1994.
- 17- محفوظ لشعب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون، الجزائر، 2001.
- 18- محند بو بشير أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، الأمل للطباعة و النشر، تيزي وزو، الجزائر، 1994.
- 19- مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، الطبعة الثانية، (القوانين، المراسيم، القرارات الإدارية)، دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
- 20- محسن خليل، القانون الدستوري و الدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 1996.
- 21- مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها و قضاء، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة التاسعة، مصر، 1996.
- 22- كامل ليلة محمد، النظم السياسية (الدولة و الحكومة)، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1996.

المراجع الخاصة

- 1- عبد الله بو قفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومه للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2002.
- 2- عبد الله بو قفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومه للطباعة و النشر و التوزيع، طبعة مزيدة و منقحة، الجزائر، 2005.
- 3- عبد الله بو قفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 4- عمر محمد الشوبكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة و تطبيقاتها في الأردن، معهد الإدارة العامة، عمان، الأردن، 1981.

➤ المراجع باللغة الأجنبية

1-Demouk-marchale G.O demouk . Lois w public Administration France,1958.

2-Gerard Burdeau,le contrôle parlementaire,documentation d'étude de droit constitutionnel et institution politique,N°14,France,1970.

3-Philippe Ardant, les institutions de la république, paris, France, 1993.

4-Montesquieu, de l'esprit lois, Tom1 , Eng éditions ,Algérie,1990.

➤ الرسائل الجامعية

- 1- أمين الشريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتورة، جامعة قسنطينة، 1991.
- 2- نصر الدين بن طيفور، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائرية و الضمانات الدستورية للحقوق و الحريات العامة(دراسة مقارنة) أطروحة دكتورة دولة في القانون العام، جامعة سيدي بلعباس، 2002.
- 3- ابراهيم قاوي، دور السلطة التشريعية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002.
- 4- أحمد بومدين، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة سعيدة، 2007.
- 5- بن بغيلة ليلة، آليات الرقابة البرلمانية، رسالة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة باتنة، 2004.
- 6- جعفرى نعيمة، السلطة التشريعية في الأنظمة الوضعية و النظام الإسلامي، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة سعيدة، 2006.
- 7- ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات، رسالة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة باتنة، 2006.
- 8- عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية و التنفيذية في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 1996.

➤ المقالات و المداخلات.

- 1- أحمد بنيني، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، يوم دراسي حول السؤال الشفوي، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ليوم 26/09/2001.
- 2- أمين الشريط، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ليومي 24،23 أكتوبر 2000.

➤ المصادر القانونية.

1. الدساتير و الوثائق.

- 1- الميثاق الوطني. جبهة التحرير الوطني. 1976م.
- 2- الميثاق الوطني. جبهة التحرير الوطني. 1986م.
- 3- دستور 10 سبتمبر 1963 الجزائري.
- 4- دستور 22 نوفمبر 1976 الجزائري.
- 5- دستور 23 فبراير 1989 الجزائري.
- 6- دستور 1989 المعدل في 28 نوفمبر. 1996
- 7- دستور الجمهورية الفرنسية 1958.

2. القوانين.

- 1- قانون 04/80 المؤرخ في 01/03/80 المتضمن ممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.
- 2- قانون رقم 14/89 المؤرخ في 08/08/89 المتضمن القانون الأساسي للنائب.
- 3- قانون رقم 16/89 المؤرخ في 11/12/89 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره.
- 4- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 11 غشت. 1997
- 5- النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 26/10/99.
- 6- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30/05/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله.

- 7- القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08/03/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.
- 8- قانون رقم 01/01 المؤرخ في 01/01/31 المتعلق بعضو البرلمان.

3. المراسيم.

- 1- المرسوم رقم 66-136 المؤرخ في 02/06/66 المتعلق بأنشطة المرافق الدبلوماسية.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 غشت 1998، يحدد الإجراءات و كفاءتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.

4. اللوائح.

- اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29/10/89.

➤ المجالات الرسمية.

- 1- نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد 04، سنة 2004.
- 2- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة، مجلة النائب، العدد الثاني، 2004.
- 3- عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية و دورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، 2002.

➤ مواقع الأنترنت.

- 1- الموقع الالكتروني لوزارة العدل www.mjustice-dz.org
- 2- الموقع الالكتروني للمحكمة العليا www.cour-supreme-dz.org
- 3- الموقع الالكتروني لمجلس الدولة www.conseil-etat-dz.org
- 4- الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري www.conseil-constitutionnel-dz.org
- 5- الموقع الالكتروني لمجلس الأمة www.majlisegouma-dz.org
- 6- الموقع الالكتروني للمجلس الشعبي الوطني www.apn-dz.org
- 7- الموقع الالكتروني للجزائرية للقانون www.algeriedroit.dz

- 8- الموقع الإلكتروني للجريدة الرسمية
www.joradp.dz
- 9- الموقع الإلكتروني لمنتدى الصحافة
www.algeriemediaweb.org
- 10- الموقع الإلكتروني لأهم النصوص القانونية التي حكمت و تحكم المؤسسة البرلمانية منذ 1962.
www.mcrp.gov.dz
- 11- الموقع الإلكتروني للمختار-عوائق التشريع عن طريق المبادرة في البرلمان الجزائري.
www.elmoukhtar.net
- 12- الموقع الإلكتروني للدور الرقابي للمجالس العربية، ندوة تطوير العمل البرلماني العربي.
www.pogar.org/publication/législatives

الفهرس

01	مقدمة.....
	المبحث التمهيدي: تطور البرلمان في الجزائر و مظاهر استقلالته في ظل الدساتير الجزائرية.....05
06	المطلب الأول : البرلمان و مظاهر استقلالته في ظل الأحادية.....
06	الفرع الأول : دستور 63.....
08	الفرع الثاني : دستور 76.....
09	الفرع الثالث :دستور 89.....
11	المطلب الثاني: البرلمان و مظاهر استقلالته في ظل الإزداوجية البرلمانية.....
11	الفرع الأول : المرحلة الانتقالية.....
12	الفرع الثاني : في ظل دستور 96.....
	الفصل الأول :صلاحيات السلطة التشريعية في المجال التشريعي في النظام الدستوري الجزائري 15
	المبحث الأول : صلاحيات السلطة التشريعية في عهد الأحادية البرلمانية في المجال التشريعي..16
17	المطلب الأول : صلاحيات البرلمان في المجال التشريعي في ظل دستور 63.....
20	المطلب الثاني : صلاحيات البرلمان في المجال التشريعي في ظل دستور 76.....
23	المطلب الثالث : صلاحيات البرلمان في المجال التشريعي في ظل دستور 89.....
	المبحث الثاني : صلاحيات السلطة التشريعية في عهد الثنائية البرلمانية في المجال التشريعي...26
27	المطلب الأول : إقرار التشريعات.....
27	الفرع الأول: مجال القانون.....
29	أولا : اقتراح القانون.....
30	ثانيا : مشروع القانون.....
34	الفرع الثاني :خطوات إقرار التشريعات (العادية).....

- 34.....أولا: اقتراح القوانين.
- 35.....ثانيا: مرحلة المناقشة و التصويت
- 36.....ثالثا : مرحلة الإصدار.
- 37.....المطلب الثاني: أشكال القوانين.
- 38.....الفرع الأول: القوانين العضوية(الأساسية).
- 38.....أولا: مفهوم القوانين العضوية والاساسية.
- 39.....ثانيا: وضعية القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري.
- 40.....الفرع الثاني: القوانين العادية و المعاهدات.
- 40.....أولا: القوانين العادية.
- 43.....ثانيا: المعاهدات.
- 44.....المطلب الثالث: تدخل رئيس الجمهورية في التشريع.
- 44.....الفرع الأول: اصدار التشريع.
- 44.....أولا: القوانين العضوية.
- 45.....ثانيا: القوانين.
- 45.....الفرع الثاني: التشريع بأوامر.
- 48.....الفرع الثالث: مدى سلطة السلطة التشريعية في حق الاعتراض.
- 52.....المبحث الثالث: وظائف أخرى للسلطة التشريعية.
- 52.....المطلب الأول: الوظائف المالية.
- 54.....المطلب الثاني: الوظيفة شبه القضائية.
- 56.....المطلب الثالث: الوظيفة السياسية.
- 56.....الفرع الأول: الأعمال السياسية.
- 57.....الفرع الثاني: الأعمال المتعلقة بالمصالح الدبلوماسية.
- 60.....الفصل الثاني : صلاحيات السلطة التشريعية في المجال الرقابي.
- 61.....المبحث الأول : صلاحيات السلطة التشريعية في عهد الأحادية البرلمانية في المجال الرقابي....
- 61.....المطلب الأول: صلاحيات البرلمان في ظل الأحادية في المجال الرقابي.
- 61.....الفرع الاول: صلاحيات البرلمان في المجال الرقابي في ظل دستور 63.

62.....	76	الفرع الثاني: صلاحيات البرلمان في المجال الرقابي في ظل دستور
63	89	الفرع الثالث: صلاحيات البرلمان في المجال الرقابي في ظل دستور
64		المطلب الثاني: الآليات أو وسائل الرقابة في ظل الأحادية البرلمانية.
64	63	الفرع الأول: وسائل الرقابة البرلمانية في ظل دستور
66.....	76	الفرع الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية في ظل دستور
68.....	89	الفرع الثالث: وسائل الرقابة البرلمانية في ظل دستور
70.....		المطلب الثالث: آثار الرقابة في ظل الأحادية البرلمانية.
71.....	63	الفرع الأول: آثار الرقابة البرلمانية في ظل دستور
73.....	76	الفرع الثاني: آثار الرقابة البرلمانية في ظل دستور
75.....	89	الفرع الثالث: آثار الرقابة البرلمانية في ظل دستور
76.....		المبحث الثاني: صلاحيات السلطة التشريعية في عهد الثنائية البرلمانية في المجال الرقابي
76.....		المطلب الأول : آليات الرقابة غير المرتبة للمسؤولية السياسية.
77.....		الفرع الأول: آلية السؤال.
77.....		أولا: ماهية السؤال و أهدافه.
78.....		ثانيا: أنواع الأسئلة.
80.....		ثالثا: أسباب عدم فعالية آلية السؤال.
82.....		الفرع الثاني: الاستجواب.
83.....		أولا: ماهية الاستجواب و أغراضه.
84.....		ثانيا : شروط الاستجواب.
87.....		الفرع الثالث: لجان التحقيق البرلماني.
87.....		أولا: ماهية لجان التحقيق و أنواعها.
88.....		ثانيا: اجراءات تشكيل لجان التحقيق.
89.....		ثالثا: الشروع في التحقيق.
90.....		رابعا: ضعف آلية التحقيق في التأثير على السلطة التنفيذية.
92.....		المطلب الثاني: الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية.
92.....		الفرع الأول: الرقابة السابقة للبرنامج الحكومي.
92.....		أولا: مناقشة البرنامج.

94.....	ثانيا:المرور الحتمي على مجلس الأمة.....
96.....	الفرع الثاني:بيان السياسة العامة العام.....
97.....	أولا:اللائحة.....
101.....	ثانيا:ملتصم الرقابة.....
104.....	ثالثا:طلب التصويت بالثقة.....
108.....	خاتمة.....
110.....	قائمة المراجع.....
116.....	الفهرس.....