



جامعة العربي التبسي - تبسة - الجزائر
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر

تخصص: قانون إداري

بغنوان:

آليات العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة
التشريعية في ظل التعديل الدستوري 2016

إشراف الدكتورة:

نورة موسى

إعداد الطالب:

عبد الله عثمانية

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العملية	الصفة في البحث
- إلياس خير الدين	أستاذ محاضر - ب -	رئيسا
- نورة موسى	أستاذ محاضر - أ -	مشرفا ومقررا
- نوال نويوة	أستاذ مساعد - أ -	ممتحنا

السنة الجامعية: 2017 / 2018



جامعة العربي التبسي - تبسة - الجزائر
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر

تخصص: قانون إداري

بغنوان:

آليات العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة
التشريعية في ظل التعديل الدستوري 2016

إشراف الدكتورة:

نورة موسى

إعداد الطالب:

عبد الله عثمانية

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العملية	الصفة في البحث
- إلياس خير الدين	أستاذ محاضر - ب -	رئيسا
- نورة موسى	أستاذ محاضر - أ -	مشرفا ومقررا
- نوال نويوة	أستاذ مساعد - أ -	ممتحنا

السنة الجامعية: 2017 / 2018

الكلية لا تتحمل أي مسؤولية على
ما يرد في هذه المذكرة من آراء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

" الله نور السموات والأرض مثل نوره كمشكاة فيها مصباح المصباح في

زجاجة الزجاج كأنها كوكب دري يوقد من شجرة مباركة زيتونة لا شرقية ولا

غربية يكاد زيتها يضيء ولو لم تمسسه نار نور على نور يهدي الله لنوره

من يشاء ويضرب الله الأمثال للناس والله بكل شيء عليم "

"صدق الله العظيم"

«سورة النور *35* »

الشكر والعرفان:

نحمد الله حمدا كثيرا مباركا فيه كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه، أن منى علي لإتمام هذا العمل والصلاة والسلام على المبعوث رحمة للعالمين . وفي هذا المقام أتقدم بأرقى عبارات الشكر وعظيم التقدير والاحترام إلى "الدكتورة موسى نورمة" التي أمدتني بتوجيهاتها القيمة ولم تبخل علي بمعلوماتها التي ساهمت في إثراء هذا البحث .

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر لكل أعضاء اللجنة وإلى كل من قدم لي يد العون من قريب أو بعيد مراجين من المولى عز وجل أن يجعل ثمرة جهدي بعمل نافعا لغيرنا .

الإهداء

سنة الله في خلقه أن جعل الإنسان عوناً وقوة فإلّا طاقة لعبد مهما كانت
قوته أن يكمل مشوار حياته دون سند، وكان
العزير القدير خير سند ومعين الذي أحاطنا برعايته وتوفيقه نهدي ثمرة مجشي إلى:
الوالدين الكرمين بآرك الله في عمرنا
إلى الزوجة الكريمة وإلى إبنى إبراهيم وحذيفة
إلى الإخوة كل باسمه
إلى الأهل
إلى الأصدقاء وإلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل من قريب أو من بعيد
والله ولي التوفيق

قائمة المختصرات

1-ص: صفحة.

2- ط: الطبعة.

3- د. ط: دون طبعة.

4- ج. ر: الجريدة الرسمية.

مقدمة

مقدمة:

إن العلاقة القائمة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية علاقة قائمة سواء في مجال التعاون الوظيفي أو الرقابة المتبادلة، وقد كفلت منذ أول دستور جزائري سنة 1963 إلى دستور 1976 ودستور 1989 إلى دستور 1996 المعدل سنة 2008 وصولاً إلى التعديل الدستوري الأخير مارس 2016.

ولكنها في مجملها كرست سلطات واسعة للسلطة التنفيذية في كثير من المجالات، تمكن رئيس الجمهورية من فرض هيمنته على البرلمان.

ففي دستور 1963 أُنِج النظام صوب وحدة السلطة التنفيذية ومركزيتها، حيث يتولى رئيس الجمهورية الجانب الفعلي من السلطة التنفيذية وهو الذي يرسم ويحدد وينسق السياسة الداخلية والخارجية وله الحق في المبادرة في تقديم القوانين كما له الحق أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني، التفويض له حق تدابير ذات صيغة قانونية.

وجاء دستور 1976 ليضمن نفس الصلاحيات لرئيس الجمهورية، ثم جاء دستور 1989 ولأول مرة يكرس التعددية الحسبية معتمداً في ذلك مبدأ الفصل بين السلطات الذي يتسم بالمرونة في التعامل بين السلطتين في المجال التشريعي، وهو توجه دستوري يوصف بأنه نظام مختلط من النظام الرئاسي والبرلماني.

كما جاء دستور 1996 مكرساً الجمع بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني، ثم إن المؤسس الدستوري الجزائري يؤكد تبنيه للمعارضة البرلمانية لدستور 2008 وهو ما كرسه صراحة التعديل الدستوري لسنة 2016 في مادته 114.

وبما أن العلاقة القائمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية خاصة في مجال التعاون والرقابة المتبادلة يعد من المواضيع الحساسة والهامة جداً، ويعد من المواضيع القديمة المتجدد فقد جاء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ليشمل بعض التعديلات والإضافات وهو ما أكده القانون العضوي 12/16 المؤرخ في 25 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة.

على ضوء المعطيات السابقة فقد أوجد المشرع آليات عمل وآليات رقابة بين السلطتين ومنه تظهر أهمية هذا البحث.

أ- أهمية الموضوع:

تحديد الآليات التي تسمح فيها للسلطة التنفيذية بالمساهمة في الجانب التشريعي بعد تعديل 2016.

إبراز المهام المنوطة بكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية باعتبارهما الركيزتين الأساسيتين على أي نظام سياسي.

مبدأ التوازن الحاصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016، بالاعتماد على القانون العضوي 12/16 السابق الذكر.

ب- أسباب اختيار الموضوع: تنقسم إلى أسباب موضوعية وأخرى ذاتية.

الأسباب الموضوعية:

معرفة الآليات التي تتدخل بها السلطة التنفيذية في المجال التشريعي الممنوح للسلطة التشريعية أصلاً.

مدى تأثير أداء البرلمان سواء في مجال التشريع والرقابة وكذا إيضاح التداخل الحاصل بين هاتين المؤسستين.

الأسباب الذاتية:

اهتمامي الشديد في مقياس المؤسسات الدستورية ومدى استيعابي له وخاصة على يد الدكتورة موسى نورة.

معرفة مدى تأثير الآليات سواء على مجال التعاون أو الرقابة في كلتا السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ج- الإشكالية:

بما أن المؤسس الدستوري منح للسلطتين التشريعية والتنفيذية آليات عمل وآليات رقابة فمن هذا المنطلق نطرح الإشكالية التالية:

- ما مدى فعالية هذه الآليات على العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري 2016؟

- وما هو مستوى التعاون القائم بين السلطتين في المجال التشريعي وما هي درجة الفصل بينهما؟ أهو فصل متوازن ومرن أم فصل قائم على هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية؟

د- المنهج المتبع لمعالجة الموضوع:

تم الاعتماد على إعداد لهذا البحث على منهجين أساسيين:

- المنهج الوصفي والمنهج التحليلي لتفسير وتحليل المواد الدستورية والقانونية بشكل دقيق من خلال استخدام المواد الدستورية والقانونية المتعلقة بتطبيق هذه العلاقة في النظام الدستوري الجزائري حسب خطة نضعها في فصلين:

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

المبحث الأول: المشاركة في الاختصاص التشريعي.

المبحث الثاني: مساهمة الحكومة في الإجراءات التشريعية.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

المبحث الأول: آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة.

المبحث الثاني: آليات رقابة الحكومة على البرلمان.

الفصل الأول: آليات التعاون بين
السلطة التنفيذية والسلطة
التشريعية.

المبحث الأول: المشاركة في
الإختصاص التشريعي.

المبحث الثاني: مساهمة الحكومة
في الإجراءات التشريعية.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

تعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة. ذلك أنّها تعدّ الإطار العام للتعبير عن الإرادة الشعبية، واكتساب البرلمان في العالم لهذه الوظيفة الهامة كان وليد تطوّرات تاريخية أمكنها من أن تصبح المشرع باسم الشعب.

لكن ونظرا للأسباب المتعددة لم يصل البرلمان إلى درجة معتبرة من النضج تمكّنه من ممارسة سلطاته كاملة في المجال التشريعي، ممّا يعكس الموقف الضعيف للبرلمان في علاقته الوظيفية مع السلطة التنفيذية ما ينبئ بشكل علني عن الأزمة التي يعاني منها. ما دفعنا إلى التساؤل حول مدى تدخّل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي هل يقتصر تدخّلها في الحالات العادية وتظهر بمظهر المكملّ لدور البرلمان وكبديل عنه أحيانا أخرى، أم يمتدّ تدخّلها في الحالات غير العادية خاصة إذا كانت البلاد مهددة بمشاكل وأزمات تستعصي على البرلمان إيجاد موقف أو حلّ مناسب لها.

سنحاول في هذا الفصل أن نسلط الضوء عن التدخّل المباشر للسلطة التنفيذية في العمل التشريعي كعامل لإضعاف دور البرلمان (المشاركة في الاختصاص التشريعي) (المبحث الأول). ثم عن امتداد وتوسّع مشاركة هذه الأخيرة في العمل التشريعي (مساهمة الحكومة في العمل التشريعي) (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المشاركة في الإختصاص التشريعي.

أقرّ المؤسس الدستوري صراحة سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه¹، إلا أن هذا لا يعني الحرية المطلقة والاحتفاظ كلية بالمجال التشريعي، بل من ناحية الممارسة العملية قد فسح المجال للتدخل المباشر للسلطة التنفيذية مما أدى إلى تضاعل الدور التشريعي للبرلمان.

وضمن هذا السياق فقد تعاضم تدخلها بكثرة في تنظيم المبادرات القانونية (المطلب الأول) كما أنها حُضيت من قبل المشرع² وليس المؤسس الدستوري هذه المرة، بمساهمتها في سير الإجراءات التشريعية (المطلب الثاني)، خلال تخويله سلطات في إدارة الإجراءات اللاحقة على المصادقة على القوانين من طرف البرلمان وعلى الصعيد الخارجي من خلال تقرير السياسة الخارجية وتوجيهها وإبرام المعاهدات الدولية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: المبادرة بالتشريع.

يعدّ حقّ المبادرة والاقتراح بالقوانين أول إجراء من الإجراءات التشريعية في بناء صرح أيّ قانون حيث يستهدف وضع الأسس الأولى للتشريع بشرط أن يكون هذا الموضوع من المسائل التي يعالجها القانون وفقا لدستور الدولة، أي التقيّد بالحدود الدستورية التي تبيّن نطاق القانون.

كما يشترط أن يتقدّم به كل من أنيط به الدستور هذه المهمة، أي التقيّد بالحدود الدستورية التي تبيّن المبادرة الحكومية والاقتراح البرلماني.

¹ تنص المادة 112 من التعديل الدستوري 2016 المؤرخ في 06 مارس 2016 ج ر 14 ل 07 مارس 2016: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

² أنظر القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 غشت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

قد اختلف الفقه بشأن مزايا وعيوب كل مبادرة صادرة من الجهتين إلى غاية الإتفاق على أن المبادرات القانونية ضرورة لا غنى عنها ولتفادي عيوب أفراد الحكومة أو البرلمان بهذا الحق.

كما أنه يعد في الواقع هو إحدى الضرورات التي تستلزم طبائع الأمور ولذلك فقد مكّنت بذوره في الدساتير التي تبنت نظام الاقتراح المنفرد فقد كان ينصّ في صلب الدستور على حقّ البرلمان والحكومة في لفت نظر السلطة التي تملك حقّ الاقتراح إلى بعض الأمور الهامة، فقد نص الدستور الجزائري على اشتراك السلطتين التنفيذية والتشريعية فيما يخص المبادرة بالقوانين، على أن السيطرة باتت واضحة للسلطة التنفيذية التي تفوّقت تدريجيًا "نصا وواقعا".¹

على مجال المبادرة، لدرجة أنّ التفوق باتت تبرره وتفرضه عدة عوامل كجدية الأفكار المقدمة منها وعمق الدراسة وحسن الصياغة في المبادرات المقدّمة منها مع السياسية العامة للدولة وانسجامها مع الحدود المرسومة للإمكانيات المالية المتاحة لها.²

الفرع الأول: الاشتراك في المبادرة مع البرلمان.

بالرغم من أن كل نص تشريعي مهما اختلفت درجته في الهرم القانوني إنّما يأتي بمبادرة من قبل صاحب الاختصاص، إلّا أنّ الفقه الدستوري حصر مصطلح المبادرة بالتشريع في المرحلة الأولى من مراحل عملية التشريع التي هي عملية معقّدة من حيث إجراءاتها، ولهذا يقتضي البحث عن مسألة الشراكة في المبادرة مع البرلمان ومن ذلك حدّد الجهتين اللتين تبادران بمشروع أو اقتراح قانون.

¹ نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب العدد 04، 2004، ص 02.

² نصر الدين معمري، المرجع نفسه، ص 02.

الفرع الثاني: المبادرة الحكومية.

إنّ الاتجاه السائد في الدساتير الجزائرية يقضي إلى أن المبادرة بمشاريع القوانين تعود إلى الحكومة حيث أنّه في حكم دستور 1963 و 1976 كان رئيس الجمهورية المصدر الأساسي لهذه المبادرة، لأنّ النظام السياسي قائم على مبدأ وحدة السلطة، لكن لا يبدو أنّ هناك سببا يمنع من أن تخولّ المبادرة بمشاريع القوانين للوزير الأول¹ نتيجة الأخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في ظلّ دستور 1989 المعدل بدستورين 1996 و 2008 وأخيرا تعديل 2016 أين يظلّ رئيس الجمهورية الراعي الرسمي لمشروع القانون.

قيود موضوعية مهمّة تحدّ منها باستثناء تلك القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها دون عناء، حيث نسجّل أن مشروع القانون يمرّ بمجموعة من مراحل تحضيرية قبل أن يصبح جاهز للإيداع أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني. حيث في البداية تتولّى الوزارة المعنية أو اللجنة الفنية الوزارية أمر إعداد المشروع ثم تقوم بإرساله بعد ذلك إلى الأمانة العامة للحكومة التي تقوم بدراسته حتى تضمن تناسقه مع الإطار القانوني المعمول به، ويتمّ إطلاع الجهة صاحبة المبادرة بالملاحظات والاقتراحات إن وجدت. وبعد ذلك يتمّ توزيعه على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء رأيها من حيث الشكل والموضوع.

بعد الاتفاق بشأن الصياغة والمحتوى في اجتماعات تنسيقية لكل الأطراف المعنية مباشرة بالنص على مستوى الأمانة العامة للحكومة، وقبل أن يعرض على مجلس الوزراء للمداولة واتخاذ القرار بإيداعه، يبدي مجلس الدولة رأيه بشأنه² طبقا للمادة 3/119.

في نهاية المطاف يتولّى الوزير الأول مهمّة إيداع مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويتلقّى مجلس الأمة نسخة من مشروع القانون المودع للإطلاع عليه مراعاة لنظم المجلسين.³ وبهذا لا يملك مكتب المجلس الشعبي الوطني إمكانية تقييم

¹ انظر المادة 139 من التعديل الدستوري 2016.

² Voir le commentaire : Ben Abbou-Kirane Fatiha, Droit Parlementaire Algérien, Tome 2, OPU, 2009, P18 -19.

³ مقارنة مع الدستور الفرنسي من المادة 2/39 للحكومة حرية الحركة في الاختيار بخصوص إيداع مشاريعها لدى مكتب الجمعية الوطنية أو مكتب مجلس الشيوخ.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

قابلية نص مشروع القانون للعرض للمناقشة والتصويت حيث تحضى بالموافقة التلقائية¹ باستثناء ما تعلق بالشروط الشكلية الواردة في المادة 19 من القانون العضوي رقم 12/16 الصادر في 25 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة التي تنص "علاوة على الشروط المنصوص عليها في المادتين 136 و137 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يرفق كل مشروع أو إقتراح قانون يعرض أسباب وبحررنصه في شكل مواد".

إن إعطاء الطابع القانوني للمبادرة التشريعية يجعل من تستفيد من امتيازات يرجح كفتها ويدعم حضورها في المجال التشريعي:

(1) أولوية مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة في حالة الاستعجال ذلك أنّ الاستعجال يعتبر أمر واقع وحل للخلافات خاصة من شأنه منع النواب من التباطؤ في النظر في المشروعات التي تقدمها الحكومة إذا كانت هذه الأخيرة في الغالب لا تتمتع بالأغلبية داخل البرلمان أو أنّ هذا الأخير مشكل من اتجاهات حزبية سياسية غير متجانسة فالمادة 1/16 من القانون رقم 12/16 تنص: "يمكن الحكومة حين إيداع مشروع قانون، أن تلجّ على إستعجاليته". الجارية ينظر من هذه المادة أنّ الحكومة تمارس سياسة "القفز العالي" على جميع المبادرات البرلمانية استنادا إلى مبرر الاستعجال الذي يمنح لمشاريعها ضمان التسجيل الآلي و الآني في جدول أعمال الدورة ، والأكثر من ذلك أن تطلب أولوية مشروع القانون والتصريح في نفس الوقت بإستعجاليته مما سيؤثر لا محالة على أداء النواب في مناقشة المشروع الإستعجالي وتقديم التعديلات اللازمة عليها.²

وكتطبيق لهذا الإجراء تمّ تسجيل في جدول أعمال دورة الخريف 2014 أربعة عشر نصاً قانونيا من بينها نص قانوني يتخذ طابع الاستعجال والمتمثل في مشروع قانون يعدل القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2012 والمتعلق بالمياه (مستعجل).

¹ أحمد وافي ويوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي في دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1992، ص 279.

² نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 35.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

كذلك في دورة الربيع 2014 تضمنت نصين سجّلت بصيغة الاستعجال ويتعلّق الأمر بمشروع قانون عضوي يعدّل ويتمّ الأمر رقم 07/97 والمتضمن القانون العضوي المتعلّق بقانون الانتخابات، ومشروع قانون عضوي يتضمّن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس المجلس الشعبية البلدية والولاية المنبثقة عن انتخابات 10 أكتوبر 2002 والانتخابات الجزئية ليوم 24 نوفمبر 2005.

(2) أتاح القانون العضوي 12/16، للحكومة امتياز بقاءها عن قرب "كمراقب" لضرورة العمل التشريعي بما يخدم سياستها العامة وذلك حينما سمح لأعضاء الحكومة أو ممثلها حضور أشغال اللجان الدائمة¹ وحسب ما نصّت عليه المادة 1/26 و2 من القانون العضوي رقم 12/16 أنّ هذا الحضور يتم بناء على طلب من اللجان الدائمة وإذا تعذّر ولم تبادر هذه الأخيرة بالدعوة إلى الحضور، تكون فرصة للحكومة من أجل شرح وجهات النظر حول المشروع المقدم من طرفها والدفاع عن الأفكار التي يتضمّنها وتحضير نفسها للرد على كلّ التساؤلات والإشكالات التي يثيرها أعضاء اللجان الدائم².

إنّ كان الحضور ضروري ليس فقط من أجل شرح ودراسة المبادرة فحسب بل خشية أن تمسّ مشاريعها تعديلات جوهرية أو تعمد وجود معارضة من طرف أعضاء البرلمان لهذا فإن القانون العضوي رقم 12/16 أعطى للحكومة إعمال سلطة السحب حسب نص المادة 21 التي تنص: "مراعاة أحكام الفقرة 8 من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يمكن الحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني".³

حيث الواقع العملي وفي ظلّ حصيلة الفترة التشريعية السادسة (2012/2017)،⁴ وفي إطار مسار دراسة النصوص القانونية المسجّلة خلال دورات الانعقاد العادية لم تبادر الحكومة بسحب أيّ نص قانوني مودع لدى المجلس الشعبي الوطني، وممّا لا شكّ في

¹ أنظر المادة 26 فقرة 1 و2 من القانون العضوي 16-12.

² نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 2.

³ أنظر المادة 23 من القانون العضوي 16-12.

⁴ حصيلة الفترة التشريعية السادسة (2012/2017).

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

أنّ هذه الإمكانية تسمح للحكومة بالمحافظة على النصّ الذي قدّمته، وفي حالة ما إذا رتّب لمشروعها سحب، لا يوجد ما يمنعها من التمسك برأيها اتجاه المشروع، فتعمد مع رئيس الجمهورية إلى إصدار ذات المشروع المسحوب بموجب أمر، أو تستطيع طلب إدراجه في جدول أعمال الجلسات إذا لم تعدّ اللجنة المختصة تقريرها في الأجل المحددّ قانونا بشهرين حسبما جاءت به المادة 25 من القانون العضوي رقم 12/16.¹

المطلب الثاني: المبادرة البرلمانية.

إنّ النظام السياسي الجزائري الذي له جذوره متصلة في الأعماق من حيث الارتكاز على مبدأ السيادة الوطنية أي تمثيل الأمة من قبل السلطتين، إرتأى أن لا تحرم أيّ من السلطتين من حقّ المبادرة بالتشريع فالتطور الدستوري الجزائري مكّن نواب المجلس الشعبي الوطني في المبادرة باقتراح القوانين فبعد أن كانت تلك المبادرة فردية في ظلّ دستور 1963 من خلال المادة 1/36: "الرئيس الجمهورية وللنواب حقّ المبادرة بتقديم القوانين".² إلاّ أنّه بالرجوع إلى دساتيرنا اللاحقة حيث اشترطت التقيد بالانصاب القانوني وبالتالي التأكيد على المبادرة الجماعية، حيث حدّد نصابه بعشرين نائبا (20) وهذا طبقا للمادة 02/136 من التعديل الدستوري لسنة 2016³ بنصها: "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه.

وهنا نلاحظ إشتراك الغرفة الثانية.

¹ أنظر المادة 25 من القانون العضوي 12/16.

² المادة 36 فقرة 01 من دستور 1963 الصادر في 10 سبتمبر 1963 ج.ر. عدد 64 المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

³ أنظر المادة 136 فقرة 2 من التعديل الدستوري 2016.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

والإقتراحات المقدمة من طرف عشرين (20) نائبا تعرف ضعفا ملحوظا ويعود ذلك للأسباب متعدّدة ومتنوّعة منها ما يتصلّ بالقيود الشكلية والموضوعية التي فرضتها النصوص القانونية لممارسة هذا الحق.

القيود الشكلية:

وتتمثّل هذه القيود في ما يلي:

القيود الأول:

قيد العدد الواجب توفّره لقبول اقتراح قانون من طرف النواب، ويعدّ قيد دستوري وقانوني في نفس الوقت حيث نصّت عليه في المادة 2/136 السابق ذكرها والمادة 70 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تنص: "لا تقبل اقتراحات القوانين إلاّ إذا كانت معلّلة وموقع عليها من قبل عشرين (20) نائبا".

وموجودا أيضا في المادة 22 من القانون العضو 12/16 التي تنص: "يجب أن يكون اقتراح قانون موقعا عليه من قبل عشرين (20) نائبا...".¹

القيود الثاني:

قيد صياغة المبادرة التشريعية وتسبيها، هو شرط يمسّ كلّ مبادرة حكومية كانت أو برلمانية وفقا لما نصّت عليه المادة 19 من القانون العضوي 12/16: "يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولا أن يرفق بعرض الأسباب، وأن يحرّر نصّه في شكل مواد".²

القيود الثالث:

مفاده أنّ مكتب المجلس الشعبي الوطني بمثابة هيئة مراقبة مدى احترام وخضوع اقتراحات النواب والأعضاء للإجراءات والشكليات المنصوص عليها دستوريا وقانونيا

¹ أنظر المادة 22 من القانون العضوي 12/16.

² أنظر المادة 19 من القانون العضوي 12-16.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

ونظاما، فهو بوسعه إصدار قرار الفصل في قبول اقتراحات القوانين، وترجّح له صلاحية رفضها، بحيث تصبح كأن لم تودع أصلا،¹ مثلا التأكد من عدم إعادة إدراج اقتراح قانون تمّ رفض مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تمّ سحبه وهذا طبقا للمادة 23 من القانون العضوي 12/16 التي تنص: "لا يقبل أيّ مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير موضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تمّ سحبه أو رفضه منذ اثني عشر (12) شهرا".²

القيود الرابع:

طبقا لما جاء في نص المادة 24 من القانون العضوي 12/16 على أنه في حالة قبول اقتراح القانون يتم إبلاغ الحكومة به فوراً من أجل إبداء الرأي فيه وذلك خلال أجل لا يتجاوز شهرين، وإذا لم ترد الحكومة على الاقتراح خلال هذه المدة يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني إحالة الاقتراح على اللجنة المختصة³، ويمكن لثلاثي أصحاب الاقتراح سحبه في أي وقت قبل التصويت على النص بكامله، ويترتب على هذا الإجراء إعلام مجلس الأمة و الحكومة به، ويترتب على سحب الاقتراحات من اصحابها عدم إسناد النص إلى اللجنة المختصة و بالتالي لا يكون ضمن جدول الأعمال إلا إذا قررت اللجنة المختصة التكفل به.

القيود الموضوعية:

وتتمثل هذه القيود فيما يلي:

القيود المتعلقة في عدم قبول اقتراح أيّ قانون يكون خارج المجالات المحدد للقانون:

في حقيقة الأمر أنه لا يكفي أن تجتاز اقتراحات القوانين القيود الشكلية بل تبقى رهينة التقيد بالشروط الأخرى وهي تتصل بالموضوع، وأول قيد هو خضوع للمبدأ العام

¹ نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 24.

² أنظر نفس الأمر وارد في الفقرة الثانية من المادة 70 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

³ أنظر المادة 03/25 من القانون العضوي رقم 12/16.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

وهو مجال القانون مبيّن حصرا في مواد الدستور¹، غير أنّه في حالة ما إذا حدث العكس أمكن للحكومة أن تدفع بعدم قبول الاقتراحات التي يتقدّم بها البرلمان الخارجة عن المجالات المخصّصة له للتشريع فيها، وذلك بالاعتراض أو اللجوء إلى إخطار المجلس الدستوري الذي له كامل الحرّية في النظر مدى دستورية القوانين.

القيد المتعلّق في عدم قبول اقتراح أي قانون يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو الزيادة النفقات العمومية:

حيث تنص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "لا يقبل أي اقتراح قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلاّ إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقلّ المبالغ المقترح إنفاقها". إنّ منع البرلمان واستبعاد المقترحات البرلمانية المبادرة في المجال المالي معناه حصر هذا الاختصاص في الحكومة وجعله حكرا عليها فهي وحدها التي تقدم مشروع قانون المالية وأيّ اقتراح من قبل النواب ومهما كان موضوعه يجب أن لا يكون له تأثير على قانون المالية بتخفيض الموارد العمومية أو الزيادة في النفقات العمومية.

الفرع الأول: احتكار الحكومة المبادرة التشريعية في المجال المالي.

من المعروف أنّ التشريع في الجوانب المالية ظلّ رهينة الصراعات التاريخية بين الملوك الذين كانوا يحتكرون هذا الاختصاص، وبين ممثلي الشعب لا سيما بريطانيا، حيث انتقلت السلطة المالية هذه إلى البرلمانات²، إذ أصبحت هذه الأخيرة صاحبة الاختصاص المالي لسلطات الحكومات في هذا المجال³ لكن سرعان ما استرجعت

¹ أنظر المواد 139 و140 من التعديل الدستوري 2016.

² بوالشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتورا، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 1984، ص 223.

³ نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 26.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

الحكومات حق المبادرة في المجال المالي، وباتت تتفرد به في كثير من الأنظمة وذلك كنتيجة حتمية لاختلال التوازن بالنسبة لتوزيع الاختصاص بين مجال القانون ومجال التنظيم، ليصبح ميدان السلطة التنظيمية هو الأصل وميدان التشريع هو الاستثناء، أدى الأمر إلى وضع قيود أمام المبادرة البرلمانية بصفة عامة وعلى المبادرة في المجال المالي بصفة خاصة.¹ والوضع في الجزائر وتحديدا في التعديل الدستوري لسنة 2016، لم يشدّ على القاعدة التي ذكرت سابقا ، فالحكومة أصبحت تحتكر المجال المالي ويظهر ذلك من خلال بسط نفوذها على إعداد مشروع قانون المالية على دوائرها الوزارية دون أن يشاركها في ذلك البرلمان، بحكم أنّها قادرة على الإحاطة الشاملة بمعطيات الميزانية وقدرتها الكافية على امتلاكها لأجهزة وخبراء و مستشارين ومحاسبين . وتبدأ عملية تقدير النفقات والإيرادات من مستوى قاعدي إلى مستوى وزاري " وزارة المالية " حيث تقوم هذه الأخيرة بدراسة الموازنة المرفوعة إليها للتأكد من صحّة التقديرات وسلامة الأسس التي بنيت عليها وعدم المغالاة أو الإنقاص في عناصر الإنفاق أو الإيرادات المقترحة ليتمّ عرضها مباشرة أمام مجلس الوزراء.

وباستقراء المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نجدها ظاهريا تسمح للنواب باقتراح قوانين تتعلق بالجانب المالي، لكن في حقيقة الأمر لا يوجد اقتراح قوانين المالية، لأنّ النائب مجبر على البحث عن تدابير إضافية ترفع من مداخيل الدولة أو ترفع مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة إنفاقها، فإنّ أيّ مبادرة برلمانية في المجال المالي - على نقيض أحكام المادة الدستورية - تعدّ قانونا لاغية أي غير مؤسسة على قرينة مالية من أجل مواصلة تبيان أبعاد هذا المبدأ،

¹ لقد فرضت بعض الدساتير الجزائرية على الاقتراح البرلماني في المجال المالي قيودا كما تنص عليه المادة 149 من دستور 1976 والمادة 114 من دستور 1989 أما بالنسبة للدستور 1963 لا نعثر على ما ما يؤكد أنّ المشرع قد أخذ بالقاعدة الحديثة التي تضرب قيودا على البرلمان ومن ثمّ فالقترح البرلماني في المجال المالي غير مشروط ، إلا أنّ هذا لا يعطي حرية للمؤسسة التشريعية في الإقتراح المالي، فهذه المؤسسة تفتقر للأجهزة القادرة على إدارة هذا المجال الهام و المحرك للدولة ، ممّا سمح للسلطة التنفيذية باعتبارها المسير للجهاز الإداري أن أصبحت مسؤولة على المجال المالي، انظر عبد الله بوقفة، علاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية في دستور 1963، أطروحة ماجستير، جامعة الجزائر ، معهد العلوم الإدارية ، 1997، ص98.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

فإنّه يستحسن أن نرجع إلى ما هو جاري به والقصد بذلك، أنّ المجال المالي من حيث المضمون أصبح حكرا على الحكومة.

ونظرا لخصوصية قانون المالية إلا أنّ دور البرلمان فيه يبقى ضعيفا حتى بعد الإعداد ويعود للأسباب التالية:

- دراسة مشروع قانون المالية تتم برعاية الحكومة التي تتواجد في كلّ الإجراءات التشريعية المتخذة على مستوى البرلمان، التي تبدأ بإيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يحيله على لجنة المالية والميزانية التي تتكون من ثلاثين إلى خمسين عضوا على الأكثر، وبهذا يحدّد في أول اجتماع اللجنة جدول أعمالها، وكذا منهجية الدراسة والاستماع.

تعقد لجنة المالية والميزانية لغرض دراسة مشروع قانون المالية في جلسات عادة ما تكون لعرض مشروع القانون، كما يمكن الاستماع إلى عضو "وزير المالية" بحضور ممثل الحكومة من أعضاء الحكومة ومختصين وذوي خبرة في أداء مهامها¹.

وتتوّج أعمال هذه اللجنة بتقديم تقرير إلى المجلس الشعبي الوطني من طرف مقرر اللجنة أو من ينوبه لتبدأ بعدها جلسات المناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني و تنطلق الأشغال عادة بعرض ممثل الحكومة "وزير المالية" المحاور والخطوط العريضة للمشروع، يتبع بعد ذلك بتقديم تقرير لجنة المالية والميزانية ثم بتدخل أعضاء المجلس بحسب ترتيب تسجيلهم² ليقدموا آرائهم وملاحظاتهم وكذا تعديلاتهم إن وجدت ليأتي ردّ الحكومة عنها.

- تعدّ مرحلة التصويت والمصادقة على مشروع قانون المالية التأشيرة أو الرخصة التي يمنح من خلالها للحكومة تنفيذ بنودها و أحكامها³، فقد تولّى المشرع تقييد البرلمان بمهلة

¹ أنظر المادة 52 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المعدل بالمادة 43 من النظام الداخلي لنفس المجلس سنة 2000.

² أنظر المادة 33 من القانون العضوي رقم 12/16.

³ نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 29.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

زمنية للمصادقة على مشروع قانون المالية ، حيث ضبطها بمدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما تسري من تاريخ إيداعه، والمادة 9/138 كانت صريحة في ذلك بنصها: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة...". وتأكيد للطابع الخاص للتصويت على قانون المالية، فقد تولى القانون العضوي رقم 12/16 تفصيلا هذه المهلة الزمنية طبقا للمادة 44 منه، مانحا مدة سبعة وأربعون (47) يوما للمجلس الشعبي الوطني، ومدة عشرون (20) يوما لمجلس الأمة.¹

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

وعلى هذا الأساس، حتى وإن حددت المادة 4/44 من القانون العضوي رقم 12/16 أجل ثمانية (8) أيام للبت في الخلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء حول قانون المالية، إلا أن الخلاف لن يكون له أي معنى، ومجلس الأمة لن يحاول الاعتراض على قانون المالية طالما أنه يعلم جيدا أن هذا القانون سيصدره رئيس الجمهورية بأمر بعد مرور خمسة وسبعون (75) يوما.

ووفقا للنصوص الدستورية والقانونية، على الرغم من سيطرة البرلمان باعتباره السلطة المختصة في المصادقة على مشروع قانون المالية، إلا أنه يبقى دوره ضعيفا جدا في المجال المالي لكون أن الأغلبية البرلمانية تعتبر حاجزا يمنع معارضة مشروع قانون المالية، حيث أغلب النواب يخضعون لتوجهات حزب الأغلبية وتعليماته، ويلتزمون بموافقة إزاء المسائل العامة المطروحة للمناقشة، وبذلك تصبح حرية هؤلاء النواب مقيدة فيما يبذونه من آراء وملاحظات أو يتقدمون به من طلبات واقتراحات، فلا يستطيعون الخروج عن المواقف والتعليمات المحددة سلفا، مما يؤدي إلى الحد من دور البرلمان ذاته بتحويل أعضائه من ممثلين لأحزابهم السياسية. ونظرا لعدم كفاية النصوص القانونية

¹ أنظر المادة 44 من القانون العضوي 16-12.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

المتعلقة بممارسة الوظيفة المالية كان لا بدّ من تبيان كيفية ممارستها، كأساس لوضع الترتيبات اللازمة لتجسيد البرنامج المصادق عليه من الناحية الفعلية.

الفرع الثاني: التعديلات على المبادرة بالتشريع.

انطلاقاً من اعتبار الديمقراطية البرلمانية تقاس بمدى تمتّع أعضاء البرلمان بالحقوق والحريات والصلاحيات والإمكانات القانونية وكذا بمدى تمتّع الأقلية في مواجهة الأغلبية، أو التعامل معها من أجل التعبير عن طموحاتها والعمل على تمريرها إلى التطبيق،¹ لاسيما عن طريق الاعتراف لها بحقّ التعديلات كما وصفه الأستاذ jean pierre Cambay أنّه لبّ المبادرة بالقانون والذي تتقابل فيه الحكومة والبرلمان، إذ يمكن للبرلمان تقديم تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين.²

بالرجوع إلى القانون العضوي رقم 12/16 نجد أن المادة 1/28 منه تمنح إمكانية تقديم التعديلات إلى كلّ اللجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة والحكومة.³

ونظراً لأن مسألة التعديلات على المبادرة بالتشريع تعدّ من القضايا أكثر حساسية من حيث ممارسة أعضاء المجلس الشعبي الوطني لهذا الاختصاص التشريعي يقتضي أن تحترم بعض الضوابط والشروط التي تكون محددة في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

فبداية توجب المادة 1/78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 1997 ما يقابلها المادة 1/61 من نفس النظام المعدل سنة 2000 أن يقدم التعديل من

¹ الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، أكتوبر، 2003، ص 112.

² عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 33.

³ أنظر المادة 128 فقرة 01 من القانون العضوي 16-12.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

طرف عشرة نواب، أي وجوب النصاب القانوني وهو شرط قاسي كما هو واضح يعيق بالتأكيد دور النواب في تعديل المبادرات القانونية المقدمة أمامهم، وقد تمّ تضيق على النواب من حيث المدة، بحيث يجب أن تودع اقتراح التعديلات في مدّة زمنية قصيرة نسبياً¹ ابتداءً من الشروع في المناقشة العامة للنص محلّ التعديل خاصة إذا علمنا أن النائب في البرلمان خلال انعقاد الدورة لديه انشغالات ومهام كثيرة تشمل عموماً حضوره للجلسات العامة، والمشاركة في اجتماعات اللجان الدائمة إذا كان عضواً في إحداها والسعي لسماع انشغالات المواطنين في الدائرة التي انتخب فيها عضواً على الأقل إضافة لباقي الأنشطة البرتوكولية والأنشطة الرسمية وتنسيق مهامه مع الكتلة البرلمانية التي ينتمي إليها كلّ ذلك فإنّ النائب يفترق بداية إلى المعطيات القانونية المتعلقة بموضوع المبادرة محلّ التعديل خاصة إذا علمنا أن النائب في البرلمان خلال انعقاد الدورة لديه انشغالات ومهام كثيرة تشمل عموماً حضوره للجلسات العامة، والمشاركة في اجتماعات اللجان الدائمة إذا كان عضواً في إحداها والسعي لسماع انشغالات المواطنين في الدائرة التي انتخب فيها عضواً على الأقل إضافة لباقي الأنشطة البرتوكولية والأنشطة الرسمية وتنسيق مهامه مع الكتلة البرلمانية التي ينتمي إليها كلّ ذلك فإنّ النائب يفترق بداية إلى المعطيات القانونية المتعلقة بموضوع المبادرة التشريعية، ومن ثمّ فعليه البحث والدراسة في كافة النصوص القانونية التي لها علاقة بالموضوع، حتى يتمكن من تقديم تعديل. مدروس منسجم مع التشريع المعمول به.²

وطبقاً لنص المادة 2/78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 ما يقابلها المادة من نفس النظام المعدّل سنة 2000 يجب أن يكون اقتراح التعديل معللاً وأن يخص مادة من مواد النص المودع أو لها علاقة مباشرة به أن تضمنت إدراج مادة إضافية. كما يشار هنا أيضاً إلى قيد آخر على النواب وهو ضرورة توافق

¹ جاء في المادة 3/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000: "يودع في أجل أربع و عشرين (24) ساعة ابتداءً من الشروع في المناقشة العامة للنص محلّ التعديل" وللتذكير في المادة 3/78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 نصت: "تودع التعديلات من قبل أصحابها في ظرف ثلاثة (3) أيام من تاريخ توزيع التقرير التمهيدي" و أنظر كذلك:

Ben Abbou Kirane – Fatiha, OP Cit, Tome 2, P 24 – 25.

² أنظر: نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 28.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

تعديلاتهم مع مقتضى نص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016،¹ أي لا يمكن لهذه التعديلات أن تحدث أي اختلال في التوازن المالي بأن يقلل الموارد المالية أو تزيد من النفقات.

على ضوء ما تقدّم، يظهر بأنّ الحق الممنوح للنائب في مجال التعديلات نظّم بطريقة تجعل من ممارسته صعبة وشاقة، من خلال إطار التباين الواضح بين النواب والحكومة، هذه الأخيرة التي لا يرد بشأن حقّها في تقديم التعديلات أي شروط أو قيود، بل لها امتيازات تجعل تفوّقها حاسما على المؤسسة التشريعية ويظهر هذا من حيث الإطار الزمني الواجب لتقديم التعديلات فهو غير مقيد، ذلك أنّها تستطيع تقديم تعديلات في أي وقت.²

وفي هذا الإطار فإنّ مكتب المجلس الشعبي الوطني هو المخول قانونا لدراسته وتقدير قبولية³ التعديلات المقدمة من النواب التي تمّ إحالتها على اللجان المختصة، مع ضرورة تبليغها، كذلك إلى الحكومة وتوزيعها على نواب المجلس الشعبي الوطني ويتمّ الفصل في الحالات من قبل الجلسة العامة للمجلس.

خلال المناقشة التي تتمّ مادة مادة يتدخل مندوب أصحاب كل تعديل، عند الاقتضاء يتدخل مكتب اللجنة المختصة، وممثل الحكومة على أنّ طريقة التصويت على التعديلات المقدمة تكشف أسبقية تعديلات الحكومة على اللجنة المختصة، والنواب وأشارت المادة 35 من القانون العضوي رقم 12/16 في هذا السياق إلى أنّه يعرض للتصويت.

¹ أنظر المادة 138 فقرة 8 من التعديل الدستوري 2016.

² نجد نفس الإمكانية متاحة للجنة المختصة بموجب نص المادة 9/78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 1997 ما يقابلها المادة 9/61 من نفس النظام المعدل سنة 2000 "لا يمكن للحكومة و اللجنة المختصة تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلّق بها".

³ يمكن لمكتب المجلس أن يقرر رفض التعديل شكلا، وعند عدم القبول تجب أن يكون قرار مكتب المجلس معللا و يبلغ إلى مندوب أصحابه أنظر المواد 4/78 و 5 و 6 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 1997 ما يقابلها المواد 4/61 و 5 و 6 من نفس النظام المعدل سنة 2000.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

- تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون.
- تعديل اللجنة المختصة، في حالة انعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضها.
- تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الترتيب الذي يحدده رئيس كل غرفة حسب الحالة، في حالة انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضه.
- مادة مشروع أو اقتراح القانون في حالة انعدام تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة أو في حالة رفضها المتتالي.

هذا التسلسل يسمح للحكومة بالتموقع الفعلي في قلب العمل التشريعي من خلال أخذها لفكرة عامة لكافة التعديلات المقدمة، ومراقبتها للاتجاه العام الذي تسير فيه التعديلات، ومن ثمة اختيار الوقت المناسب للتدخل وترجيح كفتها عن طريق تقديمها لتعديلات أخرى.

كما بإمكانها المحافظة على نص المشروع المقدم من طرفها، أو تعديل اقتراح القانون المقدم من طرف النواب بما يخدم نظرتها وسياستها العامة من اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين حول الأحكام محل الخلاف، حيث لا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة.¹

هذا وقد زوّدت المادة 34 من القانون العضوي رقم 12/16 الحكومة بامتيازين هامين آخرين يتمثلان في إمكانية تقديم الحكومة لتعديلات شفوية خلال المناقشة مادة، إضافة إلى جواز طلب ممثل الحكومة توقيف الجلسة وجوبا في حالة تأثير التعديل المقدم شفويا بفحوى النص² والخروج بحلّ توفيق بين الحكومة والنواب. لكن في حالة تصاعد حدة اختلاف وجهات النظر بين الحكومة والنواب، بحيث تصبح مشاريع القوانين عرضة للتغييرات الجذرية بعد إصرار النواب على تعديلاتهم دفع إلى ضرورة تطبيق المادة 21 من القانون العضوي رقم 12/16 التي تنص: "يمكن الحكومة أن تسحب

¹ أنظر المادة 5/138 من التعديل الدستوري 2016.

² المادة 34 من القانون العضوي رقم 12/16 منحت إمكانية تقديم التعديلات الشفوية إلى اللجنة المختصة كما منحت طلب توقيف الجلسة وجوبا كذلك بناء على طلب مكتب اللجنة المختصة ومندوب أصحاب اقتراح القانون.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

مشاريع القوانين في أيّ وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حسب الحالة".¹

ما يعني أنّ المجلس في حالة قيامه بدوره بكلّ سيادة في مجال التشريع ونجح في إدخال تعديلات جوهرية على مشروع القانون قيد الدراسة والمناقشة لديه، فإنّ الحكومة يمكن أن تردّ عليه بالسحب لهذا المشروع نهائياً.

¹ المادة 21 من القانون العضوي 16-12.

المبحث الثاني: مساهمة الحكومة في الإجراءات التشريعية.

تمثل العلاقة بين الحكومة والبرلمان أكثر العلاقات حركية ونشاطا في الدولة، وفي ضوء التطور الحاصل سواء في الداخل أو في الخارج والذي يتطلب السرعة والكفاءة في أداء الدولة لجميع وظائفها، كان من الضروري أن تكثف العلاقات بين هاتين السلطتين ويندرج عملهما في إطار التعاوني المتوازن حتى يسمح للأعمال التنفيذية والتشريعية من أن تثبت فعاليتها في الواقع.

واعتبارا أن القانون العضوي 16-12 هو القانون المحوري في تنظيم العلاقة بين السلطتين فقد حدد هذه الأخير والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان سلطات وحقوق الحكومة على جدول الأعمال (المطلب الأول)، مساهمة الحكومة في عمليات المناقشة والتصويت على مستوى الجلسات العامة لغرفتي البرلمان (المطلب الثاني).

المطلب الأول: سلطات وحقوق الحكومة على جدول الأعمال.

إذا كان الأسلوب التقليدي الذي كان سائد في العديد من الدول ولا يزال مطبقا في كثير من البرلمانات حاليا هو أن يتولى البرلمان تحديد جدول أعماله استنادا لقاعدة عرفية مؤداها (البرلمان سيد جدول أعماله)، عبارة طالما رددت في قاعات المجالس التشريعية للتعبير عن هيمنة البرلمان على تنظيم وإدارة سير العمل داخله فيما يتعلق بنشاطه التشريعي كأساس لإنجاز الموضوعات المطروحة للنقاش، ذلك أن عدم تخصيص الوقت لمناقشتها يعبر في الواقع عن سوء التنظيم.

ونظرا لزيادة مشروعات القوانين المعروضة على المجلس التشريعي لا يمكنه أن ينجز الأعمال المنوطة به، دون أن ينظم وقته تنظيمًا دقيقًا وذلك بأعداد برنامج يراعي فيه مختلف العوامل المحيطة بالعمل التشريعي داخل البرلمان والمتمثلة في الاعتبارات الفنية والسياسية التي تتحكم في العمل التشريعي وعلى وجه العموم والعمل داخل البرلمان

على وجه الخصوص¹ (أولا). إلا أنّ ظاهرة تأخر المشاريع بقيت مستمرة ولا سبيل للحكومة إلا الإسراع بمناقشتها، هذا ما يتعارض مع القاعدة المسلّم بها منذ القدم، غير أن تفاقم المشاكل وقصور البرلمان على تحديّها جعل السلطة التنفيذية تلعب دورا بارزا وذلك من منطلق مبدأ الشراكة التي تقتضى تتابعها للمشاريع التي بادرت بها عبر مراحل العملية التشريعية، إلا أن هذه الشراكة لا تعود للاعتبارات السابقة فحسب، بل تطبيقا لمبادئ النظام البرلماني والتي تتمثل في ضرورة التعاون بين السلطتين، غير أن هذا التعاون اقتضى إلى فرض منطق التفوق الحكومي على البرلمان في عملية تحديد جدول الأعمال انطلاقا من آليتي ترتيب المواضيع تبعا للأولوية وحالة الاستعجال.

وعلى الرغم من أنّ المؤسس الدستوري الجزائري لم يعالج الموضوع بنص دستوري بحكم أنّه عمل داخلي للبرلمان. فإنّ التنظيمات لم تفوّت الفرصة في فرض هيمنة الحكومة على العملية، وذلك من خلال المواد التي تكرّس هذه الهيمنة، تماشيا ونظرة المؤسس الدستوري وتوجهه في إعطاء المكانة الأسمى للمبادرة الحكومية.

حيث نصّت المادة 15 من القانون العضوي 12/16² على ما يلي: "يجتمع مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول بداية دورة البرلمان لضبط جدول أعمال الدورة تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة" حسب مقتضيات هذه المادة أنّ تحديد جدول الأعمال البرلمان هو عملية تشترك فيها كل من مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة وممثل الحكومة وليست عملا خالصا للبرلمان، بل إنّ هذه الشراكة نفسها شراكة غير متوازنة، لأنّ باستكمال المادة 15 بدليل ما جاء في آخر المادة بقولها: "... تبعا لترتيب الأولوية الذي تحددها الحكومة".

¹ عادل الطيباني، جدول أعمال البرلمان "دراسة مقارنة"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة العاشرة، 1986، العدد الثالث، ص 11 و12.

² أنظر المادة 15 من القانون العضوي 12-16.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

نستنتج أنّ الطرف الفاعل في العملية في تنظيم وترتيب نقاط جدول الأعمال تعود للحكومة حسب الأولويات والأهداف التي أدرجتها في برنامجها.¹

وعلى هذا فمكتبا الغرفتين لا يملكان في العملية إلاّ إتباع ما يمليه ممثل الحكومة الذي يستطيع أن يبعد نهائيا اقتراحات القوانين التي يقدمها النواب أو الموضوعات التي يرغبون في مناقشتها، في المقابل تعرض مشاريعها أو الموضوعات التي تفضلها.

إنّ هيمنة الحكومة على تحديد جدول الأعمال لم يأت بها القانون العضوي بل سبقته الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية التي أقرّت بالدور الفعّال للسلطة التنفيذية في تحديد جدول الأعمال وتفوقها في ذلك هذا ما نصت عليه المادة 2/66 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 ما يقابلها المادة 2/55 من نفس النظام المعدل سنة 2000 "يتضمن جدول الأعمال:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها، بالأسبقية.
- اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها.
- الأسئلة الشفوية.
- المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور و للقانون و للنظام الداخلي..."

إضافة على تحديد الأولوية فالحكومة حق آخر يجعلها تقدّم ما تشاء من مبادرات تحت صفة الإستعجالية وفقا ما أقرته المادة 16 من القانون العضوي رقم 12/16: "يمكن الحكومة، حين إيداع مشروع قانون أن تلح على إستعجاله. عندما يصرح بإستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية".²

فهذا الحقّ الممنوح للحكومة يبيّن سلطتها التقديرية في ما هو استعجالي ممّا هو عادي، كما أنّ هذه المادة نفسها لم تحدّد من هو المختص في التصريح بالاستعجال، لأنها بنيت للمجهول. فهل هذا يعني أنّ الحكومة تلحّ على إستعجالية المشروع و تصرّح

¹ حول أولويات السلطة التنفيذية في ترتيب المواضيع أنظر: محيد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، الطبعة الأولى، مطبعة الفنون البيانية، الجزائر، 2016، ص 277-279.

² المادة 16 من القانون العضوي 16-12.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

في نفس الوقت باستعجالية؟¹ وهو الأمر الذي قد يؤثر على أداء النواب في مناقشة هذا المشروع الإستعجالي وتقديم التعديلات اللازمة بشأنها.

كما ترك للحكومة حقّ طلب إدراج مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المختصة تقريراً بشأنه في أجل شهرين (2) من تاريخ الشروع في دراسته وفق ما نصت عليه المادة 25 القانون العضوي رقم 12/16 موقوف على طلب الحكومة حتّى ولو تعلق الأمر باقتراح قانون ومن ثمّ إبعاد أصحاب الاقتراح وترك الأمر للحكومة التي لا تمارس هذا الحق إلاّ إذا كان الاقتراح يتماشى وسياسيتها.²

كما أنّ من مظاهر تفضيل مشاريع الحكومة على اقتراحات النواب، هو استثناء مشروع قانون المالية من المبدأ الذي يقرّ بأنّه لا يضمن جدول الأعمال إلاّ المشاريع والاقتراحات التي تمّ إعداد تقارير بشأنها من قبل اللجنة المختصة في أجل 03 أيام على الأقلّ من تاريخ الجلسة وفقاً لما جاءت به المادة 66 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 1997 ما يقابلها المادة 55 من نفس النظام المعدل سنة 2000، ولكن المادة نفسها استثنت في فقرتها الأخيرة مشروع قانون المالية من هذا الإجراء بتأكيدها: "يستثنى مشروع قانون المالية من هذه الإجراءات".

من هنا ننتهي إلى أن الحكومة أحكمت قبضتها على مفتاح العمل التشريعي وأخضعت البرلمان الذي أصبح هيئة استشارية وتابع للحكومة من خلال تفوقها شبه مطلق في إعداد جدول الأعمال الذي يتوقف عليه مصير أيّ مبادرة في المجال التشريعي هذا ما يسمح لها بالأولوية والمعارضة بكلّ ما يضمن تحقيق الأهداف المسطرة بنجاح دون عرقلة.

ولعلّ هذا الرأي يتأكد في الدورات غير العادية للبرلمان حيث تستأثر السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية بعملية تحديد جدول الأعمال وهو ما أشارت إليه

¹ قاوي إبراهيم ، المرجع السابق ، ص 16.

² تامري عمر ، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2005، ص 105. وأنظر كذلك: اقتراح القانون الذي تمّ استبعاده و الخاص بتجريم الاستعمار الفرنسي المذكور سابقا في الصفحة 43.

المادة 3/135 من دستور 2016 "يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفد البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله".

الفرع الأول: حضور الحكومة لأشغال اللجان والجلسات العامة لغرفتي البرلمان.

إنّ المؤسس الدستوري عند إقراره بثنائية السلطة التشريعية جعل من بين أهدافه تكريس الممارسة الديمقراطية من خلال الحرص على تحقيق التوازن المؤسسي، ما يضمن تعزيز الأداء البرلماني بصورة مستقلة وبكلّ سيادة من خلال ما تتجسده النصوص القانونية، ويعتبر المهام التشريعي المعتمد من قبل غرفتي البرلمان والمتمثل في إعداد النص القانوني وإقراره المحور الأساسي الذي تحكمه إجراءات تشريعية التي تكوّن في مجموعها النظام القانوني لهذه المهام.¹ فلا يكفي أن يعمل كل من المجلسين فقط لهذه العملية بل لا بدّ من وجود شريك آخر وهي السلطة التنفيذية. وذلك من خلال إظهار مساهمة الحكومة بشكل واضح في دراسة القانون عن طريق المشاركة في سير عمل اللجان التابعة لكل غرفة من البرلمان.

الفرع الثاني: مساهمة الحكومة في دراسة المبادرة القانونية على مستوى اللجان الدائمة.

إنّ فكرة اللجان الدائمة هي فكرة فرنسية بالدرجة الأولى بحيث يعود إنشاءها في القرن التاسع عشر،² أمّا في الجزائر فنظام اللجان الدائمة سادت منذ الاستقلال والتي

¹ العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3 جوان 2003، ص 63.

² بوزيد لزهاري، اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد التاسع، جويلية 2005، ص 73.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

أنشئها البرلمان تبعا لأحكام الدستور،¹ وكذا القانون العضوي،² والنظام الداخلي لكل من المجلسين³ الذي من خلاله يحدد عدد اللجان الموجودة على مستوى غرفتي البرلمان.

إنّ اللجان البرلمانية الدائمة هي عين البرلمان المتخصصة في الميدان التشريعي بحيث تتميز بدور معتبر من حيث الدراسة للنصوص القانونية وإبداء الرأي لأنه يتعيّن عرض المبادرات التشريعية على هذه اللجان قبل عرضها على الجلسة العامة وذلك لتحضير دراسة معمقة حول المبادرات التشريعية، كما لهذه اللجان اقتراح التعديلات والإضافات التي يراها ضرورية سواء تعلق الأمر بالشكل أو المضمون.

إنّ أولّ إمكانية متاحة للحكومة هي حضور أشغال اللجان عن طريق مشاركتها في دراسة النص القانوني بصورة واضحة فإذا تعلق الأمر بمشروع قانون تشرع اللجنة الدائمة لدراسة النص بالاستماع إلى عرض ممثل الحكومة ليتبع بمناقشة تدور بين أعضاء اللجنة و ممثل الحكومة،⁴ هذا الأخير الذي يحاول الإجابة على كل التساؤلات الموجهة له مدافعا على وجه الخصوص الموضوع، حتّى وإن تعلق الأمر باقتراح قانون فلا يوجد ما يمنع الحكومة من حضور جلسات اللجان الدائمة على أساس المادة 2/26 من القانون العضوي رقم 12/16 التي خولت لأعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغال اللجان الدائمة بالاستماع إليهم بناء على طلب توجهه الحكومة إلى رئيس الغرفة التابعة للجنة التي تجري بها دراسة النص القانوني كما يمكنها أن تدعو أشخاصا مختصين ذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها، ويساعدها طاقم إداري تشريعي يتولى عملية تحضير الملفات والوثائق الضرورية للعملية.⁵

¹ أنظر المادة 134 من التعديل الدستوري 2016.

² أنظر المادة 15 من القانون العضوي رقم 12/16 السابق ذكره.

³ أنظر المادة 27 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 ما يقابلها المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل لسنة 2000 وكذلك المادة 24 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

⁴ أنظر المادة 1/6 من المرسوم التنفيذي رقم 04/98 المؤرخ في 28 جانفي 1998 الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان.

⁵ العيد عاشوري، المرجع السابق، ص 68.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

ومهما يكن فإنّ العلاقة التي تربط الحكومة باللجان الدائمة تبقى ضرورة حتى تمكّن الحكومة من ضبط رقابتها و"سيطرتها على أعمال البرلمانين"¹، وتظهر أساسا في الردّ على كلّ تساؤلات أعضاء اللجنة الدائمة، أو أن تبادر بتقديم تعديلات على مشاريعها إذا رأت أنّ رأي اللجنة لا يتماشى مع مشاريعها ويمسّ بالسياسية التنفيذية التي تريد الحكومة تطبيقها.

بعدها تشترع اللجنة على إثر المناقشات التي يتداول بشأنها عدد من الأعضاء الحاضرين بإعداد تقرير يتضمنّ النتائج المعللة التي توصلت إليها، ثمّ تعرض على أعضاء اللجنة لإثرائها والمصادقة عليها بأغلبية أعضائها، وإذا تعذر اكتمال النصاب فتعقد جلسة تصويت أخرى بعد 24 ساعة على الأقل ويكون التصويت عندها صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين،² وعلى إثر ذلك يتمّ توزيع التقرير التمهيدي على الحكومة والنواب، ومن كل هذا يفهم بأنّه إذا كانت الكلمة الأخيرة في المجال التشريعي تعود للبرلمان ككلّ، والحقيقة أثبتت في أغلب الأحوال، على أن البرلمان يذهب في الاتجاه الذي رسمته اللجنة الدائمة مسبقا ويبقى حضور الحكومة لأشغالها سواء بطلبها أو إجباريا بطلب من اللجنة المختصة باعتبارها تعدّ شريكا أصليا في دراسة النصوص القانونية.

المطلب الثاني: مساهمة الحكومة في عملية المناقشة والتصويت على مستوى الجلسات العامة لغرفتي البرلمان.

فبعد الانتهاء من مرحلة الدراسة سواء تعلق الأمر بمشاريع أو اقتراحات القوانين والتي تمارس على مستوى اللجان الدائمة، من خلالها بيّنت مدى تدخّل الحكومة في دراسة النصوص القانونية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. إلّا أنّ القانون العضوي

¹ Voir : ben Abbou – Kirane Fatiha, OpCit, Tome 2, P37.

² أنظر المادة 3/49 و4 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 ما يقابلها المادة 3/40 و4 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل لسنة 2000 والمادة 3/43 و4 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

رقم 12/16 نفسه حدّد دور الحكومة وتدخلها في مرحلة المناقشة والتصويت، حيث اكتسبت المناقشات العامة التي تجري على مستوى جلسات غرفتي البرلمان أهمية خاصة في العمل البرلماني لإثراء الموضوع والتّعرض إلى الجوانب السلبية التي تؤثر على إعداد مشروع أو اقتراح قانون مراعاة لتنظيم الوقت كأساس حتى يتمكّن النواب للدفاع عن أفكارهم مراعاة في ذلك إجراءات الانضباط،¹ تقاديا للفوضى وتجاوز للوقت المحدد أو خروجاً عن الموضوع محلّ النقاش... الخ. وقد حدّد النظام الداخلي لكل غرفة من البرلمان وكذا القانون العضوي رقم 12/16 إجراءات سير المناقشات التي تجرى على النصوص المحالة على أعضاء البرلمان بغرض إقراره بطرق متعددة، كون أنّ التصويت يعدّ بمثابة التأشير التي تمنحها السلطة التشريعية لأعضائها من خلال المبادرات القانونية التي أودعت لديها. غير أنّه من أجل تنفيذ هذه العملية الحاسمة في العمل التشريعي يحتاج التصويت إلى نصاب قانوني لتصبح العملية إيجابية.²

وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 12/16 حيث نصت المواد 29 و 30 و 31 منه على أن دراسة مشاريع واقتراحات القوانين تدرس حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة أو بدون مناقشة، ويجري التصويت برفع اليد في الاقتراع العام أو الاقتراع السري، كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الإسمية³ على أن نمط التصويت يقرره مكتب كل غرفة على حدة.

تعتبر طريقة التصويت مع المناقشة العامة، الطريقة العادية المفترضة لدراسة المبادرات القانونية المقدمة سواء مشاريع أو إقتراحات القوانين حسب نص المادة 83 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، والمادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وكذلك المادة 32 من القانون العضوي رقم 12/16. ويعود سبب إقرار هذا الإجراء باعتباره الأسلوب الجاري به العمل بشكل واسع من قبل أعضاء البرلمان

¹ أنظر المواد 15 إلى 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 ما يقابلها المواد 75 إلى 79 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

² للتفصيل في مسألة النصاب القانوني الواجب توافره في نطاق كل من المجلسين أنظر: شفار علي، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2003-2004، ص 96.

³ أنظر المواد 29 و 30 و 31 من القانون العضوي 12-16.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

لكونه ينطوي على مبد أدستوري يتلخص في المشاركة الواسعة لهم في التصويت على مختلف النصوص القانونية المعروضة عليهم.¹

وتبدو أهمية التصويت مع المناقشة العامة في إعطاء صلاحية المجلس الشعبي الوطني في التدخل والتوجه للمسار التشريعي عن طريق إثراء النصوص موضوع الدراسة حيث يتمّ الشروع في المناقشة التي تتعلق بمشروع قانون، بالاستماع إلى ممثل الحكومة أولاً والذي تعتبر فرصة له لعرض أسباب المشروع وشرح الخطوات العريضة التي يتضمنها، في محاولة منه الوصول إلى إقناع الأعضاء وفي إطار مدة زمنية محددة، وتعدّ هذه المدة قصيرة بالنسبة للنواب حيث لا تمكنهم من إبداء رأيهم بصورة واضحة وحثّهم على المصادقة عليه ثم إلى مقرّر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين من النواب الذين تمّ تسجيلهم بالترتيب.²

وفي حالة ما إذا كانت المناقشة تتعلق باقتراح قانون فيشروع في المناقشة بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة الذي يبدي حول اقتراح قانون إمّا بالمعارضة، أو بالتأييد حسب ما تقتضيه مصلحة السلطة التنفيذية، ومقرّر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين من النواب حسب ترتيبهم في قائمة المسجلين المعدّة سلفاً.

ثمّ يقرّر المجلس الشعبي الوطني إثر المناقشات، إمّا التصويت على النص بكامله وإمّا التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله، ولا يبيت المجلس الشعبي الوطني فيه إلاّ بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة ثمّ إلى اللجنة المختصة بالموضوع، حيث أنّه في المناقشات العامة لا يمكن تقديم تعديلات سواء كتابية أو شفوية، أمّا خلال مرحلة المناقشة مادة مادة فبإمكان الحكومة أن تقدّم تعديلات شفوية كلّما أرادت ذلك، علماً أنّه لا يشاركها في هذه الإمكانية مكتب اللجنة المختصة ومندوب أصحاب اقتراح القانون.³

¹ أنظر: عبد الله بوقفة، العلاقات بين السلطين التنفيذية والتشريعية، المرجع السابق، ص 316.

² أنظر في ذلك المادة 84 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 1997، المعدل سنة 2000.

³ أنظر المادة 35 من القانون العضوي رقم 12/16.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

إذا عرفنا أنّ المبادرات التشريعية غالباً ما يكون مصدرها الحكومة، الأمر الذي يضعها في مركز قوي سواء من حيث المبادرة بالتشريع، أو من خلال تقديم تعديلات شفهية إذا ما رأت أنّ النواب قد يؤثرون بالتعديلات التي تقدّموا بها مسبقاً على النص الذي تقدّمت به.¹

وبعد تصويت المجلس الشعبي الوطني يتولى رئيسه إرسال النص إلى رئيس مجلس الأمة في مدة تقدر بعشرة (10) أيام مع إشعار الوزير الأول بهذا الإرسال.² إذ يتولى مجلس الأمة دستورياً مناقشة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة وإلى مقرر اللجنة المختصة ثمّ إلى المتدخلين أي أعضاء مجلس الأمة المسجلين مسبقاً ضمن قائمة التدخلات باحترام ترتيب تسجيلهم في إطار هذه القائمة، بحيث تنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على مجمل النص يشترط على رئيس المجلس أن يقلّص من مدة التدخل في إطار الأجل المحدد للمناقشة.

وأثناء المناقشة العامة يكون لكل من ممثل الحكومة واللجنة المختصة الكلمة بناءً على طلب كلّ منهما وعلى إثر هذه المناقشات يقرر مكتب مجلس الأمة إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل توصيات وملاحظات، وإما الشروع في المناقشة مادة مادة على أن يأخذ مجلس الأمة قراره بعد تدخل كلّ من ممثل الحكومة واللجنة المحال عليها الموضوع. يمكن الرئيس خلال المناقشة مادة مادة أن يعرض للمصادقة جزء من النص إذا لم يكن النص موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة، بعد مصادقة مجلس الأمة يرسل رئيسه النص إلى رئيس الجمهورية في غضون 10 أيام مع إشعار رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول بذلك.³

إذا كان الأصل العام أنّ القوانين تخضع للمناقشة العامة قبل التصويت عليها بهذا يمكن أن ترد بعض القيود على طريقة المناقشة بحيث يجعلها محدودة أو منعدمة.

¹ قاوي إبراهيم، المرجع السابق، ص 25.

² أنظر المادة 42 من القانون العضوي رقم 12/16 السابق ذكره.

³ أنظر المادة 43 من القانون العضوي رقم 12/16.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

فبالنسبة لطريقة التصويت مع المناقشة المحدودة، فتعني اقتصار حق المناقشة على الأشخاص المعيّنين وهم ممثل الحكومة، مندوب أصحاب اقتراح القانون، رئيس اللجنة المختصة أو مقررها، مندوب أصحاب التعديلات. حيث تمنح لهم وقتاً محدداً وهي عشرة (10) دقائق لمناقشة موضوع المبادرة وإثراءه¹ وحسب المادة 37 من القانون العضوي رقم 12/16 التي استهدفت إقرار مكتب المجلس الشعبي الوطني هذا النمط من التصويت و ذلك بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون ونفس الأمر بالنسبة لمجلس الأمة الذي يمكن لمكتبه تقرير المصادقة مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة المحال عليها الموضوع².

وما دام جلّ المبادرات القانونية مصدرها الحكومة، فإنّ طلب استعمال هذه الطريقة تخدمه بصفة إيجابية خاصة في الحالات التي ترى بأنّ المناقشة العامة المفتوحة لسائر النواب المنتمين إلى تيارات سياسية الممثلة في البرلمان، فهي تطلب هذا النمط من التصويت خدمة لمشاريعها القانونية ما يظهر تفوقها خلال المداخلات وتقدمها على النواب واللجنة المختصة، وإمكانية تدخل ممثليها في أيّ وقت، مقارنة بالنواب الذي عليهم طلب الكلمة من الرئيس وتسجيل أنفسهم بعد قبول تعديلاتهم.

إنّ هذه الطريقة تجعل النواب في موقف حرج أمام ممثل الحكومة، إذ غالباً ما يوافق النواب على التعديلات المقدمة من طرف الحكومة لعلمهم أنّ المعارضة ستعجز عنها معارضة أخرى، ما يقتضي على مقدمي التعديل إقناع النواب الآخرين بصحة وجهة نظرهم، وقصور خطأ وجهة نظر السلطة التنفيذية واللجنة المختصة، ولن يستطيعوا ذلك لأن المناقشة محدودة بمدة ومقتصرة على مندوب أصحاب التعديلات. وفي حالة انعدام التعديلات يستطيع الرئيس عرض النص بكامله للتصويت جملة وما على النواب سوى قبوله أو رفضه³.

¹ نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 30.

² أنظر المادة 41 من القانون العضوي رقم 12/16.

³ نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 31.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

أما بالنسبة للتصويت بدون مناقشة حيث تنص المادة 37 من القانون العضوي رقم 12/16: "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أيّ تعديل يعرض النص بكامله على التصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع لممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة".¹

من منطلق أحكام نص المادة، يتبين بأنّ التصويت بدون مناقشة ينصب سوى على الأوامر الرئاسية دون فتح أيّ مجال للمناقشة وتقديم تعديلات عليه من قبل النواب، ممّا يتيح هامشا واسعا للرئيس للتدخل في المجال التشريعي خاصة أنّ تدخله سيكون محصنا ضدّ كل تعديل أو تغيير من طرف النواب من جهة، ومن جهة أخرى فاحتمال رفض النواب الأوامر الرئاسية مستبعد، خاصة إذا كانوا منتمين لأحزاب تشكل الأغلبية الرئاسية فلا ضرورة لتقديم تعديلات فهم مجبرون على الموافقة على هذا الأمر الرئاسي.²

ولعلّ النتيجة التي يمكن الخروج بها، هو أنّ الحكومة كان لها دور فعّال في الإجراءات التشريعية المتبعة على مستوى الجلسات العامة لغرفتي البرلمان، بحيث لا يكفي لممثل الحكومة التدخل وطلب الكلمة أثناء سير المناقشات لإبداء الرأي، والدفاع على قناعات الحكومة المترجمة في مشاريعها القانونية، وحقّ الردّ على الآراء المعارضة، بل تتعدّى ذلك إلى تأثير أعضاء الحكومة عن طريق المناقشة والتصويت وفقا لصلاحيات التي تدخل في صلب العمل البرلمان.

في مشاريعها القانونية، وحقّ الردّ على الآراء المعارضة، بل تتعدّى ذلك إلى تأثير أعضاء الحكومة عن طريق المناقشة والتصويت وفقا لصلاحيات التي تدخل في صلب العمل البرلمان.

¹ أنظر المادة 37 من القانون العضوي 12-16.

² وهذا ما ثبت لحدّ الآن أنّ البرلمان صوّت على الأوامر التي أصدرها رئيس الجمهورية أنظر بالتفصيل ما تبينه الحصيلة التشريعية لأشغال غرفتي البرلمان (الفترة التشريعية السادسة 2007-2012).

الفرع الأول: تحكم الحكومة في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان.

عندما نكون بصدد نظام الغرفتين، فإنه تطرح إشكالية التصويت على نص بنفس الصيغة، لذلك فإنّ اختلاف وجهات النظر بين الغرفتين وارد وي طرح الإشكال في كيفية تسوية الخلاف. من المفروض أنّ عملية تسوية الخلاف برلمانية بحثة على اعتبار أن سنّ القوانين هو اختصاص أصلي للبرلمان، فمن البديهي أن تحاول الغرفتين معا التوصل إلى اتفاق من خلال تقريب وجهات النظر لغرض الحفاظ على النص التشريعي.

لكن المؤسس الدستوري الجزائري لا يمنح هذا الحق للغرفتين بل يمنحه للسلطة التنفيذية الممثلة في الحكومة، ويبرّر ذلك دائما أنّ الحكومة هي المكلفة بتسيير الشؤون العامة فهي الأكثر حرصا على صدور القانون من أي هيئة أخرى ، فإذا حدث ما يعطل صدور القانون في الوقت المناسب لاختلاف في وجهات النظر بين الغرفتين فإن لها الحق بتحريك الآلية ويندرج هذا في إطار أحكام المادة 138 الفقرة 7 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص: "وفي حالة إستمرار خلاف بين الغرفتين، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا..."¹، ويظهر لنا أن الاجتماع غير مقيد بأجل والذي يتحدد خلال العشرة أيام من استدعاءها الوارد في المادة 02/88 من القانون العضوي.²

بعد أن يتمّ استدعاء اللجنة من طرف الوزير الأول تبدأ إجراءات حلّ الخلاف، فطبقا للمادة 88 من القانون العضوي 12/16 فإن اللجنة المتساوية الأعضاء باعتبارها لجنة مختلطة تتكون من أعضاء غرفتي البرلمان بالتساوي والتي تحدّد بعشرة (10) أعضاء عن كلّ غرفة، إلاّ أنّه بالرجوع للمادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني³ حيث يقوم مكتب المجلس بتعيين ممثليه في اللجنة المتساوية الأعضاء ويكون

¹ أنظر المادة 138 فقرة 07 من التعديل الدستوري 2016.

² تنص المادة 2/88 من القانون العضوي رقم 12/16: "تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال العشرة أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب".

³ أنظر النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم 46، بتاريخ 30 جويلية 2000.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

من بينهم خمسة (5) أعضاء على الأقل من اللجنة المختصة من بينهم رئيسها ويعين خمسة (5) أعضاء احتياطيين لاستخلاف في حالة الغياب.

ولعلّ ما يلاحظ أنّ طريقة تعيين ممثلي الغرفة السفلى في اللجنة المتساوية الأعضاء هو أنّ أعضاء اللجنة المكلفة بدراسة النص هم الأكثر إطلاعا بالتالي الأكثر إقناعا بوجهات نظر المجلس الشعبي الوطني، وبالمقابل فإنّ النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يتطرق إلى طريقة تعيين ممثليها في اللجنة المتساوية الأعضاء، ممّا يعني أنّ رئيس مجلس الأمة هو الذي يقوم بذلك.

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء على كلّ نص قانوني بالتناوب إمّا في مقرّ المجلس الشعبي الوطني أو بمقرّ مجلس الأمة.¹ يعقد الاجتماع الأول للجنة بدعوة من أكبر أعضاءها سنّا وتقوم بانتخاب مكتب لها من بين أعضاءها ويتكون من رئيس، ونائب رئيس، ومقرّرين اثنين ويكون رئيس اللجنة من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع بمقرها اللجنة على أن يكون نائب الرئيس من الغرفة الثانية وينتخب مقرّر لكل غرفة، وتتولى اللجنة المتساوية الأعضاء بدراسة الأحكام محلّ الخلاف التي أحييت عليها، تكون بنفس الإجراءات المتبعة في اللجان الدائمة من حيث دراسة النص ومناقشة وإعداد تقرير ثمّ التصويت عليه وهو منصوص عليه في النظام الداخلي الساري على الغرفة التي تجتمع بمقرها اللجنة.²

إن اجتماع اللجنة بمقر المجلس الشعبي الوطني يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة³ وأن تستمع لكل عضو من أعضاء البرلمان، أو أي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيدا لأشغالها⁴ لكن يجب أن يرسل رئيس اللجنة طلب الاستماع لعضو البرلمان إلى رئيس الغرفة التي ينتمي إليها العضو المعني.⁵ كأنّ بذلك أراد المشرع أن

¹ أنظر المادة 89 من القانون العضوي 12/16.

² أنظر المادة 91 من القانون العضوي 12-16.

³ أنظر المادة 92 من القانون العضوي 12-16.

⁴ أنظر المادة 1/93 من القانون العضوي 12-16.

⁵ أنظر المادة 2/92 من القانون العضوي 12-16.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

يمكن الحكومة من أن تشارك في عمل اللجنة بأكثر من وزير، هذا الحضور الوزاري له تأثير على إرادة اللجنة،¹ وتتمثل مهمة اللجنة في اقتراح نص حول الأحكام محلّ الخلاف،² وهي الأحكام التي تقدّم اللجنة المختصة على مستوى مجلس الأمة "توصيات وملاحظات" مصادرة في شكل مواد والمتعلقة بحكم أو الأحكام محلّ الخلاف التي تمثّل رأي مجلس الأمة الذي يشكل نواة الاقتراح الذي قد تتبناه اللجنة المتساوية الأعضاء.³

نصت الفقرة الثانية من المادة 40 من القانون العضوي رقم 12/16 على أنه تنظم إجراءات تقديم الملاحظات والتوصيات وإعدادها والشروط الواجب توفرها في النظام الداخلي لمجلس الأمة، وبالرجوع إلى المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة أعطت لأعضاء مجلس الأمة أجل 3 أيام تحسب من تاريخ توزيع اللجنة المختصة لتقريرها عن النصّ الحق في تقديم ملاحظات كتابية وربما يكون هذا لمناقشتهم في الأمور المطروحة من طرفهم لإقناعهم بالتوضيح أو السحب، وتأتي المادة 64 من نفس النظام لتعطي الحقّ للجنة في أن تقدّم توصيات تكون معلّلة تستوحىها من استنتاجاتها وملاحظات أعضاء مجلس الأمة.⁴ وبالتالي يمكن أن نفهم أنّ الملاحظات هي خاصة بالأعضاء والتوصيات من صلاحيات التي تقدّمها اللجنة المختصة، وإذا كان إجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء ينصب على الملاحظات التي يكون مجلس الأمة قد أبداه حول الحكم أو الأحكام محلّ الخلاف فإنّ التوصيات في الحقيقة تعديلات ارتأت اللجنة المختصة إحداثها على النص المقدم إليها، ولكن تحت التسمية التي اختارها القانون العضوي رقم 12/16 والتي تعبر عن تخوف المشرع من الوقوع في المالبسات إذا ما سماها "تعديلات".⁵

¹ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي "دراسة مقارنة" العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 174.

² أنظر المادة 1/94 من نفس القانون.

³ بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، المرجع السابق، ص 59.

⁴ أنظر النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية، العدد 84، سنة 2016.

⁵ للمزيد من التفصيل أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د.م.د/98 المؤرخ في 10 فبراير 1998 عند رقابته للنظام الداخلي تتعارض مع مقتضيات الدستور.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

وبعد انتهاء اللجنة المتساوية الأعضاء من إعداد تقريرها يقوم رئيس اللجنة بتسليمه إلى رئيس الغرفة التي انعقدت اللجنة بمقرّها والذي يسلمه بدوره إلى الوزير الأول، هذا الأخير يبلغ لرئيسي الغرفتين رغبة الحكومة في عرض نصّ اللجنة المتساوية الأعضاء للمصادقة عليه.¹

وفي هذه الحالة فإنّ الحكومة عليها أن تعرض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على المجلس الشعبي الوطني ثمّ يحال إلى مجلس الأمة هذا ما نستنتجه من خلال قراءتنا للمادة 1/95 من القانون العضوي رقم 12/16 إلاّ أنّه أثّرت مسألة هامة تطرقت لها الفقرة الخامسة من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والفقرة الثانية من المادة 95 من القانون العضوي رقم 12/16، هي مسألة التعديلات حيث تنص الفقرة الخامسة من المادة 120 على أنّه: "تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أيّ تعديل عليه إلاّ بموافقة الحكومة".

يفهم من نص المادتين أنّ كلا من الغرفتين لهما كامل الحق في إدخال تعديلات على اقتراح هذا النص، بشرط موافقة الحكومة على تلك التعديلات وعليه فالأمر في نهاية المطاف يعود بيد الحكومة فهي التي توافق أو ترفض إدخال تعديلات على اقتراح النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء إلى الغرفتين، فإنّنا نكون أمام عدّة احتمالات،² فمن جهة المجلس الشعبي الوطني لا يخرج الأمر عن أحد الاحتمالات التالية:

- هو أن يصوت المجلس الشعبي الوطني على الاقتراح الصادر من اللجنة المتساوية الأعضاء بخصوص الأحكام محلّ الخلاف، وهنا لا إشكال يطرح، والنص يستكمل مسار دخوله حيز النفاذ.

- هو أن يصوت المجلس الشعبي الوطني على الاقتراح لكن بعد إدخال تعديلات عليه وافقت عليه الحكومة.

- هو أن لا يصوت المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء.

¹ أنظر المادة 4/94 من القانون العضوي رقم 12/16.

² بوزيد لزهارى، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 138 من الدستور...، المرجع السابق، ص 68.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

- هو أن يتمسك المجلس الشعبي الوطني بتعديلاته بالرغم من رفض الحكومة لهذه التعديلات.

ففي حالة الاحتمالين الأخيرين فالإقتراح لن يعرض على مجلس الأمة أصلاً، لأنّ مجلس الأمة لا يعرض عليه إلاّ النصوص المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني.

أمّا الاحتمالات الواردة من جهة مجلس الأمة فهي مرتبطة أساساً بموافقة المجلس الشعبي الوطني على الإقتراح لكن يجب الأخذ بعين الإعتبار أيضاً أنّ مجلس الأمة يتمتّع بحق إدخال تعديلات شأنه في ذلك شأن المجلس الشعبي الوطني بعد موافقة الحكومة ومن هذه الاحتمالات:

- موافقة مجلس الأمة على الإقتراح الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني وهذه الحالة معناها زوال الخلاف ولا تطرح أيّ إشكال.

- موافقة مجلس الأمة على الإقتراح الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ولكن بعد إدخال تعديلات عليه وبعد موافقة الحكومة، لكن الواقع العملي نرى أنّ مجلس الأمة صادق دائماً على اقتراح اللجنة المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ولم يحاول إدخال أيّ تعديلات.

- رفض مجلس الأمة للإقتراح الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني وهذا الاحتمال نادر الحدوث على اعتبار أنّ اقتراحات مجلس الأمة بشأن الأحكام محلّ الخلاف والتي أحييت إلى اللجنة هي التي تشكل نواة الإقتراح الذي تبنّاه اللجنة.

- موافقة مجلس الأمة على الإقتراح مع إدخال تعديلات جديدة بموافقة الحكومة بحسب التعديلات التي قد يكون المجلس الشعبي الوطني قد أدخلها بموافقة الحكومة فهي هذه الحالة العملية التشريعية تستمرّ.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

- رفض الحكومة لتعديل المجلس الشعبي الوطني وتمسك هذا الأخير بذلك التعديل وبالتالي عدم التصويت على الاقتراح أو إدخال تعديلات عليه على الرغم من معارضة الحكومة مع التأكيد على أنّ الحالة الأخيرة تقع ضمن المخالفة الصريحة لأحكام الدستور.
- عدم مصادقة مجلس الأمة على إقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.
- عدم المصادقة مجلس الأمة على إقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء الذي أدخل المجلس الشعبي الوطني عليه تعديلات.
- إصرار مجلس الأمة على إدخال تعديلات على إقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء مع عدم موافقة الحكومة على ذلك.
- إصرار مجلس الأمة على إدخال تعديلات على إقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء الذي تمّ تعديله على مستوى المجلس الشعبي الوطني بموافقة الحكومة مع عدم موافقة هذه الأخيرة على تعديلات مجلس الأمة.

وفي مطلق الأحوال، فإذا لم تتوصل الغرفتان إلى إتفاق حول إقتراح اللجنة يعدّ من قبيل إستمرار الخلاف، ما يستدعي تطبيق أحكام المادة 138 الفقرة السادسة من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 1/97 من القانون العضوي رقم 12/16 التي تنص: "إذا لم تتوصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد، وإذا استمر الخلاف، بين الغرفتين يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً وعلى هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تقدر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه".¹

¹ أنظر المادة 97 فقرة 1 من القانون العضوي 16-12.

الفرع الثاني: الآليات والإجراءات التي تتدخل بها السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية في الظروف غير العادية.

أعطى المؤسس الدستوري لسنة 2016 للسلطة التنفيذية صلاحيات واسعة تمارسها في ظروف غير عادية، والمخول بتقدير هذه الظروف هو رأس السلطة التنفيذية المتمثل في رئيس الجمهورية، وهذه الصلاحيات تجتاز ماخوله إياه المؤسس الدستوري في الظروف العادية لتتعداها إلى الجمع بين سلطتي التنفيذ والتشريع.

أولاً: أثر حالة الحصار والطوارئ على التشريع.

حالتا الحصار والطوارئ قريبتان من بعضهما البعض كون المؤسس الدستوري تضمنهما في نفس المواد¹، وهما المادتان 105 و 106 من التعديل الدستوري لعام 2016.

إلا أن غالبية الفقه يرى بأن حالة الطوارئ تختلف عن حالة الحصار من حيث الأسباب والأهداف²، والمعروف أن حالتا الطوارئ والحصار تختلفان من حيث أسبابهما ودرجة خطورتهما، فحالة الطوارئ هي أول درجة في الظروف الاستثنائية من حيث الخطورة³، وتعتبر حالة الطوارئ في الجزائر نظاماً استثنائياً يتم إعلانه لدفع الخطر الذي ألم بالبلاد، حيث يتم في هذه الحالة تقييد الحقوق والحريات العامة متى كان هناك مساس بالأمن والنظام العام، وللمحافظة على الأمن والسكينة العامة تخول لمرفق البوليس اختصاصات إضافية، وتعتبر هذه الحالات من أهم تطبيقات نظرية الضرورة.

أما حالة الحصار فهي أشد من حالة الطوارئ وأدنى خطورة من الحالة الاستثنائية تتصل بالأعمال التخريبية أو المسلحة كالعصيان أو التمرد، فيتم انتقال السلطة في هذه الحالة إلى الجيش للضرورة الملحة، وتخول الرئيس اتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب

¹ منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2014/2013، ص 250.

² الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 98.

³ عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 81.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

الوضع لتفادي اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، لتمتد حتى إلى المساس بحريات الأفراد، أي أنها لا تقف عند حدود الإخلال بالوضع العام، بل تقضي لرئيس الجمهورية بأن يتدخل بما يرى من إجراءات ضرورية لكي يستتب الوضع¹.

ولفرض حالة الطوارئ والحصار وجب تفعيل نص المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تحمل في فحواها شروطا شكلية وأخرى موضوعية فالشروط الشكلية تتمثل في:

- 1- تفعيل حالة الحصار منوط بقرار من رئيس الجمهورية.
- 2- اجتماع المجلس الأعلى لمجلس الأمن.
- 3- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.
- 4- استشارة الوزير الأول.
- 5- استشارة رئيس المجلس الدستوري².

والشروط الشكلية فهي وإن كانت تمثل قيودا على سلطات رئيس الجمهورية يجب استيفاؤها، إلا أن الطبيعة غير الملزمة لها تعدم آثارها³.

أما فيما يخص الشروط الموضوعية فتتمثل فيما يأتي:

1- الضرورة الملحة: إن الموضوعات التي يستند إليها الرئيس لإعلان حالة الطوارئ غير واضحة، فهل أن الأوضاع المتعلقة بالتمرد والعصيان والأعمال المسلحة والزلازل، هي أوضاع إذا حدثت تشكل ضرورة ملحة توجب مواجهتها⁴ باللجوء إلى أحكام المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بحيث تظهر في ظل هذه الأوضاع نقائص على القانون الساري المفعول في الظروف العادية، وعدم قدرته على مواجهة المستجدات

¹ تونصير ابراهيم، المرجع السابق، ص 86.

² أنظر المادة 107 من التعديل الدستوري 2016.

³ عقيلة خرباشي، العلاقة الرقابية بين البرلمان والحكومة، المرجع السابق، ص 85.

⁴ رباحي مصطفى، الصلاحيات الغير عادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2004/2005، ص 26.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

والأوضاع التي تتطلب معالجة خاصة عن طريق توسيع صلاحيات الرئيس وذلك باللجوء لاختصاصاته غير العادية التي يخوله له الدستور خلال فترة الأزمات.

2- تحديد مدة معينة لحالة الطوارئ: المدة محدودة يكون تمديدتها مشروطا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا، ورغم عدم النص على الحد الأقصى الذي لا يجب أن تتجاوزه حالة الطوارئ أو الحصار خاصة عند الإعلان الأول عنها، إلا أن شرط تحديد المدة في حد ذاته يعد قيديا هاما على رئيس الجمهورية، كما أن اشتراط موافقة البرلمان لتمديد حالة الطوارئ أو الحصار من شأنه كبح أي تجاوز أو مبالغة في الأمر.

ثانيا: الحالة الإستثنائية وتأثيرها على العمل التشريعي.

لرئيس الجمهورية الحق في اتخاذ إجراءات استثنائية أثناء مرور البلاد بحالة استثنائية، قصد المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية¹.

تمنح هذه المادة لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية واسعة، بموجبها يتخذ الاجراءات اللازمة في جميع الحالات لمواجهة الأوضاع المترتبة عن الظرف الخطير².

ويفهم بتحليل نص المادة 142 من القانون 01/16، أن لرئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية الحق في إصدار الأوامر حتى في حالة انعقاد ووجود البرلمان ويتمتع بهذا الاختصاص وفقا لسلطته التقديرية³، ومن هذا المنطلق يطرح التساؤل معناه احتفاظه حول، هل اجتماع البرلمان بموجب المادة 107 من القانون 01/16 معناه احتفاظه بكامل صلاحياته التشريعية، أم أن اجتماعه مسألة شكلية ليس إلا؟

عند قيام الحالة الاستثنائية يجتمع البرلمان بغرفتيه وجوبا امتثالا لنص المادة 107 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ليتابع ما يجري بصفة مستمرة كما يبدي أعضاء البرلمان آرائهم الفردية والجماعية والاستماع للوزارة كلما استلزم الأمر ذلك، فلا يمكن تصور حضور أعضاء البرلمان شخصا فقط، بل عليهم ممارسة وظيفتهم في

¹ أنظر نص المادة 107 فقرة 3 من القانون 01/16.

² الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 113.

³ أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 279.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

الحالة الاستثنائية والمتمثلة في الوظيفة الرقابية للسلطة التنفيذية عند تنفيذ قرارات رئيس الجمهورية ومتابعة الأوضاع، ليبقى البرلمان مجتمعا ممارسا لوظيفته الرقابية ولو لم يمثل رئيس الجمهورية للشروط المحددة باتخاذ قرارات للمحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية للجمهورية، ليتابع أعضاء البرلمان ويراقبوا تطبيق وإعلان وإجراءات الحالة الاستثنائية وإبداء رأيهم في الموضوع¹.

ولتحقيق الأهداف المرجوة من المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يجب أن يقتصر عمل البرلمان في مناقشة ما يتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات دون تعديل أو إلغاء في ذلك، ويمكنه ممارسة صلاحياته التشريعية خارج نطاق المسائل التي تدخل فيها رئيس الجمهورية والتي تعود أصلا لاختصاص البرلمان².

وتنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات سالفه الذكر التي أوجبت إعلانها، مما يعني أن ذلك يعد أيضا سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية طالما أن الهدف من الاستماع والاستشارة هو أخذ رأي الهيئات المذكورة، وأن تقدير الظروف الاستثنائية يعد سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية وحده³.

ثالثا: تأثير السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية في حالة الحرب على العمل التشريعي.

في حال وقوع عدوان فعلي مسلح وشيك الوقوع المبني على العديد من القرائن كالتحضيرات العسكرية، وحشد الجيش، بعض الأعمال التخريبية من قوة خارجية يمكن لرئيس الجمهورية إعلان حالة الحرب⁴.

¹ تونصير ابراهيم، تشريعات الضرورة دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري والمصري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2014/2013، ص 121.

² تونصير ابراهيم، المرجع نفسه، ص 126.

³ أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 278.

⁴ فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (الجزء الثالث، السلطات الثلاث)، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، ط 2001، ص 135.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

وفق ما هو منصوص عليه في المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أن رئيس الجمهورية يملك فقط حق إعلان الحرب الدفاعية دون الهجومية، لأن سياسة الجزائر تقوم على مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية والمبادئ الأخرى الواردة في ميثاق الأمم المتحدة وأهدافه¹.

ولقد اشترط الدستور اتباع رئيس الجمهورية مجموعة من الإجراءات منها ما هو سابق لإعلان الحرب ومنها ما هو لاحق لها.

1- الإجراءات السابقة لإعلان حالة الحرب : تتمثل الإجراءات السابقة لإعلان حالة الحرب فيما يأتي:

- اجتماع مجلس الوزراء.
- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن. واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني.
- استشارة رئيس مجلس الأمة.

بالرغم من أن رئيس الجمهورية ملزم بإتباع هذه الإجراءات، إلا أنه غير ملزم بأخذ رأي كل من مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن ورئسا غرفتي البرلمان.

2- الإجراءات اللاحقة لإعلان حالة الحرب: تتمثل الإجراءات اللاحقة لإعلان حالة الحرب فيما يأتي:

- ✓ اجتماع البرلمان بغرفتيه.
- ✓ توجيه خطاب للأمة لإعلامها بحالة الحرب.
- ✓ وقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب وتولي رئيس الجمهورية جميع السلطات وفقا لنص المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وفي المقابل يبدو من مدلول المادة 35 من الدستور الفرنسي التي تمكن إعلان الحرب بتفويض من البرلمان، في حين تقوم الحكومة بإبلاغ البرلمان بقرارها حالة التدخل

¹ أنظر المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة، [www.un.org/ar/documents/charter] 2018/01/20.

الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

خارج حدودها¹، أن ما ساقه المؤسس الفرنسي في هذا الخصوص على نقيض ما جاءت به المادة 109 من الدستور والتي تقابلها المادة 95 من دستور 1996 الجزائري، فطلب موافقة البرلمان مردها إشراكه في اتخاذ قرار الحرب الهجومية بالدرجة الأولى، وهي دولة تعترف بتاريخها الاستعماري، ومصادقا لذلك أن المادة 35 لم تشير إلى ما ورد في ميثاق الأمم المتحدة فيما يتعلق بالحرب الدفاعية²، لذا نجد الجندي الفرنسي في شمال مالي لمحاربة قبائل الأزواد وكذا نجد الجندي الفرنسي هذه الأيام في مدينة الموصل العراقية.

وفي مقبل هذه الآليات التي بموجبها تتدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية، هناك آليات أخرى ممنوحة للسلطة التشريعية والتي يمكن بموجبها أن تراقب تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي.

¹ المادة 35 من الدستور الفرنسي الصادر عن 1958 شاملا تعديلاته لغاية سنة 2008.

² عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 375.

خلاصة الفصل الأول:

من خلال ما تم تقديمه في الفصل الأول عن آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية فقد قسم المؤسس الدستوري لسنة 2016 المجال التشريعي بين المؤسستين المؤسسة التشريعية، المتمثلة في البرلمان بغرفتيه إذ منحت له عدة مجالات يشرع فيها، هذه المجالات مقسمة بين نوعين من القوانين، إحداها قوانين عادية تحوي 29 مجالا، والأخرى قوانين عضوية تحوي 6 مجالا.

ولكي تخطو عملية سن القوانين خطواتها الأولى، إشتراط القانون 01/16 توقيع 20 نائبا أو 20 عضوا برلمانيا، قبل دراسة النص من قبل كل غرفة من غرفتي البرلمان، مروراً بالتصويت عليه.

أما إذا كان هناك اختلاف بين غرفتي البرلمان على محتوى النص، تتدخل الحكومة لاحتواء هذا الاختلاف.

أما المؤسسة التنفيذية فالتشريع فيها مقسم كذلك بين كل من رئيس الجمهورية الذي له صلاحيات حصرية، بحكم أنه حائز على ثقة الشعب، له مطلق الحرية في الرجوع إليه وطلب رأيه عن طريق الاستفتاء، كما أن له الحق في المصادقة على المعاهدات والتشريع عن طريق الأوامر، في حالات محددة في الدستور.

ونجد كذلك الحكومة لها دور أساسي في عملية التشريع، حيث أن لها الحق في المبادرة بالقوانين، بما يسمى بمشاريع القوانين، كما أن لها دور أساسي في ضبط جدول الأعمال.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين
السلطتين التنفيذية والتشريعية
المبحث الأول: آليات الرقابة
البرلمانية على الحكومة.
المبحث الثاني: آليات رقابة
الحكومة على البرلمان.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

لقد خول المؤسس الدستوري لكل سلطة صلاحية مراقبة نظيرتها في إطار الممارسة المرنة لمبدأ الفصل بين السلطات.

وذلك لضمان نفاذ القاعدة الدستورية من خلال عدم الاعتداء على اختصاصات السلطة الأخرى.

وتعتمد هذه الرقابة المزدوجة على وضع آليات الرقابة في يد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بهدف الحد من الانحراف على الاختصاصات المخولة لها دستورياً، حيث تتأرجح الرقابة البرلمانية على الحكومة بين انعدام الأثر وترتيب المسؤولية (المبحث الأول)، بينما تمارس السلطة التنفيذية وفي مقدمتها رئيس الجمهورية رقابة على البرلمان (المبحث الثاني).

المبحث الأول: آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة.

يمارس البرلمان رقابة على الحكومة وذلك بهدف الاطلاع على أعمالها وسياساتها العامة من خلال آليات رقابية تتراوح بين انعدام الأثر باعتبار أنها مجرد جمع للمعلومة (المطلب الأول)، وآليات أخرى توصف بالمرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: آليات الرقابة البرلمانية المحدودة الأثر (رقابة جمع المعلومات).

يتمتع البرلمان في ظل الأنظمة الدستورية البرلمانية وشبه رئاسية بوسائل وآليات تجعله يراقب نشاط الحكومة، ويمارس وظيفته الرقابية عليها، بهدف الحصول على المعلومات وجمع الحقائق دون تقرير المسؤولية السياسية لها، وعلى هذا الأساس قد يكون الأمر قائماً على ممارسة الحوار كتابة أو شفاهة، بين عضو البرلمان أو وزير من الوزراء يسمى سؤالاً (أولاً)، وقد يكون بين عدد من الأعضاء أو وزير من الوزراء أو أكثر من وزير فهذا يعد استجواباً (ثانياً)، كما يمكن أن يدعم الحوار بمناقشة موظف وزارة معينة أو مناقشة موظفين على ملفات معينة وفحصها وهكذا تكون أمام التحقيق (ثالثاً).

الفرع الأول: توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة.

يعرف السؤال بأنه إجراء وقائي يقوم بموجبه أحد أعضاء البرلمان بتوجيه السؤال إلى عضو أو إلى أعضاء من الحكومة حول قضية تهم قطاع معين، بناء على ما تم تقديمه، فلكل نائب على الغرفة الأولى أو عضو في الغرفة الثانية حق طرح سؤال أو أسئلة على الطاقم الحكومي.

ويتضح لنا من نص المادة رقم 01/152 من التعديل الدستوري 2016¹ أن المؤسس الدستوري ميز بين الأسئلة الشفوية والكتابية وهو ما جاء أيضاً في نص المادة

¹ المادة 152 فقرة 1 من التعديل الدستوري 2016.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

69 من القانون العضوي 16-12¹ المادة 152 من الدستور، يمكن أعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة.

أولاً: الأسئلة الشفوية:

منح الدستور للنواب وأعضاء مجلس الأمة، حق طرح الأسئلة الشفوية على كل عضو من الحكومة، فيوضع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة الذي يتولى مهمه إرسال السؤال المقبول إلى الحكومة، ويكون الجواب على السؤال خلال الجلسة المخصصة لهذا الغرض، وفي أجل لا يتعدى 30 يوماً من تاريخ تبليغ السؤال، حسب المادة 03/152 من الدستور الجزائري لسنة 2016²، فهذا لم يكن موجوداً في دستور 1996، فكانت المادة رقم 03/134 تكتفي ببيان مكان والجواب عن الأسئلة الشفوية، وجاءت المادتين 69/70³ من القانون العضوي 16-12 مؤكدة لما جاء في نص المادة 152 من الدستور الجزائري لسنة 2016.

المادة 69: "طبقاً لأحكام المادة 152 من الدستور، يمكن أعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة".

المادة 70: فقرة 1: "يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه، حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".

المادة 70: فقرة 4: "يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي، خلال الجلسات المخصصة لهذا الغرض، في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوماً من تاريخ تبليغ السؤال.

يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله على الجلسة المخصصة لذلك.

¹ المادة 69 من القانون العضوي 16-12.

² المادة 152 فقرة 3 من التعديل الدستوري 2016.

³ المادتين 70/69 من القانون العضوي 16-12.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

والشيء الذي يعاقب على هذه الجلسات أنها كثيرا ما تتميز بغياب الوزراء المعنيين بالرد والاكتفاء بتوكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان بذلك، والذي غالبا ما يقدم إجابات عامة الأمر الذي يخلق الاستياء لدى أعضاء البرلمان ويؤثر سلبا على فعالية الأسئلة¹.

يتولى الوزير الرد على السؤال الشفوي في الحدود المتضمنة في السؤال، بمقابل ذلك يجوز للوزير الامتناع عن الرد على السؤال المطروح من طرف نائب المجلس الشعبي الوطني، المادة 1/101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني "كما يجوز لصاحب السؤال التعقيب على الإجابة التي يقدمها عضو الحكومة"، كما نصت المادة 2/101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني "بعد رد الحكومة يجوز لصاحب السؤال تناول الكلمة في حدود ثلاث دقائق"، وهو ما جاء في النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.²

في المادة 96 فقرة 2 "بعد جواب عضو الحكومة، يمكن صاحب السؤال التعقيب في ظرف ثلاث (3) دقائق، ويمكن عضو الحكومة الرد عليه في حدود ثلاث (3) دقائق، على أن يكون الرد والتعقيب حول موضوع السؤال.

تنقسم الأسئلة الشفوية إلى نوعين، أسئلة شفوية بمناقشة وأسئلة شفوية بدون مناقشة، حيث تختلف الأولى عن الثانية في كون الأسئلة بدون مناقشة تقتصر على المحاور بين عضو البرلمان السائل والوزير المجيب، في حين تتوسع الأسئلة الشفوية بمناقشة إلى تدخل أعضاء آخرين، وهو ما نصت عليه المادة 4/152 من دستور 2016. "إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويا أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

¹ احمد بنيني، السؤال الشفوي كألية من آليات الرقابة البرلمانية، يوم دراسي حول السؤال الشفوي، الوزارة المكلفة

بالعلاقات مع البرلمان، 2009/9/26، ص 34.

² النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

ثانيا: الأسئلة الكتابية:

تمكن الأسئلة الكتابية أعضاء البرلمان من الاستفسار كتابة عن مسألة من المسائل التي تتعلق برنامج الحكومة، فيوضع نص السؤال الكتابي من قبل صاحبه، حسب الحالة لدى مكتب غرفتي البرلمان، فيتولى رئيس إحدى الغرفتين، مهمة إرسال السؤال المقبول إلى أعضاء الحكومة، وفي كل الأحوال يتم الإجابة عن السؤال الكتابي كتابة خلال أجل 30 يوما الموالية لتاريخ تبليغ السؤال، استنادا لنص المادة 02/152 من الدستور الجزائري لسنة 2016 "يكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما"¹.

وهو ما جاء في نص المادة 1/74 من القانون العضوي 16-12 "طبقا لأحكام المادة 152 من الدستور، يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي الذي وجه إليه، على الشكل الكتابي، خلال أجل ثلاثين (30) يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي"².

وتجدر الإشارة إلى انه يتم وضع الجواب لدى مكتب أحد المجلسين حسب الحالة، وفي كل الأحوال، وإذا كان جواب الحكومة الشفوي أو الكتابي غير مقنع، تفتح المناقشة وتقتصر على مضمون السؤال.

ثالثا: الاستجواب البرلماني:

منحت المادة 1/151 من الدستور الجزائري لسنة 2016، لأعضاء البرلمان حق استجواب الحكومي في احدى قضايا الساعة³، والاستجواب آلية دستورية للرقابة البرلمانية حيث يعتبر من أخطر الحقوق المخولة للسلطة التشريعية في مواجهتها.

المادة 1/151 من الدستور الجزائري لسنة 2016 جاءت عامة لا تخضع النواب في ممارسة الاستجواب إلى أي قيد سوى أن يكون الاستجواب متصلا بإحدى قضايا الساعة، غيره أنه بالرجوع للقانون العضوي 16-12 فإننا نجده قد قيد استعمال هذه الآلية

¹ المادة 152 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² المادة 74 فقرة 1 من القانون العضوي 16-12.

³ المادة 151 فقرة 1 من التعديل الدستوري 2016.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

بمجموعة من الشروط الواجب احترامها والتي شكلت سببا من أسباب عزوف استعمالها وإهمالها (أ) وهذا مما أدى إلى عدم فعالية وسيلة الاستجواب (ب).

1/ الشروط الواجب توافرها في الاستجواب:

استنادا إلى المواد 66، 67 و68 من القانون العضوي 16-12، يتضح أن هناك مجموعة من الشروط الضرورية التي يجب توافرها عند اللجوء إلى وسيلة الاستجواب البرلماني¹.

ضرورة ارتباط الاستجواب بإحدى قضايا الساعة، مع العلم أن المشرع الجزائري لم يوضح ما المقصود بقضايا الساعة، حيث ورد هذا اللفظ عام ويحتمل أن يدمج في ظله أي موضوع أو أي مصطلح²، ومن هنا فإن عدم تحديد مضمون قضايا الساعة، ينتج عنه إمكانية توجيه أعضاء البرلمان استجواب للحكومة في كل قضية راهنة تتصل بالشؤون الداخلية أو الخارجية للدولة.

ضرورة توقيع الاستجواب من طرف ثلاثين (30) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين (30) عضوا من مجلس الأمة³، ومعنى هذا الشرط أن الحد الأدنى لمباشرة الاستجواب من طرف كل غرفة هو ثلاثين (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا وهذا يعد في حد ذاته خلق نوع من التوازن بين الغرفتين.

يجب إيداع نص الاستجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حسب توزيع نص الاستجواب على أعضاء الغرفة المعنية.

التزام رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بتبليغ نص الاستجواب إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لإيداع نص الاستجواب.

¹ المواد 66 و67 و68 من القانون العضوي 16-12.

² خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، ص 146.

³ المادة 66 من القانون العضوي 16-12.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

توفر الشروط السابقة يؤدي إلى قيام الغرفة المعنية، وبالتشاور مع الحكومة يتم تحديد الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الاستجواب¹، وقد حددتها المادة 2/67 من القانون العضوي 16-12 بثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب.

2/ عدم فاعلية الاستجواب:

يعتبر الاستجواب من أشد وسائل الرقابة على أعمال الحكومة للطبيعة الاتهامية له، غير أن النصوص المنظمة له سوى في دستور 2016 أو في القانون العضوي 16-12 لم ترتب أي أثر قانوني عليه، مقارنة بالعدد الكبير من التوقيعات المطلوبة وكثرة الإجراءات التي رصدت لتفعيل هذه الآلية، لهذا تبقى هذه الأخيرة غير مجدية ولا تؤدي إلى إثارة مسؤولية الحكومة، خلافا لما هو معمول به في مصر حيث يترتب على الاستجواب سحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها.

الفرع الثاني: التحقيق البرلماني.

يستطيع البرلمان في إطار ممارسته للرقابة على أعمال الحكومة، بالإضافة إلى آليتي السؤال والاستجواب، والقيام بالتحقيق البرلماني²، الذي يعد شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة، وتقوم بتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء البرلمان، هدفها الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الاطلاع على كل المستندات، واستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابس والوقائع.

وهو ما كرسه المؤسس الدستوري بموجب المادة 1/180 من التعديل الدستوري 2016 التي نصت "يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة"

¹ المادة 66 من القانون العضوي 16-12.

² بن بريم ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004، ص 36.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

وهناك استثناء جديد اشترط المؤسس الدستوري في فقرته الثانية من المادة 180 من التعديل الدستوري 2016¹ عدم إنشاء لجان تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي وهو الجديد في هذا التعديل، "لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي" وهو ما يعد حماية لمبدأ الفصل بين السلطات.

وهو ما أكدته المادة 80 من القانون العضوي 16-12² طبقاً لأحكام الفقرة 2 من المادة 180 من الدستور لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق في وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق ذات الإجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف.

وأكد القانون العضوي رقم 16-12 على آلية التحقيق البرلماني وعلى المساواة في إنشائها من قبل كلا غرفتي البرلمان على خلاف الآليات الأخرى³، حيث تنص المادة 77 منه على "طبقاً لأحكام المادة 180 من الدستور يمكن كلا من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن ينشئ في إطار اختصاصاته، وفي أي وقت لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة.

تسمح لجان التحقيق للبرلمان الوصول إلى الحقيقة بنفسه، إذا لم يقتنع المعلومات التي قدمتها الحكومة⁴، كما حدد القانون العضوي رقم 16-12 طريقة إنشاء اللجنة وكذا كيفية سير عملها والنتائج المتوصل إليها، حيث تنص المادة 78 منه على أن إنشاء اللجنة يتم بالتصويت على اقتراح لائحة يودعها لدى مكتب إحدى الغرفتين، ويوقعها على الأقل عشرون (20) نائباً⁵ أو عشرون (20) عضواً من مجلس الأمة.

كما جاء في المادة 79 من نفس القانون "يعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، من بين أعضائه، لجان تحقيق حسب الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة.

¹ انظر المادة 180 فقرة 1 من التعديل الدستوري 2016.

² انظر المادة 80 من القانون العضوي 16-12.

³ شاهد احمد، المرجع السابق.

⁴ افطوش براهميم، المرجع السابق، ص 88.

⁵ عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 109.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

وأكدت المادة 82 من نفس القانون أي 16-12 على انه لا يمكن التعيين في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء المجلس الذين وقعوا اللائحة المتضمنة لإنشائها¹، وهذا يعتبر بمثابة قيد لا يساعد اللجنة في تحضير تقرير باعتبار أن الموقعين على اللائحة قد تحصلوا على معلومات تفيد الموضوع الذي ستحقق فيه اللجنة.²

كذلك يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعايinatهم ومناقشاتهم وهذا حسب نص المادة 83 من القانون العضوي رقم 16-12³ بالإضافة إلى إمكانية أن تستمع لجنة التحقيق إلى أي شخص وأن تعين أي مكان وأن تطلع على أي معلومة أو وثيقة تراها متعلقة بموضوع التحقيق ويرسل رئيس كل غرفة حسب الحالة إلى الوزير الأول طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة، كما يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعينات والزيارات إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانه قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها، وعدم الامتثال أمام اللجنة يعد تقصيرا جسيما يدون التقرير وتحمل السلطة السلمية كامل مسؤولياتها وهذا وفقا لأحكام المادة 84 من القانون العضوي 16-12.⁴

حق الاطلاع على الوثائق ليس مطلقا بل يمارس مع مراعاة أحكام المادة 85 من القانون العضوي 16-12 التي تنص على "تخول لجنة التحقيق الاطلاع على أي وثيقة وأخذ نسخة منها، ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي".⁵

يرى الأستاذ بوالشعير السعيد أن هذه المادة بمثابة قيد على لجان التحقيق وأنها جاءت للإنقاذ من فاعلية التحقيق، إذا أن الحكومة تستغل هذا القيد الذي جاء مضمونه

¹ المادة 82 من القانون العضوي 16-12.

² منصر نسيم وخالدي حكيمة، المرجع السابق، ص 100.

³ انظر المادة 83 من القانون العضوي 16-12.

⁴ انظر المادة 84 من القانون العضوي 16-12.

⁵ انظر المادة 85 من القانون العضوي 16-12.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

واسع جداً، وذلك عن طريق إخفاء معلومات جوهرية، بحجة أنها ذات طابع سري وحيوي وأمني، حيث تتمسك السلطة التنفيذية بهذا القيد لإبطال أثر التحقيق البرلماني.

مع العلم أن الفقرة 2 من المادة 85 من نفس القانون تؤكد على أن وجوبية الاستثناء الوارد في الفقرة أعلاه، مبرراً ومعللاً من طرف الجهات المعنية، فكيف سيكون هذا التعليل والتبرير فيما يخص هذه المصالح.

بعد أن تنتهي اللجنة من إعداد تقريرها في الآجال المحددة لذلك، تقوم بتقديمه إلى رئيس كل غرفة حسب الحالة والنواب، وإلى رئيس الجمهورية والوزير الأول¹، وهذا حسب نص المادة 86 من القانون العضوي 16-12.

وهنا نشير إلى أن التقرير يكتسي الطابع السري، لذا فإن المجلس يجري مناقشة حوله في جلسة سرية ليقرر الاحتفاظ بسرية التقرير أو نشره كلياً أو جزئياً أو إحالة الملف إلى العدالة مع اخذ رأي الحكومة مسبقاً في هذا النشر²، وهذا ما جاءت به المادة 87 من القانون العضوي 16-12.

ومما نستخلصه هنا هو أنه من غير المعقول أن تقبل الحكومة نشر التقرير إذا كان في غير صالحها.

وبالتالي فإن مهمة اللجان الدائمة في متابعة النشاطات الحكومية بصفة دائمة ولعدة سنوات تصطدم بتأثير الحكومة في عملها خاصة وأن أعضاء هذه اللجان ينتمون إلى مجموعات برلمانية التي تتقاسم المقاعد بكيفية تتناسب مع عدد أعضاء كل مجموعة برلمانية مقارنة بالعدد الأقصى لأعضاء كل لجنة، وعلى اعتبار أن أساس قيام المجموعات البرلمانية هو حزبي لا غير، فإن حزب الأغلبية ومجموعته البرلمانية..... قاعدة قوية للرد على كل محاولات التشكيك في النشاط الحكومي، حتى تجد اللجان الدائمة نفسها تدور حول نفس المركز المتمثل في دعم الحكومة.

¹ انظر المادة 86 من القانون العضوي 16-12.

² انظر المادة 86 من القانون العضوي 16-12.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

وعلى هذا الأساس فإن دور اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان لن تتعدى محاولة إعلام البرلمان بالمعلومات والحقائق بصفة منظمة، بواسطة تقارير تشريعية رسمية والمتمثلة في التقارير التمهيدية والتقارير التكميلية عن النصوص محل الدراسة.

المطلب الثاني: الآليات الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة.

للبرلمان نوع آخر من الرقابة يمارسه بموجب أحكام الدستور على الحكومة، إلى جانب الرقابة العديمة الأثر التي سبق الحديث عنها، تكاد هذه الرقابة أن تكون خطيرة جدا بالنظر إلى النتائج المترتبة عنها، بحيث يمكن أن تؤدي إلى إقرار مسؤولية الحكومة من طرف البرلمان، وللإشارة قبل تقديم الوزير الأول مخطط عمله أمام المجلس الشعبي الوطني يتم عرضه في مجلس الوزراء، حسب ما نصت عليه المادة 3/93 من التعديل الدستوري 2016¹.

وهذا من أجل إعطاء بصمات واضحة المعالم حول هذا المخطط، اعتبارا انه جاء من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

كما يخضع مناقشة عمل الحكومة لمجموعة من الإجراءات المحددة في القانون العضوي 16-12.

فبالرجوع إلى الدستور، نجد أنه لم يحدد آجالا يلتزم فيها الوزير الأول بتقديم مخطط عمله، لكن القانون العضوي 16-12 نص في مادته 47 على انه "يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة"².

منحت هذه المهمة أساسا لتمكين الوزير الأول وأعضاء الحكومة من تحضير التوجهات الكبرى لسياسة الحكومة وإجراء المشاورات الكبرى اللازمة مع جميع الأطراف.

¹ المادة 93 فقرة 3 من التعديل الدستوري 2016.

² المادة 47 من القانون العضوي 16-12.

الفرع الأول: مناقشة مخطط عمل الحكومة.

إن تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان يعد أول لقاء رسمي بين السلطتين، وهو ما عرفه الأستاذين "بيار أفريل" و"جيكال جين" بالتالي: "هو أول ميثاق واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه، وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة"¹.

تقوم الحكومة سنويا بتقديم بيان عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني، حيث تنص المادة 1/940 "يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه.

ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة².

كما تنص المادة 95 من القانون العضوي 16-12 على "يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة"³.

وتلاحظ هنا أن الوزير يقدم استقالته مع انه مجرد ناقل لبرنامج رئيس الجمهورية.

لم يحدد القانون العضوي رقم 16-12 الطريقة التي يتم من خلالها تبليغ النواب ببرنامج الحكومة، غير انه آجال المناقشة وهي سبعة (07) أيام من تاريخ تبليغ النواب، وهنا نشير فقط لمدة سبعة أيام غير كافية بالنسبة للنواب من أجل الفحص أو الدراسة الدقيقة لمخطط عمل الحكومة.

تنص المادة 49 من القانون على ما يلي "يتم التصويت على مخطط عمل الحكومة، بعد تكييفه إن اقتضى الأمر، عشرة (10) أيام على الأكثر، من تاريخ تقديمه في الجلسة"⁴.

¹ خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 104.

² المادة 94 فقرة 1 من التعديل الدستوري 2016.

³ المادة 95 فقرة 1 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ المادة 49 من القانون العضوي 16-12.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

وعليه انحاز مخطط عمل الحكومة على موافقة البرلمان بالأغلبية البسيطة يشرع في تنفيذه، إما إذا لم يحظى بالموافقة فإن الوزير الأول يقدم استقالته، وعندئذ يتولى رئيس الجمهورية تعيين وزير أول آخر ليقوم بنفس العملية من إعداد مخطط عمل الحكومة وعرضه على مجلس الوزراء ثم على المجلس الشعبي الوطني، مع إمكانية تكيفه، وفي هذه الحالة إما أن يحظى المخطط بالموافقة أو ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا.

تجرى بعد ذلك انتخابات تشريعية وفق نص الدستور خلال ثلاثة أشهر كأقصى تقدير¹، وهذا طبقا لنص المادة 2/96 من التعديل الدستوري 2016، والتي نستخلص منها سيطرة السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية²، حيث انه في الحالة الثانية يستبعد الرفض مرة أخرى، وذلك حماية لمصالح النواب الشخصية ما دام الرفض يؤدي إلى فقدانهم النيابة، وتجدر الإشارة أن تاريخ الجزائر لم يسبق له أن شهد مثل هذه الحالة إلى يومنا هذا.

حصول مخطط عمل الحكومة على موافقة المجلس الشعبي الوطني لا يعني الشروع في تنفيذه، بل لابد من عرضه على مجلس الأمة، وهذا ما يظهر من خلال الفقرة الثالثة من المادة 94 من التعديل الدستوري 2016 والتي جاءت فيها "يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة ومجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني"³.

وهو ما أكدته المادة 50 من القانون العضوي 16-12 والذي جاء فيها "يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضا حول مخطط عمل الحكومة خلال العشرة (10) أيام على الأكثر، التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 94 من الدستور "يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة"⁴.

¹ بوالشعير سعيد، الجزء الرابع، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 153.

² المادة 96 فقرة 2 من التعديل الدستوري 2016.

³ المادة 94 فقرة 2 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ المادة 50 من القانون العضوي 16-12.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

يتبين لنا من حيث استقراء المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أن عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني وعلى مجلس الأمة وجوبي على حد سواء من خلال استعمال عبارة "يقدم" بالنسبة لكلا المجلسين¹.

نلاحظ هنا أن الإشكال الذي تثيره المادة 94 من الدستور وكذلك المادة 50 من القانون العضوي رقم 16-12 هو: ما الهدف من تقديم عرض عن مخطط عمل الحكومة الذي تمت الموافقة عليه في المجلس الشعبي الوطني أمام مجلس الأمة، باعتبار أن هذا الأخير يصدر فقط لائحة التي ليس لها أي أثر قانوني على الحكومة.

إذن فعرض مخطط العمل على الغرفة الثانية ما هو إلا وسيلة ربما للتأكد من المخطط، وعليه فمجلس الأمة يكون بمثابة شاهد عليه²، كما أن هذا العرض يعتبر مجرد وسيلة إعلام لمجلس الأمة بمخطط عمل الحكومة فمن غير المعقول أن يصادق مجلس الأمة لاحقا على قوانين تتعلق بتنفيذ برنامج تجهله وأن يكون بمقدوره الرقابة دونه الاستعلام مسبقا³، عن مقاصد وتصرفات الحكومة.

كما تجدر الإشارة إلى أن اللائحة التي يصدرها مجلس الأمة ليس لها أي أثر قانوني على الحكومة حتى وإن تضمنت بيانا ينتقد المسعى الذي توخته الحكومة في برنامجها⁴.

كما يجب التأكيد أن الوزير الأول ليس ملزما بتقديم كل مخطط العمل مثلما هو الحال أمام المجلس الشعبي الوطني، بل يكفي فقط بتقديم "عرض" حول مخطط العمل، أي قراءة للأهداف والمحاور الكبرى، دون ذكر الجزئيات التي اطلع عليها المجلس الشعبي الوطني.

¹ أنظر المادة 94 من التعديل الدستوري 2016.

² أنظر المادة 94 من التعديل الدستوري 2016.

³ بن بغيلة ليلي، المرجع السابق.

⁴ بوكرا إدريس، "مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة إدارة، العدد الأول، 2000، ص 78.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

المؤسس الدستوري لم يأذن لمجلس الأمة بإجراء مناقشة حول العرض المقدم أمامه، لكن جرت العادة على ذلك منذ أول عرض لبرنامج الحكومة أمامه¹، وقد أثير الجدل حول مدى دستورية هذه المناقشة لكن الراجح أن هذا التصرف لن يشكل إبعادا لنص دستوري يقدر ما شكل ممارسة دستورية لم يعارضها أي رئيس حكومة لحد اليوم، فكل رؤساء الحكومات المتعاقبة قبلوا الرد على تدخلات أعضاء مجلس الأمة المتعلقة ببرنامج الحكومة أو مخطط عملها².

وهنا يظهر تفوق الحكومة على البرلمان حينما باشرت سياسة التقشف مع تراجع أسعار النفط في بداية سنة 2015، وكذا انتهاج نفس السياسة في بداية سنة 2018.

الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة لبيان السياسة العامة.

يعتبر بيان السياسة العامة السنوي وسيلة جد مهمة من الحكومة إلى أعضاء البرلمان، من أجل إحاطتهم علما بما تم تنفيذه أثناء سنة من تقديم البرنامج، وبما هو في طور الإنجاز، وكذا الأفاق المستقبلية التي تتوي الحكومة القيام بها، وكذا الصعوبات التي اعترضتها، ومما نلاحظه أن المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أكدت وجوبية تقديم بيان السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني "يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني، بيانا عن السياسة العامة"³. وهو ما جاء كذلك في نص المادة 51 من القانون العضوي 16-12، "يجب على الحكومة أن تقدم كل سنة ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها إلى المجلس الشعبي الوطني، بيانا عن السياسة العامة طبقا لأحكام المادة 98 من الدستور.

¹ خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 292.

² أول برنامج حكومة تم عرضه ومناقشته أمام مجلس الأمة هو برنامج حكومة السيد احمد أويحيى في 29 مارس 1998.

³ المادة 98 من التعديل الدستوري 2016.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

تقدم الحكومة سنويا ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها من طرف البرلمان بياناً عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني، وهذا الأخير وبمناسبة ممارسة هذه الآلية الرقابية رخص لها المؤسس الدستوري إمكانية استعمال آليات رقابية تعد الأهم والأكثر فعالية في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة والتي تتمثل في إصدار لائحة (أ) وإمكانية إيداع ملتمس الرقابة (ب) إضافة إلى طلب التصويت بالثقة الذي يقدمه الوزير الأول(ت)¹.

أولاً: إصدار لائحة:

إن هذه الآلية قد تؤدي إلى زعزعة الثقة الممنوحة للحكومة بعد أن تم مناقشة مخطط عملها² وقد تم تنظيمها من خلال المواد من 52 إلى 56 من القانون العضوي 16-12³، وذلك بإحاطتها بمجموعة من الإجراءات والشروط هي بمرتبة قيود حتى لا يتعسف النواب في إصدارها تتمثل في:

- ✓ توقيع عشرون (20) نائباً على الأقل (لا يمكن لنائب التوقيع على أكثر من لائحة).
- ✓ تقديمها خلال الإثنين والسبعين ساعة (72) الموالية لانتهاؤ تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان.
- ✓ يتم عرضها على التصويت حسب الترتيب إيداعها لدى مكتب المجلس الوطني الشعبي.
- ✓ التدخل أثناء مناقشة اقتراح اللوائح من قبل:
 - الحكومة بناء على طلبها.
 - مندوب أصحاب اقتراح اللائحة.
 - مندوب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة.
 - مندوب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة.

¹ انظر المادة 51 فقرة 1 من القانون العضوي 16-12.

² عبة سليمة، المرجع السابق، ص 91.

³ انظر المواد من 52 إلى 56 من القانون العضوي 16-12.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

تشير اللائحة إشكالا والمتمثلة في غياب نصوص دستورية وتشريعية تبين محتواها، أي هل تأتي تأييدا للحكومة أو لمعارضتها¹؟ كما انه بتفحص أحكام الدستور والقانون العضوي رقم 16-12 وحتى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، نجدها كلها لا تحمل في طياتها ما يشير إلى القيمة الإلزامية لللائحة، لكن من الناحية العملية يصعب على الحكومة اتخاذ موقف لا مبال بها، لأن هذا سيكون سبب كافيا لاصطدامها مستقبلا بعراقيل من قبل النواب، الذين وإن لم يتمكنوا من تحريك ملتمس رقابة بفعل ضرورة توافر أغلبية النواب، إلا انهم سيلجؤون لاحقا إلى معارضة مشاريع القوانين بغرض دفع الحكومة إلى طرح مسألة الثقة بها أمام المجلس ومنه إمكانية إسقاطها.

ثانيا: إيداع ملتمس الرقابة:

يعتبر ملتمس الرقابة الإجراء الثاني الذي يلجأ إليه المجلس الشعبي الوطني بموجب مناقشة بيان السياسة العامة للضغط على الحكومة²، والذي قد يؤدي إلى إجبارها إلى تقديم استقالتها وهذا يعتبر أكبر مظهر لتدهور العلاقة بين الطرفين وإنكسارها بشكل خطير، كرسه المؤسس الدستوري بموجب المادة 153 من التعديل الدستوري 2016 "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة"³.

نظرا لخطورة هذا الإجراء فقد تم إحاطته بجملة من الشروط أو بالأحرى القيود التي جعلت من اللجوء إلى هذا الإجراء شبه مستحيل، حيث يرى الأستاذ بوالشعير السعيد انه نظرا لخطورة هذا الإجراء وتقاديا لكثرة اللجوء إليه فالمؤسس الدستوري أحاطه بشروط غير معقولة جعلت منه فكرة غير قابلة للتطبيق واقعا⁴، وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

1- أن يكون بمناسبة السياسة العامة.

¹ خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 122.

² أنظر المادة 98 فقرة 2 من التعديل الدستوري 2016.

³ المادة 153 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ بوالشعير السعيد، الجزء الرابع، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 164.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

2- لا يقبل هذا الملتمس إلا اذا وقعته 7/1 عدد النواب على الأقل حسب المادة 2/153 من التعديل الدستوري 2016¹ وكذلك المادة 58 من القانون العضوي 12-16.²

3- عدم إمكانية توقيع النائب الواحد على أكثر من ملتمس رقابة واحد وهذا حسب المادة 54 من القانون العضوي رقم 12-16.

4- جاء نص المادة 60 من القانون العضوي 12-16 صريحا حيث نصت على ما يلي "يودع نص ملتمس الرقابة مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني".

- ينشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، ويعلق وزع على كافة النواب.

5- أثناء جلسة المناقشة السابقة للتصويت على ملتمس الرقابة، لا تحق أن تتدخل سوى الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب ملتمس الرقابة، نائب يرغب في التدخل لمعالجة ملتمس الرقابة أو لتأييده.

- كذلك نصت الفقرة الثانية من المادة 154 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على انه لا يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد ثلاثة أيام (03) من تاريخ إيداعه³.

تعد هذه المهلة كافية، تمكن مؤيدي ومساندي الحكومة من إجراء اتصالات لإقناع مترجمي الملتمس بالتراجع عن موقفهم، وكذا تهدئة الأعصاب، ومنه زوال دواعي إثارة ملتمس الرقابة، وبهذا قد تتحول المدة اللازمة للتصويت على ملتمس الرقابة لبؤرة ضغط، وفرصة لتدعيم موقف الحكومة⁴.

نستنتج من خلال جملة الشروط والقيود التي تم ذكرها أن ملتمس الرقابة يبقى فكرة غير قابلة للتطبيق في الجزائر، خاصة بالنظر إلى تركيبة البرلمان الجزائري فوجود أغلبية

¹ أنظر المادة 153 فقرة 2 من التعديل الدستوري 2016.

² انظر المادة 58 من القانون العضوي 12-16.

³ أنظر المادة 154 فقرة 2 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 13.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

مالية لرئيس الجمهورية يجعل منه صعب التحقيق إن لم يكن شبه مستحيلا، بالإضافة إلى ربطه ببيان السياسة العامة وبالتالي يتم اللجوء إليه مرة واحدة سنويا مما يجعله فاقدا للفعالية وفارغا من محتواه، كما أن هذه الشروط تتنافى مع مبادئ الديمقراطية التي تقضي بحكم الأغلبية ومعارضة الأقلية وتهدف فقط إلى الإبقاء على تفوق وتسلط السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية¹.

طبقا للمادة 155 من التعديل الدستوري 2016، نجد أنه إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية وعليه سقوط الحكومة قد يولد مبدأ المعاملة بالمثل، حيث قد يحل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية²، وفي هذا السياق يرى الأستاذ بوقفة عبد الله أن هذه الآلية عوض أن تكون سلاحا دستوريا يشهر في وجه الحكومة، أصبحت بمثابة عملية انتحارية من قبل البرلمان.

اعتبارا أن بيان السياسة العامة، رقابة بعدية ولاحقة لبرنامج الحكومة الذي هو برنامج رئيس الجمهورية كما سبق الذكر، فنستنتج أن الأصح أن يسأل رئيس الجمهورية الغير مسؤول سياسيا وليس الوزير الأول، بينما تقوم مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية حيث له أن ينهي مهامه متى رأى منه تقصيرا في تنفيذ المهام المنوطة به، وهذا ما يدفعنا إلى الإقرار بوجود تناقض بين النصوص الدستورية والواقع العملي، وهذا وقد أكد رأي المجلس الدستوري حول مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن البرنامج هو لرئيس الجمهورية وهو الذي تم انتخابه على أساسه من قبل الشعب³.

¹ بوالشعير السعيد، الجزء الرابع، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 164.

² أنظر المادة 155 و 147 من التعديل الدستوري 2016.

³ رأي المجلس الدستوري رأي رقم 16/01 ر، ت، د، م، د، مؤرخ في 28 يناير سنة 2016 (ج.ر. 06 لـ 03 فبراير 2016).

ثالثا: طلب تصويت بالثقة **vote de confiance**:

خلافًا لملتزم الرقابة فإن التصويت بالثقة بعد ممارسة دستورية تبادر بها الحكومة من تلقاء نفسها، أن الوزير الأول هو الذي يتقدم بطلب التصويت بالثقة إلى المجلس الشعبي الوطني، وأنه دون أي حاجة إلى أي شكليات أو مشاورات مسبقة يدرج هذا الطلب مباشرة في جدول أعمال المجلس¹.

كما يتم اللجوء عادة لهذه الآلية عندما يوافق البرلمان الموافقة على مشروع تقدمت به الحكومة أو عندما تشعر الحكومة أنها مضايقة سواء داخل البرلمان أو خارجه²، أقره المؤسس الدستوري بموجب المادة 5/98 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص "للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته"³.

إن هذه الآلية تثير لنا إشكالا هنا وهو: كيف يمكن للوزير الأول أن يطلب تصويتا بالثقة مع علمه انه في حالة مواجهته بالرفض يقدم استقالة حكومته؟ أو بمعنى آخر ألا يعتبر عملية انتحارية من طرف الوزير الأول؟

فمن غير المنطق أن يحدث ذلك، أي أن يبادر الوزير الأول بطلب التصويت بالثقة ويقابل بالرفض، بل على النقيض من ذلك، فلا يلجأ إلى هذا الإجراء إلا وهو (الوزير الأول) على يقين انه سيحصل على موافقة عريضة من قبل البرلمان⁴.

ويرى الأستاذ بوالشعير السعيد انه يصح اعتبار هذا الحق أكثر من رد فعل الحكومة على معارضة بعض النواب لكفالة التوازن بين السلطتين (التنفيذية والتشريعية) وتأکید تأييد الأغلبية لها، والقول بانه أداة تقزيم وإقحام لمعارضى الحكومة، لاسيما وأن

¹ يورابو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والتنائية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2012، ص 239.

² بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، (د.ط)، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003.

³ المادة 98 فقرة 5 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ عبة سليمة، المرجع السابق، ص 95.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

القانون يخول لها إدراج التصويت بالثقة في جدول الأعمال قانونا دون أن يحدد المدة الدنيا والقصوى لإجراء عملية التصويت¹.

إذن فطلب التصويت بالثقة في بيان السياسة العامة على خلاف لم اعتمد في بعض الأنظمة كالمغرب وفرنسا، وما يرجح مسألة الثقة ببيان السياسة العامة السنوي ما جاءت به المادة 63 من القانون العضوي 16-12 "يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا، بناء على طلب الوزير الأول، وفقا لأحكام المادة 98 من الدستور"².

مسألة التصويت على طلب الثقة والنسبة المقررة لذلك مقارنة بملتزم الرقابة تظهر جليا مدى تفوق الحكومة في مواجهة البرلمان، حيث يشترط تصويت الأغلبية البسيطة خلافا فملتزم الرقابة أين يشترط أغلبية 3/2 وهذا حتى تضمن الحكومة الحصول على هذه الأغلبية بسهولة، وهذا ما يستنتج منه صورة من صور ترجيح كفة الحكومة في ميزان العلاقة مع البرلمان.

أما فيما يخص مجلس الأمة، فهو يحتل مركزا هامشيا جدا فيما يتعلق بممارسة رقابته على بيان السياسة العامة، فالنصوص القانونية وحتى الدستورية لم تلتزم الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة³، حيث تنص المادة 7/98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على "يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة"⁴.

استعمال نص المادة لعبارة "يمكن" يفيد ويؤكد أن الحكومة غير ملزمة بتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، كما أن القانون العضوي رقم 16-12 ومن خلال المادة 57 منه والتي تعتبر إعادة لما ورد في المادة 7/98 من التعديل الدستوري لسنة

¹ بوالشعير السعيد، الجزء الرابع، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 169.

² انظر المادة 63 من القانون العضوي 16-12.

³ خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 131.

⁴ أنظر المادة 98 فقرة 7 من التعديل الدستوري 2016.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

2016، تؤكد عدم إلزامية عرض بيان السياسة العامة على الحكومة، بل وأكثر من ذلك أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يشر مطلقاً إلى تقديم بيان السياسة العامة أمامه.

وهو ما جاء في الباب الثامن تحت عنوان إجراءات رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة في نص المادة 90 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، حيث جاء فيها "يمارس مجلس الأمة رقابته لعمل الحكومة طبقاً لأحكام المواد 94 و 98 (الفقرة 7) و 151 و 152 و 180 من الدستور، وأحكام المادتين 50 و 57 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، ولأحكام هذا النظام الداخلي"¹.

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ع. 49 الصادرة بتاريخ 30 ذو القعدة عام 1438، 22 غشت سنة 2017.

المبحث الثاني: آليات رقابة الحكومة على البرلمان.

مقابلة الآليات الرقابية التي يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة، خول المؤسس الدستوري لهذه الأخيرة بما فيها رئيس الجمهورية آليات لتراقب البرلمان، وذلك من خلال التحكم في القانون حيث يمكن لرئيس الجمهورية تعطيل مساره (المطلب الأول)، أكثر من ذلك تمتد رقابة رئيس الجمهورية على البرلمان من خلال التحكم به عضويا ووظيفيا (المطلب الثاني).

المطلب الأول: آليات تعطيل مسار النص التشريعي.

تضطلع السلطة التشريعية بعدة صلاحيات لعل أهمها سن القوانين، والأصل أن القانون يصبح مكتملا قابلا لدخوله حيز التنفيذ بمجرد مصادقة البرلمان عليه، وفقا للأشكال المتطلبة قانونا، إلى انه قد يكون غير قابل للإصدار في حالة ما اذا طلب رئيس الجمهورية إعادة النظر في مضمونه من قبل البرلمان وذلك بالاعتراض على مساره بطلب إجراء مداولة ثانية (الفرع الأول).

الفرع الأول: اعتراض مسار القانون بطلب إجراء مداولة ثانية.

يعرف حق الاعتراض أو القراءة الثانية¹ حسب ما هو مسمى في الدساتير الجزائرية بأنه حق رئيس الجمهورية في الاعتراض عن طريق مداولة ثانية لنص تشريعي صوت عليه البرلمان أرسل له قصد إصداره ونشره، وفي هذا الصدد تنص المادة 145 من التعديل الدستوري 2016 يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره.

¹ يعود أصل حق الاعتراض إلى الكلمة اللاتينية "فيتو veto" التي تعني أي اعتراض الذي يجد مصدره في القانون الإنجليزي خاصة والأنظمة الملكية عامة كتغيير عن سمو الملك، بحيث لا وجود للقانون إلا بإرادة الملك، ويطلق على الاعتراض عدة مصطلحات منها طلب القراءة الثانية، وطلب المداولة الثانية، راجع في ذلك: بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري (نشأته، وأحكامه، ومحدداته)، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 116.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة.

والملاحظ هنا أن هذه المادة الفقرة الثانية أشرك المشرع الدستوري أعضاء مجلس الأمة في إقرار القانون خلاف دستور 1996.

كما يتضح لنا من خلال القراءة المتأنية لهذه المادة بأن سلطة تقدير استخدام المداولة الثانية من عدمها من السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية ولا يجوز له تفويضها إلى أي جهة أخرى¹، ومن ناحية أخرى فحق الاعتراض ليس مطلقاً، فعدم موافقة الرئيس على مشروع أو اقتراح قانون لا يؤدي إلى إعدامه، وإنما هو اعتراف توقيفي نسبي مؤقت يوقف خروج القانون لمدة معينة فقط وبعدها يحدد مصيره²، كما لا يمكن تحريك مسؤولية رئيس الجمهورية فهو ليس ملزماً بالتسبب³، وبالتالي يمكن الاعتراض لمجرد أن القانون لا يتماشى مع برنامج سياسي وهذا ما يؤدي حتماً إلى تغليب إرادة رئيس الجمهورية وتمكينه من التعسف في استعمال هذه الصلاحية دون أي مبررات جدية.

كما حددت المادة في كل الأحوال أجل يمكن لرئيس الجمهورية خلاله الاعتراض على القانون وذلك في غضون الثلاثين يوماً (30) الموالية لتاريخ إقراره، وبفوات هذه المدة تعتبر سكوته بمثابة الموافقة على النص التشريعي، تحسب هذه المدة من تاريخ موافقة مجلس الأمة على النص وهذا ما أكدته المادة 146 من القانون العضوي 12-16 "يمكن رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة 146 من الدستور، أن يصلب مداولة ثانية للقانون المصادق عليه، وذلك خلال الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره"⁴.

¹ أنظر المادة 101 من التعديل الدستوري 2016.

² الاعتراض صورتين: إما أن يكون مطلقاً أو نسبياً، راجع في ذلك: بوقفة عبد الله أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 246-265.

³ فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (النظرية العامة للدساتير)، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 125.

⁴ أنظر المادة 46 من القانون العضوي 12-16.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

وتتضمن المادة 145 فقرة 2 في طياتها أن إقرار القانون في حالة المداولة الثانية يتطلب أغلبية (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، وهنا تأكيد على وجوبية حضور الأعضاء من كلتا الغرفتين¹.

أما الفقرة الثانية من المادة 46 من القانون العضوي 16-12 فقد جاء فيها "في حالة عدم المصادقة بأغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة يصبح نص القانون لاغيا.

نلاحظ هنا أن المادة 145 فقرة 2 من التعديل الدستوري 2016 قرنت إقرار القانون بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة أي أغلبية أعضاء الغرفتين مع بعضهما البعض².

أما المادة 46 من القانون العضوي 16-12 فالاختيار لإقرار القانون مصادقة ثلثي (3/2) نواب المجلس الوطني الشعبي أو أعضاء مجلس الأمة³.

ومما يؤخذ على التطور الدستوري الجزائري انه انتقل من مفهوم الاعتراض البسيط الذي يتطلب لتجاوز إرادة رئيس الجمهورية أن توافق أغلبية الحاضرين إلى مفهوم الأغلبية المشددة أو الموصوفة التي تعادل (3/2) أصوات النواب، وهذا ما يؤدي حتما إلى تقوية سلطات رئيس الجمهورية وإضعاف الاختصاص التشريعي للبرلمان وتضييقه، أما إذا لم يتحصل النص على نسبة (3/2) يصبح النص لاغيا وهذا طبقا لنص المادة 46 من القانون العضوي 16-12.

يلاحظ كذلك أن المادة 145 من التعديل الدستوري 2016 لم تنص صراحة على عدم إمكانية رفض المجلس الشعبي الوطني لطلب رئيس الجمهورية بإجراء مداولة ثانية، لكن وبالنظر لموقع البرلمان الضعيف، والآليات التي يحوزها رئيس الجمهورية للتأثير والضغط على البرلمان فإن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه معارضة طلب رئيس

¹ أنظر المادة 145 من التعديل الدستوري 2016.

² أنظر المادة 145 فقرة 2 من التعديل الدستوري 2016.

³ المادة 46 فقرة 2 من القانون العضوي 16-12.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

الجمهورية وذلك على خلاف دستور 1963 الذي نص صراحة في مادته 50 على عدم إمكانية المجلس الشعبي الوطني رفض طلب رئيس الجمهورية بإجراء مداولة ثانية¹.

العودة إلى الواقع العملي نجد انه رغم توسيع سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض إلا انه لم يلجأ رؤساء الجزائر إلى استعمال طلب القراءات الثانية إلا نادراً، فكان ذلك مرتين منذ الاستقلال لحد الساعة في عهد الرئيس الشاذلي بن جديد.

المرّة الأولى في سنة 1982 أين تم إعادة القانون المتضمن تحديد المدة القانونية للعمل إلى المجلس الشعبي الوطني، وذلك عندما تم تخفيضها من 44 ساعة إلى 40 ساعة، أما المرّة الثانية تم إعادة قانون الإعلام إلى المجلس قصد مداولة ثانية سنة 1989.

لذا يمكن القول بأن حق طلب مداولة ثانية من أشد وسائل رقابة رئيس الجمهورية على البرلمان، إذ لا يصح القانون الصادر من البرلمان إلا بعد موافقته عليه، فحتى في حالة تخطي البرلمان لعرقلة طلب المداولة الثانية بتصويت المجلس الشعبي الوطني بثلاثي (3/2) أعضاءه، إلا أنه بإمكان رئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري بشأن ذلك وبالتالي فمن المحتمل جداً أن ينتج عن هذه الأخطار تصريح المجلس الدستوري بعدم دستورية النص وبالتالي عدم صدوره.

المطلب الثاني: تسيير البرلمان من طرف رئيس الجمهورية.

خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية التحكم في البرلمان بغرفتيه، سواء من الناحية العضوية، وكذلك من الناحية الوظيفية من خلال رسم رئيس الجمهورية لمساره وتوجيهه وفق إرادته.

أولاً: يتحكم رئيس الجمهورية عضوياً في البرلمان من خلال وجود أغلبية مواتية له، أو عن طريق تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة.

¹ خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق ص 41.

الفرع الأول: وجود اغلبية مواليه لرئيس الجمهورية.

يهيمن رئيس الجمهورية على مجال العلاقات بين السلطات من خلال وجود أغلبية موالية له على مستوى البرلمان، هذه الهيمنة كرسها نظام تتابع الانتخابات التشريعية للانتخابات الرئاسية، حيث تفرض الأغلبية الرئاسية هيمنتها على الأغلبية البرلمانية، لهذا أصبح رئيس الجمهورية المبادر بمختلف السياسات المطروحة والمحرك الأول لجميع السلطات التي تصبح مجرد سلطات تابعة له، وهذا الوضع يجعل من الأغلبية البرلمانية مجرد انعكاس لسلطة رئيس الجمهورية داخل البرلمان لأنها تتشكل لصالح برنامج رئيس الجمهورية وعلى خلاف الانتماء السياسي الذي يؤكد انعدام الانضباط الحزبي و التعددية الحزبية الحقيقية¹، وعليه يصبح البرلمان بنوابه مجرد أجهزة في يد رئيس الجمهورية ينفذ بها إصلاحاته والتوجيهات التي يحتويها برنامجه.

ولا نغفل هنا دور المعارضة البرلمانية التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016² فدورها هنا ليست المعارضة من أجل المعارضة ولكن من أجل إيجاد الحل أو البديل.

كما تلعب الأحزاب السياسية دورا هاما في الدفاع عن سياسات الرئيس وتوجهاته خاصة تلك التي توصف بأنها أحزاب سلطة كحزب جبهة التحرير الوطني الذي يحوز على أغلبية مقاعد البرلمان الحالي، بالإضافة إلى الأحزاب الموالية لرئيس الجمهورية كحزب التجمع الوطني الديمقراطي، فهذه الأحزاب وغيرها كانت ولا تزال تعمل داخل قبة البرلمان لصالح رئيس الجمهورية خاصة والسلطة التنفيذية بصفة عامة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

تجدر الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة كان يتمتع منذ فبراير 2004 إلى غاية سنة 2012 بدعم تحالف رئاسي كان يضم ثلاثة أحزاب سياسية هي جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي وحركة مجتمع السلم، ساهم هذا

¹ خراشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق ص 50.

² أنظر باب السلطة التنفيذية للتعديل الدستوري 2016.

الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

التحالف في نجاح الرئيس في رئاسيات 2004 و 2008 وكذا في دعم مشروع المصالحة الوطنية عام 2005 وتعديل الدستور سنة 2008 والذي تم تمريره عن طريق اللجوء إلى البرلمان، كما ساهم حزبي المولات جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي في إنجاح الانتخابات الرئاسية لسنة 2014 والتعديل الدستوري لسنة 2016.

الفرع الثاني: تعيين الثلث الرئاسي.

يعين رئيس الجمهورية الثلث (3/1) من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية¹، تجدر الإشارة إلى أن فكرة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة لاقت العديد من الانتقادات على اعتبار أنها لا تتوافق والممارسة الديمقراطية، حيث اعتبرت وسيلة لفرض هيمنة وسيطرة رئيس الجمهورية، باعتبار أن المجلس يشكل هيئة رقابية على العمل التشريعي الذي ينتجه المجلس الوطني الشعبي الوطني.

¹ المادة 118 فقرة 3 من التعديل الدستوري 2016.

خلاصة الفصل الثاني:

تمتلك السلطة التنفيذية آليات تتدخل بموجبها في عمل السلطة التشريعية، هذه الآليات تعتبر وسيلة ضغط على سلطة التشريع، وتساهم في هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، هذه الآليات منها ما يكون في الظروف العادية، كدعوة رئيس الجمهورية البرلمان للانعقاد، ومساهمة الحكومة في دراسة ومناقشة القوانين.

كما أن هناك آليات أخرى تتدخل بها السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية، في الظروف غير العادية، كحالاتي الحصار والطوارئ، والحالة الاستثنائية وحالة الحرب.

فيما مكنت السلطة التشريعية بموجب القانون 01/16 بآليات رقابية تتم بموجبها مراقبة تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي، هذه الآليات مقسمة بين آليات مرتبة للمسؤولية السياسية أمام الحكومة، كمناقشة مخطط عمل الحكومة وبيان السياسة العامة، والتوقيع على ملتمس الرقابة من قبل (7/1) عدد النواب، وحجب الثقة عن الحكومة من خلال عدم تجديد الثقة بها.

وآليات أخرى غير مرتبة للمسؤولية، كالاستعلام عن تطبيق النصوص القانونية الذي يأتي في صورة أسئلة، سواء كانت هذه الأسئلة شفوية أو كتابية، وكذا طلب الاستيضاح والتحري عن طريق آلية الاستجواب، مروراً بتشكيل لجان تحقيق برلمانية، سواء كان شكلت هذه اللجان من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة.

الختامة

الخاتمة:

لقد تبين لنا في هذه المذكرة وخلال محطات كثيرة هيمنة السلطة التنفيذية في تسيير النظام السياسي للدولة على السلطة التشريعية، سواء في مجال التعاون أو الرقابة المتبادلة، في التعديل الدستوري لسنة 2016.

وكما هو واضح فيعد منصب رئيس الجمهورية من أهم المناصب في الهرم المؤسساتي في الجزائر، لذا فقد منحه الدستور صلاحيات واسعة إذ أن وظيفته لا تقتصر فقط على تنفيذ القوانين بل يساهم في مجال التشريع، المفترض أنه الاختصاص الأصيل للبرلمان بغرفتيه، إذ أنه لا يشاطر البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية بل يبرز كمشرع رئيسي وأصلي وذلك من خلال تمتعه بالتشريع في كل الميادين.

كما حافظ الدستور لسنة 2016 على نظام الغرفتين الذي كرسه دستور 1996، المنحصرتين في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وايضا على طريقة تعيين أو انتخاب اعضائه ومدة العهدة.

أما الجانب الوظيفي للسلطة التشريعية، فهو محور التعديل، فرغم أن هذا الأخير حافظ على نفس المجالات التي يشرع فيها (سن القانون، إعداد النظام الداخلي، التصويت على قانون المالية، الموافقة على المعاهدات الدولية)، إلا أنه أحدث فيها تغييرات جوهرية أهمها تقليص مجال سن القوانين العادية والعضوية، مع استمرارية تقييد المجال، وتوسيع المعاهدات والاتفاقيات التي تخضع لموافقة البرلمان صراحة عليها قبل أن يصادق عليها رئيس الجمهورية، والشيء الذي يذكر في هذا الدستور هو تعزيز مكانة مجلس الأمة، مما جعله شريكا للمجلس الشعبي الوطني في المجال التشريعي فأصبح له حق المبادرة بالقوانين والتصويت عليها بنفس نسبة تصويت المجلس الشعبي الوطني، كما أن البرلمان الجزائري إلى جانب الوظيفة التشريعية يمارس وظيفة الرقابة على أعمال الحكومة، والتي لم يمسهما التعديل الدستوري الأخير لـ مارس 2016.

يبقى أهم شيء جاء به الدستور الجزائري لسنة 2016، هو الاعتراف صراحة بدور المعارضة البرلمانية، وتجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري، منح للسلطة التنفيذية امتيازات تجعلها تتعدى على السلطة التشريعية، بحجة الفصل المرن القائم على مبدأ التعاون والتوازن بين السلطات، حيث خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحيات تعين ثلث أعضاء مجلس الأمة وصلاحيات أخرى في مجال التشريع، إذ نجده في ميادين قد تكون أسمى من القانون، المنحصر في المبادرة بالتعديل الدستوري والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، أو تكون في مرتبة القانون إذ اتخذت شكل الأوامر الرئاسية أو التنظيمات التي تم توسيعها في التعديل الأخير، بعد حذف مجال من القوانين العادية والعضوية وإضافته إلى الاختصاص التنفيذي.

رغم أن الدستور نص صراحة على أن البرلمان يقوم بإعداد القانون والتصويت عليه، إلا أن العمل التشريعي يفلت في الحقيقة عبر جميع مراحل التي يمر بها من يد السلطة التشريعية، إذ بالإضافة إلى دور الحكومة في المبادرة بالقوانين، فهي تتدخل على مستوى تنظيم وتحضير العمل التشريعي للبرلمان، كذلك فإن الحكومة تشارك في إعداد وتحضير جدول أعمال البرلمان، وتتمتع بإمكانية المشاركة في تنظيم دوراته.

* النقائص التي تم حصرها من خلال ما تم عرضه، تبين لنا أن السلطة التشريعية، لم تتمكن من الخروج من الوضعية التي كانت فيها قبل التعديل، فهي تعاني من عدة قيود، فرضها المؤسس الدستوري عليها، لهذا:

- ينبغي القيام بإصلاحات عديدة من شأنها تكريس الدور الفعلي والفعال للسلطة التشريعية فعلية.

- إعادة النظر في شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني بجعلها أكثر ملائمة مع المنصب.

- تطوير نظام الترشيح لعضوية مجلس الأمة والتخلي عن الثلث الرئاسي.

- تعزيز قدرات البرلمانين بإجراء الدورات التكوينية، وتوفير مستلزمات العمل البرلماني وتطوير التنظيم الإداري والهيكل للبرلمان الذي يعتبر أساس تطور هذا الأخير.

كما أن الجانب الوظيفي يحتاج هو الآخر إلى إصلاحات، تعيد الاعتبار للبرلمان، ولا يكون ذلك إلا عن طريق توسيع مجالات سن القانون وإزالة القيود المفروضة عليه، بالإضافة إلى ضرورة توزيع المبادرة بالتعديل الدستوري على غرفتي البرلمان وعرضه على استفتاء الشعب الذي يعتبر مصدر السلطة في الدولة، صف إلى ذلك يجب إلحاق التشريع المالي بالبرلمان باعتباره نوع من أنواع القوانين، لأن البرلمان حامي للمصلحة العامة والمال العام، كما أن الإصلاحات يجب أن تشمل المعاهدات والاتفاقيات الدولية وذلك بإشراك البرلمانين في إجراءات إبرامها، وتوسيع مجال المعاهدات التي تخضع لموافقة البرلمان، باعتبارها تشريع قد يسمو على القانون الداخلي، كما يجب ممارسة الرقابة الفعلية دون أي ضغوطات من طرف رئيس الجمهورية والأغلبية المساندة له، فإذا تم إثارة مسؤولية الحكومة يجب أن تقدم اسقالتها مباشرة، إضافة إلى ضرورة تفعيل وسائل المسألة وجعلها تحدث آثار قانونية مع رفع القيود الواردة على الاستجواب ولجان التحقيق.

* الاقتراحات:

تجدر الإشارة إلى أن العلاقة القائمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تتميز بلا توازن ورجحان الكفة لصالح السلطة التنفيذية، الأمر الذي جعل المواطن يفقد الثقة في ممثله الشرعي، لهذا نرى ضرورة:

- الحد من تدخل السلطة التنفيذية على رأسها رئيس الجمهورية.

- ضرورة إزالة التشريع بالأوامر باعتبار التشريع اختصاص أصيل للبرلمان.

- جعل رئيسي غرفتي البرلمان يتمتعون بسلطة الاصدار مثلما هو منصوص عليه في دستور 1963.

- وضع ضوابط للمداولة الثانية حتى لا تتعسف الهيئة التنفيذية في استعمال سلطاتها.

- منح البرلمان حرية أكبر في تنظيم دوراته وتحديد جدول أعماله.

- إسناد سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إلى السلطة التشريعية.

الملاحق

❖ مشاريع القوانين المودعة خلال الفترة التشريعية السابعة 2012-2017 / عددها: 70

أولا/ القوانين المصادق عليها / عددها: 64			
الرقم	عنوان المشروع	تاريخ الإيداع	تاريخ المصادقة
01	قانون رقم 12-12 مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 2012. يتضمن قانون المالية لسنة 2013.	2012/09/27	2012/11/21
02	قانون رقم 01-13 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2013. يعدل ويتمم القانون رقم 07-05 المؤرخ في 28 أبريل 2005، والمتعلق بالمحروقات.	2012/09/23	2013/01/29
03	قانون رقم 02-13 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2013. يتضمن الموافقة على اتفاقية تتعلق بضبط الحدود البحرية بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وجمهورية تونس، الموقع عليها في 11 جويلية 2011.	2012/10/01	2013/01/28
04	قانون رقم 03-13 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2013. يعدل ويتمم الأمر رقم 76-106 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976، المتضمن قانون المعاشات العسكرية.	2012/09/25	2013/01/29
05	قانون رقم 04-13 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2013. يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2010.	2012/09/27	2013/01/29
06	قانون رقم 05-13 مؤرخ في 23 يوليو سنة 2013. يتعلق بتنظيم التكوين والأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها.	2013/02/05	2013/06/26
07	قانون رقم 06-13 مؤرخ في 23 يوليو سنة 2013. يعدل ويتمم القانون رقم 08-04 المؤرخ في 14 غشت سنة 2004، والمتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية.	2013/02/05	2013/06/26
08	قانون رقم 07-13 مؤرخ في 29 أكتوبر سنة 2013، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة.	2011/01/09	2013/10/02
09	قانون رقم 08-13 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014.	2013/09/30	2013/11/27
10	قانون رقم 01-14 مؤرخ في 04 فبراير سنة 2014، يعدل ويتمم الأمر رقم 156-66 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966، والمتضمن قانون العقوبات.	2013/10/02	2014/01/09
11	قانون رقم 02-14 مؤرخ في 04 فبراير سنة 2014، يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2011.	2013/10/20	2014/01/09
12	قانون رقم 03-14 مؤرخ في 24 فبراير سنة 2014، يتعلق بسندات ووثائق السفر.	2014/01/07	2014/01/29
13	قانون رقم 04-14 مؤرخ في 24 فبراير سنة 2014، يتعلق بالنشاط السمعي البصري.	2013/10/03	2014/01/29

2014/01/29	2013/10/10	قانون رقم 05-14 مؤرخ في 24 فبراير سنة 2014، يتضمن قانون المناجم.	14
2014/07/22	2014/06/09	قانون رقم 06-14 مؤرخ في 09 غشت سنة 2014، يتعلق بالخدمة الوطنية.	15
2014/07/22	2014/01/23	قانون رقم 07-14 مؤرخ في 09 غشت سنة 2014، يتعلق بالموارد البيولوجية.	16
2014/07/22	2014/06/01	قانون رقم 08-14 مؤرخ في 09 غشت سنة 2014، يعدل ويتمم الأمر رقم 20-70 المؤرخ في 19 فبراير سنة 1970، والمتعلق بالحالة المدنية.	17
2014/07/22	2014/01/26	قانون رقم 09-14 مؤرخ في 09 غشت سنة 2014، يعدل ويتمم القانون رقم 07-81 المؤرخ في 27 يونيو سنة 1981، والمتعلق بالتمهين.	18
2014/11/12	2014/09/17	قانون رقم 10-14 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015.	19
2014/12/11	2014/09/08	قانون رقم 01-15 مؤرخ في 04 يناير سنة 2015، يتضمن إنشاء صندوق النفقة.	20
2014/12/11	2014/01/07	قانون رقم 02-15 مؤرخ في 04 يناير سنة 2015، يتعلق بالتعاضديات الاجتماعية.	21
2015/01/07	2014/09/11	قانون رقم 03-15 مؤرخ في أول فبراير سنة 2015، يتعلق بعصنة العدالة.	22
2015/01/07	2014/09/09	قانون رقم 04-15 مؤرخ في أول فبراير سنة 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين.	23
2015/01/07	2014/09/03	قانون رقم 05-15 مؤرخ في أول فبراير سنة 2015، يعدل ويتمم القانون رقم 11-83، المتعلق بالتأمينات الاجتماعية.	24
2015/02/01	2015/01/15	قانون رقم 06-15 مؤرخ في 15 فبراير سنة 2015، يعدل ويتمم القانون رقم 01-05، المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها.	25
2015/03/11	2014/09/16	قانون رقم 07-15 مؤرخ في 2 أبريل سنة 2015، يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2012.	26
2015/03/11	2014/09/15	قانون رقم 08-15 مؤرخ في 2 أبريل سنة 2015، يعدل ويتمم القانون رقم 11-01 المتعلق بالصيد البحري وتربية المائيات.	27
2015/06/16	2015/05/26	قانون رقم 09-15 مؤرخ في 21 يونيو سنة 2015، يعدل ويتمم القانون رقم 04-86، والمتضمن إحداث وسام الجيش الوطني الشعبي.	28
2015/06/16	2015/05/26	قانون رقم 10-15 مؤرخ في 21 يونيو سنة 2015، يتضمن إحداث وسام الشجاعة للجيش الوطني الشعبي.	29

2015/06/16	2015/05/26	قانون رقم 11-15 مؤرخ في 21 يونيو سنة 2015. يتضمن إحداث وسام مشاركة الجيش الوطني الشعبي في حربي الشرق الأوسط 1967 و 1973.	30
2015/06/16	2014/09/08	قانون رقم 12-15 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2015. يتعلق بحماية الطفل.	31
2015/06/16	2013/10/01	قانون رقم 13-15 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2015. يتعلق بأنشطة وسوق الكتاب.	32
2015/06/16	2014/01/16	قانون رقم 14-15 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2015. يعدل ويتمم القانون رقم 06-98، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني.	33
2015/07/02	2015/02/17	قانون رقم 15-15 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2015. يعدل ويتمم الأمر رقم 04-03. والمتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد البضائع وتصديرها.	34
2015/10/06	2015/08/18	قانون رقم 16-15 مؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2015. يتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-15 المؤرخ 23 يوليو سنة 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015.	35
2015/10/06	2015/09/06	قانون رقم 17-15 مؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2015، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 15-02 مؤرخ في 23 يوليو سنة 2015، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966، والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية.	36
2015/12/16	2015/10/14	قانون رقم 18-15 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015. يتضمن قانون المالية لسنة 2016.	37
2015/12/10	2014/09/11	قانون رقم 19-15 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015. يعدل ويتمم الأمر رقم 66-156. والمتضمن قانون العقوبات.	38
2015/12/10	2015/06/04	قانون رقم 20-15 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015. يعدل ويتمم الأمر رقم 75-59. والمتضمن القانون التجاري.	39
2015/12/10	2015/02/12	قانون رقم 21-15 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015. يتضمن القانون التوجيهي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي.	40
2016/02/07	/	قانون رقم 01-16 مؤرخ في 6 مارس سنة 2016. يتضمن التعديل الدستوري.	41
2016/05/30	2016/01/25	قانون رقم 02-16 مؤرخ في 19 يونيو سنة 2016. يتم الأمر رقم 66-156. والمتضمن قانون العقوبات.	42
2016/05/30	2016/01/25	قانون رقم 03-16 مؤرخ في 19 يونيو سنة 2016. يتعلق باستعمال البصمة الوراثية في الإجراءات القضائية والتعرف على الأشخاص.	43
2016/05/30	2015/10/19	قانون رقم 04-16 مؤرخ في 19 يونيو سنة 2016. يعدل ويتمم القانون رقم 04-04، والمتعلق بالتقييس.	44
2016/07/17	2016/06/02	قانون رقم 05-16 مؤرخ في 3 غشت سنة 2016. يعدل ويتمم الأمر رقم 76-112، والمتضمن القانون الأساسي لضباط الاحتياط.	45

2016 /07/17	2016/06/02	قانون رقم 06-16 مؤرخ في 3 غشت سنة 2016، يتم الأمر رقم 02-06، والمتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين.	46
2016 /07/17	2015/06/04	قانون رقم 07-16 مؤرخ في 3 غشت سنة 2016، يتضمن تنظيم مهنة محافظ البيع بالمزايدة.	47
2016 /07/17	2015/09/14	قانون رقم 08-16 مؤرخ في 3 غشت سنة 2016، يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2013.	48
2016 /07 / 17	2015/10/18	قانون رقم 09-16 مؤرخ في 3 غشت سنة 2016، يتعلق بترقية الاستثمار.	49
2016/07/19	2016/06/07	قانون عضوي رقم 10-16 مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات.	50
2016/07/19	2016/06/07	قانون عضوي رقم 11-16 مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.	51
2016/07/19	2016/06/05	قانون عضوي رقم 12-16 مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.	52
2016 /10/ 26	2016/06/05	قانون رقم 13-16 مؤرخ في 03 نوفمبر سنة 2016، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره.	53
2016 /10/ 07	2016/10/11	قانون رقم 14-16 مؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017.	54
2016 /10/ 21	2016/08/04	قانون رقم 15-16 مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2016، يعدل ويتم القانون رقم 83-12 المؤرخ في 2 يوليو 1983، والمتعلق بالتقاعد.	55
2016 /10/ 21	2016/08/03	قانون رقم 01-17 مؤرخ في 10 يناير 2017، يحدد قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتولمها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها.	56
2016 /10/ 22	2016/08/04	قانون رقم 02-17 مؤرخ في 10 يناير سنة 2017، يتضمن القانون التوجيهي لتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.	57
2016 /10/ 21	2016/08/03	قانون رقم 03-17 مؤرخ في 10 يناير 2017، يعدل ويتم الأمر المتعلق بالحالة المدنية.	58
2017 /01/ 18	2016/11/14	قانون رقم 04-17 مؤرخ في 16 فبراير سنة 2017، يعدل ويتم القانون رقم 79-07 المؤرخ في 21 يوليو 1979، المتضمن قانون الجمارك.	59
2017 /01/ 18	2016/08/07	قانون رقم 05-17 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1438 الموافق 16 فبراير سنة 2017، يعدل ويتم القانون رقم 01-14 المؤرخ في 29 جمادى الأولى عام 1422 الموافق 19 غشت سنة 2001، والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها.	60
2017/03/01	2017/01/03	قانون عضوي رقم 06-17 مؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1438 الموافق 27 مارس سنة 2017، يعدل القانون العضوي رقم 05-11 المؤرخ في 17 يوليو سنة 2005، المتعلق بالتنظيم القضائي.	61

2017/03/01	2017/01/03	قانون رقم 07-17 مؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1438 الموافق 27 مارس سنة 2017، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.	62
2017/03/01	2016/10/13	قانون رقم 08-17 مؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1438 الموافق 27 مارس سنة 2017، يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2014.	63
2017/03/01	2016/10/13	قانون رقم 09-17 مؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1438 الموافق 27 مارس سنة 2017، يتعلق بالنظام الوطني للقياس.	64

ثانيا/ مشاريع القوانين المتبقية على مستوى غرفتي البرلمان/ عددها: 05	
تاريخ الإيداع	عنوان المشروع
2013/10/02	مشروع قانون يعدل ويتمم الأمر رقم 06-05 المتعلق بمكافحة التهريب.
2016/08/14	مشروع قانون يتعلق بالقواعد العامة للوقاية من أخطار الحريق والفرع.
2016/10/19	مشروع قانون يتعلق بالصحة.
2017/01/10	مشروع قانون يعدل ويتمم الأمر المتضمن قانون القضاء العسكري.
2017/01/19	مشروع قانون يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية.

ثالثا/ مشاريع القوانين المسحوبة / عددها: 01		
تاريخ السحب	تاريخ الإيداع	عنوان المشروع
تم سحبه من قبل الحكومة بتاريخ: 2013/09/18	2013/02/05	مشروع القانون الذي يحدد القواعد المطبقة على نشاطات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وتلك المرتبطة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال.

❖ اقتراحات القوانين التي أبدت الحكومة رأيها بشأنها / عددها: 05

اقتراح قانون يعدل ويتمم الأمر رقم 155-66 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966، والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

اقتراح قانون يعدل ويتمم القانون رقم 05-85 المؤرخ في 16 فبراير سنة 1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها.

اقتراح قانون يعلق بتعديل القانون رقم 278-63 المؤرخ في 26 يوليو سنة 1963، الذي يحدد قائمة الأعياد الرسمية، المعدل والمتمم.

اقتراح قانون يعلق بتعديل القانون رقم 11-83 المؤرخ في 2 يوليو سنة 1983، والمتعلق بالتأمينات الاجتماعية.

اقتراح قانون يعدل ويتمم الأمر رقم 156-66 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966، والمتضمن قانون العقوبات.

ثانيا/ الحصيلة في مجال متابعة الرقابة البرلمانية:

شهدت الفترة التشريعية السابعة طرح 828 سؤالاً شفويًا على مستوى المجلس الشعبي الوطني، تمّ التكفل بـ 589 منها خلال 60 جلسة عامة، أي ما يمثل نسبة 71.14%، وطرح 1783 سؤالاً كتابياً، تمّ الردّ عن 1748 منها، أي ما يمثل نسبة 98.04%، كما طرح أعضاء مجلس الأمة 393 سؤالاً شفويًا، تمّ التكفل بـ 346 سؤالاً منها خلال 53 جلسة عامة، إضافةً إلى طرح 119 سؤالاً كتابياً، تمّ الردّ عن 110 منها.

وفيما يلي نبرز حصيلة هذه الفترة التشريعية ضمن الجداول الآتية:

1. الأسئلة الشفوية:

عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المعالجة	عدد الأسئلة المسحوبة	عدد الأسئلة المحوّلة إلى كتابية	عدد الأسئلة المتبقية	نسبة الإجابة %	عدد الجلسات
828	589	45	111	239	71.14	60
393	353	08	09	40	89.82	53

2. الأسئلة الكتابية:

عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المعالجة	عدد الأسئلة المسحوبة	عدد الأسئلة المتبقية	نسبة الإجابة %
1783	1748	06	35	98.04
119	112	00	07	94.11

وضعية الأسئلة الشفوية والكتابية على مستوى غرفتي البرلمان

حسب القطاعات خلال الفترة التشريعية السابعة 2012 - 2017.

- الوزير الأول:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
76.19	20	64	84	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
98.30	03	174	177	كتابي	
84.61	02	11	13	شفوي	مجلس الأمة
100	00	08	08	كتابي	

- الشؤون الخارجية:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
31.25	11	05	16	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
80.00	07	28	35	كتابي	
00.00	03	00	03	شفوي	مجلس الأمة
/	/	/	/	كتابي	

- الدفاع الوطني:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
100	00	03	03	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
100	00	06	06	كتابي	
/	/	/	/	شفوي	مجلس الأمة
100	00	01	01	كتابي	

- الداخلية والجماعات المحلية:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
62.31	26	43	69	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
98.24	03	168	171	كتابي	
86.11	05	31	36	شفوي	مجلس الأمة
92.85	01	13	14	كتابي	

- العدل:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
88.88	03	24	27	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
89.13	05	41	46	كتابي	
92.30	01	12	13	شفوي	مجلس الأمة
100	00	02	02	كتابي	

- المالية:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
65.30	17	32	49	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
97.75	02	87	89	كتابي	
76.92	03	10	13	شفوي	مجلس الأمة
100	00	04	04	كتابي	

- الصناعة والمناجم:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
44.82	16	13	29	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
97.56	01	40	41	كتابي	
77.77	02	07	09	شفوي	مجلس الأمة
100	00	04	04	كتابي	

- الطاقة:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
90.62	03	29	32	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
100	00	67	67	كتابي	
77.77	04	14	18	شفوي	مجلس الأمة
100	00	03	03	كتابي	

- المجاهدين:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
90.90	01	10	11	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
100	00	11	11	كتابي	
75.00	01	03	04	شفوي	مجلس الأمة
/	/	/	/	كتابي	

- الشؤون الدينية والأوقاف:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
78.94	08	30	38	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
100	00	35	35	كتابي	
100	00	16	16	شفوي	مجلس الأمة
66.66	01	02	03	كتابي	

- التجارة:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
45.45	12	10	22	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
100	00	29	29	كتابي	
81.81	02	09	11	شفوي	مجلس الأمة
100	00	02	02	كتابي	

- التهيئة العمرانية والسياحة والصناعة التقليدية:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
50.00	06	06	12	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
72.72	09	24	33	كتابي	
84.61	02	11	13	شفوي	مجلس الأمة
25.00	03	01	04	كتابي	

- الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
80.64	06	25	31	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
100	00	82	82	كتابي	
90.00	02	18	20	شفوي	مجلس الأمة
100	00	05	05	كتابي	

- الموارد المائية والبيئة:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
78.78	07	26	33	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
100	00	86	86	كتابي	
96.15	01	25	26	شفوي	مجلس الأمة
100	00	04	04	كتابي	

- السكن والعمران والمدينة:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
61.70	18	29	47	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
100	00	168	168	كتابي	
100	00	29	29	شفوي	مجلس الأمة
100	00	12	12	كتابي	

- الأشغال العمومية والنقل:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
62.50	33	55	88	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
99.43	01	175	176	كتابي	
94.44	02	34	36	شفوي	مجلس الأمة
81.81	02	09	11	كتابي	

- التربية الوطنية:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
66.66	17	34	51	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
99.29	01	141	142	كتابي	
95.83	01	23	24	شفوي	مجلس الأمة
100	00	07	07	كتابي	

- التعليم العالي والبحث العلمي:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
72.41	08	21	29	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
100	00	67	67	كتابي	
80.00	03	12	15	شفوي	مجلس الأمة
100	00	04	04	كتابي	

- التكوين والتعليم المهنيين:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
100	00	01	01	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
100	00	15	15	كتابي	
100	00	04	04	شفوي	مجلس الأمة
/	/	/	/	كتابي	

- العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
91.30	02	21	23	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
100	00	56	56	كتابي	
77.77	02	07	09	شفوي	مجلس الأمة
100	00	05	05	كتابي	

- الثقافة:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
80.95	04	17	21	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
100	00	23	23	كتابي	
83.33	02	10	12	شفوي	مجلس الأمة
100	00	01	01	كتابي	

- التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
87.50	02	14	16	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
95.23	01	20	21	كتابي	
75.00	03	09	12	شفوي	مجلس الأمة
100	00	06	06	كتابي	

- العلاقات مع البرلمان:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
100	00	01	01	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
/	/	/	/	كتابي	
100	00	01	01	شفوي	مجلس الأمة
/	/	/	/	كتابي	

- الصححة والسكان واصلاح المستشفيات:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
77.27	10	34	44	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
100	00	105	105	كتابي	
88.88	03	24	27	شفوي	مجلس الأمة
100	00	14	14	كتابي	

- الشباب والرياضة:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
81.81	02	09	11	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
97.50	01	39	40	كتابي	
100	00	12	12	شفوي	مجلس الأمة
100	00	01	01	كتابي	

- الاتصال:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
84.21	03	16	19	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
100	00	14	14	كتابي	
100	00	07	07	شفوي	مجلس الأمة
100	00	01	01	كتابي	

- البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
77.77	04	14	18	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
100	00	44	44	كتابي	
100	00	08	08	شفوي	مجلس الأمة
100	00	03	03	كتابي	

- الوزيرة المنتدبة المكلفة بالصناعة التقليدية:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
/	/	/	/	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
/	/	/	/	كتابي	
100	00	01	01	شفوي	مجلس الأمة
/	/	/	/	كتابي	

- كاتبة الدولة المكلفة بالبيئة:

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
/	/	/	/	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
/	/	/	/	كتابي	
100	00	01	01	شفوي	مجلس الأمة
/	/	/	/	كتابي	

- كاتب الدولة المكلف بالاستشراف والإحصائيات: (هيكل ملغى).

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
100	00	02	02	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
/	/	/	/	كتابي	
/	/	/	/	شفوي	مجلس الأمة
/	/	/	/	كتابي	

- الوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومية: (هيكل ملغى).

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
/	/	/	/	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
100	00	04	04	كتابي	
/	/	/	/	شفوي	مجلس الأمة
/	/	/	/	كتابي	

- كاتب الدولة المكلف بالجالية بالخارج: (هيكل ملغى).

نسبة الإجابة %	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة المتكفل بها	عدد الأسئلة المطروحة	طبيعة السؤال	الغرفة
100	00	01	01	شفوي	المجلس الشعبي الوطني
/	/	/	/	كتابي	
/	/	/	/	شفوي	مجلس الأمة
/	/	/	/	كتابي	

3. جلسات الاستماع والزيارات الميدانية:

بلغ عدد جلسات الاستماع، خلال هذه الفترة التشريعية 57 جلسة، تمحورت أغلب المواضيع والمسائل المثارة خلال هذه الجلسات، حول الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، على غرار قطاعات المالية، التربية، الشباب، التعليم العالي، الصحة، الفلاحة والتضامن، كما هو مبين في الجدول رقم 1.

ولعلّ ما يبرز كثافة النشاط البرلماني خلال هذه الفترة التشريعية من جهة أخرى، هو تشكيل عدة لجان برلمانية قامت بزيارات ميدانية إلى عديد من الولايات، تم فيها تفقد العديد من المؤسسات والهيئات العمومية للاطلاع عن قرب على مختلف الانشغالات المطروحة، بلغ إجمالي هذه الزيارات الميدانية 35 زيارة ميدانية، حسب ما هو مبين في الجدول رقم 2.

ترتيب القطاعات الوزارية حسب عدد جلسات الاستماع بالبرلمان

خلال الفترة التشريعية السابعة 2012-2017

(الجدول رقم 1)

الرقم	القطاع الوزاري	عدد جلسات الاستماع
01	المالية	06
02	التربية الوطنية	06
03	الشباب والرياضة	05
04	التعليم العالي والبحث العلمي	04
05	الشؤون الدينية والأوقاف	04
06	الفلاحة والتنمية الريفية	03
07	التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة	03
08	الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات	03
09	البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال	03
10	العمل والتشغيل والضمان	02

	الاجتماعي	
02	الموارد المائية والبيئة	11
02	الطاقة	12
02	الصناعة والمناجم	13
02	النقل والأشغال العمومية	14
02	الاتصال	15
02	الداخلية والجماعات المحلية	16
01	العدل	17
01	السكن والعمران والمدينة	18
01	الثقافة	19
01	التكوين والتعليم المهنيين	20
01	الصيد البحري والموارد الصيدية	21
01	التهيئة العمرانية والسياحة والصناعة التقليدية	22
57	المجموع	

الزيارات الميدانية التي قامت بها الوفود البرلمانية

خلال الفترة التشريعية السابعة 2012-2017

(الجدول رقم 2)

الغرفة المعنية		عدد الزيارات الميدانية	السنوات
مجلس الأمة	المجلس الشعبي الوطني		
01	/	01	2012
/	15	15	2013
/	06	06	2014
/	07	07	2015
/	05	05	2016
/	01	01	2017
01	34	35	المجموع

ثالثا/ الحصيلة في مجال التعاون والدراسات:

عرفت الوزارة حركية مكثفة في السنوات الأخيرة، سواء في مجال التعاون أو في مجال الدراسات، ويمكن تلخيص مجمل النشاطات في هذه الفترة في ما يلي:

1. في مجال التعاون:

تم استقبال على مستوى وزارة العلاقات مع البرلمان ممثلين رسميين لـ 26 دولة، منهم 18 سفيرا بالجزائر قاموا بزيارات مجاملة، و10 وفود يمثلون مجموعات برلمانية للصدّاقة.

كما شارك وزير العلاقات مع البرلمان في فعاليات الدورتين الثانية والثالثة للقمّة الحكومية بدبي، دولة الإمارات العربية المتحدة، لسنتي 2014 و 2015.

وتم استقبال كل من الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة بالجزائر وممثلة صندوق الأمم المتحدة للسكان.

استفادت وزارة العلاقات مع البرلمان في إطار تنفيذ اتفاق الشراكة بين الجزائر والاتحاد الأوروبي، من:

• عرض الخبرة الألمانية في مجال إعداد النصوص التشريعية، قدمته خبيرة من البرلمان الألماني،

• تنظيم ورشة تكوينية حول موضوع إعداد النصوص التشريعية لفائدة الإطارات القائمة على العملية التشريعية بالدوائر الوزارية والبرلمان بغرفتيه، من

خلال عرض بعض التجارب الأوروبية، قدمها خبراء من أربعة دول هي: المجر، ألمانيا، كرواتيا و البرتغال.

2. في مجال الدراسات:

نظمت وزارة العلاقات مع البرلمان ندوات و ملتقيات علمية، وطنية ودولية، حول مواضيع ذات الصلة بالمجال الدستوري والبرلماني، وهي كالتالي :

- حالات التنافي مع العهدة الإنتخابية، سنة 2012،
- العملية التشريعية و نظام التعديلات، سنة 2013،
- قراءة في أحكام المادة 121 من الدّستور، سنة 2013،
- التجربة الجزائرية في مجال تسوية الميزانية والأنظمة المقارنة، سنة 2014،
- ملتقى دولي حول موضوع الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدّستوري الجزائري والأنظمة المقارنة شارك فيه عضو مجلس الأعيان الأردني والأمين العام لمجلس شيوخ مملكة إسبانيا، سنة 2014،
- إصلاحات فخامة رئيس الجمهورية: السياسية، القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، سنة 2015،
- المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري والأنظمة المقارنة، سنة 2016.

3. الإصدارات:

في إطار الصلاحيات المخولة لوزير العلاقات مع البرلمان واصلت دائرتنا الوزارية إصدار مجلة الوسيط ومدونة النصوص القانونية، كما أصدرت دليل الإجراءات العملية في مجالي التشريع و الرقابة البرلمانية في طبعتين 2013 و 2017.

- مجلة الوسيط: مجلة علمية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، صدر منها 05 أعداد خلال هذه الفترة، بالإضافة إلى إصدار عدد خاص سنة 2015.
- مدونة النصوص التشريعية: وتضم كل النصوص التشريعية الصادرة كل سنة، وبلغ عددها 04 أعداد ويتم حاليا العمل على إعداد مدونة سنة 2016.
- دليل الإجراءات العملية في مجالي التشريع و الرقابة البرلمانية: أصدرت وزارة العلاقات مع البرلمان الطبعة الأولى سنة 2013، لوضعه تحت تصرف إطارات الدوائر الوزارية المكلفين بمتابعة الأشغال البرلمانية، حيث يمثل أداة عمل تسمح لهؤلاء الإلمام بالإجراءات المعمول بها في المجالين التشريعي والرقابة البرلمانية، كما أصدرت طبعة ثانية هذه السنة، للتكفل من خلالها بإبراز التدابير والأحكام الجديدة المنبثقة عن التعديل الدستوري الأخير والقانون العضوي الجديد الناظم للعلاقات الوظيفية بين البرلمان بغرفتيه والحكومة .

4. الدورات التكوينية:

استفاد 13 إطارا من دائرتنا الوزارية من دورات تكوينية بالمدرسة الوطنية للإدارة بفرنسا في إطار برنامج التعاون الثنائي، كما استفاد 4 إطارات من دورات تكوينية بالصين سنة 2016.

ونظمت وزارة العلاقات مع البرلمان بالمدرسة الوطنية للإدارة بالجزائر سنة 2015، ورشات تكوينية حول الإجراءات المعمول بها في مجالي التشريع والرقابة البرلمانية لفائدة إطارات كل الدوائر الوزارية، وذلك تطبيقا لتوجيهات السيد الوزير الأول المنبثقة عن اجتماع الحكومة المنعقد يوم 11 مارس 2015.

قائمة

المراجع

أولاً: النصوص القانونية.

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 10 سبتمبر 1963
الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996
الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 28 نوفمبر 1996.
- 3- التعديل الدستوري لسنة 2008، الصادر بموجب القانون رقم 08/19 المؤرخ في 15
نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 63 الصادر في 16
نوفمبر 2008.
- 4- القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية عدد 14 لـ 07
مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.
- 5- القانون العضوي 12/16 المؤرخ في 25 غشت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي
الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريدة
الرسمية العدد 50 الصادرة في 28 غشت 2016.
- 6- الأمر 58/75 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر 1973
المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 31 الصادر في 13
مايو 2007.
- 7- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادرة في
30 جويلية 2000.
- 8- النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية، العدد 84، الصادرة في 22 غشت
2017.
- 9- الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 شاملا تعديلاته لغاية عام 2008.

ثانيا: الكتب.

- 1- د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.
- 2- د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة - العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة، الجزائر، 2007.
- 3- د. عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 4- د. عقيلة خراشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، القبة، الجزائر، طبعة 2013.
- 5- د. فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، السلطات الثلاث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، طبعة 2001.
- 6- د. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، طبعة 2015.

ثالثا: الرسائل والمذكرات الجامعية.

أ-الرسائل.

- 1- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013/2012.
- 2- حسين حياة، التصديق على المعاهدات الدولية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016/2015.

3- ذبيح الميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2013/2012.

4- لدرع نبيلة، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014.

ب -المذكرات الجامعية.

1- الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011/2010.

2- بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2004/2003.

3- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001/2000.

4- رباحي مصطفى، الصلاحيات الغير عادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005/2004.

5- زوامبية عبد النور، التكامل والتداخل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر 1989-2004، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2007/2006.

6- سامية نوري، عقبات الممارسة التشريعية لغرفتي البرلمان، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2014/2013.

7- سعودي نادية، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة.

8- ليلية قلو، العلاقة القائمة بين البرلمان والسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة بين النظام الجزائري ونظام الولايات المتحدة الأمريكية)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البلية، 2009/2008.

9- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011/2010.

10- منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2014/2013.

رابعاً: على شبكة الواب.

1- عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة القانون، المركز الجامعي غيلزان، العدد الأول، سنة 2009.

[ammarabbes.blogspot.com]. 2018/01/20.

2- د. مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد العاشر، سنة 2013 [www.mrp.gov.dz]، 2018/01/20.

3- ميثاق الأمم المتحدة [www.un.org/ar/documents/charter] 2018/01/21.

4- موقع وزارة العلاقات مع البرلمان [www.mrp.gov.dz]، 2018/01/21.

خامساً: المراجع بالفرنسية.

- Ben Abbou-Kirane Fatiha, Droit Parlementaire Algérien, Tome 2, OPU, 2009, P18 -19.

الفهرس

رقم الصفحة	المحتوى
04	الفصل الأول: آليات التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.
05	المبحث الأول: المشاركة في الإختصاص التشريعي.
05	المطلب الأول: المبادرة بالتشريع.
06	الفرع الأول: الاشتراك في المبادرة مع البرلمان.
07	الفرع الثاني: المبادرة الحكومية.
10	المطلب الثاني: المبادرة البرلمانية.
13	الفرع الأول: احتكار الحكومة المبادرة التشريعية في المجال المالي.
17	الفرع الثاني: التعديلات على المبادرة بالتشريع.
22	المبحث الثاني: مساهمة الحكومة في الإجراءات التشريعية.
22	المطلب الأول: سلطات وحقوق الحكومة على جدول الأعمال.
26	الفرع الأول: حضور الحكومة لأشغال اللجان والجلسات العامة لغرفتي البرلمان.
26	الفرع الثاني: مساهمة الحكومة في دراسة المبادرة القانونية على مستوى اللجان الدائمة.
28	المطلب الثاني: مساهمة الحكومة في عملية المناقشة والتصويت على مستوى الجلسات العامة لغرفتي البرلمان.
34	الفرع الأول: تحكم الحكومة في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان.
40	الفرع الثاني: الآليات والإجراءات التي تتدخل بها السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية في الظروف غير العادية.

47	الفصل الثاني: آليات الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.
48	المبحث الأول: آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة.
48	المطلب الأول: آليات الرقابة البرلمانية المحدودة الأثر (رقابة جمع المعلومات).
48	الفرع الأول: توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة.
53	الفرع الثاني: التحقيق البرلماني.
57	المطلب الثاني: الآليات الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة.
58	الفرع الأول: مناقشة مخطط عمل الحكومة.
61	الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة لبيان السياسة العامة.
69	المبحث الثاني: آليات رقابة الحكومة على البرلمان.
69	المطلب الأول: آليات تعطيل مسار النص التشريعي.
69	الفرع الأول: اعتراض مسار القانون بطلب إجراء مداولة ثانية.
73	المطلب الثاني: تسيير البرلمان من طرف رئيس الجمهورية.
73	الفرع الأول: وجود اغلبيه مواليه لرئيس الجمهورية.
74	الفرع الثاني: تعيين الثلث الرئاسي.
76	الخاتمة

خلاصة الموضوع

على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 ومن خلال دراساتها لآليات العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، تبين لنا أن هناك لا توازن بينهما حيث تسود سيطرة السلطة التنفيذية خاصة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية من خلال توسيع صلاحياته التشريعية، وهو ما يجعل منه سلطة تشريعية بامتياز.

زد على ذلك ضعف البرلمان عن أداء وظيفة التشريع أمام السلطة التنفيذية ويبقى عاجزا عن إثارة المسؤولية السياسية للحكومة التي قد تمتد إلى رئيس الجمهورية بسبب عامل الأغلبية البرلمانية، حتى ما وجود المعارضة البرلمانية التي كفلتها المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

فالبرلمان يعتبر مجرد غرفة للتسجيل لا يتعدى دوره دور النواقة على قرارات الرئيس، مما يجعل منه مجرد جهاز تابع للرئاسة الجمهورية، حيث أصبح بالإمكان القول بأن البرلمان يمارس وظيفة وليس سلطة قائمة بحد ذاتها.

A la lumière de l'amendement constitutionnel pour l'année 2016 et grâce à nos études sur les mécanismes de la relation entre les pouvoirs exécutif et législatif, nous avons constaté qu'il n'y a pas un équilibre entre eux et où, le contrôle de l'exécutif du président spécial de la République sur le pouvoir législatif grâce à l'élargissement des pouvoirs législatif, qui fait de lui une autorité législative avec distinction.

De plus, la faiblesse du Parlement pour l'exécution de la fonction de la législation devant le pouvoir exécutif et reste incapable de lever la responsabilité politique du gouvernement, qui peut se prolonger au Président de la République à cause du facteur de la majorité parlementaire, même l'opposition parlementaire garanti par l'article 114 de l'amendement constitutionnel pour l'année existence 2016.

Le Parlement n'est qu'une chambre d'enregistrement dont le rôle n'est autre que l'approbation des décisions du président, ce qui en fait un simple organe présidentiel, on peut dire que le parlement exerce une fonction et non une autorité en soi.