



جامعة عين تموشنت - بلحاج بوشعيب -



كلية الحقوق

قسم الحقوق

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون عام

العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري الجزائري

تحت إشراف:

د/ دلالي عبد الجليل

من إعداد الطالبتين:

- يوسفى سهام

- قايد أحلام

لجنة المناقشة

اللقب والاسم	الرتبة	الجامعة	الصفة
د/ بوشاشية شهرزاد	أستاذة محاضرة قسم "ب"	جامعة عين تموشنت	رئيسا
د/ دلالي عبد الجليل	أستاذ محاضر قسم "ب"	جامعة عين تموشنت	مشرفا
د/ بن زكري بن علو مديحة	أستاذة محاضرة قسم "ب"	جامعة عين تموشنت	ممتحنا

السنة الجامعية: 2024-2025



شكر وعرفان

قبل كلا أحد وبعد كل أحد الشكر للواحد الأحد الفرد الصمد الذي أمدنا بالقوة والعون

والسند لإنجاز هذا العمل وندعوه عز وجل أن يجعله خالصا لوجهه الكريم

كما نتقدم بالشكر الجزيل للأستاذ المشرف **دلالي عبد الجليل** الذي لم ييخل علينا بأي

معلومة أو توضيح في شتى مراحل إعداد هذه المذكرة

كما نتوجه بالشكر لأعضاء لجنة المناقشة و أساتذتنا بقسم "الحقوق" على الجهودات

المبدولة لإيصالنا إلى ما نحن عليه.

إهداء

الى كل من كلل العرق جبينه ومن علمني أن النجاح لا يأتي إلا بالصبر والإصرار إلى
النور الذي أنار دربي والسراج الذي لا ينطفئ نوره بقلبي أبدا
من بدل الغالي والنفيس واستمدت منه قوتي واعتزاي بذاتي
...أبي...

الى من جعل الجنة تحت أقدامها وسهلت لي الشدائد بدعائها
الى الإنسانية العظيمة التي لطالما تمنيت ان تقر عينها في يوم كهذا
...أمي...

إلى ضلعي الثابت وأمان إياي
الى من شددت عضدي بهم فكانوا ينابيع أرتوي منها إلى خيرة أيامي وصفوها إلى قرة عيني
...أخواتي الغاليات...

لكل من كان عوناً و سندا في هذا الطريق.. للأصدقاء الأوفياء ورفقاء السنين لأصحاب
الشدائد والأزمات الى من أفاضني بمشاعره و نصأحه المخلصة
...إليكم عائلتي...

أهديكم هذا الإنجاز و ثمرة نجاحي الذي لطالما تمنيته
ها أنا اليوم أكملت و أتممت أول ثمراته بفضلها
سبحانه و تعالى

فالحمد لله على ما وهبني و أن يجعلني مباركا و أن يعني أينما كنت فمن قال أناها نالها
و أنا لها و أن أنت رغما عنها اتيت بها
فالحمد لله شكرا وجبا و امتنانا على البدئ و الختام
و آخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

سهام

اهداء

إلى أمي حفظها الله وأدامها ذخراً وتاجاً على رأسي
إلى من جمعني معها سقفاً واحداً وتقاسمت معي حلو الحياة ومرها
إلى أصدقائي وأصدقائي جميعاً باسمه
إلى كل من ذكرهم قلبي ونسيهم قلبي
إلى كل من ساعدني ولو بكلمة طيبة
أهدي لكم هذا العمل

وعلوم

مقدمة

مقدمة

يعد الدستور الوثيقة العليا في البلاد، التي تحدد موقف كل دولة من النظم الدستورية المقارنة، سواء في مجال نظام الحكم او في الحقوق والحريات، وتنظيم السلطات والهيئات الاستشارية وغيرها من المواضيع الدستورية الهامة، ويعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من أهم المواضيع الدستورية التي تبين طبيعة اختصاصات كل سلطة والعلاقة الوظيفية بينهم، ويعتبر من أهم مقومات دولة القانون، إذ ان جل الانظمة السياسية المعاصرة تقوم على هذا المبدأ كونه يكفل الممارسة الديمقراطية في أي نظام، فهو مبدأ قائم على أساس توزيع وظائف الدولة على ثلاثة سلطات، غير أن توزيع وظائف الدولة على هيئات ثلاث لا يعني بالضرورة عدم وجود نوع من التوازن والتعاون بينهما خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالعلاقة بينهما هي التي تحدد طبيعة النظام السياسي في الدولة، فنجد النظام الرئاسي يميز بالفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فليس لكل منهما دخل في الاخر الا استثناء، بينما في النظام البرلماني نجد العلاقة بين سلطتي التشريع والتنفيذ محكومة بالتعاون وتبادل المراقبة، ولكل منهما وسائل تأثير على الأخرى،¹ وبالرجوع الى التجربة الدستورية الجزائرية نجد ان ملامح مبدأ الفصل بين السلطات ظهرت مع صدور دستور 1989.²

فالعلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية قائمة على أساس التعاون والتوازن، لذا نجد النصوص الدستورية تحدد الوسائل القانونية التي من خلالها يتم ضبط العلاقة بين كل من السلطتين من خلال آليات الرقابة المتبادلة بينهما، فإذا كانت السلطة التنفيذية تملك آليات تؤثر بها على السلطة التشريعية وخاصة الحل بنوعيه الوجوبي والرئاسي، فإن البرلمان بحوزته وسائل يتدخل من خلالها في عمل الحكومة منها ما يرتب المسؤولية السياسية للحكومة وأخرى عديمة الأثر لا ترتب مسؤولية الحكومة.³

¹ - محمد بابا، أسامة زرواطي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري، 2020 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدينة، الجزائر، 2022 2023، ص 02.

² - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادرة في 01 ماي 1989.

³ - أحمد أوغيدني، إسلام طغان، آلية ملتزم الرقابة في ظل النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 20 أوت 1995_ سكيكدة، الجزائر، 2024، ص 02.

مقدمة

فدستور 1963¹ تناول عدة آليات رقابية منها ما تستهدف طرح مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة من طرف المجلس الوطني ويكون التصويت عليها بالأغلبية مع الحل التلقائي للمجلس، كما يمكن مراقبة نشاط الحكومة عن طريق الاستماع إلى الوزراء والأسئلة الشفوية والكتابية.

أما في دستور 1976² فكانت الرقابة البرلمانية رقابة إعلامية من خلال الاستجواب وتوجيه الأسئلة الكتابية فقط و مراقبة الاعتمادات المالية و إنشاء لجنة تحقيق، وغياب كلي لطرح مسؤولية الحكومة.

وفي دستور 1989 تم إعمال التعددية الحزبية وثنائية السلطة التنفيذية، وعلى إثر ذلك أورد هذا الدستور آليات جديدة لم تكن في سابقه تمكن من طرح مسؤولية الحكومة لدى تقديم برنامج الحكومة وعند تقديم بيان السياسة العامة الذي قد يترتب عنه من إيداع المجلس ملتمس الرقابة أو طلب التصويت بالثقة من طرف الحكومة، كما أبقى هذا الدستور عدة آليات المراقبة نشاط الحكومة تتمثل في الأسئلة بنوعها توجيه الاستجواب، تقديم عرض استعمال الاعتمادات المالية من طرف الحكومة مشروع تسوية الميزانية وإنشاء لجنة تحقيق برلمانية³.

وصولاً إلى دستور 1996⁴ الذي تضمن نظام البرلمان بغرفتيه ووسع في العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بغرفتيه، ويعد دستور 1996 الدستور الساري المفعول إلى غاية اليوم الذي شهد أربعة تعديلات دستورية، بداية بالتعديل الدستوري لسنة 2002⁵، ثم تعديل 2008⁶، ليليه التعديل الدستوري

¹ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

² - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية، العدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976.

³ - مولاي الوافي إدريسي، الطاهر طواهرية، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد درارية - أدرار، الجزائر، 2017/2016، ص 05.

⁴ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996.

⁵ - القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 25، الصادرة في 14 أبريل 2002.

⁶ - القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

مقدمة

2016¹، وصولاً إلى آخر تعديل دستوري² الذي تم التصويت عليه بالاستفتاء في الفاتح من نوفمبر 2020³، والذي عمل من خلاله المشرع الجزائري بمبدأ الفصل بين السلطات الذي سبق وطبقه أيضاً في الدساتير السابقة بداية من أول دستور سنة 1963 إلى غاية هذا التعديل الأخير⁴.

ويكتسي موضوع العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان محورا هاما في الوثيقة الدستورية الذي يبين مدى تعاون السلطتين لتحقيق السياسة العامة للبلاد، فمن خلال التعرف على العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان يمكن استخلاص موقف المشرع الدستوري من مبدأ الفصل بين السلطات⁵.

ومن جانب آخر يكتسي الموضوع أهمية علمية بالغة، تكمن في ان الحكومة والبرلمان مؤسستين دستوريتين ذو أهمية في النظام الدستوري الجزائري، وهذه الأهمية ناشئة عن وسائل التأثير فيما بينهما تفرض ان تكون على درجة من الوضوح لمعرفة طبيعة العلاقة بينهما، فمن خلال تحليل العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان يتضح لنا مدى التعاون والتداخل بين السلطتين ومنه طبيعة نظام الحكم وشكل الدولة والتوجه السياسي والاقتصادي في الجزائر من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020.

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على مجالات التعاون والتداخل بين الحكومة والبرلمان من أجل تقييم العلاقة بين السلطتين، بالإضافة إلى ضمان فعالية العمل التشريعي والتنفيذي وتعزيز الرقابة المتبادلة التي تتمثل في رقابة البرلمان للحكومة (أسئلة شفوية، لجان، استجواب...)، وبالنسبة للعمل التشريعي، فإن الحكومة تقدم مشاريع قوانين بينما البرلمان يناقش ويصادق عليها إضافة إلى المجال المالي والمجال السياسي والرقابي.

¹ - القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

² - محمد بابا، أسامة زرواطي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدينة، الجزائر، 2022 / 2023، ص 02.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

⁴ - شيماء فني، بثينة عكروت، علاقة الحكومة بالبرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة تبسة، الجزائر، 2021، ص 16.

⁵ - محمد بابا، أسامة زرواطي، المرجع السابق، ص 02.

لدراسة هذا الموضوع اعتمدنا على المنهج الوصفي من خلال الوقوف على أهم المفاهيم المتصلة بموضوع الدراسة، وكذا على المنهج التحليلي والمنهج الاستقرائي من خلال تحليل واستقراء النصوص القانونية التي تنص على مجالات العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري الجزائري لاسيما ما تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2020 وباقي النصوص التشريعية والتنظيمية.

بناء على ما سبق تقديمه واستنادا لأهمية موضوع الدراسة؛ نطرح الإشكالية التالية: فيم تتمثل أوجه العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري الجزائري؟ وما مدى تأثير هذه العلاقة على فعالية كل من العمل الحكومي والبرلماني؟.

للإجابة عن الإشكالية المطروحة ارتأينا تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين، حيث نتطرق في (الفصل الأول) إلى تدخل الحكومة في العمل البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، وذلك في مبحثين تناولنا في (المبحث الأول) تدخل الحكومة في إعداد جدول الأعمال، وتناولنا في (المبحث الثاني) تدخل الحكومة في مجال النصوص التشريعية؛ في حين نتطرق في (الفصل الثاني) إلى تدخل البرلمان في الرقابة على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، وذلك في مبحثين تناولنا في (المبحث الأول) آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية، وتناولنا في (المبحث الثاني) آليات الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية السياسية.

الفصل الأول

تدخل الحكومة في مجال العمل

البرلماني في النظام الدستوري

الجزائري

الفصل الأول

تدخل الحكومة في مجال العمل البرلماني في النظام الدستوري الجزائري

يعد التشريع مجالاً تم ضبطه للبرلمان لكن هذا لا يخطر على التعاون بين الحكومة و البرلمان من حيث الكفاءات الحكومية واحتكارها مع الواقع، كان ظهور التعاون والتكامل بين السلطتين في مجال التشريع مع نفس الغرض، منها المؤسس الدستوري العديد من الصلاحيات التي يدخل في صميم العملية التشريعية من خلال مساهمتها في السيطرة على جدول الاعمال (البرلمان) بالإضافة الى عملية المبادرة بالتشريع وتحضير النصوص القانونية المراد إقرارها والتي تشمل جميع المراحل والاجراءات التي يمر بها النص الى غاية التصويت والمصادقة عليه.

ولتعزيز هذا الخيار قامت الدولة بتوفير المناخ الملائم لهذا الحكم بتوجيه أولوياتها بصفة رئيسية على إيجاد توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك بإعطاء أهمية كبرى للعلاقات بين هاتين الهيئتين، ولذا فإن لوزارة العلاقات مع البرلمان أهمية بالغة وعلى هذا قد تعطى مكانة تضاهي وزارات السيادة في بعض النظم الدستورية المقارنة، إذ أن التحكم في عملية الاتصال بين الحكومة والبرلمان هو المفتاح لنجاح أو فشل أي علاقة وهو الدور المناط بوزارة العلاقات مع البرلمان.

ومع نمو الحضارة البشرية وتضاعف الاهتمام بكتابة القوانين أصبح التشريع الوسيلة الأساسية لتنظيم المجتمع في أغلب دول العالم، لذا يعتبر في معظم بلدان العالم الوسيط الذي تتم من خلاله المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية، وهو إحدى الآليات السياسية التي تستطيع بواسطتها الحكومات والبرلمان الاستجابة للاحتياجات المتغيرة والمتجددة لمجتمعاتها؛ لذلك فإن الحكومات كثيراً ما تتطرق إلى المبادرة بالنصوص التشريعية أو تعديلها لتحقيق هذه الغايات، فالتشريع لا ينشأ من العدم بل لا بد من هيئة تقدمه، حتى تتم مناقشته والتصويت والمصادقة عليه، وتعد القاعدة الدستورية أمراً هاماً لتحديد من يخول لهم دستور حق المبادرة بالتشريع، كما أن المجال التشريعي يعتبر اختصاصاً أصيلاً للبرلمان من خلال اقتراحات القوانين، ولكننا نجد أن الدستور الجزائري قد أعطى للسلطة التنفيذية الحق في ذلك أيضاً، ويظهر ذلك من خلال التشريع عن طريق المبادرة بالقوانين.

وعليه سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، نتطرق في (المبحث الأول) إلى تدخل الحكومة في إعداد جدول الأعمال، ونتطرق في (المبحث الثاني) إلى تدخل الحكومة في مجال النصوص التشريعية.

المبحث الأول

تدخل الحكومة في إعداد جدول الأعمال

يمثل جدول الأعمال البرنامج الذي يشتغل عليه البرلمان بالمناقشة لمدة تختلف من نظام سياسي لآخر، وما يتضح جليا أن جدول الأعمال يعد من بين النقاط اللصيقة بالبرلمان للقيام بعمله لاسيما التشريعي منه؛ حيث أقر المؤسس الدستوري صراحة سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، غير أن هذا لا يعني الحرية المطلقة والاحتفاظ كليا بالمجال التشريعي، بل من ناحية الممارسة العملية قد فصح المجال للتدخل المباشر للسلطة التنفيذية مما أدى إلى تضاعف الدور التشريعي للبرلمان¹؛ كما أنها تتميز بمكانة هامة في معالجة المؤسس الدستوري وكذا المشرع لدور السلطة التنفيذية في التشريع ذلك أنها تتدخل في المبادرات التشريعية سواء من حيث المبادرة بالتشريع من حيث الحضور الفعال للسلطة التنفيذية في اجراءات التشريع، ذلك أنها منحت الوسائل الهامة لتحسين دورها التشريعي، كما أنها حظيت من قبل المشرع أيضا بدور كبير في إعداد جدول الأعمال ذلك الجدول الذي يعتبر الماسك له بمثابة المتحكم في التشريع من حيث ملأته مع البرنامج المسطر مسبقا ومع مقتضيات الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المختلفة في الدولة². ومن خلال هذا المبحث سنتطرق إلى إعداد جدول الأعمال (المطلب الأول)، ثم إلى المبادرة بالتشريع الصادرة عن الحكومة (المطلب الثاني).

¹ - المادة 98 من الأمر رقم 19/08، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، الجريدة الرسمية، العدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008، ص 11.

² - سعاد عيادي، دور وزارة العلاقات مع البرلمان في توطيد وتنسيق العلاقة بين الحكومة والبرلمان في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 01، الجزائر، 2021-2022، ص 72.

المطلب الأول

إعداد جدول الأعمال

كرس المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري الأخير جدول الاعمال، وهو البرنامج الذي يتضمن الاماكن التي يعمل فيها في المناقشة لفترة لا تختلف عن نظام سياسي آخر¹ واسناد إعداده للحكومة في المجال التشريعي، وكذا تدخلها في اعداد اجنحة البرلمان سواء من حيث تحديدها او دراسته؛ ويمكن تعريف جدول الاعمال على انه " تلك الموضوعات التي تنصب عليها المناقشات في اجتماع معين" وبعبارة اخرى "يعتبر طريقة فنية وتقنية تعرض في الاجتماع لترتيب وضبط العمل داخل المؤسسة التشريعية من خلال تحديد مختلف المواضيع والمسائل التي تكون محل دراسة ونقاش وتصويت من قبل البرلمان".

ومن خلال هذا العمل يترجم مدى تحكم البرلمان في تنظيم اعماله او خضوعه على حد تعبير الاستاذ "أردون"؛ فبدراسة احكام المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يفهم جليا ان اعداد جدول أعمال البرلمان وكذا الهيئة المكلفة بإعداده ينص عليها القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة²؛ وبالتالي فإن عملية ضبط جدول الأعمال لسير العمل التشريعي خلال دورة تشريعية واحدة ينجم عنه ثلاث احتمالات فقد يكون نقطة اتفاق بين البرلمان والحكومة في إعداده، وقد يحدث توتر وصراع، وقد يكون تأثير جهة على حساب أخرى.

ويمكن تبرير تدخل الحكومة في ضبط جدول الأعمال بكونه راجعا إلى اعتبارات وأسس أهمها:

- **الأسس الفنية:** إن التطور التكنولوجي الذي أصبح ضرورة ملحة مفروضة على كل دولة كما ينجم عنه من مشاكل تعرض في عدة صيغ على البرلمان لحلها، وحتى يقوم هذا الأخير بعمله على أكمل وجه لا بد وأن يعتمد في برنامجه على تصنيف الأعمال وترتيبها، وتحديد حجم العمل المراد إنجازها بما يتناسب ودورات انعقاده، وهذا لتحقيق التوازن المطلوب، نظرا لوجود بعض المهام التي يجب إنجازها في مواعيدها دون تأخير، كالمناقشة والتصويت على قانون المالية مثلا، والأخذ في الحسبان حالة وجود خلاف بين الغرفتين والمدة الزمنية لتسوية الخلاف لإصدار قانون المالية في الأجل المنصوص عليه دستوريا ليلي بعد ذلك

¹ - محمد بابا، أسامة زرواطي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدينة، الجزائر، 2022-2023، ص 07.

² - عصام علي الدبس، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص 288.

اختيار مختلف المواضيع ومنحها الأولوية في المناقشة؛ وتجدر الإشارة إلى أنه مهما بلغت حرية التنظيم في جدول أعمال البرلمان ومحاولة التنسيق بين مختلف الموضوعات المدرجة فيه فإن هذا التنظيم يتعرض لتذبذب واضطراب نتيجة وقوع عوامل دخيلة ومفاجئة على النشاط البرلماني، كالتالي تتطلب وجوباً تقديمها على غيرها من الموضوعات المبرمجة مسبقاً، كالأوضاع التي يمكن أن تطرأ داخلياً كالحالة الاستثنائية وما يتوجب عليها من إجراءات لتنظيمه.

- الأسس الدستورية: لقد أصبح للبرلمان دورة واحدة بدل دورتين، وهو ما أكد عليه التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث أعيد النظر في مدة الدورة البرلمانية، وهذا يجعله ملماً بكل المهام التشريعية، على اعتبار أن عنصر الوقت يعد عنصراً حاسماً لإنجاز الأشغال ويساعد على ضبطها في جدول أعمال الدورة عملياً وحسب ما انتجه المؤسس الدستوري الجزائري في هذا التعديل الأخير كالذي عزز التعاون بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية، ويجب اشتراك الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان، خاصة وأنها شريك للبرلمان في صناعة القاعدة القانونية.

- الأسس السياسية: تتضمن العملية التشريعية عدة خيارات سياسية، وعليه فإن الجهة المكلفة بإعداد جدول الأعمال قد تدرج مشاريع قوانين أو اقتراحات قانونية أو بعض المهام والأعمال المسندة إليها بموجب القوانين أو تستبعدّها، وهذا لممارسة الخيارات السياسية فجدول الأعمال يعتبر قاطرة العمل البرلماني ومن يقوم بتحديدّه يؤثر على النشاط البرلماني ويجعله مقيداً بما هو محدد؛ حيث يبين جدول الأعمال العلاقة بين الهيئات التي ضبّطته فإما أن يكون هنالك تفاهم بين البرلمان والحكومة، وإما أن يكون هناك توازن بينهما أي صراع في إطار الرقابة المتبادلة بينهما أو قد يكون هناك تأثير بفعل الهيمنة¹.

الفرع الأول: مرحلة تحضير مشروع القانون

يظهر جدول الأعمال كقياس رسمي لكنه في الواقع مهم و متميز يعد مفتاح النشاط البرلماني إذ يشكل تقويم الموضوعات التي تستند إليها الحياة البرلمانية، وكما ذهب البروفيسور "ardoun" على أن تحديد جدول الأعمال هو ترجمة حقيقية أما لحكم البرلمان في تنظيم أفعالها أو لتقديمها؛ وقد تم تأكيد الدور الفعال الذي تلعبه الحكومة في إعداد جدول الأعمال من خلال المواد 15، 16 و 17 من القانون العضوي رقم

¹ - رزيقة عباد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية وأثره على مكانة السلطة التشريعية (دراسة في ظل التعديل الدستوري الجزائري)، اطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة علي لونيبي البليدة 02، الجزائر، 2021/ 2022، ص ص 168-172.

12/16 التي فرقت بين اختصاص الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة واختصاصها في ضبط جدول أعمال الجلسات¹، غير أن جدول الأعمال وبالرغم من كونه اختصاص أصيل للبرلمان إلا أن للحكومة دور كبير في إعداده باعتبار أن جدول الأعمال يتضمن إلى جانب اقتراحات القوانين البرلمانية مشاريع القوانين الحكومية.

أولاً: التدخل الفعال للحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة

يبر جدول أعمال الدورة بالمراحل التحضيرية التي تبدأ على مستوى رؤساء كل غرفة، كما يمكن لكلا رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة استشارة هيئة التنسيق التابعة للمواضيع التي يتسع تضمينها في جدول الاعمال، أما بالنسبة للمرحلة النهائية فهذا ما يحدث في مقر المجلس الشعبي الوطني ومكتب الغرف في بداية كل دورة في اشارة الى المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12 التي تنص على أنه "يجتمع مكتب المجلسين وممثل الحكومة في مقر الجمعية الوطنية لتشكيل في بداية جلسة البرلمان للسيطرة على الدورة حسب ترتيب الاولوية التي تحددها الحكومة"².

ويمكن للحكومة ايضا انطلاقا من المادة 16 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر وتحت ظرف ما باستخدام تعديل جدول الاعمال من خلال ادراج مواضيع جديدة لم يتم ادراجها والتي تمنها فرصة لاستبعاد جميع مقترحات القوانين التي لا ترغب الحكومة في اصدارها كقانون³، كما يمكن أن يكون للحكومة دور في وضع جدول أعمال المجالس، فتعمل بذلك على توجيه المجالس عن طريق تقديم المسائل التي تحد من مصلحتها ومناقشتها و تأجيل المسائل التي لا ترغب في إثارتها⁴.

ثانياً: التدخل الاستشاري للحكومة في ضبط جدول أعمال الجلسات

إن ضبط جدول أعمال الجلسات بيد مكتب كل غرفة بعد استشارته وجوبا للحكومة في ذلك، وتأتي هذه الاستشارة كوسيلة تضمن بها الحكومة احترام غرفتي البرلمان جدول أعمال الدورة لذي حددته بداية

¹ القانون العضوي رقم 16 / 12، المؤرخ في 25 أوت 2016، المتضمن تحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 25 أوت 2016.

² عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 38.

³ المادة 16 من القانون العضوي 12/16، المرجع السابق.

⁴ فايزة زرزور، سميرة فلاح، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الجزائر 1996-2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2015-2016، ص 51.

حسب أولوياتها وإذن لهما بطريق غير مباشرة في الشروع في التنفيذ، كما يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع واقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقرير بشأنه في أجل شهرين (02) من تاريخ الشروع في دراسته بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، بذلك تسيطر الحكومة على ضبط جدول لأعمال سواء جدول أعمال الدورة البرلمانية أو جدول أعمال الجلسات اليومية، فهي المعد الحقيقي له وهي محددة لموضوعه حسب انشغالاتها؛ أما اجتماع مكتب الغرفتين في مقر إحدى الغرفتين يعتبر تأييدا لها في إعداده دون أدنى حق المعارضة أو حتى المناقشة فتتسلم امتيازات الحكومة في تحديد جدول أعمال البرلمان مع هيمنتها العملية على وظيفة التشريعية من خلال غزارة المشاريع القوانين، حيث أنها الأدرى بأهدافها الميدانية وسياستها التنفيذية التي أعدت لأجلها تلك المشاريع، وهي المقدر لاستعجاليتها أن هذا يمس بسيادة البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية وتؤثر على مردوبيته وتشعر أعضاؤه بعدم جدواهم أمام سعي الحكومة التي تحقق أهدافها من خلالها فيتكرر غيابه في الجلسات¹.

تنص المادة 17 من القانون العضوي 16-12 على أنه "يتم ضبط مكتب كل غرفة من خلال استشارة الحكومة وجدول أعمال جلساتها"²، ومن الواضح لنا من خلال هذه المادة ان الحكومة لديها دور استشاري في تحديد جدول أعمال الجلسات.

وتجدر الإشارة الى أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المادة 55 التي تنص على أنه "يتم الوصول الى تاريخ الجلسة وجدول اعمالها الى النواب والحكومة سبعة (07) ايام على الاقل قبل الجلسة المعينة يتضمن جدول الاعمال".

أ- مشاريع القوانين التي تم اعدادها في الاسبوعية.

ب- اقتراحات القوانين التي تم اعدادها على تقارير بشأنها³.

¹ - حياة طفحي، واقع العمل التشريعي في ظل النظام السياسي الجزائري 2012-2017، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2017_2018، ص ص 22-23.

² - المادة 17 من القانون العضوي 16/12، المرجع السابق.

³ - المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 30 جويلية 2000، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة في 30 جويلية 2000.

والجديد الذي جاء به المشرع الجزائري في القانون العضوي 16-12 على انه "تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسته شهرين لمناقشة جدول اعمال تقدمه مجموعة او مجموعات برلمانية من المعارضة"¹.

الفرع الثاني: الانعكاسات الناجمة على أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال

إذا كان منح حق الأولوية للحكومة في ترتيب جدول أعمال البرلمان تبرره نسبة كبيرة من العمل التشريعي ذو الأصل الحكومي، وكذا التزام كل من الحكومة وحتى البرلمان بتنفيذ التعهدات المدرجة في البرنامج المصادق عليه من طرف البرلمان، إلى أن هذه الأولوية تتجم عنها انعكاسات سلبية وحتى إذا كانت جانبية إلا أنها تزيد من فارق القوة بين الحكومة وبين البرلمان؛ ومن بين هذه الانعكاسات نذكر ما يلي:

أولاً: تحديد جدول الأعمال وفقاً لترتيب الأولوية الذي تريده الحكومة يكشف أن تدخل الحكومة يمتد حتى إلى أدق التفاصيل العمل البرلماني، وكما ذهب الأستاذ "قويشار" أن الحكومة من خلال هذا الحق تؤسس البرلمان على طريقتها والبرلمان يفقد الكثير من الحرية في ممارسته لسيادته².

ثانياً: إن أولوية الحكومة في ضبط جدول أعمال غرفتي البرلمان سيؤدي إلى قيام هذه الأخيرة بتسبيق مشاريع القوانين التي تتماشى وسياستها العامة وفي المقابل أبعاد اقتراحات القوانين.

ثالثاً: إن أولوية الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان يخلق نوعاً من الشعور لدى البرلمانين بعدم أهمية حضورهم مما دفعهم إلى العزوف عن حضور جلسات البرلمان رداً على تجاهل الحكومة لأوليواته.

رابعاً: إن تدخل الحكومة في ضبط وترتيب جدول أعمال البرلمان يؤدي إلى توجيه النشاط التشريعي وتقيد البرلمان بما ورد في جدول الأعمال³.

خامساً: وضع جدول الأعمال بهذه الصيغة من شأنه خلق الامتعاض لدى البرلمانين والإحساس بعدم الجدوى من الحضور ولا من المناقشة، وربما هذا ما تأكده المقاعد الشاغرة أثناء الجلسات أو حتى الحضور والاكتفاء بمطالعة الجرائد، كما أن إحساس النواب بعدم قدرتهم على الدفاع على اقتراحات القوانين التي

¹ - المادة 18 من القانون العضوي 12/16، المرجع السابق.

² - عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 42.

³ - ياسمين شريف، العلاقة بين الحكومة والبرلمان في ظل التعديل الدستوري 2016، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المدية، الجزائر، 2016-2017، ص ص 17-18.

يقدمونها على الأقل حتى تصل إلى قاعات المناقشة تقبل روح المبادرة لديهم، ويجعلهم أكثر سلبية ففقد الشيء لا يعطيه وفي هذا تأثير على مستوى ومردود النقاش، وبالتالي على نجاعة النصوص القانونية، وأهليتها للدخول حيز التنفيذ بجدارة¹.

سادسا: إن تحديد الدورة التشريعية يؤدي بالبرلمان إلى فقدان عامل الوقت الذي يعد عنصرا هاما بالنسبة للهيئة التشريعية حيث يتم بمقتضاه التحكم في المجال التشريعي وبالتالي فإن تقييد عمل المشرع بالوقت يعد في صالح المنفذ.

سابعا: إن كثرة المشاريع الحكومية المعروضة على البرلمان والتي تمثل الحيز الكبير في جدول الأعمال، وبهذا فإن البرلمان لا يتمتع بالوقت الكافي لدراسة اقتراحات القوانين التي يبادر بها نواب أعضاء البرلمان، وبهذا يصبح جدول الأعمال سلطة في يد الحكومة لإدراج مشاريعها القانونية.

ثامنا: إن ترتيب المواضيع وضبطها وفقا للأولوية التي تراها الحكومة تجعل من البرلمان خاضع للحكومة، وهو ما يسمح لها بإدراج أي مشروع قانون تريد تمريره، خاصة مشاريع القوانين التي تكتسي الطابع الاستعجالي.

تاسعا: يمكن للحكومة تغطية كامل الدورة البرلمانية بمشاريع قوانين التي تحتل الأسبقية في جدول الأعمال، مما يترتب استبعاد اقتراحات القوانين المقدمة من طرف نواب وأعضاء البرلمان.

عاشرا: نظرا إلى دورات أن البرلمان محدودة وعلى اعتبار أنه يصعب إدارة الجلسات من دون جدول الأعمال تجنبنا للفوضى وعدم اضطراب جلسات البرلمان، فهذا الأخير يكون مضطرا لمسايرة الحكومة في كل النقاط التي تسطر طالما لا يوجد مخرج آخر، وفي هذا وعلى حد التعبير للأستاذ "موران" إعدام لمبدأ الاستقلالية الذاتية للبرلمان، فإن تقدير أولوية المواضيع المبرمجة للنقاش معناه إقصاء البرلمان حتى في تنظيم سير عمله وإعطاء الفرصة للحكومة لأن تسيير العملية التشريعية بما يخدمها، فتلجأ إلى تقديم مبادراتها التي تتوقع معارضتها من قبل النواب خلال الدورة التشريعية التي تستغرق أربعة أشهر على الأقل، في حين تختار المواضيع التي ترغب في تمريرها لأوقات متأخرة من عمر الدورة التشريعية أين يتغيب النواب عن الجلسات لأسباب الممارسة البرلمانية؛ إضافة إلى تحديد الأولوية للحكومة حق آخر يجعلها تقدم ما تشاء من مبادرات

¹ - عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص ص 17 - 18.

تحت صفة الاستعجالية، فهذا الحق الممنوح للحكومة يبين سلطتها التقديرية في ما هو استعجالي مما هو عادي، كما أن ترك الحكومة حق طلب إدراج مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المختصة تقريراً بشأنه في أجل شهرين من تاريخ دراسته.

ومن هنا ننتهي إلى أن الحكومة تحكم قبضتها على مفتاح العمل التشريعي وأخضعت البرلمان الذي أصبح هيئة استشارية تابعة للحكومة من خلال تفوقها شبه مطلق في إعداد جدول الأعمال الذي يتوقف عليه مصير أي مبادرة في المجال التشريعي، هذا ما يسمح لها بالأولوية والمعارضة بكل ما يتضمن الأهداف المسيطرة بنجاح دون عرقلة¹.

المطلب الثاني

المبادرة بالتشريع الصادرة عن الحكومة

تعد المبادرة أو الاقتراح أول خطوة في العملية التشريعية بعد إدراجها في جدول الأعمال، ويعد الاقتراح مهمة في هذه العملية، إذ يتم من خلاله التعرف على محتوى القانون والاطلاع على مضامينه من قبل الهيئة التشريعية التي تعد الأصل في المبادرة بالقوانين، غير أنه و نظراً لعوامل عديدة، تم اشتراك السلطة التنفيذية في عملية المبادرة بالقوانين كذلك، باعتبارها الأقدر على ما يجب عرضه من اقتراحات على البرلمان، ويعد الدستور الجزائري من الدساتير التي جعلت هذه السلطة مخولة للهيئتين معاً، السلطة التشريعية كأصل والسلطة التنفيذية كاستثناء، بل وجعلت المبادرة الحكومية تتسع بأفضلية وامتياز على المقترح البرلماني².

فمن المقرر دستورياً وقانونياً أن المبادرة بالتشريع قد تكون من طرف الحكومة عن طريق تقديم مشاريع القوانين إلى البرلمان بغرفتيه، وطبقاً للتسلسل الإجرائي المقرر حيث يودع الوزير الأول مشاريع القوانين بعد دراستها على مستوى كل من مجلس الدولة ومجلس الوزراء لدى مكتب المجلس الشعبي، ولتتحرك بقية المراحل والإجراءات المقررة في التعامل مع هذه المشاريع التي منحت لمجلس الأمة حق

¹ - إيمان الغري، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، المرجع السابق، ص ص 32-33.

² - رزيقة عباد، جمال بن سالم، المبادرة بالقوانين بين التفوق الحكومي والتراجع البرلماني، (دراسة في ظل النظام الدستوري 2020)، دفاثر البحوث العلمية، المجلد 10، العدد 01، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة لونيبي علي -البليدة 02، الجزائر، 2022، ص 16.

المبادرة بالتشريع، وقد تكون المبادرة بالتشريع برلمانيا وذلك عندما يقدم عشرون (20) نائب من المجلس الشعبي الوطني اقتراح بقانون ويودعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يقوم بدوره بتبليغ كل من الحكومة ومجلس الأمة بذلك طبقا للإجراءات الدستورية والقانونية والتنظيمية المقررة والسارية المفعول¹.

حيث تنص المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، والنواب وأعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين، تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة"².

وقد نص التعديل الدستوري 2020 أيضا على حق المبادرة بالتشريع من طرف الحكومة ويشعر بها مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة بالاستلام، ويتلقى مكتب الغرفة مشروع أو اقتراح القانون المودع لدى الغرفة لكل منهما الاطلاع على مشاريع القوانين التي بادرت بها الحكومة.

كما انه يعد في الدساتير التي تبنت نظام الاقتراح المنفرد فقد كان ينص في صلب الدستور على حق البرلمان والحكومة في لفت نظر السلطة التنفيذية والتشريعية فيما يخص المبادرة بالقوانين على أن السيطرة باتت واضحة للسلطة التنفيذية التي تفوقت تدريجيا "نصا واقعيًا" على مجال المبادرة لدرجة أن التفوق باتت تبرره وتفرضه عدة عوامل كجدية الأفكار المقدمة منها وعمق الدراسة وحسن الصياغة في المبادرات المالية المتاحة لها³.

فلإعداد النصوص القانونية والتشريعية تشترك كل من السلطة التنفيذية بقطبيها رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة والسلطة التشريعية بغرفتيها المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة قصد المصادقة عليها، وصولا إلى التوقيع النهائي لرئيس الجمهورية للمرسوم لإصداره ونشره في الجريدة الرسمية، كما أن المؤسس الدستوري أعطى كل هذه الصلاحيات لرئيس الجمهورية.

ومن بين صلاحيات وسلطة رئيس الجمهورية المبادرة بالتشريع الأوامر فهي الوسيلة القانونية الوحيدة التي يعتمد عليها رئيس الجمهورية لمساهمته مباشرة في صنع القانون، ومن ثم التشريع في المجالات التي

¹ -فايزة زرزور، سميرة فلاح، المرجع السابق، ص 116.

² - المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق.

³ - إيمان الغربي، المرجع السابق، ص 09.

تختص بها السلطة التشريعية حيث تنص المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 على أنه "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة"، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة لتوافق عليها، وتعد تلك الأوامر لاغية إذا لم يوافق عليها البرلمان و هذا ما جاء في نص المادة 142 الفقرتين 02 و03 من هذا التعديل.¹

وتعد المبادرة بالتشريع سواء كانت مشروعاً حكومياً أو اقتراحاً برلمانياً المودعة لدى مكتب المجلس التشريعي أولى الإجراءات القانونية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد النص القانوني، ويمكن أن تعرف المبادرة بالتشريع على أنها "ذلك العمل الذي يرسم الأسس الأولى للتشريع التي تحيط بمضمونه وتحدد موضوعه، وبالتالي تعتبر العمل الأولي للقانون الذي يمارس من قبل صاحب الاختصاص بتحويل من الدستور"².

الفرع الأول: مرحلة اعداد مشروع القانون

تعتبر المبادرة بالتشريع أول وأهم مرحلة من مراحل إعداد النص التشريعي، فهي المرحلة التي يتم فيها تحديد موضوع النص أو مضمونه، ومن جهة أخرى يعتبر التشريع اختصاص أصيل للبرلمان حسب نص المادة 112 من الدستور التي نصت على أن من يمارس السلطة التشريعية برلمان مكون من غرفتين له السيادة في إعداد القانون والمصادقة عليه، غير أن المؤسس الدستوري الجزائري جعل ممارسة حق المبادرة بالتشريع حسب نص المادة 136 من الدستور لـ 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني ولـ 20 عضوا من مجلس الأمة عن طريق اقتراح القانون، تشاركه الحكومة ممثلة في الوزير الأول عن طريق مشروع القانون، لكنها عبارة عن قيود لنواب وأعضاء البرلمان، الأمر الذي جعل المبادرة الحكومية في الواقع تسيطر وتصبح هي الأساس وبالتالي أغلب القوانين تكون من إنتاج الحكومة لا البرلمان.³

ورغم أن الاتجاه السائد في الدساتير الجزائرية يقضي على المبادرة بمشاريع القوانين تعود إلى الحكومة، حيث أنه كان رئيس الجمهورية المصدر الأساسي لهذه المبادرة، لأن النظام السياسي قائم على

¹ - المادة 142 من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق.

² - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، الجزائر السياسية، المؤسسات والأنظمة، دراسة مقارنة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2009، ص 76.

³ - سمية لكحل، المبادرة بالقوانين في النظام السياسي الجزائري وفقا للتعديل الجديد 2016، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 02، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، 2017، ص ص 211-226.

مبدأ وحدة السلطة، لكن لا يبدو أن هناك سببا يمنع أن تخول المبادرة بمشاريع القوانين للوزير الأول نتيجة الأخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 2020 أين يظل رئيس الجمهورية الراعي الرسمي لمشروع القانون¹.

ولكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، حيث تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 من هذا التعديل، وتعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء وبعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة².

أما ضبط جدول الأعمال الدورة فإن الاختصاص يؤول لمكتب مجلس الأمة الذي يباشره مع مجلس ممثل الحكومة، وعن ضبط جدول أعمال فالاختصاص كذلك يؤول لمكتب الأمة لكن باستشارة الحكومة، ويتضمن جدول أعمال مجلس الأمة ما يلي:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية والمتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي طبقا لأحكام المواد 136، 137، 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

- اقتراح القوانين التي يقدم بها عشرون (20) عضوا وطبقا لأحكام المادة 136 الفقرة 02 من التعديل الدستوري في المسائل المنصوص عليها في أحكام المادة 137 الفقرة 01 من هذا التعديل، والتي أعدت تقارير بشأنها في الآجال المنصوص عليها التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني بالأسبقية³.

أولا: تحضير مشروع القانون على مستوى الأمانة العامة للحكومة

لقد الزم المؤسس الدستوري الجزائري السلطة التنفيذية اتباع مجموعة من الاجراءات عند اعدادها لمشاريع القوانين، قبل ايداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني، فبعد اعداد المشروع التمهيدي من طرف

¹- إيمان الغري، المرجع السابق، ص 11.

²- المادة 136 من القانون رقم 16-01، المؤرخ في 07 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016، ص 25.

³- عبد الله غناي، علي مقني، الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد درارية بأدرار، الجزائر، 2017-2018، ص 55.

الوزارة المختصة، عن طريق مصالحها التقنية يرسل الى الامانة العامة للحكومة التي تعتبر قاعدة تنظيم النشاط القانوني للدولة، حيث تخضعه لدراسات اولية من طرف المديريات المختصة للتحقق منه على المستوى القانوني، ومدى مطابقته للاطار القانوني المعمول به والاهداف الواجب تحقيقها، بعدها يتم توزيع المشروع على اعضاء الحكومة والهيئات الاستشارية المؤهلة لإبداء رأيها و ملاحظاتها ويهدف التشاور الى تدعيم التنسيق بين الوزارات¹.

ان مشاركة الامانة العامة للحكومة في تنظيم العمل الحكومي يستكمل طبعاً بالدور الاساسي الذي يقوم به ضمن الاجراءات التي تضبط تحضير النصوص القانونية باختلاف طبيعتها واعدادها ويوزع المشروع على اعضاء الحكومة والهيئات الاستشارية المؤهلة لإبداء آرائها وملاحظاتها.

ويهدف التشاور الى تدعيم التنسيق ما بين الوزارات واطفاء الانسجام والترتيب التشريعية والتنظيمية، كما يمثل فرصة للأخذ بتوجيهات رئيس الجمهورية وتعليماته، حيث يمثل ارسال النص الى الامانة العامة للحكومة بداية المرحلة الرسمية لعملية دراسة النص والمصادقة عليه.

ويتم اعداد المشروع تحت اشراف الامانة العامة للحكومة بالتنسيق مع الوزارة صاحبة المبادرة، ولأمين العام للحكومة بعدئذ ان يقترح تسجيل المشروع في جدول اعمال اجتماع الحكومة، ثم بعدها يتأكد الأمين للحكومة من القيام بجميع الاستشارات اللازمة مع القطاعات الوزارية وبعد الحصول على الموافقة أثناء اجتماع الحكومة يتم ارسال مشروع النص الى مجلس الدولة الذي يخطر إجبارياً بجميع مشاريع القوانين والاورام، وبعد الاخذ بعناصرها هذا الرأي يعرض مشروع هذا النص على مجلس الوزراء للمصادقة عليه و عرضها على السلطات المؤهلة لتوقيعها وكذا نشرها في الجريدة الرسمية²، ونظراً الى ذلك فإن المبادرة في مجال الاقتراح من اختصاص اعضاء الحكومة، ويبقى من المعلوم ان لرئيس الجمهورية وللوزير الاول صلاحيات اقتراح في نص قانوني يريانه مفيداً في تحقيق اهداف الدولة والحكومة.

والجدير بالذكر أن الأمانة العامة للحكومة تتضمن عدداً من مديريات للدراسات خصصت كل واحدة منها لدراسة النصوص المتعلقة بوزارة أو أكثر حسب أهمية القطاع وحجم نشاطه التشريعي، وبفضل هذا

¹ - ثاني بن علي بن سهلة، حمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 199- والمغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد 05، العدد 08، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2013، ص 169.

² - المرجع نفسه، ص 169.

النمط من التنظيم تتمكن من ممارسة وظائف التنسيق والاستشارة والرقابة بصفة متكاملة بدون أي مساس باختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية أو بصلاحيات الوزارة¹.

هذا وتعد الأمانة العامة للحكومة جهازا دائما يخضع لسلطة رئيس الجمهورية، ويسير بصفته المنظم الحقيقي للعمل الحكومي، على مواكبة التشريع والتنظيم من مرحلة المبادرة به إلى غاية نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية يبدو دوره كجهاز أهم في السلطة التنفيذية، على اعتبار أن كل النصوص التشريعية والتنظيمية تدرس على مستواها بالتنسيق مع القطاعات المعنية، وتبرمج وتقدم للتوقيع من طرف صاحب الاختصاص.

كما يمارس الجهاز بصفته الرقيب القار سلطة النظر والتوجيه، فيما يعرض عليه من مختلف الإشكالات القانونية والإدارية، نظر لامتلاكه اختصاصين من أهل الخبرة والكفاءة العالية، بالإضافة إلى الهياكل المشكلة من إطارات متخصصة، كل منها ملحقه حسب تخصص بقطاع محدد، وهو ما يفقده البرلمان بغرفتيه².

ثانيا: تحضير المشروع التمهيدي للقانون على مستوى الوزير المبادر

إن اقتراح الوزارة يصدر بمرسوم من رئيس الجمهورية مع احترام قاعدة التوقيع المزدوج، فيوقع عليه مع الرئيس رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصون، فحق الاقتراح قد ورد في الدستور اصلا باسم رئيس الجمهورية فرئيس الجمهورية ليس هو الذي يحدد مضمون الاقتراح نظر لقاعدة عدم المسؤولية التي تجعله يتولى سلطته بواسطة وزرائه، فالوزارة هي التي تتقدم بالاقتراح الى مجلس النواب³.

وعندما يبادر عضو في الحكومة بمشروع تمهيدي للقانون، يعد نصه ويلتمس آراء الوزراء المعنيين بتنفيذه، بعد موافقتهم يرسل المشروع التمهيدي إلى الأمانة العامة للحكومة مصحوبا بعرض الأسباب إلى الأمانة العامة للحكومة في عدد من النسخ يساوي عدد نواب البرلمان وأعضائه إضافة لعدد أعضاء الحكومة، ويأمر الأمين العام للحكومة بدراسة المشروع التمهيدي على مستوى مصالحه المختصة قصد إعطاء رأيها القانوني في مطابقة المشروع مع الدستور وآثاره عند تنفيذه وانسجامه مع النصوص الأخرى حيز التنفيذ.

¹ - خرفي هاشمي، تقنيات إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2011، ص 73.

² - نادية أيت إدير، استحواذ السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في ظل التعديل الدستوري 1996، المرجع السابق، ص 50.

³ - عبد القادر محمد القيسي، الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين (دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، الجزائر، 2016، ص 84.

وبعد استلام آراء وملاحظات أعضاء الحكومة، تعد الأمانة العامة للحكومة مذكرة تتضمن كل الملاحظات والآراء والاقتراحات وتبلغها إلى الوزير صاحب المبادرة بالمشروع التمهيدي وإلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وإلى رئيس الجمهورية، وإذا اختلفت الآراء، يأمر الوزير الأول بعقد اجتماع لجنة وزارية مشتركة أو مجلس مصغر لإعداد النهائي للمشروع التمهيدي للنص.

كما تراجع الأمانة العامة للحكومة عند اقتضاء المشروع التمهيدي ثم تفره نهائيا ليصبح مشروعاً بعد ما كان مشروعاً تمهيدياً، وترسل نسخة نهائية منه إلى كل من الوزير الأول وأعضاء الحكومة ومدير الديوان برئاسة الجمهورية¹.

الفرع الثاني: مرحلة عرض المشروع لاستشارة مجلس الدولة و موافقة مجلس الوزراء

قد تكون الاستشارة يتكفل مجلس الدولة بإيداع الرأي حول جميع مشاريع القوانين، ويخطر مجلس الدولة من قبل رئيس الحكومة عن طريق الأمين العام للحكومة، الذي يسهر على ارسال جميع الوثائق المتعلقة بكل مشروع هي نسختين على الاقل حسب المادة 08 من القانون العضوي 13/11 المعدل والمتمم للمادة من القانون العضوي 01/98 المتعلق بمجلس الدولة².

فقد يقوم رئيس مجلس الدولة بفتح الجلسة التي لا تصح الا بحضور نصف اعضائها على الاقل حسب المادة يقوم رئيس مجلس الدولة بفتح الجلسة التي لا تصح الا بحضور نصف اعضائها على الاقل حسب المادة 37 من القانون العضوي رقم 01/98، ويدعو المستشار المقرر لعرض مشروع التقرير النهائي، وتمنح الكلمة بعد ذلك مباشرة لمحافظة الدولة لتقديم الملاحظات، وبعد السماع يقوم رئيس مجلس الدولة بفتح باب المناقشة التي يشارك فيها القضاة والوزير المعني او ممثلوه، ليتولوا توضيح الاسباب التي تدفعهم لتقديم مشاريع القوانين³.

¹ - حسن ميروك، تحرير النصوص القانونية، القوانين، الأوامر، المراسيم والقرارات الإدارية، الطبعة 05، دار هومة، الجزائر، 2014، ص 97-98.

² - القانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26 يوليو 2011، المعدل والمتمم للقانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادرة في 26 يوليو 2011.

³ - المادة 37 من القانون العضوي رقم 98-01، المرجع السابق.

أولاً: عرض مشروع القانون لموافقة مجلس الوزراء

إن مجلس الوزراء يلعب دوراً هاماً في تحديد سياسة الأمة من خلال مناقشة المسائل الهامة والاساسية التي تعرض عليه لاتخاذ القرار المناسب بشأنها¹، حيث تنص المادة 136 الفقرة 03 من دستور 1996 المعدل في 2020 تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء²، ويلاحظ من هذا ان مؤسس الدستوري استعمل مصطلح "تعرض" والتي تعني "تقدم" واذا كان الغرض من ذلك هو تمكين رئيس الجمهورية من الاطلاع على مشاريع قوانين، ليعطي رأيه فيها باعتباره رئيساً لمجلس الوزراء بنص المادة 91 الفقرة 04 من الدستور، فعبارة "يعترض" تعني ان المشروع خاضع لرغبة رئيس الجمهورية ويعدل حسب نظرته وتوجهاته³.

هذا وتعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة⁴، حيث تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين أو الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى تناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه.

وبعد الأخذ برأي مجلس الدولة أوجب المؤسس الدستوري كذلك عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء طبقاً لنص المادة 143 من التعديل الدستوري 2020، إذ يشرع الأمين العام للحكومة بالاتصال والتشاور مع مديري ديوان رئاسة الجمهورية والوزير الأول إعداد جدول أعمال مجلس الوزراء، وأثناء انعقاد المجلس يعطي رئيس الجمهورية الكلمة إلى الوزير أو رئيس الحكومة حسب الحالة، الذي يلخص أعمال حكومته خلال المجلسين، ثم يحيل الرئيس الكلمة إلى الأمين العام للحكومة، ويقدم كل وزير معني بمشاريع النصوص التشريعية عرضه الذي يتبع غالباً بالمناقشة، ليودع الأمين العام للحكومة باسم الوزير الأول مشاريع القوانين مكتب المجلس الشعبي الوطني.

¹ نصر الدين مبروك، سلطة المبادرة بالتشريع في القانون الجزائري، أطروحة مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر بسعيدة، 2019-2020، ص 58.

² المادة 136 من التعديل الدستوري 2016، المرجع السابق.

³ نصر الدين مبروك، المرجع السابق، ص 58.

⁴ المادة 143 من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق.

ثانيا: عرض مشروع القانون لاستشارة مجلس الدولة

بعد تأكد الأمين العام للحكومة من القيام بجميع الاستشارات اللازمة مع القطاعات الوزارية الأخرى، وبعد الحصول على مصادقة اجتماع مجلس الحكومة يتحول المشروع التمهيدي إلى مشروع قانون، حيث تقوم الأمانة العامة بإعداد الصياغة القانونية للنص، والتي تعتبر من المسائل الفنية الضرورية لإنشاء القاعدة القانونية وفق أسس ومبادئ سليمة خالية من الأخطاء، والشوائب والتعقيد وسهولة الفهم.

أما فيما يخص آراء المجلس نميز بين حالتين:

1- الحالة العادية: يتم إصدار رئيس المجلس أمرا بعد إخطاره بمشروع القانون يعين بموجبه أحد مستشاري الدولة مقررا، حيث يتفرغ لدراسة المشروع مع إمكانية استعانتة بمختلف الخبرات التي يمكنها مساعدته في دراسة مشروع القانون، وتجتمع لجنة الدراسة المشكلة من رئيس ونائب الرئيس ومحافظ دولة ورؤساء الغرف في الجلسات كما يمكن أن ينيب عنه موظف لا تقل رتبته عن مدير مركزي بالوزارة تم تعيينه من طرف الوزير الأول بناء على اقتراح الوزير المعني.

يعتبر هذا الإخطار وجوبي طبقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي 98-261 التي تنص على يتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليها وتكون مرفقة بجميع عناصر الملف حيث تكون الاستشارة بتكفل مجلس الدولة بإيداع الرأي حول جميع مشاريع القوانين.

2- الحالة الاستثنائية: حيث يتم التكفل بالاستشارة من طرف اللجنة الدائمة التي يترأسها رئيس برتبة رئيس غرفة إضافة إلى أربعة مستشاري دولة على الأقل حيث يقوم بتعيين مستشارا مقررا، ويمكن للوزير المعني من حضور الجلسات أو تعيين من ينوب عنه ورغم أن الحالة ذات طابع استعجالي غير اللجنة ولا رئيس المجلس ولا المقرر ملزمين بأجل محدد لإيداع الاستشارة.

ويمكن للحكومة أو اللجنة الدائمة طلب التصويت بدون مناقشة على مشروع القانون أو اقتراح القانون ويقدم الطلب إلى رئيس المجلس الذي يعرضه على المكتب الموسع الذي يتكون من رؤساء اللجان الدائمة، وفي حالة الموافقة يدرج ضمن جدول أعمال المجلس¹.

ووفقا لأحكام المادة 143 الفقرة 02 من التعديل الدستوري 2020 فإنه يتعين على الحكومة عرض مشروع القانون على مجلس الدولة إيداع رأي حوله، حيث تنصب دراسته لمشروع القانون على شرعية ونظامية أحكام المشروع، وعلى وجه الخصوص التأكد من أحكام هذا الأخير تندرج ضمن مجال المخصص للقانون، كما يمكن أن تتوسع دراسته أحيانا إلى الملائمة².

المبحث الثاني

تدخل الحكومة في مجال النصوص التشريعية

تعتبر قاعدة التضامن الحكومي في النظام القانوني الجزائري ضابطا من ضوابط العمل الوزاري، فهي حتمية دستورية كرسستها مختلف الدساتير الجزائرية، وقاعدة ذات مدلول محدد، يلتزم بموجبه عضو الحكومة، مهما كانت صفته، سواء كانت له حقيبة وزارية أو بدونها، بتنفيذ وتقوية مقتضيات التضامن مع زملائه أعضاء الحكومة، الذين يشكلون معا وحدة جماعية متضامنة، تتجلى مظاهرها في مخطط عمل الحكومة، الذي يعتبر أول وثيقة تكرر وحدة الحكومة في مواجهة الغير، سواء البرلمان أو الإعلام، فضلا عن مختلف المجالس التداولية التي تعتبر الفضاء الأمثل لممارسة العمل الجماعي للحكومة، من خلال المداولة حلول مختلف المسائل التي تعني بالشأن العام؛ فقد تعد الوظيفة التشريعية أساس عمل البرلمان بغرفتيه إلا أن إجراءات ممارستها لا تتم إلا بتدخل الحكومة في مختلف إنجازاتها من المبادرة بالمشروع، ثم برمجته ضمن جدول الأعمال إلى غاية طلب تمديد مدة انعقاد البرلمان أو عقد دورة استثنائية، كما أن من أبرز ما كرسه المؤسس الدستوري أثر التعديل الدستوري الأخير هو بروز هيمنة تحديد جدول الأعمال البرلمان وكذا تمديد مدة انعقاد هذا الأخير؛ وعليه فإن مظاهر التعاون بين الحكومة والبرلمان تكمن في عدة مجالات ومن بين هذه المجالات نجد دراسة النصوص التشريعية والتي تكون وتتم بعدة مراحل بداية

¹ - محمد رحموني، عبد الهادي كحلاوي، مستجدات تطور العلاقة بين الحكومة و البرلمان في الدستور الجزائري، مجلة القانون والتنمية المحلية، المجلد 02، العدد 02، جامعة أدرار، 2020، ص ص 20-35.

² - سمية لكحل، المبادرة بالقوانين في النظام السياسي الجزائري وفقا للتعديل الدستوري الجديد 2016، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 06، جامعة زيان عاشور بالجلفة، 2020، ص 213.

بالتصويت على مشاريع القوانين الذي سنعالجه في (المطلب الأول)، والمصادقة على مشاريع هذه القوانين والإجراءات الاستثنائية التي سنتكلم عنها في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التصويت على مشاريع القوانين

يعتبر التصويت إجراء أساسي ومحوري وجواري لدخول مشروع أو اقتراح القانون حيز التنفيذ إلا أنه يعتبر طريق عبور النصوص القانونية إلى التطبيق الفعلي، حيث به يعبر البرلمان عن إرادة الشعب إما بالموافقة عليه بصدوره ونشره في الجريدة الرسمية أو برفضه لكن يعتمد التصويت على قواعد عامة وأشكال متعددة، وبهذا يتطلب التصويت وجود نصاب قانوني ليعتبر صحيحا أي يكون خاضعا لقاعدة الأغلبية المحددة التي يكرسها التعديل الدستوري لسنة 2020¹، وبعد انتهاء من مناقشة مشروع القانون يتعين على المجلس النيابي اتخاذ القرار بشأنه من خلال التصويت عليه؛ فالتصويت هو عبارة عن إجراء يقوم به النواب وأعضاء مجلس الأمة للموافقة على مشاريع القوانين أو رفضها كما نصت عليه 145 من التعديل الدستوري 2020 بأنه "تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه"².

كما أن هناك عدة أشكال للتصويت فعند التصويت على القوانين يمارس البرلمان نوعين من التصويت ، التصويت برفع اليد أو التصويت الإسمي.

- التصويت برفع اليد: يعتبر هذا الشكل من التصويت الأكثر انتشارا واستعمالا في كل النظم وذلك لما يتميز به من البساطة والسرعة، وبالتالي يشكل هذا النوع من الأسلوب موقف واضح باتجاهات أعضاء البرلمان نحو النصوص القانونية إما بالمعارضة أو القبول مما يعتبر نوع من الميول النسبي السياسي.

- التصويت الإسمي: يتم التلويح بالاقتراع العام بالمناداة الإسمية وذلك يتم عن طريق مناداة رئيس المجلس حسب كل حالة أعضاء المجلس باسمهم من أجل الإجابة عن النص المعروض للتصويت إما بعبارة لا أو

¹- دليلة عياشي، الثنائية المجلسية في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة حالة الجزائر، المغرب، تونس، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2017-2018، ص 318.

²- المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

نعم أو ممتنع لكن هذا النوع من الأسلوب يكون إلا عن طريق الاقتراع العام دون الاقتراع السري على عكس الأسلوب عن طريق التصويت باليد.

لكن ما يجدر الإشارة إليه بأن هذا الأسلوب لم يتم تحديده في أي جلسة مناقشة سواء كانت مناقشة عامة أو محدودة كما أن المشرع أعطى حرية اختيار أسلوب التصويت إلى مكتب كل غرفة وبهذا منح المشرع الجزائري الحرية أعضاء كل غرفة باستعمال الأسلوب الذي يناسبها في إجراء المناقشة وفي نفس السياق نصت عليه المادة 21 من نظام الداخلي لمجلس الأمة بالاقتراع السري أو بالاقتراع العام برفع اليد أو بالاقتراع العام الإسمي الرسمي وفقا للشروط المحددة في القانون¹؛ وفي كل الحالات، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية اعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية او بالأغلبية المطلقة النسبية لمشاريع القوانين قبل اجراء التصويت النهائي على اي مشروع قانون يجب ان يوزع على الاعضاء لإجراء عملية التصويت النهائي على المشروع اجمالاً، وفي هذه الحالة لا يسمح بالكلام او النقاش حول اي مادة من مواد المشرع الا اذا تبين من خلال المحاضر انها قد صيغت خلافا لما اقره المجلس².

الفرع الأول: التصويت مع المناقشة العامة

يعتبر التصويت مع المناقشة العامة اجراء عادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين وفقا للمادة 32 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر، ويتخذ التصويت على النص القانوني اما بكامله او مادة بمادة، بتقدير المجلس الشعبي الوطني او مجلس الامة من خلال المناقشة العامة، ويتم ايضا المجلسان التشريعيان سلطة تقدير تأجيل المناقشة، وبالمقابل لا تبت الغرفة المعينة في الموضوع الا بإعطاء الكلمة الى ممثل الحكومة واللجنة المختصة، ما يساعد الحكومة على توجيه اختيار النواب نحو طريقة التصويت الذي تريده

يبدأ المجلس مناقشة المشروع بصفة عامة، فاذا وافق عليه من حيث المبدأ، انتقل الى مناقشة مادة بمادة، وإذا اشتمل تقرير اللجنة المختصة على تعديلات لبعض المواد فيؤخذ الرأي على التعديلات اولاً ثم على

¹ - أسية سلامي، أسماء آمنة دحو، عملية صنع التشريع في النظام القانوني الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت، الجزائر، 2022-2023، ص 40.

² - نعمان عطاء الله الهيتي، الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، دار رسلان، دمشق، سوريا 2024، ص 366.

المادة في مجموعها¹، ويكون النص عاما منصب على كامل النص، كما يمكن وبناء على طلبه لممثل الحكومة ورئيس اللجنة المختصة او مقررها مندوب اصحاب اقتراح القانون تناول الكلمة².

تجري تلاوة مواد المشروع مادة بمادة، اصلا وتعديلا واقتراح اللجنة المختصة والاقتراحات الخطية المقدمة من اعضاء المجلس التي لم تأخذ بها اللجنة، وبعد الانتهاء من مناقشة المواد والتعديلات المقدمة بشأنها يجري التصويت، و يبدأ الرئيس بأبعاها عن النص الأصلي ثم تجري التصويت على المادة، إذ يجوز التصويت على كل فقرة من الفقرات المادة الواحدة على حدة وفي هذه الحالة لا يعاد التصويت على المادة بمجمليها³، ولا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعينة بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الاخرى، كما يمكن لممثل الحكومة او مكتب اللجنة المختصة او مندوب اصحاب الاقتراح ان يقدم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة بمادة⁴.

ويجري التصويت على مشاريع القوانين ولقوانين والقوانين المؤقتة مادة بمادة، في حين يجري التصويت على الموازنة العامة وموازنات الوحدات الحكومية فصلا بفصل، واذا رفعت اية جلسة قبل الانتهاء من موضوع المناقشة، فالرئيس اعلان الجلسة مفتوحة وتعتبر الجلسات التالية لمناقشة الموضوع نفسه استمرار لتلك الجلسة، حيث تعتبر طريقة التصويت على القوانين مع المناقشة العامة الطريقة العادية المفترضة لدراسة المبادرات القانونية المقدمة، ويكون عبر مرحلتين مرحلة النقاش العام ومرحلة المناقشة مادة بمادة.

أولا: مرحلة النقاش العام

تجري المناقشة في هذه المرحلة على المبادرة التشريعية سواء كانت مشروع أو اقتراح قانون، وعلى التقرير التمهيدي الذي قامت اللجنة المختصة بإعداده، فتتم عملية المناقشة العامة بالنسبة لمشاريع القوانين، بالاستماع أولا إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة بخصوص التقرير التمهيدي، ثم يأتي دور المتدخلين وفق ترتيب تسجيلهم في قائمة ثم إعدادها لهذا الغرض.

¹ - نادية أنيا أدير، استحواد السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في ظل الدستور 1996، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2023، ص ص 79-80.

² - المادة 33 من القانون العضوي 12/16، المرجع السابق.

³ - فايز محمد أبو شمالة، دور النظام الداخلي في العمل البرلماني، دار الخليج للنشر، الجزائر، 2019، ص 266.

⁴ - المادة 28 من القانون العضوي 12/16، المرجع السابق.

ثانيا: مرحلة المناقشة مادة بمادة

الصورة الثانية فتظهر عندما تعود اللجنة المختصة بقرارها التكميلي، فتعقد جلسة عامة للتصويت على النص، وعلى إثر ذلك يقرر المجلس إما التصويت على النص بكامله أو التصويت عليه مادة بمادة أو تأجيله، ولا يبت المجلس في ذلك إلا بعد منح الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع، فبالرغم من أن هذا العمل يعتبر من صميم العمل التشريعي للبرلمان، إلا أن المشرع أبي إلا أن يجعل الحكومة من خلال هذا الإجراء طرفا شريكا وفعالا في تحديد مصير النص التشريعي، وعند سماع الحكومة الأكد أنها ستعمل على اختيار الطريقة التي تخدم مصلحتها ومن خلالها السلطة التنفيذية¹.

الفرع الثاني: التصويت دون مناقشة

يعتبر هذا الأسلوب من أساليب التصويت قيادا حقيقيا على ارادة النواب في مناقشة النصوص التشريعية قبل التصويت عليها، وقد حصر المشرع الجزائري استعمال هذا الأسلوب في التصويت على الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية دون اجراء اي تعديل عليها او مناقشة مضمونها، وهو الجديد الذي اتى به المشرع الجزائري من خلال اقراره القانون العضوي رقم 02/99 المنظم للعلاقة بين الفرق البرلمانية والحكومة بعد هذا الاجراء في ضوء الانظمة البرلمانية السابقة تتعلق بمسودات او اقتراحات القوانين بناء على طلب الحكومة او اللجنة المختصة بالموضوع، ويخضع الى موافقة اجتماع رؤساء اللجان².

وفي هذه الحالة لا يمكن للجنة المختصة و ممثل الحكومة دون اي مناقشة في الموضوع يعرض النص بكامله على التصويت والمصادقة عليه، اذ يظهر دور البرلمان في حالة عدم الموافقة على الأوامر الرئاسية وبالتالي سوف تكون لاغية بمعنى رفضها³، فقد يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليه طبقا لأحكام التعديل الدستور 2020، ولا يمكن تقديم أي تعديل كونه صادر ممثل عن رئيس الجمهورية وهذا ما يعطيه امتياز، ويعرض النص كاملا للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع وذلك بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة

¹ - سعاد عيادي، دور وزارة العلاقات مع البرلمان في توطيد وتنسيق العلاقة بين الحكومة والبرلمان في الجزائر، المرجع السابق، ص ص 196-197.

² - خير الدين بن سونة، عملية إعداد النص التشريعي في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2019-2020، ص 362.

³ - المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

المختصة وكذلك بالنسبة لمشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على البرلمان ولا يمكن أن تكون محل التصويت على مرادها بالتفصيل ولا محل تعديل فتقرر كل غرفة عقب اختتام المناقشة الموافقة عليها ورفضها أو تأجيله¹.

إن هذا الإجراء يطبق على الأوامر الرئاسية التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها طبقاً للأحكام الفقرتين الأولى والثانية من الدستور 2020، فقد جاء في التعديل الدستوري 2020 بأنه "يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها ولا يمكن تقديم أو تعديل خلال هذه الحالة"، وبالتالي يعتبر هذا الإجراء الحقيقي على النواب لأنه يطبق إلا في حالة الأوامر وهذا ما نصت عليه المادة سالفه الذكر؛ حيث يتضح بأن التصويت دون مناقشة يعد وسيلة وآلية لتدخل رئيس الجمهورية وخاصة في المجال المالي، إلى جانب تخوف الحكومة من رفض المبادرة التشريعية في موضوع معين خاصة في حالة تمتعها بالأغلبية وكانت في نفس الوقت تلجئ إلى طريق الأوامر².

الفرع الثالث: التصويت مع المناقشة المحدودة

لا يقرر التصويت مع المناقشة المحدودة إلا بناء على طلب على ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون يحظر بالمقابل على المتدخلين نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة الحق في هذا الطلب لكون نمط المناقشة محدودة غير عامة، إذ يكتفي هؤلاء بالتصويت بدون مناقشة³، ويمكن للرئيس خلال المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، ولا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة، وخلال مناقشة مادة بمادة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، و مندوبو أصحاب التعديلات⁴.

¹ - شيماء فني، بثينة عكروت، علاقة الحكومة بالبرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، الجزائر، 2021، ص 28.

² - أسية سلايمي، أسماء أمنة دحو، المرجع السابق، ص 39.

³ - نادية أيتا إبير، المرجع السابق، ص 80.

⁴ - نعمان عطاء الله الهيتي، المرجع السابق، ص 209.

إن هذا النوع من التصويت يجعل من حق المناقشة مقتصرًا على أشخاص محددين ومعينين، فلا تفتح المناقشة العامة، وعند المناقشة مادة بمادة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها و مندوب أصحاب التعديلات مما يعني أن النائب خلال هذه المرحلة مغيب بشكل كلي؛ وعلى هذا الأساس يمكن القول أن التصويت مع المناقشة المحدودة مفهومه الضمني أوسع بكثير من مدلوله الظاهري، لذلك الغاية يتعين الاعتبار تقييد الجلسة العامة من ممارسة اختصاصها التشريعي من جهة، ومن جهة أخرى المعنى الدقيق للنقاش المحدود يخدم بالدرجة الأولى المشروع الحكومي¹.

وأثناء مناقشة النصوص القانونية مادة بمادة يمكن أن يتدخل في التعديل إما مندوب أصحاب التعديل إذا اقتضى الأمر ذلك أو مكتب اللجنة المختصة أو ممثل الحكومة لكن في حالة انعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح أو رفضه مادة أو مواد مشروع، أو اقتراح القانون فهنا عند الانتهاء من التصويت على آخر مادة يعرض الرئيس النص بكامله حيث تعتبر مرحلة المناقشة مادة بمادة مرحلة تفصيلية ودقيقة في دراسة النصوص القانونية ومناقشتها على عكس مرحلة المناقشة العامة².

المطلب الثاني

المصادقة على مشاريع القوانين

المصادقة على القوانين تأتي عقب المناقشة و التصويت على هذه الأخيرة، فعملية المصادقة تكون إما في الحالات العادية التي لها احكام وقواعد عامة في الدستور والقوانين العضوية، بالإضافة الى المصادقة على القوانين حسب الإجراءات الاستثنائية وهو الإجراء الجديد الذي نص عليه الدستور أيضا والقانون العضوي، فبالرغم من ان اختصاص أصل ممنوح للسلطة التشريعية في مناقشة القوانين والتصويت عليها إلا ان أغلبية الأنظمة القانونية منحت للسلطة التنفيذية دور غير مباشر في هذه المرحلة والذي جسده القوانين والأنظمة الداخلية للبرلمان.

وبعد عرض النص المصوت عليه على الغرفة الأخرى، تباشر هذه الأخيرة مناقشة النص بالاستماع إلى ممثل الحكومة أولا مهما كان النص المشروع أو المقترح قانون، ثم المقرر اللجنة المختصة ثم إلى

¹ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2009، ص 142.

² أسية سلايمي، أسماء أمنة دحو، المرجع السابق، ص 38.

المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق حيث تتم المناقشة العامة على مجمل النص فيمكن للجنة المختصة وممثل الحكومة دون مندوب اقتراح قانون أخذ الكلمة بناء على طلب كل منهما، وعلى إثر هذه المناقشات يقرر المكتب إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات وأما الشروع في مناقشة مادة بمادة، لكن لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة أن يتخذ هذا القرار إلا بعد تدخل ممثل الحكومة، دون مندوب أصحاب اقتراح القانون، وتدخل اللجنة المختصة، خلال المناقشة مادة بمادة يمكن لرئيس المجلس ان يعرض للمصادقة جزء من النص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة أما الحكم أو الأحكام محل خلاف والتي تمثل رأي المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة، تقدم اللجنة المختصة التوصيات المتعلقة بها للجنة المتساوية الأعضاء¹.

إن التدخل الحكومي في جميع مراحل العمل التشريعي تطرقت له الدساتير الجزائرية بشكل مفصل واقتصرت في نصوصها على حق المبادرة بالقوانين وتركت للقوانين والأنظمة الداخلية للبرلمان مهمة اشتراك الحكومة في كل جزئيات العمل التشريعي، ومن بين الجزئيات التي تطرق إليها كل من القانون العضوي المحددة لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان هي اشتراك الحكومة في إجراءات التصويت والمصادقة على القوانين سواء من خلال توجيه الحكومة لسلطة المناقشة داخل البرلمان أو من خلال فرض سيطرتها على تحديد نصاب التصويت داخل البرلمان أو من خلال تدخلها لحل الخلافات بين مجلسي البرلمان².

فقد تعتبر عملية المصادقة على القوانين موافقة البرلمان على مشروع أو اقتراح قانون، الذي كان محل مناقشة حيث تصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، حيث تتمتع المصادقة على النص القانوني بكامله إذا لم يكن محل الملاحظات أو الشروع في مناقشته مادة مادة وهذا ما نص عليه التعديل الدستوري 2020 بعد ذلك تصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، بالرجوع إلى التعديل الدستوري 2020 نجد تحديد النصاب الواجب في المصادقة بالنسبة للقانون العضوي والعادي³.

¹ - حياة طفحي، واقع العمل التشريعي في ظل النظام السياسي الجزائري 2012-2017، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح بورقلة، الجزائر، 2017-2018، ص 30.

² - محمد بابا، أسامة زرواطي، المرجع السابق، ص 25.

³ - أسية سلايمي، أسماء أمينة دحو، المرجع السابق، ص 41.

ويقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمانة حسب الحالة، إثر المناقشات، إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن حمل ملاحظات أو توصيات، أو الشروع في مناقشته مادة بمادة وتبت الغرفة المعنية في ذلك بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة¹.

الفرع الأول: المصادقة حسب الإجراءات العادية

بعد عرض النص للتصويت عليه على الغرفة الأخرى، تباشر هذه الأخيرة مناقشة النص بالاستماع إلى ممثل الحكومة أو مهما كان النص مشروع أو اقتراح قانون ثم إلى اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، كما يأخذ الكلمة بناء على طلبه سواء اللجنة المختصة أو ممثل الحكومة، وعلى إثر المناقشات يظهر من خلال أحكام الدستور وكذا القانون العضوي 12/16 السالف الذكر أن إجراءات المصادقة على المبادرة التشريعية اختلفت كلياً حسب ما كانت عليها في ظل الدستور 1996؛ بحيث تصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى ويكون من إرسال رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب حالة النص المصوت عليه إلى رئيس الغرفة الأخرى في غضون عشر (10) أيام و يشعر الوزير الأول بهذا الإرسال مرفقاً بنسخة من ذات النص.

وتنص المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "...تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت الغرفة الأخرى، تناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه لغرفة الأخرى وتصادق عليه. في كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية. وتعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة"، ويرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة النص المصوت عليه إلى رئيس الغرفة الأخرى في غضون عشرة (10) أيام ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال مرفقاً بنسخة من ذات النص²، ويعرض ممثل الحكومة من النص المتضمن اقتراح القانون المصوت في الغرفة الأخرى من أجل مناقشتها ومن تم المصادقة عليها³.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 24-288، المؤرخ في 07 أوت 2024، المتضمن تكوين اللجان الإدارية العامة المتساوية الأعضاء المختصة بإزاء أسلاك موظفي المديرية العامة للأمن العام الوطنية الثانية، الجريدة الرسمية، الصادرة في 07 أوت 2024.

² - المادة 42 من القانون العضوي 12/16، المرجع السابق.

³ - المادة 27 من نفس القانون.

ويتضح لنا من خلال أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020 وكذا القانون العضوي 12/16 السالف الذكر أن إجراءات المصادقة على المبادرة التشريعية اختلفت حسب ما كانت عليها في ظل دستور 1996 حيث تصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى.

الفرع الثاني: حسب الإجراءات الاستثنائية

إجراء الاستعجال هو إجراء جديد جاءت به المادة 119 من التعديل الدستوري 2020 التي نصت "يمكن أن تطلب من البرلمان المصادقة على مشاريع القوانين حسب إجراء الاستعجال"¹، وهذا الإجراء يكون على مشاريع القوانين التي تكتسي خصوصية وأولوية لتدخل حيز التنفيذ في أقصر الآجال، بالنظر لأهمية أحكامها في تسيير شؤون الدولة ومقتضيات الشأن العام، هذا في التصور العام، إلا ان المادة لم تفصل في هذا الشأن مما يبقى الغموض حول مجالات الاستعجال في القانون.

كما جاء بإجراء الاستعجال أيضا مشروع القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة وهذا من خلال نصوص المواد التالية:

- المادة 37 مكرر من مشروع هذا القانون التي نصت على أنه "طبقا لأحكام المادة 119 الدستور يمكن للحكومة أن تطلب من غرفتي البرلمان المصادقة على مشاريع القوانين حسب إجراء الاستعجال، وتحظى دراسة هذه المشاريع بالأولوية".

- كما نصت عليها أيضا المادة 37 مكرر 01 من نفس هذا المشروع على أنه "تعد المصادقة حسب إجراء الاستعجال إجراء استثنائيا يخص مشاريع التي تكتسي طابعا استعجاليا، تلجأ إليه الحكومة كلما استدعت الضرورة لذلك. وتخضع دراسة مشاريع هذه القوانين إلى الإجراءات العادية، وتجري خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ إيداعها لدى مكتب الغرفة المعنية".

¹ - المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق.

ولإشارة فقد ثمن أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة في تدخلاتهم أثناء مناقشة هذا النص المبادرة بهذا التعديل من أجل تكوين القانون العضوي 12/16 مع أحكام ومقتضيات التعديل الدستوري 2020 والتي من شأنها تنظيم عمل المؤسسة التشريعية في مجالات التشريع والرقابة¹.

لكن مشروع هذا القانون الذي أعطى للحكومة الحق في طلب مناقشة مشاريع القوانين حسب إجراء الاستعجال جعل من البرلمان مجرد غرفة تسجيل للقوانين مثلما تحب الحكومة، بحيث تعتبر هذه المدة قيد زمني يجب على البرلمان المصادقة فيها على قانون المالية حيث ما نلاحظه أن المشرع قيد كلا الغرفتين بمدة المصادقة وتوزيع المدة الزمنية كما يلي:

- المجلس الشعبي الوطني (47) يوم.

- مجلس الأمة (20) يوم.

- اللجنة المتساوية الأعضاء (08) أيام.

وبالتالي فإن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ملزمان بمدة الدورة التشريعية التي أصبحت دورة واحدة وهذا طبقا لنص المادة 138 الفقرة 01 يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها (10) أشهر....²، حيث إذا كانت هذه القاعدة الزمنية المعتمدة في دراسة النصوص القانونية على مستوى المجلسين إلى أن المشرع الجزائري أورد عليها استثناء قيد بمقتضاها المجلسين بأجل زمني محدد لمباشرة عمله وذلك إذا تعلق الأمر بقانون المالي.

ويعود سبب هذا القيد الزمني" هو طبيعة الخاصة التقنية التي تميز قانون المالية على غيره من القوانين لأنه يصدر قبل بداية كل سنة مالية معنية، وتأخر ظهوره يسبب عجزا وتدهورا على مستوى جميع القطاعات" لهذا أولى له المشرع مكانة خاصة وذلك في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحددة يصدر قانون المالية من طرف رئيس الجمهورية، وفي حالة عدم مصادقة أعضاء كلا الغرفتين على نص واحد أحال المشرع الجزائري النص إلى اللجنة المتساوية الاعضاء كآلية لحل وتسوية الخلاف التشريعي.

¹ - محمد بابا، أسامة زرواطي، المرجع السابق، ص 27.

² - المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق.

خلاصة الفصل

إن مجالات التعاون بين الحكومة والبرلمان تتجلى في المجال التشريعي من خلال تقديم الحكومة لمشاريع القوانين، إلى جانب نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، كما أن للحكومة دورا في ترتيب وضبط جدول أعمال البرلمان، بعدها يتم دراسة النص التشريع على مستوى البرلمان بغرفتيه بحيث يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة عن طريق المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، حيث تتم عملية المناقشة والتصويت عبر مجموعة من المراحل والإجراءات إلى كافة المصادقة عليه والإجراءات الاستثنائية.

الفصل الثاني

تدخل البرلمان في الرقابة على
أعمال الحكومة في النظام الدستوري
الجزائري

الفصل الثاني

تدخل البرلمان في الرقابة على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري

يمكن تعريف الرقابة البرلمانية على أنها الرقابة التي تطلع عليها الهيئات البرلمانية المختصة دستوريا على أعمال السلطة التنفيذية (حكومة، إدارة عامة) بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور، والمنظمة بموجب قوانين أساسية عضوية، وفي حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول، وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحرّيات الإنسان والمواطن من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد؛ فقد تحدد عادة القوانين إجراءاتها وشروط ممارستها، فهي وسيلة لحماية مصالح الشعب والتأكد من أن الحكومة تلتزم في مختلف المجالات بالسياسة التي وافق عليها البرلمان، ومن هنا نقول أن الرقابة البرلمانية رقابة دستورية و قانونية تسمح للبرلمان باعتباره يمثل الإدارة الشعبية بممارسة دوره الرقابي على الحكومة التي تعتبر جزء من السلطة التنفيذية.

وتعد الرقابة البرلمانية هي العمود الفقري لتقويم برنامج الحكومة، بعد أن أصبح الطابع المميز للدول ذات النظام البرلماني يقوم على مبدأ التوازن والتعاون بين السلطات ومنها بخاصة السلطة التشريعية والتنفيذية، حيث تفترض قواعد القانون الدستوري على هذه الأخيرة قيودا لاحترام القواعد الدستورية وعدم الخروج عنها، لذا كان من الضروري إيجاد سلطة أخرى موازية لها لضمان حسن تطبيق هذه القواعد، إذا نجد النصوص الدستورية في الأنظمة البرلمانية على وجه الخصوص تنص وتحدد الوسائل القانونية التي من خلالها تضبط العلاقة بين كل من السلطة التشريعية والتنفيذية من خلال آلية الرقابة المتبادلة بينهما فقد تتنوع هذه الوسائل بين الوسائل الغير مرتبة للمسؤولية السياسية بصفة مباشرة، يقتصر دورها على الاستعلام والاستفسار عن بعض التصرفات والأعمال التي قامت بها الحكومة، دون أن ترتب أية مسؤولية سياسية للحكومة بصفة مباشرة، أما النوع الثاني فيتمثل في الوسائل المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة.

لذلك وعلى ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020 ودراسة للعلاقة الرقابية التي يقوم بها البرلمان على أعمال الحكومة قمنا بتقسيم الفصل الثاني إلى بحثين، نتطرق في (المبحث الاول) إلى آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية، ونتطرق في (المبحث الثاني) إلى آليات الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية السياسية.

المبحث الأول

آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية

يقصد بالرقابة البرلمانية أنها سلطة يمارسها البرلمان إزاء السلطة التنفيذية، ومضمون السلطة هو مراقبة تصرفات السلطة التنفيذية وأعمالها وقراراتها، ويستطيع البرلمان من خلال هذه السلطة التحقق من مشروعية هذه التصرفات ومدى استهدافها المصلحة العامة، من أهم أدوات الرقابة البرلمانية التي أقرها المؤسس الدستوري الجزائري وغيره والتي لا تقترب عنها مسؤولية الحكومة بصفة مباشرة في التعديل الدستوري 2020 والقانون العضوي رقم 12/16 المتعلق بتحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، نجد الأسئلة البرلمانية (المطلب الأول)، الاستجواب، والتحقيق البرلماني (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الأسئلة البرلمانية

يعتبر السؤال البرلماني وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية¹، كما يعتبر من ضمن التقنيات التي يلجأ إليها البرلمان لمتابعة النشاط الحكومي، ويعرف بأنه إجراء يتضمن طلبا من عضو البرلمان إلى عضو الحكومة أيضا حول نشاط معين، وعرفه الأستاذ سليمان الطماوي على أنه "تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلون أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، كما عرفه بعض الفقه بأنه "حق كل عضو من أعضاء البرلمان يهدف إلى الاستفسار على شأن من الشؤون الموكلة للحكومة، ولا يقصد به سوى الاستفهام والاستيضاح عن أمر لا يعلمه العضو أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه".

فالسؤال إذن هو حق من حقوق النائب أو العضو البرلماني، بواسطته يتمكن البرلمانيون من معرفة ومراقبة التصرفات التي تأتيها الحكومة، فهو علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول الذي هو أحد أعضاء الحكومة، ومن ثمة فإن السائل وحده هو الذي يستطيع أن يعقب على رد الحكومة في حالة ما كان الجواب

¹ - المعجم الوسيط، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة 04، مصر، 2004، ص 363.

غير مقنع ويتطلب المزيد من التوضيح كون أن رد المسؤول كان به نقص أو غموض فمناقشة موضوع السؤال لا تتعدى دائرة العضو والوزير المسؤول، فلا يصح لشخص ثالث التدخل في الموضوع لأن مثل هذا التدخل يتنافى مع طبيعة السؤال البرلماني والقصد منه؛ فالسؤال إذن هو أداة من أدوات الرقابة والعلاقة التي تربط عضو الحكومة أو الوزير بعضو البرلمان، حيث بموجبه يتمكن هذا الأخير من مراقبة الوزير، ومتابعة النشاط الحكومي متى دعت الحاجة إلى ذلك، أو متى رأى العضو البرلماني أن أعضاء الحكومة خرجوا من عن الطريق المرسوم لهم في تنفيذ السياسات العامة.

والدستور الجزائري شأنه شأن معظم الدساتير العربية لم ينص على تعريف السؤال إنما اكتفى من خلال نصوصه بتبيان أنواعه وإجراءاته عملا بالمادة 152 من الدستور¹.

الفرع الأول: أنواع الأسئلة البرلمانية.

يمكن تعريف السؤال البرلماني على أنه حق أي عضو من أعضاء البرلمان في توجيه سؤال أو أسئلة إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة، أو إلى أي وزراء بقصد طلب إيضاحات أو استفسارات عن موضوع معين، إذ أن غاية السؤال هو الاستفهام أو طلب المعلومات عن مسألة معينة من الوزير المختص دون أن يتضمن ما يفيد معني الاتهام أو النقد أو المساءلة، وقد يكون هدفه محصور في لفت نظر الوزير إلى أمر معين أو لمعرفة نية الحكومة في أمر من الأمور؛ فالسؤال يعتبر أحد مظاهر التعاون بين السلطتين، إذ نجد النواب يستفسرون عن القضايا التي تهم المجموعة الوطنية، ويقوم أعضاء الحكومة بالرد عليها، وعادة ما تأخذ الحكومة بعين الاعتبار ملاحظات النواب، وكثيرا ما كانت تلك الأسئلة مصدرا للعديد من مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة، حيث تشكل الأسئلة أحد مظاهر التعاون بين السلطتين التي تخلق الاستقرار والتوازن في العلاقات بينهم، إلا أنه لا يمكن له أن يؤدي هذه الوظيفة إلا إذا كان النظام القائم مبنيا تماما على القواعد البرلمانية.

ويرى الفقه الدستوري بأن انجلترا هي مهد السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية فقد بدأ السؤال شفويا في سنة 1721 حينما وجهه أحد أعضاء مجلس اللوردات سؤالا إلى الوزير الأول وبالطبع فإن مقدم هذا السؤال حتما هدفه الحصول على معلومات من الحكومة، ومن الطبيعي القول إن ذلك السؤال لم يقدم

¹ - عائشة لزرق، العلاقة بين الحكومة والبرلمان في ظل التعديل الدستوري 2016، مجلة صوت العرب، المجلد 05، العدد 02، جامعة البلدة 02، الجزائر، 2018، ص 299.

بالشكل المتبع حالياً، كما أنه لم يحصل على الإجابة حسب الوضع المتعارف عليه الآن، كما بدأ السؤال في مجلس العموم سنة 1783، وبدأت تظهر تدريجياً القواعد التي تحكم السؤال بحيث أصبح أسلوباً منظماً من أساليب الرقابة البرلمانية اعتباراً من سنة 1869، وبعده الأسئلة المكتوبة سنة 1902.

وفي فرنسا فإن السؤال الشفوي قد نشأ نتيجة العرف البرلماني وظهر السؤال المكتوب في لائحة الجمعية الوطنية سنة 1911 ولم تتبناه الدساتير الفرنسية إلا في دستور 1958.

أما إذا كان النظام بعيداً في أدواته وآلياته ومحتواه عن قواعد النظام البرلماني فإن السؤال لا يمكن أن يؤدي دوره كأداة للرقابة البرلمانية، وبالرجوع للنظام الجزائري، فإن الخاصيات البرلمانية تكاد تكون منعدمة فيه، مما يجعل السؤال عديم الأثر، وعلى هذا الأساس لا تعدو أن تكون الأسئلة البرلمانية في النظام الجزائري إحدى أهم الآليات المستخدمة من طرف السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، بالرغم من أن أثارها لا يتعدى مجرد الاستعلام ومتابعة مدى تنفيذ مخطط أو برنامج عمل الحكومة، أي بمعنى آخر لا تحرك المسؤولية السياسية للحكومة.

وبالرغم من ذلك نجد بأن الأسئلة البرلمانية تكتسي أهمية كبيرة في أي نظام دستوري، فمن خلاله تتضح الرؤية لدى النواب حول كيفية مباشرة الحكومة للشؤون العامة، كما أنها تسمح لهم بالإلمام بالمشاكل الأساسية التي يتعرض لها المجتمع والاحاطة بالطلول التي تضعها الحكومة لها، وفي نفس الوقت تدرأ عن الحكومة كل ما يثار حولها من شبهات، ويوطد روابطها بالرأي العام لأن الأسئلة تجعلها على صلة يومية بهم¹.

وإذا كانت الممارسة البرلمانية المقارنة تعترف بوجود عدة أنواع للأسئلة البرلمانية فإن الدساتير الجزائرية المتعاقبة لم تعترف إلا بشكليين لهما، ويتعلق الأمر هنا بالأسئلة الشفوية والأسئلة الكتابية؛ وقد تناول المؤسس الدستوري الجزائري آلية السؤال بصنفيها الشفوي والكتابي في التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 158 والتي نصت على أنه "يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة"²؛ وما يلاحظ على هذه المادة أنها اكتفت بذكر هذين التقسيمين دون أن تحدد مضمون

¹ - سعاد عيادي، دور العلاقات مع البرلمان في توطيد وتنسيق العلاقة بين الحكومة والبرلمان في الجزائر، المرجع السابق، ص ص 233-232.

² - المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق.

وهدف كل منهما ولا الفرق الموجود بينهما حتى في حالة اجراء مناقشة على خلفية جواب الحكومة غير المقنع فجعلتهما متساوين من حيث الأهمية والنتيجة، في المقابل إن تطبيق هذه الآلية حسب أعراف البرلمانات الغربية بينت أن هناك اختلافات جوهرية وفوارق أساسية بين النوعين، لا سيما في طبيعة الأهداف التي يسعى كل نوع إلى بلوغها، وعلى هذا الأساس نجد بعض أعضاء البرلمان يواجهون صعوبة في التمييز بين موضوع السؤال الشفوي والكتابي، مما يدفع بهم بطرح أسئلة شفوية في مسائل يمكن أن تجد جوابا عنها بتوجيه سؤال كتابي والعكس¹.

أولاً: السؤال الشفوي

يعد السؤال الشفوي النوع الثاني من أنواع السؤال، وهو بمقتضى حضور الجهة الموجه إليها السؤال أمام البرلمان (الوزير لقطاع معين أو الحكومة كلها) في الجلسة المحددة للإجابة عن السؤال، بعكس السؤال المكتوب، كما يستعملها النواب كأداة لعرض مشاكل ناخبهم، وشكاويهم من الدوائر الحكومية المختلفة وتعريف الحكومة بها، كما تستخدم الأسئلة الشفوية في بعض الأحيان كوسيلة للتقليل من خطر الاستجابات التي تتعرض لها الوزارة²؛ وعليه ما يميز الأسئلة الشفوية هو طرحها شفويا من طرف العضو البرلماني في الجلسة المخصصة لذلك، والرد عليها شفويا من قبل الوزير المختص خلال نفس الجلسة³.

1- السؤال الشفوي مع المناقشة: يعتبر السؤال الشفوي مع المناقشة أوسع مدى من السؤال الشفوي دون مناقشة، إذ يتيح فرصة أكبر سواء للعضو السائل أو لبقية أعضاء البرلمان للاشتراك في المناقشة، وبيان ذلك أن السؤال الشفوي مع المناقشة لا يقتصر عن العلاقة بين السائل والمسؤول وإنما يسمح للعديد من النواب بالتدخل والمناقشة بشأن موضوع السؤال والإجابة عليه⁴.

¹ - العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والممارسة، مجلة ملقّي المؤسسات مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 03، الجزائر، 2006، ص 24.

² - وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2008، ص 12.

³ - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 29.

⁴ - أحمد يوسف مدحت غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، مركز قومي للإصدارات القانونية، مصر، 2011، ص 164.

2- السؤال الشفوي بدون مناقشة: هذا النوع من الأسئلة هو خال من المناقشة بعد ان يطرح العضو سؤاله واجابة الوزير المختص عنه لا يحق لباقي الاعضاء القيام بمدخله حول السؤال، وهذا ما يدفع الاعضاء لتحويل أسئلتهم الى أسئلة شفوية مع المناقشة¹.

ثانيا: السؤال الكتابي

يقصد بالأسئلة الكتابية طرح السؤال من قبل أعضاء البرلمان كتابة وتكون الإجابة كتابة كذلك من أجل المعرفة أو استيضاح حول موضوع ذو مصلحة عامة وهي وسيلة إعلام ورقابة نجدها في كل الدول التي تأخذ بالمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، رغم أنها لا تثير مسؤولية الحكومة مباشرة ويلجأ البرلمان إلى الأسئلة الكتابية أكثر من الشفهية من أجل ربح الوقت وإعطاء الوقت للحكومة من أجل الإجابة عليها.

لقد خول الدستور الجزائري لأعضاء البرلمان حق توجيه الأسئلة الكتابية لأعضاء الحكومة كما نصت على ذلك المادة 72 الفقرة 02 من القانون العضوي رقم 99-02 بأنه يودع تنص السؤال الكتابي من قبل صاحبه (نائب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، ثم يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال إلى رئيس الحكومة فوراً، ويكون جواب عضو الحكومة عليه كتابي خلال ثلاثين يوماً الموالية للتبليغ، إلا أنه لم ينص على حالة ما إذا لم تقدم أية إجابة خلال المدة².

وتجدر الإشارة الى انه هناك نوعين مختلفين للأسئلة الكتابية كما يلي:

1- الأسئلة الكتابية المحددة لمدة الإجابة: هذا النوع من الأسئلة يتم الإجابة عنه كتابيا في اجل محدد والاجابة تكون من طرف الوزير المختص حسب التاريخ الذي حدده العضو الذي ادرج السؤال، وهذا بشرط ان يتم تقديم اشعار بخصوص هذه النماذج من الاسئلة قبل يومين من عدم احتساب عطلة نهاية الاسبوع وهذا على الاقل من تاريخ الذي يرغب العضو ان يتم فيه الاجابة.

¹ - مريم ص ادقي، الأسئلة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2016-2017، ص 16.

² - عبد الله بوققة، الدستور الجزائري نشأته وتعريفه، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص ص 156-155.

2- الأسئلة الكتابية غير محددة المدة: هي أسئلة لا تتطلب ان يجاب عنها في يوم محدد، والمتعارف عليه ان النائب قد يتوقع في مثل هذه الاسئلة ان يتم الاجابة عنها ضمن سبة ايام من تاريخ ادراج سؤال، وهذا النوع من الاسئلة ايضا غير محدد فيمكن للنائب في البرلمان ان يدرج ما جاء من هذا النوع من الاسئلة¹.

الفرع الثاني: إجراءات الأسئلة البرلمانية

يمر السؤال البرلماني بمراحل وخطوات عديدة والتي تبدو أنها اجراءات عديدة ومعقدة، فالبعض من هذه الإجراءات خاصة بالسؤال الشفوي (أولا)، والبعض الآخر خاص بالسؤال الكتابي (ثانيا)².

أولا: الإجراءات الخاصة بالسؤال الشفوي

يودع السؤال من صاحبه لدى مكتب الغرفة التي ينتمي إليها النائب أو عضو مجلس الأمة، ويتولى رئيس الغرفة المعنية إرساله فوراً إلى الوزير الأول أين يتفق المكتبان مع الحكومة على تحديد يوم طرح الأسئلة الشفوية³، إلا أن المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2020 قد حددت جلسات الاجابة عن الأسئلة بقولها يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة، وأضافت أيضا على أن لا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوما.

ويفهم من هذه المادة أن كل غرفة تعقد جلسة أسبوعية بالتداول يجب على الحكومة الرد فيها على أسئلة نواب وأعضاء البرلمان، وهي تعد إضافة جيدة حيث تلتزم الحكومة بالرد على الأسئلة، فمن غير المعقول أن تعقد جلسة خصيصا لهذه الأسئلة ثم نجد أعضاء الحكومة غائبين عن الجلسة.

ثم يعرض صاحب السؤال الشفوي في حدود مدة يقدرها مكتب المجلس المعني ويقدر أيضا رد عضو الحكومة عليه وتعقيبهما حسب عدد الأسئلة ومواضيعها، ولقد خصص لأسئلة مجلس الأمة بعد رد الحكومة يجوز لصاحب السؤال تناول الكلمة من جديد في حدود خمس (05) دقائق، ويمكن لممثل الحكومة الرد عليه

¹ - مريم صادقة ي، الأسئلة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2016-2017، ص16.

² - سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 234.

³ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2013، ص 178.

في حدود عشر (10) دقائق، و يجوز للحكومة الامتناع عن التصريح بالرد الفوري على السؤال في القضايا ذات المصالح الحيوية للبلاد ويؤجل الرد إلى جلسة أخرى.

كما أنه لا يجوز للنائب أو العضو تسجيل أكثر من سؤال خلال الجلسة الواحدة، وذلك ضمانا لتمكين أعضاء البرلمان من طرح أسئلتهم والإجابة عليها، فأقر بضرورة اكتفاء العضو بطرح سؤال واحد في كل جلسة¹، وأثناء الجلسة يمكن لعضو الحكومة الذي يجب أن يكلف زميلا له بالإجابة إن تعذر عليه ذلك².

وإذا ارتأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة عن السؤال شفويا أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة تجري هذه المناقشة وفق للشروط المنصوص عليها في كل من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة عن طريق المجلس الشعبي الوطني، غير أن النظام الحالي لم يحدد كيفية إجرائها لكن النظام القديم ينص على إذا ارتأت أغلبية أعضائه أن الجواب يبرر ذلك بناء على طلب يقدمه (20) نائبا أو ثلاثون (30) عضو بالنسبة المجلس الأمة ويودع لدى مكتب المجلس المعني³.

ثانيا: الإجراءات الخاصة بالسؤال الكتابي

توجه الأسئلة المكتوبة إلى أعضاء الحكومة ويجب على النائب إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، ويرسل رئيس المجلس الأسئلة التي تم قبولها للحكومة فورا وتسجل في الجداول الخاصة حسب ترتيب ايداعها وذلك بهدف معرفة تاريخ ارسالها، كما تلتزم الحكومة الرد عليها خلال ثلاثين (30) يوما، ويمكن لعضو البرلمان سحب سؤاله الكتابي وتبلغ الحكومة بذلك ويودع الجواب حسب الحالة لدى مكتب المجلس المعني ويبلغ لصاحبه.

¹ - سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 179.

² - ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، الجزائر، 2004، ص 26.

³ - طاهر طواهرية، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في القانون الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد درارية بأدرار، الجزائر، 2016-2017، ص ص 34-35.

الفرع الثالث: الآثار المترتبة على السؤال البرلماني

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 البرلمان، وإن كانت هذه المناقشة تعد أثر إيجابي للأسئلة غير أن المجلس لا يستطيع إصدار أي لائحة تؤدي إلى إسقاط المسؤولية السياسية للحكومة، وهذا يؤكد أن المشرع سعى إلى تقييد وتضييق إمكانية ذلك قدر المستطاع، وربما كان من الأفضل لإعطاء آلية السؤال فعاليتها ترتيب الجزاء في حالة عدم الرد، أو إمكانية تحويل السؤال إلى استجواب¹.

المطلب الثاني

الاستجواب البرلماني

يعد الاستجواب وسيلة دستورية من وسائل الرقابة البرلمانية المخولة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، تهدف إلى كشف الحقيقة حول موضوع من المواضيع التي تهم الدولة، موجه للحكومة المسؤولة عن تنفيذ سياستها العامة، وينطوي الاستجواب على محاسبة الحكومة على تصرفاتها وقد يفضي في نهاية المطاف إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو بأحد أعضائها، وفضلاً عن ذلك يجبر الوزير على توضيح سياسته بصدد مسألة معينة²؛ فهو آلية دستورية للرقابة البرلمانية بموجبها يستطيع أعضاء البرلمان تقديم طلب استيضاح على الحكومة حول إحدى قضايا الساعة التي تهم البلاد، وهو أخطر من السؤال إذ لا يقتصر على مجرد الاستفسار حول مسألة معينة بل يتعداه إلى درجة محاسبة الحكومة على تصرفاتها فهو يتضمن توجيه اتهام أو نقد لأعمال الحكومة³.

الفرع الأول: شروط الاستجواب

نص التعديل الدستوري لسنة 2020 والقانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر على عدة شروط تتمثل فيما يلي:

¹ - حياة نايلي، سمية رباب زبير، آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المدية، الجزائر، 2018-2019، ص 38.

² - المرجع نفسه، ص 38.

³ - عمار عباس، المرجع السابق، ص 154.

1- الكتابة: يجب أن يقدم الاستجواب في صورة مكتوبة وهذا تحريا لعنصر الجدية أي أن المسألة المعروضة أمام الحكومة لها قدر كبير من الأهمية، ومن ثم فإن تقديم الاستجواب في شكل مكتوب يسمح للوزير المعين من الحكومة بالاطلاع على موضوعه وبالتالي تحضير الأسباب اللازمة لمواجهته.

2- شرط النصاب: يمكن لعضو البرلمان أن يقدم للحكومة بمفرده فيجب أن يقع الاستجواب على الأقل من طرف ثلاثين (30) عضوا من مجلس الأمة، وهذا ما نصت عليه المادة 66 من القانون العضوي 12/16.

ج- عدم مخالفة الدستور: إن البرلمان هو أحد السلطات الأساسية التي يقوم عليها النظام السياسي، وهو الذي يعد قوازين الدولة ويصادق عليها، ولذلك يجب أن لا يكون الاستجواب مخالف لأحكام الدستور ولا يضر بالمصلحة العامة¹.

د- شرط المصلحة العامة: من الصعب تقدير ما إذا كان الاستجواب ضارا بالمصلحة العامة أو بالمصالح العليا للدولة، وذلك نظرا لما يتسم به تعبير المصلحة العامة من مرونة وغموض وعدم التحديد ومادام لا الدستور ولا الأنظمة الداخلية ولا القانون يحد من حرية البرلمان في ممارسة هذا الحق، سوى ما جرى عليه العرف البرلماني في الأنظمة المقارنة أنه ينبغي أن يتعلق بشأن من الشؤون العامة².

هـ- شرط الاختصاص: من الطبيعي أن تكون الجهة الموجهة لها الاستجواب وهي الحكومة أو أحد وزرائها هي صاحبة الاختصاص في موضوع الاستجواب، ومن ثم يكون في مقدورها تبرير تصرفاتها أو تحمل مسؤولياتها عن التقصير الذي دفع أعضاء المجلس النيابي إلى اللجوء إلى استجوابها، لأنه من غير المنطقي مساءلة الحكومة كلها أو أحد وزرائها عن أمر تجهله، ومن ثم يكون الاستجواب مقبولا لابد أن يقع في مجال اختصاص الحكومة، فالحكومة لا تسأل جماعيا أو فرديا إلا إذا كان موضوع الاستجواب يدخل في دائرة اختصاصها.

و- ألا يكون الاستجواب قد سبق أو استجوبت بشأنه الحكومة: من أجل نقادي الحكومة تكرر موضوع ما سبق وأن فصلت فيه خلال الدورة التشريعية فقد استبعدت بعض النظم الداخلية للبرلمان في بعض الدول

¹ - أسامة زرواطي، محمد بابا، المرجع السابق، ص 48.

² - سعيد دالي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، محاضرة أقيمت على طلبة السنة الثانية ماستر، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المدية، الجزائر، 2022-2023، ص 11.

المقارنة قبول الاستجواب الذي يكون موضوعه نفس موضوع استجواب سبق لأعضاء البرلمان أن تقدموا به¹.

الفرع الثاني: إجراءات الاستجواب

تنقسم إجراءات الاستجواب إلى اجراءات تسبق المناقشة وإجراءات أثناء مناقشة الاستجواب كما يلي:

- إجراءات الاستجواب قبل المناقشة: يتم تبليغ الاستجواب إلى الوزير الأول من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني خلال أجل 48 ساعة الموالية لقبوله ويعلق الاستجواب بمقر الغرفة المعنية ويوزع على الأعضاء أو النواب ثم تحدد الجلسة التي يدرس ويناقش فيها الاستجواب وذلك بالتشاور مع الحكومة على أن تعقد هذه الجلسة خلال (30) يوما على الأكثر من تاريخ تبليغ الاستجواب².

- إجراءات مناقشة الاستجواب: يجب الإشارة إلى أنه خلال الجلسة المخصصة لدراسة الاستجواب يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرض يشرح فيه الاستجواب مبينا فيه الوقائع وأدلة وكذلك الانتقادات وحتى الاتهامات الموجهة للحكومة بحيث تكون الأدلة حاضرة لا أن يتم استنتاجها من خلال ما تكشف عنه المداخلات³.

وتوجد هناك بعض الإجراءات التمهيدية التي ينبغي مراعاتها قبل الشروع في مناقشة الاستجواب، وتتمثل في إعطاء الأسبقية للاستجوابات على سائر المواد المدرجة في جدول الأعمال باستثناء الأسئلة، وضم الاستجوابات المقدمة في موضوع واحد، ثم بعد ذلك يمكن مناقشة الاستجواب المعروض أمام المجلس بدءا بتقديمه، والرد عليه، وانتهاء بفتح باب المناقش⁴.

أولاً: أسبقية الاستجوابات

يكون للاستجوابات أسبقية على جدول الأعمال، نظراً لمكانة الاستجواب بين وسائل الرقابة البرلمانية، إذ أنه يمثل في حقيقته اتهاماً للحكومة في مجموعها، أو أحد من الوزراء بإساءة استخدام السلطة

¹ - عمار عباس، المرجع السابق، ص 161.

² - المواد 66 و67 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

³ - عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 147.

⁴ - محمد تشعبت، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2016، ص 77.

أو تجاوز أحكام الدستور والقانون، ولذا فإن اللوائح الداخلية لمجلس الشعب قبل 1979 أسبقية الاستجابات على ما عداها من سائر المواد المدرجة في جدول الأعمال ما عدا الأسئلة، فمثلاً لائحة مجلس النواب لسنة 1924 نصت في المادة 112 على أنه "للاستجابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة في جدول الأعمال ما عدا الأسئلة"، على اعتبار الأسئلة هي في مضمونها تستهدف الحصول على معلومات وبيانات تساعد من قدم الاستجابات فالسؤال يمثل أداة استعمال وقناة التبادل لتبادل المعلومات ما هو البرلمان والحكومة¹.

ولكن بصدور لائحة مجلس الشعب المصري لعام 1979 التي نصت على حكم جديد في المادة 202 منها على أن يكون "للاستجابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة بجدول الأعمال بعد طلبات الإحاطة والأسئلة، فإن الاستجابات لا تناقش إلا بعد التطرق الى طلبات الإحاطة والأسئلة دون مراعاة ترتيب تاريخ قيد الأسئلة وطلبات الإحاطة سواء كانت سابقة أو لاحقة لتاريخ قيد الاستجابات"، إلا أن الواقع العملي في مجلس الشعب يشهد أن الحكومة تعمل على إحباط الاستجابات عن طريق الإيعاز لأنصارها بالتقدم بعدد كبير من الأسئلة وطلبات الإحاطة المرتبطة بموضوع الاستجابات، وعند المناقشة يقسم الجميع الوقت المخصص للاستجابات، مما يؤدي الى التضيق على مقدم الاستجابات فضلا عن إغراق الجلسة بمناقشات جانبية تؤدي إلى تقليل أثر الاستجابات، وهو ما يعرف بفكرة تبريد الجلسة، إلا أن ما يلاحظ في الجزائر أن القانون العضوي رقم 02/99 السالف الذكر لم ينص حول أسبقية الاستجابات على مواد جدول الأعمال، بالرغم ما يملكه الاستجابات من أهمية كبيرة باعتباره أهم وسيلة رقابية على أعمال الحكومة.

ثانياً: ضم الاستجابات المشابهة

يعني هذا الإجراء جواز ضم الاستجابات المقدمة في موضوع واحد أو عدة موضوعات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً وتدرج في جدول الأعمال لتجري مناقشتها في وقت واحد، وتتأسس فكرة الضم على أكثر من سند فهي توفر وقت وجهد المجلس اللذان يمكن ضياعهما في مناقشة أكثر من استجابات حول موضوع واحد أو موضوعات مرتبطة، كما أنه يوفر وقت وجهد الحكومة الذي قد يتشتت في الرد على أكثر من استجابات تدور حول فكرة واحدة أو موضوع واحد.

¹ ياسين بن بريح، الاستجابات كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، مصر، 2009، ص 21.

وبالنسبة للتشريع المصري فقد نصت المادة 201 في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب 1979 على أنه "تضم الاستجابات المقدمة في موضوع واحد أو عدة موضوعات مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً وتدرج في جدول الأعمال لتجري مناقشتها في وقت واحد"، وجدير بالملاحظة أن ضم الاستجابات لا يعني خلط الاس تجوابات بل تبقى متميزة، بحيث تعطى الكلمة أولاً لصاحب الاستجواب الأول ثم لأصحاب الاستجابات الأخرى بحسب ترتيبها، وقد كان العرف السائد في مجلس النواب المصري أن أصحاب الاستجابات التي يتقرر ضم بعضها على بعض أن يقرروا فيما بينهم نظام ترتيب الكلام فينتقدم منهم المتأخرون أو يتأخر المتقدمون ولكن ليس لأصحاب الاستجابات التي لم يتقرر ضمها مثل هذا الحق لأن ترتيب الاستجواب يتقرر بعد أخذ رأى الحكومة، فليس لأصحابها أن يخلو بهذا الترتيب¹، فإذا قم استجابات أو أكثر عن موضوع واحد أو موضوعين متشابهين جاز للمجلس أن يقرر ضمها ومناقشتها معا².

الفرع الثالث: الآثار المترتبة على الاستجواب

بالرجوع الدستور والقانون العضوي 12/16 والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان نجدها تعترف للبرلمان بحق استجواب الحكومة وفق شروط وإجراءات محددة، لكنها قبل التعديل الدستوري 2020 لم تكن تقرر أي آثار في حالة استخدامه وتقديم الحكومة لإجابة غير مقنعة عن الاستجواب الموجه إليها، وبصدور هذا التعديل أصبح الاستجواب البرلماني مناسبة لإمكانية تقديم ملتصق الرقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

كما يمكن للبرلمان في حالة عدم اقتناعه برد الحكومة أن يستخدم آلية لجنة التحقيق وهي آلية يمكن استخدامها مستقلة عن الاستجواب، وفي حالة عدم استخدام الآليتين سابقتي الذكر يبقى الاستجواب في الجزائر مجرد أداة للحوار بين البرلمان والحكومة لا يرتب أي مسؤولية لا فردية ولا جماعية للحكومة وبالتالي يبقى غير ذي فعالية نتيجة استناد الحكومة إلى أغلبية برلمانية دون أي معارضة لها³.

¹ - فؤاد كمال، الأوضاع البرلمانية، مطبعة دار الكتب المصرية بالقاهرة، الطبعة الأولى، مصر، 1927، ص 250.

² - ياسين بن بريح، المرجع السابق، ص 106.

³ - سعيد دالي، المرجع السابق، ص 14.

المطلب الثالث

لجان التحقيق البرلماني

هي آلية أخرى خولها المؤسس الدستوري لأعضاء البرلمان للرقابة على أعمال الحكومة وذلك من أجل تقضي الحقائق وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية¹، فإنشاء لجان التحقيق يستمد مشروعيتها من حق دستوري مقدس هو حق رقابة أعضاء البرلمان للحكومة، لأن هؤلاء يمثلون الهيئة الناخبة التي فوضت لهم تمثيلهم والتحدث باسمهم، وهم مسؤولون اتجاهها اعتبارا للوعود والتعهدات التي التزموا بها اتجاه ناخبهم، وهي وعود وتعهدات يحاسبون عليها.

الفرع الأول: شروط التحقيق البرلماني

للتحقيق البرلماني مجموعة من الشروط تتمثل فيما يلي:

أولاً: يجب أن يكون التحقيق متعلق بقضية ذات مصلحة عامة

نصت المادة 76 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر على أنه "طبقاً لأحكام المادة 161 من الدستور يمكن كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن ينشأ في إطار اختصاصه وفي أي وقت لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، حيث اشترط هذا كشرط أساسي".

ثانياً: أن يبادر عشرون (20) نائب أو عضو إبلاغه طلب إجراء التحقيق

نصت المادة 77 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر على أنه "يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ويوقعها على الأقل عشرون (20) نائب أو عضو في البرلمان".

¹ - وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص 347.

ثالثا: أن يقتصر التحقيق على أعضاء كل غرفة من أعضاء البرلمان

نصت المادة 78 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر على أنه "لا يعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه لجان التحقيق حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة"¹.

رابعا: عدم إمكانية إنشاء لجنة تحقيق في حالة فتح تحقيق قضائي

نصت المادة من 79 من القانون العضوي 02/ 99 السالف الذكر على أنه "لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف".

خامسا: الطابع المؤقت للجان التحقيق الدائمة

نصت المادة 80 من القانون العضوي رقم 02 /99 السالف الذكر على أنه "يكتسب لجان التحقيق طابعا مؤقتا وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل (06) أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها".

سادسا: استبعاد الأعضاء المبادرين باللائحة من عضوين لجنة التحقيق

نصت المادة 81 من القانون العضوي رقم 02/99 السالف الذكر على أنه "لا يعين أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة" وهذا لضمان حيادها وعدم تعسفها.

عاشرا: أن يكون التحقيق متعلق بقضية ذات مصلحة عامة

نصت المادة 84 من القانون العضوي رقم 02/99 السالف الذكر على أن "التحقيق يتقيد بسرعة تحرياتهم ومعايinatهم ومناقشتهم".

¹ - سعاد عيادي، المرجع السابق، ص 273.

الحادي عشر: مراعاة سرية المعلومات والوثائق ذات الطابع الحيوي والاستراتيجي

نصت المادة 84 السالفة الذكر على أنه "تخول لجنة التحقيق الاطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والخارجي"، ويجب أن يكون الاستثناء الوارد في الفقرة الأولى مبررا ومعللا من طرف الجهات المعنية.

الثاني عشر: عدم نشر تقرير لجنة التحقيق إلا بعد تحقيق معلق بقضية ذات مصلحة عامة

يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة يبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة كما يوزع على النواب أو على أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة¹.

الفرع الثاني: إجراءات التحقيق البرلماني

إن عملية الرقابة التي تسلط على أعمال الحكومة لا تكون عشوائية ولكن تكون وفقا لقانون حيث نص المشرع على العديد من الإجراءات القانونية المتعلقة بإجراء التحقيق البرلماني، واستنادا لنص المادة 180 من الدستور يمكن إنشاء لجان تحقيق كلما دعت الضرورة إلى ذلك أي يمكن أن تنشئ في أي مكان ووقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، وهذا ما أشارت إليه المادة 84 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر بأنه يمكن للجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان وأن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، أي أن للجنة الحق في معاينة أي مكان في عملية التحقيق البرلماني.

ومن النتائج التي تترتب عن التحقيق البرلماني، تستطيع لجان التحقيق أن توصي بسبب نقص تشريعي أو المطالبة بتشريع جديد أو تعديل وهذا ليس معناه أن تشريع أو تعديل من تلقاء نفسها لأنها مسؤولة المجلس ككل بمعنى آخر وجود بعض المخالفات أو التجاوزات واكتشاف لجان التحقيق بعض النقائص والثغرات في بعض النصوص ينتج عنه اقتراح قانون لتلائم الأوضاع.

¹ - سعاد عيادي، المرجع السابق، ص ص 51-52.

كما أن التقارير التي تتوصل إليها لجان التحقيق البرلمانية تصلح لإثارة المسؤولية الحكومية عن طريق إلزام عضو الحكومة، أما عن أثر هذا التحقيق في الجزائر لم يدرج في نصوصه القانونية أي ترتيب لمسئوليتها إذا ثبت تقصيرها وهذا ما يضعف من فعالية هذه الرقابة.

وقد جاءت بعض الأنظمة الدستورية تدرج هذه المسؤولية السياسية للحكومة سواء كانت هذه فردية أو جماعية كأثر للتحقيق، كما أن الجهات التي تخضع للتحقيق اخترقت القواعد القانونية السارية، مادامت رقابة البرلمان لها طابعا سياسيا يجاري التقارير التي يتضمنها الخرق على الحكومة.

ويرى الدكتور "عمار عباس" أن المشرع لا يبرز ولم ينص في تشريعاته المتعاقبة على المسؤولية الحكومية سواء السياسية منها كالمسؤولية الجزائرية وهذا ما يجعل نتائج التحقيق لا تعدو إلا تقديم معلومات حول موضوع التحقيق للنواب.

وبالرغم من ذلك كله لم تسفر تلك التحقيقات على نتائج من شأنها أن تدين الحكومة أو ترتب مسؤوليتها أو تعزز الدور الرقابي للبرلمان فقد اتضح من خلال ممارسة رقابة التحقيق في الجزائر هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وهذا ما يدفعنا للاعتقاد بأن قصور ممارسة آلية التحقيق في الجزائر راجع إلى اعتبارات أهمها إقرار المسؤولية السياسية للحكومة إذا ثبت تقصيرها أو تورطها في الفساد، ومنح البرلمان لنفسه النصوص القانونية بعد الانتهاء من مناقشة التقرير حق إحالة المسؤولين للقضاء، تغييب دور المعارضة في تشكيلة اللجان من خلال حصر الدور التحقيقي للموالاتة أو أحزاب السلطة.

الفرع الثالث: آثار التحقيق البرلماني

تلتزم لجان التحقيق البرلماني بعد انتهاء التحقيق تقديم مفصل إلى البرلمان ثم يتولى البرلمان المناقشة وإصدار قرار مناسب بشأن الموضوع الذي تم التحقيق فيه، إذ لا بد أن يكون للتحقيق آثار مادية ملموسة لمعالجة الخطأ وعدم تكراره ومحاسبة المسؤولين، فإذا ثبت للبرلمان تقصير الحكومة فهذا يعني إدانتها مما يستوجب تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو الوزراء أو الوزير المعني وقد يلجأ الوزير أو الوزراء المعنيين بتقديم الاستقالة¹.

¹ - حسين محمد سكر، التحقيق كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مجلة العلوم القانونية، مجلد 34، العدد 02، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق 2019، ص ص 348-349.

تعد المسؤولية السياسية من أهم سلطات النظام البرلماني فهي حق مقرر للبرلمان وحده دون غيره سواء المسؤولية السياسية الفردية أو التضامنية، لكن قد يتبين للبرلمان أثناء مناقشة التقرير أن الأمر يحتاج إلى إحالته لجهات قضائية فيوصي المجلس النيابي بإحالة الموضوع إلى جهات قضائية مختصة ثم تتولى هذه الأخيرة مهمة التحقيق والسير في طريق قضائي مرسوم¹.

المبحث الثاني

آليات الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية السياسية

من بين أهم المبادئ و الأركان التي تقوم عليها الأنظمة البرلمانية و التي تحقق التوازن بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية هو مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان هو المبدأ الذي أخذ به المشرع الجزائري، فإذا كانت الآليات و الوسائل التي ذكرناها سابقا تهدف لمجرد الإعلام ولا تلزم الحكومة في شيء ولا ترتب أي مسؤولية للحكومة، فقد خولت أحكام الدستور للبرلمان وسائل أخرى بإمكانية ترتيب المسؤولية السياسية، و تتمثل في عرض مخطط الحكومة وتقديم بيان السياسة العامة وما ينتج عنها من آثار، و إن كانت تقتصر هذه الوسائل على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة الذي ينحصر دوره في إمكانية إصدار لائحة حول مخطط عمل الحكومة².

وفي هذا الصدد عرف الأستاذ "سعيد بوالشعير" المسؤولية السياسية على أنها "تلك المسؤولية التي تكون الحكومة بمفهومها الضيق وليس الرئيس أو الملك مسؤولا أمام البرلمان، وخاصة أمام المجلس الأدنى، لذلك يسمى النظام برلمانيا حين تقرر مسؤولية الحكومة"³؛ وعرفت أيضا على أنها "مسؤولية السياسية بسحب الثقة وحق هذه الأخيرة في حل البرلمان"³؛ كما عرفت أيضا على أنها "مسؤولية تتحملها السلطة التنفيذية أمام البرلمان باعتباره نائب وممثل للشعب، مالك السيادة الوطنية"⁴.

¹ - خالد خضر الخير، المبادئ العامة في علم المالية العامة والموازنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2014، ص 113.

² - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 234.

³ - سعيد بوالشعير، لقانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزء الثاني، الجزائر، 2008، ص 199.

⁴ - الأمين شريط، واقع وظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 01، 2003، ص 27.

فإذا كانت آليات الرقابة التي تعرضنا إليها اثبتت انها آليات وضعت الرقابة نفسها اذ انها عديمة الاثر ولا يمكن ان ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، فإنه بالمقابل لم يكتفي المشرع الجزائري بالنص عليها فقط بل اضاف لأعضاء البرلمان آليات من شأنها ان ترتب المسؤولية اذا ما تم تجسيدها عمليا، وفي هذا الاطار خول الدستور للمجلس الشعبي الوطني صلاحية تقرير المسؤولية للحكومة وذلك بالوسائل الدستورية التي خص الدستور بها دون مجلس الامة تتمثل في عدم مصادقته في برنامج الحكومة او بالتصويت على سحب الثقة منها واخيرا بالتصويت على ملتمس الرقابة، و يمكن حجب الثقة عنها واجبارها على الاستقالة حددها التعديل الدستوري 2020 تتمثل هذه الآليات في مناقشة مخطط عمل الحكومة (المطلب اول)، فرض بيان السياسة العامة في (المطلب الثاني) الذي يكون عن طريق اصدار اللوائح، ملتمس الرقابة و طلب التصويت بالثقة.

المطلب الاول

مناقشة مخطط عمل الحكومة

يتولى الوزير الاول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بإعداد مخطط عمل الحكومة وضبطه وعرضه على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته والتصويت عليه، وتصويت الاغلبية البرلمانية على مخطط عمل الحكومة يعني الموافقة عليه ما يسمح للوزير الاول بمباشرة مهامه، في حين أن الوزير الاول يقدم استقالة هو وجميع الوزراء وتشكل حكومة جديدة وتعاد المراحل السابقة من عرض مخطط الحكومة ومناقشته والتصويت عليه في حالة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة الجديدة من قبل اعضاء المجلس الشعبي الوطني تقدم هذه الحكومة استقالتها لكن في نفس الوقت يتعرض المجلس الوطني للحل بصورة تلقائية في حال عدم الموافقة على المخطط مرة أخرى.

الفرع الأول: كيفية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة عند تقديم مخطط عمل الحكومة

يعد تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان في أول لقاء رسمي بين الحكومة والبرلمان، حيث عرفه كل من الأستاذين "جان جيكيل" و"بيير أفريل" على أنه "أول ميثاق واتفاق عام ورسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه وفي نطاق أداء وعمل الحكومة"¹؛ ويعتبر برنامج الحكومة في الدول الديمقراطية البرلمانية بمثابة

¹ عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 104.

وعاء سياسة عامة، واستراتيجية شاملة ومخطط عمل تتضمن مجموع مبادئ ومحاور ووسائل العمل الحكومي والنشاط الإداري في كافة المجالات المختلف، اقتصادية كانت أو اجتماعية أو سياسية أو ثقافية أو أمنية... إلخ، وفي مجالات التعاون الدولي والعلاقات الخارجية¹.

ولقد أولى المؤسس الدستوري الجزائري أهمية لآلية الموافقة على مخطط عمل الحكومة المنبثق عن برنامج رئيس الجمهورية لدى عرضه على المجلس الشعبي الوطني من خلال وضع أحكام خاص لهذه الآلية تضمنتها كل من المادة 79 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث تعتبر موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة شرطا إجباريا لكي تباشر الحكومة عملها وتمارس اختصاصاتها التنفيذية بصورة رسمية، وله حق تعديل هذا المخطط على إثر المناقشة العامة التي تجري لهذا الغرض، كما منحت المادة 95 المجلس الشعبي عدم الموافقة على مخطط العمل الخاص بالحكومة أو رفض هذا المخطط، الأمر الذي ينبثق عليه مباشرة تقديم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية².

أولا: عرض ومناقشة مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني والموافقة عليه

إن إمكانية إثارة البرلمان للمسؤولية السياسية للحكومة تتجسد منذ أول للقاء رسمي لهما، أي مباشرة بعد تعيين الوزير الأول واعضاء الحكومة من طرف رئيس الجمهورية حيث يستشير رئيس الجمهورية الوزير الأول في تعيينه لأعضاء الحكومة، وهذا بعد ان كان رئيس الحكومة هو من يتولى تقديم اعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعمل بعد موافقته على تعيينهم بمرسوم، وبالتالي وجب ان يحوز الوزير الأول والاعضاء المشكلين للحكومة على ثقة نواب المجلس الشعبي الوطني عند عرض مخطط عمل الحكومة عليهم، وهذا ما تضمنه التعديل الدستوري 2020³.

ويعتبر تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني إجراء إلزامي بعد تعيين الحكومة ومنطقي بما قد يترتب عنه من نتائج تمس العلاقة السياسية بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني،

¹ الهاشمي مولاي، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان، 2009-2010، ص 111.

² نوال الدايم، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان، 2016-2017، ص 263.

³ مامون مؤذن، المرجع السابق، ص 78.

فالحكومة وإن اعتبرت قائمة قانونا من تاريخ تعيينها من طرف رئيس الجمهورية، إلا أنه لا يمكنها مباشرة نشاطها ما لم يسبق ذلك عرضا لمخطط عملها أمام المجلس الشعبي الوطني والموافقة عليه¹.

ووفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020 فإن الوزير الأول يعمل كمنسق لعمل الحكومة، حيث أنه بعد أن تقوم الحكومة بإعداد مخطط العمل تقوم بعرضه أمام مجلس الوزراء أما فيما يخص مضمون مخطط عمل الحكومة فيتضمن الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء من جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي أو الاجتماعي أو الثقافي وما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية معينة، على الرغم من أن بعض الحكومات اكتفت بتبيان الوسائل دون تحديد الأهداف، الأمر الذي أثار حفيظة النواب عند مناقشة مخطط عمل هذه الحكومات، على اعتبار أن مخطط عمل الحكومة يجب أن تبين فيه الأهداف المراد بلوغها والوسائل اللازمة لتحقيقها².

من أجل ذلك هناك من يرى بأن الطبيعة الدستورية لمخطط عمل الحكومة تجعل منه الإطار العام الذي يندرج فيه عملها ويحدد الأولويات ويبين الأدوات الأساسية الرامية إلى تجسيد الأهداف المسطرة فيه وتجدر الإشارة إلى أن التعديل الدستوري 2020 لم يتضمن آجالا يلتزم خلالها الوزير الأول بتقديم مخطط عمل حكومته بحيث يتم ذلك خلال 45 يوم الموالية لتعيين الحكومة، وهذا لتمكين الوزير الأول وأعضاء الحكومة من تحديد التوجيهات الكبرى لسياسة الحكومة وإجراء المشاورات مع جميع الأطراف؛ يرجع السبب في تحديد هذه المدة أيضا إلى تجنب تعسف الوزير الأول في عرض مخطط عمله (برنامج الحكومة) على المجلس الشعبي الوطني فقد يتم تجاوز هذا الإجراء رغم أهميته والشروع في تطبيق البرنامج، فمن الناحية العملية نجد أعضاء الحكومة يشرعون في ممارسة مهامهم حتى أثناء عرض مخطط العمل على نواب المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه³.

وبعد أن يتم عرض مخطط عمل الحكومة من طرف الوزير الأول على نواب المجلس الشعبي الوطني يجري هذا الأخير مناقشة عامة حول هذا المخطط ولا يشرع ذلك إلا بعد سبعة أيام (07) من تاريخ

¹ - دنيا بوسالم، الرقابة البرلمانية على عمل في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار بعنابة، الجزائر، 2006-2007، ص 25.

² - عباس عمار، المرجع السابق، ص 234.

³ - مأمون مؤذن، المرجع السابق، ص ص 79 - 80.

التبليغ المخطط للنواب، وفي هذا الصدد يمكن القول أن هذه المدة قد تكون غير كافية للاطلاع والتفكير والوقوف على جميع الملاحظات والنقائص الخاصة بهذا المخطط.

وأثناء الجلسة الخاصة بالمناقشة يقدم الوزير الأول ملخصا عن خطة عمل الحكومة، حيث تتم المناقشة في جلسة علنية في غالب الأحوال يتم بثها مباشرة في وسائل الإعلام السمعية البصرية باعتبارها تتعلق بالأمة وبقضاياها الحيوية، وقد تحمل هذه المناقشة تأييدا من النواب أو معارضة وانتقادات، حيث يعمل المتدخلون على تقديم اقتراحاتهم التي يهدفون منها إلى معالجة بعض النقائص وعند المناقشة يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط الواردة ضمن مخطط العمل المطروح للمناقشة العمل هذا بالتشاور مع رئيس الجمهورية باعتبار هذا الأخير هو صاحب البرنامج وإذا ما تم تكيفه فإنه يكون بناء على اقتراحات المناقشين من أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ويتم التصويت على مخطط عمل الحكومة بعد تكيفه إن اقتضى الأمر وذلك في أجل عشرة أيام يرفض تكيفه، وهذه المدة تعتبر كافية لتصويت النواب على مخطط عمل الحكومة و الموافقة عليه، والدستور لا يشترط ان يكون التصويت بأغلبية ما، مما يعني أن الأغلبية البسيطة تعتبر كافية للموافقة على مخطط عمل الحكومة.

ثانيا: عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة

طبقا لنص لما جاء في التعديل الدستوري 2020 فقد ألزم المؤسس الدستوري الوزير الأول بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة، وأعطى حق إصدار لائحة بشأن هذا المخطط من طرف مجلس الأمة، بحيث أوجب المؤسس الدستوري أن يتم تقديم هذا العرض خلال عشرة أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني، وأثناء تقديم الوزير لمخطط عمل الحكومة فهو غير ملزم بتقديم عرض مفصل كما هو بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، بل يكفي مجرد القراءة لأهداف المخطط ومحاورة الرئيسية الكبرى، وفي هذا الصدد يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة إلى فتح مناقشة عامة بعد تقدم الوزير الأول لعرض حول مخطط عمل الحكومة من طرف الوزير الأول غير أنه جرت العادة في الممارسة البرلمانية على فتح نقاش حول هذا العرض، وهذا نجد له أثر بالنسبة للحكومات المتعاقبة وكذلك الوزير الأول.

وعلى الرغم من هذا النقاش أمام مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة إلا أنها ليس بإمكانها إثارة أي مسؤولية سياسية للحكومة، كما أنه غير ملزم بإصدار هذه اللائحة، حيث جاء في التعديل الدستوري 2020 بأن مجلس الأمة يمكن أن يصدر لائحة فهنا الأمر جوازي بمفهوم المخالفة يمكن أن لا يصدرها

كما سبق وأن ذكرنا، ففي حالة وجود ملاحظات موضوعية أن كثيرة يمكنه إصدار هذه اللائحة ولكن يشترط من النظام الداخلي لمجلس الأمة تكون موقعة من قبل عشرون (20) عضواً ويجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد ثمانية وأربعين (48) ساعة من تقديم العرض أما إذا لم تحظى اللائحة بالموافقة فلا يعتد بها وتبقى عديمة الأثر¹.

الفرع الثالث: الآثار المترتبة عن مناقشة عمل الحكومة

نتناول في هذا الفرع الآثار المترتبة على تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني - (أولاً)، والآثار المترتبة على تقديم مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة (ثانياً).

أولاً: الآثار المترتبة على تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني

يترتب على مناقشة المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة نتيجتين إما الموافقة أو الرفض.

1- الموافقة على مخطط عمل الحكومة: بالنسبة للتصويت بالموافقة ونظراً لاعتبار أن الأغلبية المشكلة للمجلس الشعبي الوطني في النظام الدستوري الجزائري هي من الحزب الحاكم فلا رأي للمعارضة والتصويت بالموافقة على مخطط عمل الحكومة شيء مفروغ منه نظراً لاعتقاد المجلس الشعبي الوطني عملياً وبطريقة تلقائية وإلى يومنا هذا²؛ والموافقة على مخطط عمل الحكومة معناه الموافقة على برنامج رئيس الجمهورية وفق خطة عمل منهجية التطبيق مما يعني منح الثقة للحكومة للشروع في تنفيذ وتطبيق برنامج رئيس الجمهورية وفق ذلك المخطط العمل المصوت عليه بالأغلبية.

2- رفض مخطط عمل الحكومة: في حالة التصويت بالرفض، وطبقاً للتعديل الدستوري لسنة 2020 فإن الوزير الأول يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، الذي يعين وزير أول وتشكيلة حكومية جديدة حسب الكيفيات ذاتها ليقوم الوزير الأول الجديد، بنفس الإجراءات السابقة الذكر بإعداد مخطط عمل للحكومة ليتم عرضه على مجلس الوزراء، وبعد ذلك على نواب المجلس الشعبي الوطني مع إمكانية التكيف إذا اقتضى الأمر ذلك؛ فإذا ما تمت عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، ففي هذه الحالة ينحل المجلس

¹ - مأمون مؤذن، المرجع السابق، ص 81.

² - المرجع نفسه، ص 82.

الشعبي الوطني وجوبا وإجراء انتخابات خلال أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر، وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب مجلس جديد؛ وقد أجاب على هذه الحالة الأستاذ "سعيد بوالشعير" قائلا "أن الأسلم والأصح هو أن ينتظر الوزير الأول انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك حسب التعديل الدستوري 2020 الذي أشار إلى أن الوزير الأول ينفذ وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني" الأمر الذي جعله سعيد بوالشعير معلق على شرط الموافقة من طرف المجلس الشعبي الوطني حتى يدخل حيز التنفيذ¹.

فمن خلال التعديل الدستوري 2020 فإن الحل الوجودي الذي ترتب عن عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية هو ما قد يخشى منه النواب مما يجعل رئيس الجمهورية في هذه الحالة في موقف أقوى مقارنة مع المجلس الشعبي الوطني الذي يوضع في موقف حرج، ذلك أن هذا الأخير ملزم بالموافقة على مخطط عمل الحكومة وقبول العمل به وإن كان قد رفضه سابقا، أو قبول حله وجوبا، وفي هذه الحالة فإن المجلس قبل الرفض يجب عليه أن يقدر عواقب قراره في حالة ما إذا رفض الوزير الأول الجديد تكييف المخطط بتوجيه من رئيس الجمهورية باعتباره في موقف أقوى، وفق ما تطالب به الأغلبية لأن استمراره في المعارضة فعاقبته الحل الوجودي، وإجراء انتخابات من جديد قد لا تكون نتيجتها لصالح الأغلبية.

ثانيا: الآثار المترتبة على تقديم مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة

بالنسبة لتقديم عرض لمخطط العمل على مجلس الأمة، فإن هذا الأخير لا يملك سلطة الموافقة، باعتبار أن الحكومة غير مسؤولة أمامه، ومنه يبقى دور مجلس الأمة في مناقشة مخطط عمل الحكومة محدود جدا، حيث أنه في حالة إذا لم تحظى اللائحة بالموافقة فلا يعتد بها، وحتى ولو تمت المصادق عليها فتبقى عديمة الأثر ولا ترتب أي مسؤولية اتجاه الحكومة مادام صادق عليها المجلس الشعبي الوطني ممثل الإرادة الشعبية باعتبار الحكومة مسؤولة أمامه سياسيا في هذا الشأن، ويبقى عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة وسيلة لإعلام هذا الأخير بمخطط عمل الحكومة باعتباره يشارك في التصديق على قوانين متعلقة بهذا المخطط في المستقبل، وأيضا أن مجلس الأمة غير قابل للحل وهو السلاح المقابل لتقرير المسؤولية السياسية²، ومنه فدور مجلس الأمة في إطار برنامج الحكومة لا يرتقي إلى مصطلح الرقابة

¹ - مأمون مؤذن، المرجع السابق، ص 83.

² - عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 256.

بمعناها القانوني والدستوري بل الأنسب لذلك هو مجرد استماع أعضاء مجلس الأمة لعرض عن برنامج لا غير¹.

المطلب الثاني

المسؤولية المرتبة على مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة

بعد أن يلقي مخطط عمل الحكومة بعد مناقشته من طرف المجلس الشعبي الوطني التأييد والموافقة عليه، إذا يعنى ذلك وضع الثقة في أعضاء الحكومة بنقله من الحيز النظري إلى المجال التطبيقي بتنفيذه على أرض الواقع، الأمر الذي ينجم عنه تقديم بيان السياسة العامة للحكومة سنويا، طبقا لما نص عليه التعديل الدستوري 2020، فهي ملزمة بتقديم حصيلة أعمالها طيلة السنة أمام نفس المجلس الذي منحها ثقته الكاملة في إنجاز وتنفيذ ما تعهدت به أمامه، فإذا ما نجحت في تحقيق ذلك فقد تحضي بالتأييد والدعم لمواصلة ما تنفذ ما تبقى، وفي حالة الإخفاق والفشل وعدم حصولها على الأغلبية في تأييد ما قامت به قد تتعرض إلى سحب تلك الثقة وبالتالي إسقاطها².

أما بما يخص مضمون بيان السياسة العامة فلقد أوجب المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيان السياسة العامة، ويعني ذلك تقديم الحكومة سنويا عرضا كاملا ومفصلا عن مدى تنفيذ مخطط عملها الذي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليه. ومنه فإن بيان السياسة العامة هو " عبارة عن وسيلة إبلاغ وإحاطة البرلمان بما تم كما تبرز تطبيقه خلال السنة الفارطة من مخطط عمل الحكومة وما هو في طور التحقيق والانجاز الحكومة من خلاله الصعوبات التي اعترضتها والآفاق المستقبلية التي تتوى القيام بها"؛ أي عقب مرور سنة فالحكومة ملزمة بأن تقدم بيانا لسياستها العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، ويشمل البيان المشاريع كما يقدم بيان السياسة العامة المنجزة في السنة الصارمة، وتلك التي المزمع تنفيذها في المستقبلي أمام مجلس الأمة إلا أنه يبقى دائما دون أثر في ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة³.

¹ - عمار عباس، المرجع السابق، ص 115.

² - سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 394.

³ - المادة 111 من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق.

وتعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة من قبل النواب تمكنهم من الاطلاع على ما تم إنجازه من خطة عمل الحكومة حيث يتم إبداء موقفهم والإدلاء بأرائهم من سياسة الحكومة التي يمكن أن تتوج هذه المناقشة بلائحة، كما يمكن أن تترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 161 و162 من التعديل الدستوري لسنة 2020¹.

الفرع الاول: إصدار لائحة

حسب نص المادة 111 الفقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فإنه يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة... إلخ؛ ويقصد باللائحة "إجراء يتم بموجبه إفصاح النواب على موقفهم من الحكومة سواء بالمساندة أو المعارضة دون ترتيب أي إجراء عليها"²؛ وعليه من خلال النصوص السابقة فإن اقتراح إصدار اللائحة أو عدة لوائح بخصوص بيان السياسة العامة المعروضة من طرف الحكومة هو حق مكرس دستوريا للنواب، إذ يتيح لهم فرصة إبداء رأيهم ومراقبة عمل الحكومة، وهذه اللائحة يمكن أن تكون معارضة كلياً أو جزئياً، أو تكون مساندة لسياسة الحكومة، كما قد ينتج عنها تقديم النواب ملتمس رقابة، أو يكون تدخل من الحكومة لطلب التصويت بالثقة.³

فقد سبق وأن رأينا انه متى وافق النواب على برنامج الحكومة، يلزم رئيسها بتنفيذه وتنسيقه، من خلال الصلاحيات التي خصه بها الدستور، وبالوسائل البشرية والمادية والتشريعية الموضوعية تحت تصرفه، لهذا الغرض فقد خوله الدستور سلطة توزيع الصلاحيات والسهر على حسن سير الإدارة العمومية وممارسة السلطة التنظيمية، غير أن هذه الموافقة لا تعني ديمومة الحكومة في السلطة دون رقابة أو مساءلة؛ وبغض النظر عن وسائل الرقابة والاستعلام التي يمكن لأعضاء البرلمان اللجوء إليها في أي وقت، فإن الحكومة على موعد حاسم مع نواب المجلس الشعبي الوطني على الخصوص بعد مرور سنة من الموافقة على برنامجها، قصد تقديم بيان عن سياستها العامة تعقبه مناقشة لعملها من طرف النواب، وهي محطة ثانية

¹ - المادة 161، 162، من التعديل الدستوري 2020، المرجع السابق.

² - المادة 111 من نفس التعديل الدستوري.

³ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة الحكم في ضوء دستور 1996، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، بن عكنون، الجزائر، 2013، ص 161.

تمكنه من الاطلاع والوقوف على تحقق وعود رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة والنتائج المرجوة من برنامجه، الذي وعد به النواب قبل سنة أمام المجلس الشعبي الوطني¹.

أولاً: شروط اقتراح اللوائح

تقدم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال 72 ساعة الموالية لانتهاؤ تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان، وهو ما عبرت عنه صراحة عبارة " اختتام " في النص الدستوري، ولا يمكن توقيع النائب على أكثر من اقتراح لائحة، فالحكومة على موعد حاسم مع نواب المجلس الشعبي الوطني على الخصوص بعد مرور سنة من موافقتهم على مخطط أو برنامج العمل أو بعد مرور سنة على تقديم البيان السنوي الأخير قصد تقديم بيان عن سياسة العامة، وهي محطة ثانية تمكنهم من الوقوف على مدى تحقق وعود الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وذلك من خلال تتبع كل المراحل مراحل إنجاز وتطبيق مخطط أو برنامج العمل على أرض الواقع، ويمكن أن تختتم المناقشة العامة لبيان السياسة العامة بلائحة وهذا ما نصت عليه المادة 111 الفقرة 03 السالفة الذكر من التعديل الدستوري 2020.

إن إيداع اللوائح تخضع لمجموعة من الشروط تتمثل فيما يلي:

_ تقديم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال الاثنتين والسبعين (72) ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان، ولقد تم ضبط هذا الأجل من أجل إتاحة مدة زمنية للنواب من أجل جمع التوقيعات المطلوبة حتى تصل التوقيعات للنصاب المطلوب.

- يجب أن يوقع اقتراح اللائحة عشرون (20) نائبا على الأقل ليكون مقبولاً²، وهو نصاب قد يسمح للمعارضة في اقتراح اللوائح، لتبين للحكومة من خلالها على عدم رضاها عن بيان السياسة العامة، وتقدم تحفظاتهم وتعديلاتهم مع بيان النقائص التي تضمنها البيان، ورأي المعارضة حتى وإن لم يجد استجابة داخل المجلس الشعبي الوطني إلا أنها يمكن أن يكون هذا الموقف فعال وذو تأثير سياسي أمام الرأي العام، وقد يضر بالحكومة سياسياً.

- يتم ايداعه من طرف مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

¹- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص ص 261-263.

²- المادة 53 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

- لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح لائحة، في حال اتحاده في الموضوع، أما إذا كان الموضوع مختلف فيإمكانه التوقيع على أكثر من لائحة.

- تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت في حالة تعددها حسب تاريخ إيداعها، طبعها قبل التصويت تجرى مناقشة حول اقتراحات اللوائح لكنها تكون محدودة، فتكون الأولوية للحكومة إذا طلبت ذلك، ومندوب أصحاب الاقتراح، ونائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة ونائب آخر لدعمه.

- إن مصادقة نواب المجلس الشعبي الوطني على احدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه يجعل اللوائح الأخرى لاغية، وهذا أمر بديهي لأن تصويت الأغلبية لصالح لائحة يعني انتفاء الفائدة من التصويت على غيرها طالما أنها لن تتال الأغلبية¹.

وعليه فقد حصر المشرع التدخل لمناقشة بيان السياسة العامة لفئات معينة هذا في تقديرنا من أجل جعل مناقشتها تتم ضمن مدة أو أجل قصيرة حتى لا تطغى هذه المناقشة على جدول وأشغال المجلس الشعبي الوطني، ويلي بعد ذلك عرض اللائحة للتصويت عليها من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة حصولها على موافقة أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني بالتصويت تعتبر مصادقا عليها وتعتبر بقية اللوائح الأخرى لاغية كما سبق وأن أشرنا.

وحول الأغلبية رأي أحد النواب في أن عبارة بأغلبية أعضائه، هي عبارة فضفاضة، والمفروض تحديد طبيعة هذه الأغلبية، كالأغلبية البسيطة التي يمكن أن تحقق توازنا، بين حق النواب في اقتراح لا لائحة في إطار رقابة ومتابعة نشاط الحكومة من جهة، وحماية الحكومة من تهديدات قلة من النواب من جهة أخرى.²

ثانيا : الآثار القانونية المترتبة عن المصادقة على اقتراح القوانين

بالنسبة للأثر القانوني للائحة التي يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني بمناسبة عرض السياسة العامة السذوي للحكومة تعتبر غامضة في غياب وعدم إفصاح الدساتير والقوانين العضوية المتعاقبة ولا حتى اللوائح الداخلية عنها، إلا أنها تعد في الواقع إحدى وسائل الرقابة المهمة للفت انتباه الحكومة لجوان التصير

¹ - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 285.

² - محمد بابا، أسامة زرواطي، المرجع السابق، ص 35.

في تنفيذ مخطط عملها الذي حضي بالثقة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي يكون تجسيدا لبرنامج رئيس الجمهورية، وقد تحمل إنذارا للحكومة مقتضاه أن استمرار ثقة المجلس الشعبي الوطني بها متوقفة على احترام ما تم الاتفاق عليه سابقا عند تقديم مخطط عمل الحكومة¹.

فالألحاح المصادق عليها قد تنطوي إما على تأييد للحكومة، أو توجيه انتقادا لها عن كيفية أدائها لمهامها، غير أنه لا جزء قانوني يترتب عن ذلك، فهذه اللوائح تدخل ضمن اللوائح معدومة الأثر، وهذا في حد ذاته يطرح إشكالا قانونيا لعدم ترتيب أي آثار قانونية.

وإن كان هذا النوع من اللوائح يتضمن في الواقع نوعا من الجزاء الأدبي، ففي حالة ما إذا تضمنت اللائحة تأييدا للحكومة فإن من شأن ذلك أن يشجع الحكومة على المواصلة في سياستها دون أن تأخذ في الاعتبار موقف المعارضة، أما إذا تضمنت اللائحة انتقادات للحكومة فهذا قد يؤدي إلى إحراجها، إلا أن أمر إصدار لائحة معارضة لبيان السياسة أمام الرأي العام خاصة بعد نشر محتوى اللائحة العامة أمر مستبعد نتيجة لوجود أغلبية برلمانية تنتمي إلى الحزب الحاكم والموالي والمساند للحكومة، مما يحول دون أي إثارة للمسؤولية السياسية للحكومة إذا بقي شرط بقائها ملازما لرضا رئيس الجمهورية عنها لا غير².

الفرع الثاني: ملتمس الرقابة

ملتمس الرقابة هو عبارة عن لائحة يوقعها عدد من النواب تتضمن انتقادا لمسعى الحكومة وتختلف إجراءاتها ونتائجها عن اللوائح العادية التي تعقب بيان السياسة العامة للحكومة وبالتالي فإنها أداة دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة، وقد تؤدي إلى إسقاطها، وقد أقرها التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة هذه الآلية لإثارة في مقابل حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني تطبيقا لمبدأ التوازن بين السلطات³.

¹ - إيمان الغربي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، 2010/2009، ص 153.

² - المرجع نفسه، ص 154.

³ - فتاح شباح، آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة في ظل التعديل الدستوري الجزائري، مجلس أبحاث قانونية وسياسية، العدد 01، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2022، ص 713.

ومن الحالات التي ينتهي إليها مناقشة بيان السياسة العامة إيداع ملتمس رقابة؛ الذي تترتب عنه الاستقالة الجماعية لأعضاء الحكومة، فهو من أخطر الوسائل الرقابية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، كونه يؤدي إلى إسقاط الحكومة كليا متى استنفذ كامل الإجراءات المنصوص عليها.

ويقصد بملتمس الرقابة الوسيلة التي يمكن للنواب من خلالها تحريك تصويت المجلس على سحب الثقة من الحكومة، وفي حالة المصادقة فإنه على الحكومة أن تستقيل؛ وملتمس الرقابة مرتبط بتقديم بيان السياسة العامة فمتى تخلف الثاني انعدم الأول، يجعل الوزير الأول وأعضاء حكومته في مأزق دستوري يؤدي إلى سحب الثقة وترتيب المسؤولية لذلك أحاطه المؤسس الدستوري بمجموعة من الشروط والإجراءات.

كما أن قبول ملتمس رقابة لا بد أن يوقع من طرف سبع (7/1) عدد النواب على الأقل، كما لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة واحد، وقد حدد القانون العضوي الأشخاص المتدخلين في المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة في الحكومة بناء على طلبها، ومندوب أصحاب ملتمس الرقابة بالإضافة إلى نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة ونائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة.

وحتى يحقق ملتمس الرقابة النتائج المرجوة منه يجب أن تتم الموافقة عليه بتصويت أغلبية ثلثي النواب بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس، فبالنسبة للنصاب المشروط في التصويت هو نسبة مبالغ فيها تساهم في عرقلة تفعيل ملتمس الرقابة وتجعل منه إجراء عديم الفعالية، إذ يصعب تحقيق هذه النسبة من الأصوات في ظل برلمان تتعدم فيه أغلبية برلمانية وإن وجدت فإنها موالية لرئيس الجمهورية، كما أن ترك فترة ثلاثة أيام تسمح للنواب المعارضين أو المؤيدين لملتمس الرقابة بالعمل على كسب الدعم والتأييد لصالح الملتمس أو ضده يوم التصويت، ومتى صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة فإن الوزير الأول يقدم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية¹.

أولا: شروط ملتمس الرقابة

نظرا لخطورة استخدام هذه الوسيلة الرقابية والنتائج التي قد تتمخض عنها والتي قد تؤدي إلى إسقاط الحكومة من خلال إثارة مسؤوليتها السياسية، وضمانا للاستقرار الحكومي، فقد أحاطه المؤسس الدستوري

¹ عائشة لزرق، المرجع السابق، ص ص 309-310.

والمشرع الجزائري استخدامها بشروط وإجراءات معقدة جعلته صعب التطبيق في الواقع، سواء من حيث توافر النصاب للتوقيع عليه، أو المدة المسموحة للتصويت أو النصاب المشترط للموافقة عليه مما جعل إمكانية صدوره عن المجلس الشعبي الوطني احتمالا ضعيفا وهذه الشروط تتمثل فيما يلي:

1- ارتباط ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة: طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020 فإن إيداع ملتمس الرقابة مرتبط ببيان السياسة العامة الذي تقدمه الحكومة كل سنة، مما يعني أن ممارسته من طرف النواب لا تتم إلا مرة على الأكثر في السنة وقد لا يتم نظرا لأن الحكومة قد دأبت في أكثر من مرة على الإحجام عن عرض بيان سياستها العامة على البرلمان، ومادام هذا الخرق لدستور في عدم التزام الحكومة بعرض بيان السياسة العامة لا يقترن بجزاء فلا يغير ذلك في الأمر شيء¹.

2- النصاب القانوني اللازم لاقتراح ملتمس الرقابة: لا يقبل ملتمس الرقابة إلا إذا وقعه سبع (1/7) النواب على الأقل، وهذه النسبة المشروطة للموافقة على ملتمس الرقابة صعبة التحقيق نوعا ما بخلاف المشرع الفرنسي الذي اشترط عشر (1/10) نواب الجمعية الوطنية².

3- إيداع ملتمس الرقابة: يودع ملتمس الرقابة من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويتم نشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ويعلق ويوزع على كافة النواب ولعل الغاية من ذلك هو تمكين الرأي العام من الاطلاع على مضمون الانتقادات الموجهة من قبل النواب للحكومة، والتي لا تخرج عن إدانتها بالتقصير في إدارة الشؤون العامة الأمر الذي دفع النواب إلى محاولة إسقاطها³.

4- مناقشة ملتمس الرقابة: تعد عملية تقديم وتوقيع الملتمس وإيداعه بمكتب المجلس الشعبي الوطني وجدولته عبارة عن مراحل إجرائية تسبق عملية التصويت عليه، كما أن إيداع الملتمس يعقبه تبليغ الوزير الأول لأجل تحضير الحكومة دفاعاتها والتصدي لادعاءات النواب في جلسة المناقشة⁴، حيث يكون حق التدخل في النقاش مقصور حصريا على الأطراف.

¹- نوال دايم، المرجع السابق، ص 285.

²- عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 129.

³- عمار عباس، المرجع السابق، ص 273.

⁴- خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 01، 2011-2012، ص 180.

5- الحكومة بناء على طلبها: فيمكن لها أن تبادر بالمناقشة حيث يتم منحها مهلة كافية تدافع فيها عن سياستها وما تم انتهاجه وتحقيقه، وما لم تنجزه خلال سنة كاملة بعد أن قطعت على نفسها عهدا أمام المجلس الشعبي والذي على إثره اكتسبت ثقته، فتبرز كل الحجج والبراهين والدوافع التي ساعدتها والتي أعاققتها في تنفيذ برنامجها وتحقيق أهداف المسطرة، وعليه فهي تدافع عن نفسها أمام أعضاء المجلس الشعبي الوطني بكل ما تملك من أجل إقناع النواب بالتراجع عن موقفهم وعدم التصويت على اللائحة¹.

6- مندوب أصحاب ملتصم الرقابة: حيث يستند في تدخله على مضمون البيان العام وبما لديهم من أدلة اتهام للحكومة لأجل إقناع المجلس للتصويت على اللائحة من أجل إسقاط الحكومة².

7- نائب يرغب في التدخل ضد ملتصم الرقابة: يمكن أن يكون هناك نائب مساند للحكومة ومعارض لما وقع عليها زملائه فيتدخل خلال المناقشات ربما لإقناع الموقعين على التراجع عن موقفه نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتصم الرقابة، كما يمكن أن يكون هناك نائب لم يوقع على ملتصم الرقابة، أي لم يكون من السبع الموقعين فيرغب في تأييد تلك النتائج التي تم تحقيقها من طرف الحكومة وربما يكون لديه حجج وبراهين تؤدي إلى إسقاط الحكومة فيعارضها.

8- التصويت على ملتصم الرقابة: لا يتم التصويت على ملتصم الرقابة إلا بعد ثلاثة أيام (03) أيام من تاريخ إيداعه، وتعد هذه المدة كافية فهي تسمح للنواب سواء الموقعين على ملتصم الرقابة أو الذين يرغبون في التصويت لصالحها من التفكير في العواقب التي قد تنجر عن إسقاط الحكومة من جهة، ومن جهة أخرى تسمح للنواب المبادرين بملتصم الرقابة من البحث عن دعم زملائهم قصد مساندتهم أثناء التصويت لإسقاط الحكومة³.

9- نصاب الموافقة على ملتصم الرقابة: يوافق على ملتصم الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (2/3) النواب المجلس الشعبي الوطني، وتعتبر هذه النسبة قيودا حقيقيا على قيود اللائحة خاصة لحكومة من الناحية

¹ - عمار عباس، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الدستور الجزائري 1989، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، 1995، ص 183.

² - ليلي بن بغيلة، المرجع السابق، ص 57.

³ - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 218.

السياسية تنبثق من الأغلبية البرلمانية، فلا تستطيع تصور تصويت الأغلبية ضد الحكومة التي تنتمي إليها، وبهذا القيد فقد أفرغ المؤسس الدستوري هذه الرقابة من محتواها لأن لائحة ملتصق الرقابة عموما ما تبادر بها المعارضة، وهذه الأخيرة تشكل الأقلية وبالتالي لا يمكنها أن تحقق هذه النسبة حولها¹.

ثانيا: إجراءات ملتصق الرقابة

بعد استيفاء الشروط السابقة وبانتهاء المدة المحددة قانونا لطرح ملتصق الرقابة فإنه يتم التصويت على المسؤولية السياسية للحكومة في جلسة عامة، ولكن قبل التصويت تتم عملية المناقشة بين طرفين هما الحكومة ومقترحي الملتصق من أعضاء البرلمان، فالحكومة لها الحق في الدفاع عن سياستها وما تم انتهاجه وتحقيقه خلال سنة كاملة، وتبرير ما لم تنجزه خلال هذه السنة وتكون مناقشة ملتصق الرقابة ضيقة ومحدودة.

إذا بعد انتهاء الحكومة من المناقشة يصبح لأصحاب ملتصق الرقابة الحق في أخذ الكلمة لدعم مضمون لائحة ملتصق الرقابة الحق في أخذ الكلمة لدعم مضمون لائحة ملتصق الرقابة من اتهامات الحكومة، كما يحق للبرلمانيين المعارضين لأصحاب ملتصق الرقابة والمساندين للحكومة التدخل في المناقشة من أجل معارضة التصويت على اللائحة، وبعد هذه المناقشة تأتي مرحلة التصويت التي تقتضي ضرورة الحصول على نسبة أغلبية ثلثي (3/2) النواب، وهو ما يفصل عملية المناقشة المحدودة حسب ما هو منصوص عليها في القوانين الداخلية في المجلس.

وللحكومة المبادرة بالمناقشة لمدة قد تكون طويلة وكافية وذلك من أجل أن تأخذ حقها في الدفاع عن سياستها وما تم انتهاجه وتحقيقه وما لم تنجزه خلال سنة كاملة، وتبرر كل الحجج والبراهين التي ساعدتها والتي أعاققتها لأجل تنفيذ برامجها وتحقيق الأهداف المسطرة، وهي بدفاعها تسعى لأجل الإحجام عن التصويت على اللائحة مع منح الحكومة الوقت الكافي للدفاع عن سياستها المعنية بإمكانية التحي عن السلطة؛ فبعد أن تنتهي الحكومة من المناقشة يكون لأصحاب ملتصق الرقابة الذين لهم الحق في أن يتولوا الكلمة خلاف هذه المناقشات السابقة للتصويت على ملتصق الرقابة، حيث يستند هؤلاء على مضمون البيان

¹ إيمان الغري، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008، المرجع السابق، ص 167.

العام وبما لديهم من أدلة اتهام للحكومة لأجل إقناع المجلس وبذلك يهدفون إلى التصويت على اللائحة لإسقاط الحكومة¹.

لقد أقر المؤسس الدستوري الجزائري هذه الآلية أو الوسيلة في ظل الدساتير القديمة وأعطى نواب المجلس الشعبي الوطني الحق أثناء مناقشة السياسة العامة إمكانية التصويت على ملتصق الرقابة بهدف تقرير المسؤولية السياسية للحكومة و هذا ما أكدته التعديلات، ومن ذلك التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي نظمته آلية ملتصق الرقابة بموجب الفقرة الأولى من المادة 161 التي تنص على أنه "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب، أن يصوت على ملتصق رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة..."، وبذلك وسع المؤسس الدستوري من نطاق تفعيل آلية ملتصق الرقابة من خلال إدراج أثر الاستجواب².

ثالثا: الآثار المترتبة عن ملتصق الرقابة

يعد التصويت هو الأمر الفاصل في تحديد النتائج والآثار المترتبة على ملتصق الرقابة، فإذا لم تتحصل لائحة ملتصق الرقابة على موافقة ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني، ففي هذه الحالة لا تثور المسؤولية السياسية وتستمر الحكومة في ممارسة عملها، وكمرحلة لاحقة وبعد مرور بيان السياسة العامة بسلام أمام المجلس الشعبي الوطني فإنه يمكن للحكومة تقديم بيانها إلى مجلس الأمة، وهو ما جاء في التعديل الدستوري لسنة 2020 ، ومنه يتضح من أحكام المادة من خلال قول المؤسس الدستوري "يمكن" التي يفهم منها أن الحكومة غير ملزمة أو مجبرة على ذلك فهي مخيرة بين عرض بيان السياسة العامة على مجلس الأمة من عدمه، وحتى إن قدمت الحكومة بيان السياسة العامة لمجلس الأمة، إلا أن هذا الأخير يبقى مجردا من إمكانية اتخاذ موقف فعال من تنفيذ الحكومة لمخطط عملها.

أما إذا تمت الموافقة عليه بأغلبية ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يعني فشل الحكومة في إقناع نواب الشعب بالعرض الذي قدمته والمعروف باسم بيان السياسة العامة، وبالتالي إثارة المسؤولية السياسية للحكومة متضامنة، وتحريك هذه المسؤولية السياسية يتجسد عمليا بتقديم الوزير الأول استقالة

¹ - محمد بابا، زرواطي أسامة، المرجع السابق، ص 38.

² - محمد بن حيدة، نطاق تحريك آلية ملتصق الرقابة على ضوء التعديل الدستوري، مجلة القانون الدولي والتنمية، المجلد 09، العدد 02، كلية الحقوق، المركز الجامعي نور البشير بالبيض، الجزائر، 2021، ص 127.

حكومته لرئيس الجمهورية، وهو ما نصت عليه المادة 155 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وأكدته المادة 62 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر.

لكن ورغم تقرير هذا الحق للمجلس الشعبي الوطني إلا أنه يبقى متحفظا في استعمال آلية ملتمس الرقابة التي تؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، طالما أن رئيس الجمهورية هو من قام بتعيين الوزير الأول، وكذا أعضاء حكومته، فبالموافقة على ملتمس الرقابة قد يأخذ بالرئيس لتفعيل حقه في حل المجلس الشعبي الوطني دفاعا على برنامج¹.

الفرع الثالث: طلب التصويت بالثقة

التصويت بالثقة آلية رقابية تقليدية تمنح للوزير الأول الحق في المبادرة بطلب الثقة حول السياسة التي انتهجها وسارت عليها حكومته ويمنح المجلس الشعبي الوطني حق تحريك مسؤولية الحكومة السياسية، وذلك بأن يطلب منه التصويت بالثقة لصالحه، أي أنه إجراء يقوم به رئيس الحكومة أو الوزير الأول للتأكد من حجم ومدى الثقة الممنوحة له من قبل المجلس الشعبي الوطني، ومنه فإن تحريك المسؤولية السياسية للحكومة هنا تأتي عن طريق التصويت بالثقة بموجب طلب يقدمه رئيسها للمجلس الشعبي الوطني².

وبمعنى آخر إذا كان الدستور قد خول المجلس الشعبي الوطني حق مراقبة الحكومة بموجب ملتمس الرقابة، فإنه مقابل ذلك أقر للحكومة إجراء تدعم به موقفها ومركزها أمام المعارضة، يتمثل في طرح مسألة الثقة أمام المجلس الشعبي الوطني، إلا أن الإشكال في الدستور الجزائري هو ربط مسألة الثقة باللائحة وملتمس الرقابة بالبيان السنوي للحكومة، خلافا لما اعتمد في بعض الأنظمة المقارنة بشأن ملتمس الرقابة وطلب منح الثقة كفرنسا مثلا³.

أولا: إجراءات طلب التصويت بالثقة

تتطلب إجراءات التصويت بالثقة ما يلي:

¹ - مأمون مؤذن، المرجع السابق، ص ص 93-94.

² - ليلي بن بغيلة، المرجع السابق، ص 55.

³ - سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 168.

1- التسجيل: يتم إدراج طلب الثقة في جدول أعمال المجلس وذلك بناء على طلب الوزير الأول، مع أن تحديد المدة التي تم خلالها التصويت غير محددة، وإنما ترك المشرع ذلك إلى الاتفاقين الحكومة ورئيس المجلس وهذا على غرار المشرع الفرنسي الذي نص في المادة 49 من الدستور على أنه يمكن للوزير الأول بعد التداول في المجلس الوزراء أن يطرح الثقة بالحكومة أمام الجمعية الوطنية من أجل التصويت على النص في هذه الحالة يعتبر النص مقبولاً إلا إذا قدم اقتراح بتوجيه اللوم يوضع خلال 24 ساعة التالية ويصوت عليه ضمن الشروط المنصوص عليها في الفقرة السابقة، حيث نجد أن المشرع الفرنسي فك اللبس الذي وقع فيه المشرع الجزائري من خلال تحديده النطاق الذي يجب لرئيس الوزراء بناء عليه طلب تصويت بالثقة، حيث أن هذا الأخير يتم جملة أين يدمج طلب الثقة ومسألة توجيه اللوم خلال المدة المحددة ، لذلك يعتبر طلب الثقة إجراء غير مباشر إذ لم يحدد المشرع الجزائري المدة الزمنية التي يجب خلالها إتمام هذا الإجراء مما يعني أن المدة قد تكون طويلة أو قصيرة¹.

ولقد ربط المؤسس الدستوري بقاء المجلس الوطني بالموافقة على طلب الثقة وهو بذلك ينبه النائب لكي لا يبادر بالرفض والذي سيقابله لا محالة حل المجلس، فإذا ما رفض المجلس الشعبي الوطني منح الثقة للحكومة تقدم هذه الأخيرة استقالته لرئيس الجمهورية، ويقوم هذا الأخير بحل المجلس بدلا من قبول استقالة الحكومة التي تتولى إدارة الشؤون العامة والإشراف على إجراء انتخابات تشريعية جديدة.

إن المبادرة بطلب الثقة مقرر للحكومة وليس للمجلس، ليكون لها الحق في طلب الثقة أولا تطالبها، ثم أن طلب التصويت بالثقة يتم على إثر تقديم الوزير الأول البيان السنوي للسياسة العامة إلى جانب أن المجلس يستطيع أن يصادق على لائحة أو ملتصق الرقابة فيسحب الثقة من الحكومة ومن ثمة فهو في غنى عن انتظار طلب التصويت بالثقة عند طلبها وإسقاط الحكومة، وهذا ما يؤكد أنها مقررة لمصلحة رئيس الحكومة، فإذا ما أحجم المجلس عن إصدار ملتصق الرقابة فلا يقدم الوزير الأول بالتالي طلب التصويت بالثقة؛ وإذا رفض المجلس المصادقة على ملتصق الرقابة وعبر عن عدم رضاه عن السياسة المتبعة من طرف الحكومة بإصدار لائحة فقط ، يكون لرئيس الحكومة انتهاز طريقتين لأجل إرغام المجلس على إتمام عمله كما يلي:

¹ الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة لنيل الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1999، ص 500.

- منح الثقة للحكومة للموافقة على سياستها رغم عدم رضاه عنها.

- دفع الحكومة إلى تقديم استقالته لرئيس الجمهورية بعدم الموافقة على طلب الثقة.

وبالتالي يكون لرئيس الجمهورية إما قبول استقالة الحكومة أو حل المجلس، وكل هذا يحدث رغما عن إرادة المجلس الذي لو أراد سحب الثقة من الحكومة لفعل عن طريق الالتجاء إلى ملتئم الرقابة.

2- المناقشة: تعتبر المناقشة هنا محدودة إذ بعدما يتناول الوزير الأول الكلمة ويشرح خلالها طلبه وبيان الهدف الذي تسعى إليه الحكومة، فإن حظيت بالثقة يكون للنواب التدخل والمناقشة، فيكون للنائب المساند للحكومة أن يتدخل في المناقشة ويقابله نائب معارض لها¹، ويسعى كل منهما إلى تقديم الدعم من أجل الوصول إلى التأييد أو الرفض؛ وبالرجوع إلى النصوص الداخلية للمجلس نجد أن المشرع لم يحدد المدة المقررة للمتدخلين وكذا الحكومة، وهو بذلك يخول لرئيس المجلس تحديد الوقت المناسب لهذه الظروف المتداخلة، فتمنح الحكومة الوقت اللازم لتوضيح ما تريده باعتبارها صاحبة الشأن كما يمنح النائب المساند والمعارض نفس المدة لتوضيح رأيهما أخذين بعين الاعتبار خصائص الطلب من حيث الموافقة أو الرفض، وإذا كانت المناقشة هنا تدل على عدم تكافؤ الطرفين ذلك أن الأغلبية دائما تكون اقوى من المعارضة إضافة إلى إمكانية حياد البعض الآخر مما يجعل هذا النقاش محدودا من جهة ومن جهة أخرى لا يعبر بصدق على رأي المجلس الشعبي الوطني كله.

3- التصويت: بعد الانتهاء من المناقشة التي تكون محدودة تأتي مرحلة التصويت، إذ يشترط لقبول الطلب موافقة الأغلبية البرلمانية إلى جانب الحكومة والتصويت هنا يكون علني وبذلك يكون النائب مراقبا من قبل المجموعة البرلمانية المنتمي إليها وما لها من اتجاه بخصوص طلب الثقة،² فموافقة الأغلبية البسيطة على طلب الثقة تقرر نتيجة إمكانية أن الأغلبية البرلمانية معارضة للحكومة، وبالتالي يكون التصويت ضد الطلب وعليه كرس المشرع هذه النسبة لأجل الإبقاء على حظوظ الحكومة سواء كانت الأغلبية البرلمانية إلى جانبها أو معارضة لها، فالنسبة البسيطة تسمح بمنح الثقة للحكومة التي تبقى في السلطة وتواصل انتهاج سياستها،

¹ - القانون رقم 89-14، المؤرخ في 08 أوت 1989، المتضمن القانون الأساسي للنائب، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادرة في 08 أوت 1989.

² - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 239..

أما في حالة رفض منح الثقة تقدم الحكومة استقالته لرئيس الجمهورية من جهة أخرى تكون إمكانية حل المجلس التشريعي وخاصة في الحالة التي يساند فيها رئيس لجمهورية الحكومة، لذلك كان من المفروض أن طلب الثقة آلية بيد المجلس تتيح له الفرصة لسحب الثقة من الحكومة وتقرير مسؤولياتها السياسية ، غير أن هذه الآلية سلاح ذو حدين ، إن لم يحسن المجلس استعمالها أدت إلى حله.

إن ما يمكن قوله عن هذه الآلية الممنوحة للمجلس الرقابة النشاط الحكومي أنها تعتبر ذات فعالية معتبرة دستوريا رغم القيود المفروضة، طالما أنها تؤدي لإمكانية سقوط الحكومة وسحب الثقة منها، على غرار الآليات الأخرى عديمة الأثر ما عدا من جانبها السياسي، لكن في المقابل المشرع جمد هذا الإجراء نتيجة مكانة السلطة التنفيذية حيث ظل رئيس الجمهورية يعمل بين الحين والآخر على إقالة الحكومة وتعيين مكانها أخرى ليكون حجب الثقة عن الحكومة يرجع إلى ما لرئيس الجمهورية من سلطات مطلقة في هذا الاختصاص¹.

ثانيا: أسباب اللجوء إلى التصويت بالثقة

إن الحكومة في رأينا قد تلجأ إلى طلب التصويت بالثقة متى رأت أن النواب بدؤوا يعارضونها ويمنعوها من الدعم اللازم، بوسائل الضغط المعروفة كعدم المصادقة على مشاريع القوانين التي تتقدم بها، أو بإدخال تعديلات عديدة عليها قد لا تستطيع الحكومة الاعتراض عليها، سواء كانت تعديلات اللجان أو التعديلات المودعة من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني؛ هذه التعديلات التي قد تفقد القوانين جوهرها وتحول دون تحقيقها لأهدافها المرجوة منها، وفي وضعية كهذه فإن الحكومة لا يبقى أمامها إلا طرح مسألة الثقة على النواب للتصويت عليها ومن ثم فرئيس الحكومة يطرح أمام المجلس مرة ثانية مسألة ما إذا كان المجلس لا زال موافقا على البرنامج المتفق عليه وبالتالي استمرار ثقته في الحكومة أم لا، حتى يوضع النواب أمام الأمر الواقع وأمامهم خيارين لا ثالث لهما، إما مساندة الحكومة بتجديد الثقة فيها، أو التصويت ضدها وحجب الثقة عنها، ومن ثم يتحول التصويت بالثقة إلى وسيلة ضغط تستعملها الحكومة في مواجهة المجلس النيابي.

كما كان يعتقد قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 أن رئيس الحكومة كان بإمكانه اللجوء إلى طلب تصويت بالثقة في حالة ظهور نزاع بين الحكومة ورئيس الجمهورية، خاصة مع عدم وضوح العلاقة بين

¹ - الأمين شريط، المرجع السابق، ص 506.

قطبي السلطة التنفيذية آنذاك، فالحكومة رغم إمكانية رئيس الجمهورية إنهاء مهامها تطبيقاً للأحكام الدستورية، فإنه كان بإمكان رئيسها آنذاك استباق الأحداث، قبل صدور مرسوم الإقالة البحث عن دعم من طرف النواب وتطلب منهم تصويتاً بالثقة، وفي حالة حصولها على ثقتهم قد تدفع رئيس الجمهورية إلى التردد في إقالتها، وتلزم في نفس الوقت المجلس الشعبي الوطني "تأييدها وبالتالي الامتناع مستقبلاً عن عرقلتها في تنفيذ برنامجها، وهذا يدل من الباب المخالف، على أن المجلس يحمل نفسه أمام الرأي العام مسؤوليته عن سوء وتدهور العلاقة بين الطرفين".

زرأى الأستاذ "طالب طاهر" أن الموافقة والترخيص باللجوء إلى طرح مسألة الثقة قانونياً غير ضروري، أما سياسياً وحتى في حالة الانتماء السياسي الواحد، وعند وجود نزاع بين الشخصيتين، فإن رئيس الحكومة قد يستبق الأحداث ويطلب تصويتاً بالثقة من المجلس الشعبي الوطني.، لثني رئيس الجمهورية عن إقالته، غير أنه عند التصويت على مسألة الثقة فإن الأغلبية البرلمانية قد تختار أخف الضررين وهو التضحية برئيس الحكومة، وتجنب الدخول في نزاع مع رئيس الجمهورية، والذي يمتلك صلاحية حل المجلس الشعبي الوطني وفي مقابل ذلك لا يمتلك هذا الأخير في مواجهته أية وسيلة ضغط عدا التوعد بعدم المساندة في الانتخابات الرئاسية المقبلة¹.

كما أن طلب التصويت بالثقة في حالة تصويت النواب لصالح الحكومة كان بإمكانه أن يتحول إلى وسيلة تمكنها من مواصلة عملها مدعومة بثقة النواب، حيث أنه في حالة ما إذا صوت النواب ضد الحكومة وحجبوا عنها الثقة، فإن هذا كان من شأنه أن يؤدي إلى استقالة الحكومة، على الرغم من عدم نص الدستور 1989 على ذلك صراحة؛ غير أن كل هذه التخمينات وضع لها حد التعديل الدستوري لسنة 2008، لأنه وضح العلاقة على مستوى السلطة التنفيذية، بعدما قام بإعادة ترتيبها من الداخل، عندما اعتبر الوزير الأول مجرد منسق لعمل الحكومة، ومنفذ لبرنامج رئيس الجمهورية، ومن ثم لا يمكنه التعامل مع المجلس الشعبي الوطني دون استشارة رئيس الجمهورية، ولعل ذلك يظهر جلياً من خلال نص الدستور صراحة على استشارة رئيس الجمهورية قبل إقدام الوزير الأول على تكييف برنامج رئيس الجمهورية على ضوء مناقشات النواب، كما أن رئاسة الحكومة من طرف الوزير الأول ناتجة عن تفويض ليس إلا.

¹ - عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري بين النصوص والتطبيق، مجلة القانون، العدد الأول، جامعة غليزان، 2009، ص ص 08-10.

ونظرا لخطورة النتائج التي قد تترتب على التصويت بالثقة، فإن الدساتير عادة ما تنظمه بدقة خاصة من حيث من له الحق في طرح الثقة، والمدة والنصاب المطلوب أثناء التصويت على مسألة الثقة، أما إجراءات سحب الثقة فهي واحدة في كل النظم إذ تعرض مسألة سحب الثقة بالحكومة على المجلس التشريعي وإذا وافق المجلس عليها سقطت الحكومة غير أن تفاصيل هذه الإجراءات تختلف من نظام إلى آخر¹.

ثالثا: الآثار المترتبة على التصويت بالثقة

رغم شح التوظيف العملي لهذه الآلية في النظام الدستوري الجزائري إلا أن ذلك لا يعني إطلاقا عدم أهميتها سواء على الصعيد النظري أو التطبيقي، لاسيما إن أحسن النواب استغلالها في إحراج الحكومة وتطويرها لما يخدم مصلحة الشعب، لذلك فمن المفيد التطرق للآثار التي يمكن أن تنجم على طلب التصويت بالثقة والتي تختلف ممارستها بين أمرين إما مكافئة النواب للحكومة بوقوفهم إلى جانبها ومساندتهم لسياستها ومن ثم تصويتهم لصالح بقائها في الحكم بمنحها الأغلبية المطلوبة، وإما تصويتهم ضد رغبة الحكومة عن طريق رفض منحها الأغلبية المطلوبة وهما أمرين مختلفين في الآثار والنتائج ويمكن توضيح ذلك كما يلي.

1- في حالة نيل الطلب للأغلبية المطلوبة: كما هو معلوم فإنه إذا كانت نتيجة تصويت نواب المجلس الشعبي الوطني مؤيدة لطلب لائحة الثقة المقدم من طرف الوزير الأول فهذا يعتبر بمثابة تجديد للثقة في الحكومة التي يقودها وتأييد للسياسة المنتهجة من طرفها، الأمر الذي يجعلها تواصل سياستها وتستمر في عملها بأريحية كبيرة، أين تدفع بها هذه الأريحية حتى إلى الخوض في جملة من المسائل والقضايا الحساسة التي غالبا ما تثير حولها وجهات نظر مختلفة ومتباينة أمام الرأي العام ما دام أن الأغلبية البرلمانية داعمة ومؤيدة لها.

2- عدم تحقق النصاب المطلوب: رغم اكتفاء المشرع الجزائري بالأغلبية البسيطة لإمكانية حصول طلب التصويت بالثقة الذي يتقدم به الوزير الأول على موافقة نواب المجلس الشعبي الوطني، إلا أن هذا الطلب قد لا يمكنه بلوغ هذه الأغلبية برفض هؤلاء النواب التصويت لصالحه، الأمر الذي يدل على فقدان الحكومة لتأييد ودعم المجلس لها لمواصلة تنفيذ سياستها، وبالتالي ما على الوزير الأول إلا تقديم استقالة حكومته

¹ - عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري بين النصوص والتطبيق، المرجع السابق، ص ص 09-12.

لرئيس الجمهورية تطبيقاً لأحكام المادة 98 الفقرة 05 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وكذا المادة 65 الفقرة 02 من القانون العضوي رقم 12/16 السالف الذكر، وهذا خلافاً لما كان سائداً في دستور 1989 الذي لم يلزم الحكومة بالاستقالة في حالة عدم تصويت النواب لها بالثقة¹.

على هذا الأساس فإن الدستور الحالي كان صريحاً في التأكيد على ضرورة تقديم الوزير الأول لاستقالة حكومته في حالة عدم نيلها ثقة المجلس الشعبي الوطني، بيد أن هذه الاستقالة مرهونة في كل الأحوال بموافقة رئيس الجمهورية ذلك أن الفقرة السادسة من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تخول لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في قبول استقالة الحكومة أو رفض قبولها واللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني متبوعاً بتنظيم انتخابات تشريعية مسبقة في غضون ثلاثة أشهر، حيث جاء فيها ما يلي "... في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 147 أدناه... وبالعودة إلى مضمون المادة 147 المحال إليها نجدها تخوله الحل الاختياري للمجلس الشعبي الوطني حيث جاء في مضمونها أنه "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول"، وبالتالي سيكون لجوء رئيس الجمهورية إلى مقترح الحل في هذه الحالة أفضل مخرج بالنسبة إليه دفاعاً عن الحكومة التي اختارها لتنفيذ برنامجه، بمعنى أن رئيس الجمهورية بإمكانه حل المجلس الشعبي الوطني حفاظاً على الحكومة التي عينها، ذلك أن عدم ثقة المجلس التشريعي في سياسة الحكومة تفسر ضمناً عدم ثقته في برنامج الرئيس طالما أن الحكومة ما هي إلا أداة لتنفيذ برنامجه الانتخابي الذي نال ثقة الشعب بالتصويت.

¹ - دور ظريف، تأثير آلية التصويت بالثقة على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 04، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، 2019، ص ص 482-483.

خلاصة الفصل

لقد منح كل من المؤسس الدستوري والمشرع في الجزائر للبرلمان مجموعة من الوسائل الرقابية التي يراقب من خلالها عمل الحكومة، فمنها ما لا يرتب عنها أي أثر، ومنها ما هو مرتب لمسئوليتها فالنسبة للآليات الغير مرتبة لمسؤولية فتمثل في الأسئلة البرلمانية والتي تعتبر الآلية الأكثر توظيفا وذلك لسهولة إجراءاتها وبساطة شروطها، إلى جانب آلية الاستجواب، وآلية التحقيق البرلماني وهي آليات مخولة لكل غرفة من غرف البرلمان أما الوسائل المرتبة للمسؤولية الحكومة والتي تؤدي إلى إسقاطها فهي تتمثل في مناقشة مخطط عمل الحكومة إذ يكون مرتبا للمسؤولية السياسية للحكومة في حالة ما إذا رفض المجلس الشعبي الوطني برنامج الحكومة، إلى جانب هذا توجد آلية أخرى تتمثل في مناقشة بيان السياسة العامة والتي يكون بموجبها للمجلس الشعبي الوطني إمكانية إصدار لائحة أو إيداع ملتمس الرقابة أو رفض التصويت بالثقة في حالة تقديم طلب من الوزير الأول لذلك.

الخاتمة

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد اقر بمبدأ الفصل بين السلطات الذي اختلفت تطبيقاته في الدساتير الجزائرية المتعاقبة وصولا إلى آخر تعديل سنة 2020، حيث أكد على العلاقة القائمة بين الحكومة والبرلمان من خلال التعاون والتداخل بينهما خاصة في مجال التشريع ومراقبة تنفيذ المنظومة القانونية، بحيث يتجه المشرع الدستوري الى الحد من تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي للبرلمان وهذا ما يستشف بصورة واضحة في القانون الاستعجالي.

فقد سبق أن أقر المؤسس الدستوري بوجود علاقة متبادلة بين البرلمان والحكومة، غير أن هذه العلاقة لا تحتكم في وجودها إلى مبدأ التوازن، إذ تبين لنا من خلال النصوص والأحكام الدستورية ذات الصلة أن الدستور الجزائري الحالي يسرف في منح الامتيازات للحكومة بخصوص التدخل وضع التشريع، لدرجة يمكن معها القول أنه كادت أن تصبح الحكومة المحرك والمهندس الحقيقي لصناعة التشريع مع تحييد البرلمان في هذا المجال، رغم أنه من المفروض هو صاحب الاختصاص الفعلي بالتشريع، ومقابل هذا الدور الكبير للحكومة في المجال التشريعي المضاف إلى أدوارها الأخرى بصفته المكون الثاني للسلطة التنفيذية فإن حظوظ البرلمان تبقى قليلة في تفعيل المسؤولية السياسية للحكومة وذلك لاجتماع أسباب قانونية وسياسية.

ومن خلال دراستنا لموضوعنا العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري الجزائري توصلنا إلى النتائج التالية:

- على الرغم من أن جدول الأعمال يخص البرلمان الا أن الحكومة لها الأولوية في ترتيب هذا الجدول؛
- يعد التشريع اختصاص اصيل للبرلمان بموجب الدستور، الا أن الواقع قد افرز هيمنة الحكومة من خلال المبادرة بالتشريع؛
- تدارك المؤسس الدستوري لهيمنة الحكومة على المبادرة بالتشريع من خلال استحداث آلية القانون الاستعجالي؛
- مراقبة البرلمان لأعمال الحكومة عن طريق الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة، التي تتمثل في مناقشة مخطط عمل الحكومة وعرض بيان السياسة العامة والتي تصل الى حد استقالة الحكومة وفي مقابلها

الخاتمة

حل البرلمان، بالإضافة الى الآليات التي لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة والمتمثلة في الأسئلة البرلمانية والاستجواب التحقيق البرلماني والقانون التكميلي للميزانية؛

- مع إقرار دستور 1996 بتعديلاته آخرها تعديل 2020 للمسؤولية المباشرة للحكومة أمام البرلمان من خلال مناقشة مخطط عمل الحكومة وبيان السياسة العامة، وارتباط هذا الأخير بإيداع اللائحة أو ملتمس رقابة أو طلب التصويت بالثقة إلا تم وضع المؤسس الدستوري لجملة من الشروط وإجراءات جعلتها مقيدة وحدث من فعاليتها.

وبناء على ما تم استخلاصه نرى ان التعديل الدستوري لسنة 2020 لم يشهد تغييرات كبيرة عن التعديل الدستوري لسنة 2016 فيما يخص العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، ولذلك سنحاول تقديم جملة من الاقتراحات لمعالجة النقائص التي تشوب موضع الدراسة وإثراءه تتمثل فيما يلي:

- تسهيل إجراءات المبادرة بالقوانين للبرلمان والتقليل من القيود التي يخضع لها في هاته العملية؛
- باعتبار ان العلاقة القائمة بين الحكومة علاقة تعاون وتكامل، وجب على المؤسس الدستوري التقليل من هيمنة الحكومة في المجال التشريعي وإعطاء فرصة أكبر للبرلمان؛
- على البرلمان أن يكون أكثر فاعلية ونشاطا وحسا بالمسؤولية من حيث تقديره للمسائل الأكثر أهمية وضبط جدول أعماله دون تدخل الحكومة، واعتماده في التشريع على اقتراحات يمكن ان تعرض على الحكومة للإثراء وليس الاتكال الكلي على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة؛
- إعادة النظر في شروط شغل المقاعد البرلمانية خاصة ما تعلق منها بالكفاءة والمؤهل العلمي واشتراط مستوى معين للمشرع البرلماني وتدعيمه بهيئات استشارية دائمة بغية تفعيل دور البرلمان سواء التشريعي أو الرقابي؛
- تدعيم سلطات البرلمان بما يسمح له بالاستقلالية في تسيير شؤونه دون العودة الى الحكومة؛
- ضرورة إعادة النظر في العلاقة الدستورية بين الحكومة والبرلمان، بإقرار آليات تأثير قائمة على التوازن لا الهيمنة؛

الخاتمة

- بخصوص مراقبة المجلس لنشاط الحكومة ومع إقرار آليات لكن لا تعد تكون وسائل إعلامية أو استعلامية مثل الأسئلة بنوعيتها والاستماع إلى الوزراء داخل اللجان؛
- ضرورة إعطاء آليات الرقابة البرلمانية الغير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة فعالية أكثر من خلال توقيع الجزاء القانوني على التجاوزات.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: النصوص القانونية

1- الدساتير

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية، العدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادرة في 01 ماي 1989.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996.
- القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 25، الصادرة في 14 أبريل 2002.
- القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008.
- القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.
- المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

2- القوانين والأوامر

- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 30 مايو 1998.

- القانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01/98، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادرة في 26 جويلية 2011.

_ القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها، وكذلك العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 28 أوت 2016.

3- المراسيم

- المرسوم التنفيذي رقم 288/24 المؤرخ في 07 أوت 2024، المتضمن تكوين اللجان الإدارية العامة المتساوية الأعضاء المختصة بإزاء أسلاك موظفي المديرية العامة للأملاك العمومية الوطنية الثانية، الجريدة الرسمية، العدد، 59، الصادرة في 07 أوت 2024.

. المرسوم التنفيذي رقم 14/89 المؤرخ في 08 أوت 1989، المتضمن القانون الأساسي للنائب، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادرة في 8 أوت 1989.

4- أنظمة غرفتي البرلمان

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ 30 جويلية 2000، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة في 13 أوت 2000.

ثانيا: الكتب

- أحمد يوسف مدحت غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، مركز قومي للإصدارات القانونية، مصر، 2011.

قائمة المصادر والمراجع

- حسن مبروك، تحرير النصوص القانونية - القوانين، الأوامر، المراسيم والقرارات الإدارية، الطبعة 05، دار هومة، الجزائر، 2014.
- خالد خضر الخير، المبادئ العامة في علم المالية العامة والموازنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2014.
- خرفي هاشمي، تقنيات إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2011.
- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 04، الجزء 02، الجزائر، 2008.
- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2013.
- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- عبد القادر محمد القيسي، الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، الجزائر، 2016.
- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأته وتعريفه، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلط في النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2009.
- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- عصام علي الدبس، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014.
- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

قائمة المصادر والمراجع

- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- فايز مجد أبو شمالة، دور النظام الداخلي في العمل البرلماني، دار الخليج للنشر، 2019.
- فؤاد كمال، الأوضاع البرلمانية، مطبعة دار الكتب المصرية بالقاهرة، الطبعة الأولى، 1972.
- نعمان عطاء الله الهيبي، الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، دار رسلان، دمشق، سوريا، 2024.
- وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2008.
- ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، مصر، 2009.
- ثالثا: الرسائل الجامعية
- 1- أطروحات الدكتوراه
- الامين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، اطروحة لنيل الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1999.
- خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 01، 2011/2012.
- خير الدين بن سونة، عملية إعداد النص التشريعي في النظام القانوني الجزائري، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2019/2020.
- دليلة عياشي، الثنائية المجلسية في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، حالة المغرب، الجزائر، تونس، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، 2017/2018.

قائمة المصادر والمراجع

- رزيقة عباد، جمال بن سالم، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية وآثاره على مكانة السلطة التشريعية (دراسة في ظل التعديل الدستوري الجزائري)، اطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة علي لونيسسي البلدية 02، الجزائر، 2022/2021.

- سعاد عيادي، دور وزارة العلاقات مع البرلمان في توطيد وتنسيق العلاقة بين الحكومة والبرلمان في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر -باتنة 01، 2022/2021.

- نادية اتيا ادير، (استحواد السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في ظل دستور 1996)، اطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2023.

- نوال الدايم، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، اطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة ابي بكر بلقايد - تلمسان، 2017./2016.

2- مذكرات الماجستير

- إيمان الغربي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، 2010/2009.

- الهاشمي مولاي، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد - تلمسان، الجزائر، 2010/2009.

- دنيا بن سالم، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في ظل الدستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي المختار - عنابة، الجزائر، 2007/2006.

- عمار عباس، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الدستور الجزائري 1989، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، الجزائر، 1995.

- ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، الجزائر، 2004.

قائمة المصادر والمراجع

- محمد تشعبت، الاستجاب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2016.

3- مذكرات الماستر

- آسية سلايمي، أسماء أمنة دحو، عملية صنع التشريع في النظام القانوني الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة عين تموشنت، الجزائر، 2023/2022.

- حياة طفحي، واقع العمل التشريعي في ظل النظام السياسي الجزائري 2017/2012، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2018/2017.

- حياة نايلي، سمية رباب زبير، آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المدية، الجزائر، 2019/2018.

- شيماء فني، بثينة عكروت، علاقة الحكومة بالبرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، الجزائر، 2021.

- طاهر طواهرية، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في القانون الجزائري، مذكرة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد درارية أدرار، الجزائر، 2017/2016.

- عبد الله غناي، علي مقلي، الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد درارية أدرار، الجزائر، 2018/2017.

- فايزة زرور، سميرة فلاح، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الجزائر 2016/1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2016/2015.

- محمد بابا، أسامة زرواطي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدية، الجزائر، 2023 2022.

- مريم صادقي، الأسئلة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، 2017/2016.

قائمة المصادر والمراجع

- نصر الدين مبروك، سلطة المبادرة بالتشريع في القانون الجزائري، أطروحة مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر - سعيدة، الجزائر، 2019/2020.

- ياسمين شريف، العلاقة بين الحكومة والبرلمان في ظل التعديل الدستوري 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المدية، الجزائر، 2016/2017.

رابعاً: المقالات العلمية

- الأمين شريط، واقع وظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجزائر 01، العدد 03، 2003.

- العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والممارسة، مجلة ملتقى المؤسسات، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 03، الجزائر، 2006.

- ثاني بن علي بن سهلة، حمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد 05، العدد 08، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، الجزائر، 2013.

- حسين محمد سكر، التحقيق كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مجلة العلوم القانونية، المجلد 34، العدد 02، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، 2019.

- رزيقة عباد، جمال بن سالم، المبادرة بالقوانين بين التفوق الحكومي والتراجع البرلماني، (دراسة في ظل النظام الدستوري 2020)، دفاتر البحوث العلمية، المجلد 10، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لونيبي علي - البليدة 02، الجزائر، 2022.

- سمية لكحل، المبادرة بالقوانين في النظام السياسي الجزائري وفقا للتعديل الجديد 2016، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 02، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور - الجلفة، الجزائر، 2017.

- عائشة لزرق، العلاقة بين الحكومة والبرلمان في ظل التعديل الدستوري 2016، مجلة صوت العرب، المجلد 05، العدد 02، جامعة البليدة، الجزائر، 2018.

قائمة المصادر والمراجع

- عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري بين النصوص والتطبيق، مجلة القانون، العدد الأول، جامعة غليزان، الجزائر، 2009.
- فتاح شباح، آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة في ظل التعديل الدستوري الجزائري، مجلس أبحاث قانونية وسياسية، العدد 01، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2022.
- قدور ظريف، تأثير آلية التصويت بالثقة على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 04، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، 2019.
- محمد بن حيدة، نطاق تحريك آلية ملتصق الرقابة على ضوء التعديل الدستوري، مجلة القانون الدولي والتنمية، المجلد 09، العدد 02، كلية الحقوق، جامعة نور البشير بالبيض، الجزائر، 2021.
- محمد رحموني، عبد الهادي كحلاوي، مستجدات تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في الدستور الجزائري، مجلة القانون والتنمية المحلية، العدد 02، أدرار، الجزائر، 2020.

خامسا: المحاضرات

- سعيد دالي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الثانية ماستر، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المدية، الجزائر، 2023/2022.
- مأمون مؤذن، محاضرات مقياس الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ماستر السنة الثانية تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة طاهري محمد ببشار، الجزائر، 2019/2018.

فهرس المحتويات

البسمة

شكر وعرفان

اهداء

5-1 مقدمة

الفصل الأول: تدخل الحكومة في مجال العمل البرلماني في النظام الدستوري الجزائري

07 تمهيد

08 المبحث الأول: تدخل الحكومة في إعداد جدول الاعمال

09 المطلب الاول: إعداد جدول الأعمال

10 الفرع الأول: مرحلة تحضير مشروع القانون

13 الفرع الثاني: الانعكاسات الناجمة على أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال

15 المطلب الثاني: المبادرة بالتشريع الصادرة عن الحكومة

17 الفرع الاول: مرحلة اعداد مشروع القانون

21 الفرع الثاني: مرحلة عرض المشروع لاستشارة مجلس الدولة وموافقة مجلس الوزراء

24 المبحث الثاني: تدخل الحكومة في مجال النصوص التشريعية

25 المطلب الاول: التصويت على مشاريع القوانين

26 الفرع الاول: التصويت مع المناقشة العامة

28 الفرع الثاني: التصويت دون مناقشة

29 الفرع الثالث: التصويت مع المناقشة المحدودة

30	المطلب الثاني: المصادقة على مشاريع القوانين
32	الفرع الأول: حسب الإجراءات العادية
33	الفرع الثاني: حسب الإجراءات الإستثنائية
35	خلاصة الفصل الأول
	الفصل الثاني: تدخل البرلمان في الرقابة على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري
37	تمهيد
38	المبحث الأول: آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية
38	المطلب الأول: الأسئلة البرلمانية
39	الفرع الأول: أنواع الأسئلة البرلمانية
43	الفرع الثاني: إجراءات الأسئلة البرلمانية
45	الفرع الثالث: الآثار المترتبة على السؤال البرلماني
45	المطلب الثاني: الاستجواب البرلماني
45	الفرع الأول: شروط الاستجواب
47	الفرع الثاني: إجراءات الاستجواب
49	الفرع الثالث: الآثار المترتبة على الاستجواب
50	المطلب الثالث: لجان التحقيق البرلماني
50	الفرع الأول: شروط التحقيق البرلماني
52	الفرع الثاني: إجراءات التحقيق البرلماني

فهرس المحتويات

53	الفرع الثالث: آثار التحقيق البرلماني
54	المبحث الثاني: آليات الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية السياسية
55	المطلب الأول: مناقشة مخطط الحكومة
55	الفرع الأول: كيفية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة عند تقديم مخطط عمل الحكومة
59	الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن مناقشة عمل الحكومة
61	المطلب الثاني: المسؤولية المرتبة على مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة
62	الفرع الأول: إصدار لائحة
65	الفرع الثاني: ملتمس الرقابة
71	الفرع الثالث: طلب التصويت بالثقة
78	خلاصة الفصل الثاني
80	الخاتمة
84	قائمة المصادر و المراجع
93	فهرس المحتويات
96	ملخص

ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري الجزائري، من خلال تقييم مظاهر التعاون والتوازن بين السلطتين في المجالين التشريعي والرقابي، خاصة في ضوء تعديل الدستور لسنة 2020. اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي والاستقرائي لاستقراء النصوص الدستورية والتنظيمية ذات الصلة؛ وقد خلُصت النتائج إلى أن الحكومة تهيمن بشكل واضح على العمل التشريعي، خاصة من خلال التحكم في جدول أعمال البرلمان وتفضيل المشاريع الحكومية على المبادرات البرلمانية، مما يضعف الدور الفعلي للسلطة التشريعية. كما تبين أن الآليات الرقابية البرلمانية، رغم تنوعها، لا تحدث تأثيراً سياسياً إلا في حالات محدودة. وتكشف المذكرة عن ضعف استقلالية البرلمان في ظل تعزيز صلاحيات الحكومة.

الكلمات المفتاحية: الحكومة؛ البرلمان؛ العلاقة الوظيفية؛ الفصل بين السلطات؛ التعديل الدستوري 2020.

Abstract :

This study aims to analyze the functional relationship between the government and parliament in the Algerian constitutional system by evaluating the areas of cooperation and balance between both powers, particularly in light of the 2020 constitutional amendment. The methodology used includes descriptive, analytical, and inductive approaches through the examination of relevant constitutional and regulatory texts. The findings show a clear governmental dominance over legislative work, especially through its control of the parliamentary agenda and prioritization of governmental bills over parliamentary proposals, thereby weakening the effective role of the legislature. Furthermore, while various parliamentary oversight mechanisms exist, they only have political impact in limited circumstances. The study reveals a lack of parliamentary independence under the growing power of the executive branch.

Keywords : Government ; Parliament ; Separation of Powers ; Constitution Amendment 2020.