

جامعة أحمد دراية أدرار



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في القانون
الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون

تخصص : حقوق وحرريات

تحت إشراف الأستاذ:

الدكتور : رحموني محمد

من إعداد الطالبين:

إدريسي مولاي الوافي

طواهرية الطاهر

لجنة المناقشة

رئيسا	جامعة أدرار	أستاذ التعليم العالي	أ.د/ بومدين محمد
مشرفا ومقررا	جامعة أدرار	أستاذ محاضر (أ)	د/ رحموني محمد
عضوا ومناقشا	جامعة أدرار	أستاذ مساعد (أ)	أ/ بوشنة ليلة

السنة الجامعية 2016 - 2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

- شهِدَ اللَّهُ

أَنَّهُ هُوَ أَلَّا يُشْرِكُ بِهِ شَيْئًا وَهُوَ السَّمِيعُ الْبَصِيرُ
يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَتَّبِعُوا هَادًا ذُو رِجْسٍ لَا يَكْفُرُ بِمَا يَكْفُرُ
عِنْدَ اللَّهِ وَالْإِسْلَامُ رَبُّهَا أَخْتَارُ لَهَا مِنَ الَّذِينَ آمَنُوا وَتِلْكَ
أُمَّةٌ مِمَّنْ عَدَى اللَّهَ وَالْإِسْلَامَ الَّذِي يَدْعُونَ سَبِيحًا
يَدْعُونَ بِهِ مِنْ رِجْسٍ مَاتَ لَهُمْ وَحَدِيدًا يُفْقَرُونَ بِهِ
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ ١١

سورة و ا - ل عمران

المقدمة

الثابت أن اقرار مبدأ الفصل المرن بين السلطات و مبدأ المشروعية يقتضي أن تكون هناك علاقة تعاون و تكامل فيما بينها، و لعل أهم و أبرز مظهر تتجلى فيه هذه العلاقة يتمثل في الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية.

فالبرلمان يعد مؤسسة دستورية تتولى مهمة تشريع القوانين في المجالات المحددة له دستورياً، و في حالات استثنائية يخول الدستور هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية، و تتولى السلطة التنفيذية تنفيذ هذه القوانين، و حتى لا تتجاوز السلطة التنفيذية صلاحياتها بما يخالف أحكام الدستور و نضمن التزام الحكومة بتنفيذ القوانين كما تم تشريعها، تم تكليف البرلمان بمهمة أخرى ألا و هي الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية .

و تعرف هذه الرقابة بأنها "الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية دستورياً على أعمال السلطة التنفيذية حكومية و إدارة عامة بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور و المنظمة بموجب قوانين أساسية عضوية و سارية المفعول و في حدود الشروط و الاجراءات الدستورية و القانونية المقررة، و ذلك لحماية المصالح العليا و الحيوية للمجتمع و الدولة و حقوق الإنسان و المواطن من كافة أسباب مخاطر و مظاهر البيروقراطية و الفساد السياسي و الإداري"¹

و تشمل الرقابة البرلمانية كافة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية سواء العمل السياسي أو الإداري أو التشريعي.

و مما تجب الإشارة إليه أن الدساتير الجزائرية قد عرفت هذه الرقابة، لكن باختلاف الآليات التي نص عليها كل دستور، فدستور 1963 تناول عدة آليات رقابية منها ما تستهدف طرح مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة من طرف المجلس الوطني و يكون التصويت عليها بالأغلبية مع الحل التلقائي للمجلس، كما يمكن مراقبة نشاط الحكومة عن طريق الإستماع إلى الوزراء و الأسئلة الشفوية و الكتابية.

¹ - عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية و دورها في الدفاع عن حقوق الإنسان، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد

أما في دستور 1976 فكانت الرقابة البرلمانية رقابة إعلامية من خلال الإستجواب و توجيه الأسئلة الكتابية فقط و مراقبة الإعتمادات المالية و إنشاء لجنة تحقيق، وغياب كلي لطرح مسؤولية الحكومة.

في دستور 1989 تم إعمال التعددية الحزبية و ثنائية السلطة التنفيذية، و على إثر ذلك أورد هذا الدستور آليات جديدة لم تكن في سابقه تمكن من طرح مسؤولية الحكومة لدى تقديم برنامج الحكومة و عند تقديم بيان السياسة العامة الذي قد يترتب عنه من إيداع المجلس ملتمس الرقابة أو طلب التصويت بالثقة من طرف الحكومة، كما أبقى هذا الدستور عدة آليات لمراقبة نشاط الحكومة تتمثل في الأسئلة بنوعها توجيه الإستجواب، تقديم عرض إستعمال الإعتمادات المالية من طرف الحكومة، مشروع تسوية الميزانية و إنشاء لجنة تحقيق برلمانية.

أما دستور 1996 فقد أبقى على ثنائية السلطة التنفيذية وأضاف غرفة ثانية للسلطة التشريعية هي مجلس الأمة، إلا أن الآليات الرقابية هي ذاتها المتناولة في دستور 1989 مع بعض الفروقات الإجرائية الدقيقة¹.

و يعود سبب إختيارنا لدراسة موضوع الرقابة إلى عاملين: أسباب ذاتية تتمثل أولا في الموضوع نفسه فهو موضوع شيق و حساس لأنه يتعلق بتنظيم بحياة الفرد داخل الدولة في شتى مجالاتها ، و ثانيا فضول الكشف عن العلاقة بين المؤسستين التشريعية و التنفيذية من خلال آليات الرقابة البرلمانية ، و أسباب موضوعية تتمثل في محاولة تحديد معوقات الرقابة البرلمانية و معرفة أسبابها و اقتراح الحلول المناسبة حتى تكون رقابة فعالة .

و من خلال اطلاعنا على الموضوع وجدنا أن هناك دراسات عديدة في الموضوع ، إلا أن أغلبها تركز على دراسة الرقابة على أعمال الحكومة فقط دون رئيس الجمهورية ، كذلك قد تم دراستها في ظل دستور 1996 ، و نحن نتعرض لها بقدر ما تيسر لنا في ظل التعديل الدستوري الجديد لدستور 1996 لسنة 2016.

و تتجلى أهمية موضوع الرقابة البرلمانية في تحديد الآليات و الوسائل التي يمارس البرلمان بواسطتها مهمته الرقابية و الكشف عن دورها في حماية القواعد الدستورية و حماية الحقوق و

¹ - بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق، جامعة برج باجي

مختار، عنابة، السنة 2007، ص 4-5

الحريات ومنع تجاوزات السلطة التنفيذية فهي التي تبين العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان و نقاط التداخل و التعاون بينهما.

و بالتأسيس على ما سبق نطرح الإشكال التالي: ما طبيعة الآليات التي يراقب بها البرلمان الجزائري أعمال السلطة التنفيذية ؟ و ما مدى فعاليتها؟

و من خلال هذه الإشكالية فإننا نحاول التطرق إلى بيان عملية الرقابة البرلمانية و آلياتها، و كذلك تقسيمها من حيث امكانية ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة و تأثيرها على حقوق و حريات الأفراد، و ذلك وفقا للتعديل الدستوري الجديد و القانون العضوي 16_12 و النظام الداخلي لكل من الغرفتين .

ولما كان المنهج هو الطريق الذي يسلكه الباحث لمعالجة أي بحث، فإن هذه الدراسة اقتضت منا استخدام المنهج التحليلي في تحليل و نقد القواعد القانونية، بالاستعانة بالمنهج الوصفي في تحديد الآليات الرقابية و بيان شروط و اجراءات ممارستها.

و قد واجهتنا بعض الصعوبات أثناء دراستنا نذكر منها ضيق الوقت نظرا لحجم الموضوع و تشعبه ، حتى أنا وجدنا رسائل دكتوراه موضوعها آلية واحدة من آليات الرقابة، و قد حاولنا الإيجاز و تحري الدقة قدر الإمكان، و لم نتح لهذه الدراسة التقرب من أعضاء البرلمان لمعرفة رأيهم في الموضوع بغرض إثراءه ، و مع ذلك قد استسقينا بعض آرائهم في الموضوع من خلال الجرائد الإلكترونية.

و نظرا لثنائية الجهاز التنفيذي (رئيس جمهورية - وزير أول) ، الأمر الذي دفعنا إلى تناول هذه الدراسة في فصلين أساسيين هما:

الفصل الأول: الرقابة البرلمانية على أعمال رئيس الجمهورية

الفصل الثاني: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

الفصل الأول : الرقابة البرلمانية على أعمال رئيس الجمهورية

إن الرقابة التي يمارسها البرلمان على أعمال رئيس الجمهورية تتمثل أولاً في الرقابة على سلطته التشريعية من خلال الأوامر سواء في المسائل العاجلة أو أثناء الظروف الاستثنائية و ثانياً في الرقابة على الاتفاقيات و المعاهدات التي خول له المؤسس الدستوري صلاحية المصادقة عليها لوحده.

وتتجلى ملامح الرقابة على أعمال رئيس الجمهورية تحديداً من خلال عرض الأوامر التي يصدرها و كذا الاتفاقيات و المعاهدات التي يصادق عليها على البرلمان للموافقة عليها و إضفاء الصبغة القانونية عليها.

وقد نص الدستور على هذه الرقابة و نظمها و ذلك نظراً لخطورة هذه الصلاحيات و عدم خضوعها للرقابة القضائية، و سنحاول في هذا الفصل بيان رقابة البرلمان لهذه الأعمال و الآليات المخولة لذلك و مدى فعالية هذه الرقابة من خلال نص القانون و تمكينه للبرلمان في ذلك.

المبحث الأول : الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر

يضطلع البرلمان في الرقابة على الأوامر التشريعية في الحالتين العادية و الاستثنائية و يتميز نطاق الرقابة في كل من الحالتين، لذا سوف نبين في هذا المبحث الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر وشروط التشريع و عن عملية الرقابة التي يمارسها البرلمان عليها، كما نتعرض لتقييم هذه الرقابة.

المطلب الأول : التشريع بأوامر في المسائل العاجلة (الحالة العادية)

تنص المادة 142 من الدستور " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة"¹ فبعدها كان الاختصاص مطلقا لرئيس الجمهورية في التشريع بأوامر قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 جاء هذا الأخير ليقيده بالمسائل العاجلة فقط و في حالات محددة ، و ذلك لأن فكرة الأوامر التشريعية من الاجراءات الجد خطيرة باعتباره انتهاك صارخ لإحدى الاختصاصات الأصيلة للبرلمانات.²

وستتعرض في هذا المطلب الى حالات التشريع بأوامر في المسائل العاجلة (فرع أول) وشروطه (فرع ثاني) وكذلك عرضها على البرلمان (فرع ثالث)

الفرع الأول: حالات التشريع بأوامر في المسائل العاجلة

وهي كما جاءت في المادة السالفة حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية

أولا: حالة شغور المجلس الشعبي الوطني: يقصد بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني انهاء حياته قبل انقضاء الفصل التشريعي الذي يحدده الدستور ،وذلك يكون عادة بمقتضى إجراء الحل المخول لرئيس الجمهورية وحده³ بمختلف الحالات⁴.

1- المادة 142 من دستور 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 و القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 و القانون 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016

2- فوزي أصدیق، الوافي في شرح القانون الدستوري، ج3، السلطات الثلاث، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الثالثة، ص130

3- راجحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013، ص54

4- انظر المواد 98_147 من الدستور

ويتحقق شغوره أيضا عند امتناعه عن الموافقة للمرة الثانية على برنامج الحكومة مما ينجم عنه حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا، أو خلال إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و المجلس الدستوري و الوزير الأول، وبموجب قرار الحل يصبح المجلس شاغرا ابتداء من تاريخ القرار الى غاية انتخاب مجلس جديد خلال فترة زمنية أقصاها 3 أشهر.¹

و لكن كيف يغدو الوضع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني بمعنى أثناء مدة معلومة إلى أن يتم انتخاب غرفة أولى جديدة، و من أجل ذلك أجاب الدستور وفق ماله من فلسفة خاصة و من ذلك ألحق مجال القانون بسلطة رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 142، و من غير شك نص كهذا يعبر عن وضع قانوني استثنائي و من ذلك له اعتبار، ويستنتج من مضمون النص ذاته أن المؤسس الدستوري منح سلطة للرئيس لكي يشرع بمقتضاها على نطاق واسع بسلطة الأوامر² بشرط توافر عنصر الاستعجال.

ثانيا: خلال العطل البرلمانية

أيضا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر خلال العطل البرلمانية و حسب نص المادة 135 من الدستور، يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها 10 أشهر على الأقل و تبتدى في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر" و يمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الإنتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال.

فالعطل البرلمانية هي الفترة التي تفصل بين أدوار الانعقاد العادية أو غير العادية، أما العادية فهي كما سبق 10 أشهر، بينما يتحقق الانعقاد غير العادي بمبادرة من رئيس الجمهورية إليه و يمكن كذلك باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.³

1- رمحوني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري (الجمعيات و الأحزاب نموذجين) أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان 2015، ص 420_421

2- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري- دراسة مقارنة - دار هومة، الجزائر، 2002، ص 253_254

3- راجع المادة 135 من تعديل الدستور 16-01 مشار إليه

و مهما يكن من أمر، فإن الفترات التي تتخلل دورات انعقاد البرلمان تعرف بفترات العطل السنوية الممنوحة للنواب و هي تفصل عادة دورى انعقاد متتابعين أحدهما انتهى و الآخر مزعم عقده مستقبلا، كما يشمل هذا العنصر أيضا الفترة الواقعة بين دورى انعقاد غير عادي¹.

و الملاحظ أنه تم تقليص فترة العطل البرلمانية الممنوحة للنواب و هذا له الأثر على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر ففي المقابل يتم تقليص الفترة التي يمارس فيها هذه السلطة.

الفرع الثاني: شروط التشريع بأوامر في المسائل العاجلة

فحتى يتسنى لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في هذه الحالة، و لأن تمكين التشريع لرئيس الجمهورية له خطر على حقوق و حريات الأفراد، وضع المؤسس الدستوري استعمال حق الأوامر بجملة من الضوابط و القيود حتى يضمن عدم التعسف أو الانحراف في استخدامه.

أولا: شرط الاستعجال: و هو ما نص عليه المؤسس الدستوري صراحة في المادة 142 من الدستور "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة²" بمعنى أن هذا التدخل يجب أن تفرضه فكرة الضرورة أي الحاجة الملحة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية و غير المتوقعة، و بمفهوم المخالفة فلا يمكن للرئيس سن هذه النصوص إذا كانت هذه التشريعات تحتل انتظار عودة البرلمان من غيبته، أي أنها ليست بدرجة عالية من الخطورة و الاستعجال³.

و يبقى الإشكال في تقدير و تكييف الحالة الاستعجالية هل هي سلطة مقيدة أو مطلقة لرئيس الجمهورية، و هو ما نتعرض له لاحقا في عرض الأوامر على البرلمان.

ثانيا: شرط الزمن: قيد الدستور استعمال هذا الحق بتحقيق غيبة البرلمان إما بسبب العطلة أو بسبب الشغور فلا يتعدى الأجل الزمني المحدد لممارسة هذا الاختصاص لغير هذه الحالات.

1- راجي أحسن ، مرجع سابق، ص.54

2- الفقرة الأولى من المادة 142 من القانون 16-01 السابق

3- راجي أحسن ، مرجع سابق، ص 65-66.

و هكذا يظهر لنا بأن الأوامر تمثل تشريعات استثنائية كاملة من حيث المحتوى الموضوعي، لكنها غير دائمة لتحديد و تقييد امتدادها الزمني فلا يمكن اطلاق التشريع لأجل غير مسمى.

ثالثا: شرط اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.

أشارت الفقرة 5 من المادة 142 من الدستور "على أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء" فبالنظر لصياغة هذه الفقرة يفهم ظاهريا أن رئيس الجمهورية ملزم بعرض الأوامر على مجلس الوزراء، فالنص الدستوري يوجب سن الأمر و إخطار الحكومة به، لكن إذا كان لرئيس الجمهورية صلاحيات كبيرة في مجلس الوزراء من خلال تعيين و إنهاء مهام أعضائه و تولي رئاسته¹. إلى جانب ترجيح رأيه على باقي أعضاء المجلس، فما الهدف من هذا الإجراء؟ هل المناقشة و الإثراء أم هو مجرد الإعلام².

و ما يمكن قوله بهذا الشأن، أن المؤسس الدستوري أراد بهذا الإجراء كمناقشة أولى و إثراء للنص قبل عرضه على البرلمان، لكن الواقع أنه مجرد إخطار لأعضاء الطاقم الحكومي بمضمون الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية، ذلك أن لرئيس الجمهورية السلطة التامة على مجلس الوزراء، و حتى لو لم يكن له ذلك فأعضاء مجلس الوزراء لهم حق استشاري فقط لأن اتخاذ الأوامر في مجلس لا يحدد لأطراف تدخل أعضائه و لا الأغلبية المتبناة حتى تقبل الأوامر.

خلاصة إن اختصاص مجلس الوزراء بالنظر للأوامر دستوريا هو غير مستقل عن رأي و قرار رئيس الجمهورية و لو أن عمليا اتخاذ الأوامر يمارس في إطار مجلس الوزراء لكن هذا الأخير ليس له أية وسيلة قانونية أن يطرح رأيه أو أن يعارض طرح رئيس الجمهورية³. و مع ذلك فقد جاء المؤسس الدستوري في التعديل الجديد بإضافة تخص الوزير الأول و هي إمكانية إخطاره المجلس الدستوري بعدم دستورية المعاهدات و التنظيمات و القوانين بما فيها الأوامر، إلا أن هذا الإجراء يبقى شبه مستحيل بالنسبة للأوامر نظرا لمركز الوزير الأول بالنسبة لرئيس الجمهورية.

1- المادة 4/91 من التعديل الدستوري لسنة 2016

2- رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996. مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2006، ص 57.

3- رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 59-60.

رابعاً: الشرط المتعلق بنطاق الأوامر:

مادامت الأوامر تمثل تشريعات كاملة من حيث المحتوى أو الموضوع أي اعتباراً لتعرضها لذات المجالات المحجوزة للبرلمان، فذلك يدل أنه بإمكانها تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة بذاتها أو أن تخلق مراكز جديدة في المواضيع التشريعية الأصلية كما أن الأوامر لا تملك التعرض للمسائل التي لا تدخل في مجال القانون، فلا يكون مجالها أوسع من مجاله¹

و باستقراء المادة 142 السابقة نجدها قد جاءت بشكل عام فلم تحدد المجالات التي يشرع فيها الرئيس بأوامر، و هو ما يأخذ عليها فكان من الأفضل استبعاد المجالات الحيوية كتنظيم

حقوق الأفراد التي يعهد بها المؤسس الدستوري إلى البرلمان كذلك المجالات الاقتصادية.

الفرع الثالث: عرض الأوامر على البرلمان

تنص الفقرة 2-3 من المادة 142 "و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها- تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

فإذا كان لرئيس الجمهورية سلطة تقدير حالات تشريع الأوامر فإن هذا التقدير يمارسه تحت رقابة البرلمان بغرفتيه فالنص يفرض عليه عرض هذه الأوامر على غرفتي البرلمان فور انعقاده للموافقة عليها. لأن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع لذلك لا بد من الرجوع إليه لإضفاء الصبغة القانونية على هذه الأوامر بالموافقة عليها².

و عرض الأوامر على البرلمان يترتب عليه إما موافقة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه أو رفضها أو صمت البرلمان بالرغم من عرض الأوامر

أولاً: موافقة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه: تحدد المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12 إجراءات الموافقة البرلمانية على النص على أن "يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها وفقاً لأحكام

1- رابحي أحسن ، مرجع سابق، ص 68.

2- عز الدين بغداداي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية،

2009، ص 117

الفقرتين الأولى و 2 من المادة 142 من الدستور، و في هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل، يعرض النص بكامله للتصويت و المصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الإستماع إلى ممثل الحكومة و مقرر اللجنة المختصة"¹.

فما يلاحظ أن إجراء الموافقة على الأمر يخضع للتصويت بدون مناقشة مما يجعلها مختلفة عن إجراء فحص مشروع أو اقتراح القانون، فلا يمكن أن يخضع الأمر لأي تعديل لا من حيث الشكل و لا من حيث الموضوع، و تختلف الأغلبية المطلوبة للموافقة على الأوامر أو رفضها، باختلاف مجال التشريع فإذا كانت تدخل في مجال القوانين العادية فإن الأغلبية البسيطة هي المطلوبة من نواب المجلس الشعبي الوطني و أغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة لمجلس الأمة، أما إذا كانت تدخل في مجال القوانين العضوية فتتم الموافقة عليه بالأغلبية المطلقة للنواب و أعضاء مجلس الأمة²، و ما أن يتم الموافقة عليها تصبح هذه الأوامر مثلها مثل القوانين الرسمية الأخرى فلا يمكن إلغائها أو تعديلها إلا بأمر أو قانون³.

ثانيا: رفض البرلمان للأوامر المعروضة عليه: و في هذه الحالة تعتبر لاغية الأوامر التشريعية التي لا يوافق عليها البرلمان حسب النص الدستوري، إلا أنه لم يبين هل يسري إلغاء هذه النصوص بأثر رجعي من تاريخ رفض البرلمان لها أم تاريخ عدم الموافقة.

لكن بما أن المادة 142 من الدستور لم تحدد بدقة النطاق الزمني لإلغاء الأوامر التشريعية و في ظل انعدام تطبيق لهذه الحالة و غياب اجتهاد قضائي يزيل اللبس عن ذلك، فإن الراجح في الفقه يرى بأن لا يمتد أثر الإلغاء إلى الماضي، و ذلك لعدم الإضرار بالصالح الجماعي و بحقوق الغير الذاتية التي تم اكتسابها في ظل تلك الأوامر التشريعية⁴، و لما كان الأثر الرجعي لا يتقرر إلا بنص، فإنها تسقط بالنسبة للمستقبل فقط⁵.

1- قانون عضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملها و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، جريدة رسمية عدد 50 الصادر 2016 /08/28

2- صدراتي محمد، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير جامعة الجزائر1، 2014، ص 137-138.

3- ندير جبراني، التشريع بأوامر في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص قانون عام، جامعة قلمة، 2016، ص 89.

4- رموني محمد، مرجع سابق، ص 426.

5- رابحي أحسن، مرجع سابق، ص 74

و يمكن أن يخطر بها المجلس الدستوري من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أو الوزير الأول أو 50 نائبا أو 30 عضوا¹.

و يقول الأستاذ عبد العزيز شيحا " أن زوال القوة القانونية لهذه الأوامر لا يكون بأثر رجعي لأن هذه الأوامر كانت تستمد قوتها و ضعفها من الدستور ذاته و يكون الزوال من تاريخ أول اجتماع للبرلمان في حالة عدم الرفض أو من تاريخ الرفض في حالة العرض، و حينئذ ينتهي الحق التشريعي الاستثنائي الذي يخوله الدستور للسلطة التنفيذية و يعود للبرلمان اختصاصه الطبيعي و الأصيل في أصول التشريع².

ثالثا: صمت البرلمان رغم عرض الأوامر عليه

قد يحدث و أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر على البرلمان و يترك هذا الأخير بعضها معلقا دون أن يبت في أمرها، و قد سكت الدستور الجزائري عن بيان حكم هذه الحالة و لم يحدد مدة قصوى ليبيدي فيها البرلمان برأيه حول هذه الأوامر، و بما أن رئيس الجمهورية ملزم فقط بعرضها على البرلمان فإنها تبقى نافذة المفعول إلى أن يبيدي فيها رأيه سواء بالرفض أو الموافقة³.

و ما يمكن الإشارة إليه أنه لا يمكن تفسير صمت البرلمان عن إبداء رأيه حول الأوامر التشريعية على أنه موافقة لها أو رفضها، و إنما يجب أن يتخذ البرلمان موقفا إيجابيا بشأنها ، و من ثم فإن الأوامر التشريعية تظل سارية المفعول حتى يبيدي البرلمان موافقته بشأنها في أول انعقاد له، و يرى جانب من الفقه أن صمت البرلمان يؤدي إلى إلغاء سريان الأوامر التشريعية بالنسبة للمستقبل على اعتبار أن الصمت كناية عن عدم الموافقة و بالتالي بعدم وجود الأوامر التشريعية قانونيا بينما يرى جانب آخر أن صمت البرلمان حيال الأوامر التشريعية المعروضة عليه هو بمثابة رفض لها لأن القوانين لا تنشأ بتصرف سلمي من المشرع بل تتطلب تدخلا إيجابيا منه يكسبها صفة القانون⁴.

لذلك وجب على البرلمان أن يفصل برأيه في هذه الأوامر إما بالرفض أو الموافقة دون تأخير و التزاما للنص الدستوري و تفاديا لسريان تشريعات قد يرفضها لاحقا.

1- رحومني محمد، المرجع السابق، ص 426.

2- عز الدين بغداددي، مرجع سابق، ص 118.

3- عز الدين بغداددي، المرجع السابق، ص 119.

4- رحومني محمد، مرجع سابق، ص 427.

المطلب الثاني: التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

أجاز الدستور لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة أخرى و هي الحالة الاستثنائية "يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور"¹.

وقد لاحظنا أن الأوامر المتخذة في الحالة العادية يجب أن تعرض على البرلمان للوافقة عليها فهل هو الحال نفسه بالنسبة للأوامر الاستثنائية و هل هناك رقابة برلمانية تمارس عليها؟ لذا سنبين في هذا المطلب ماهية الحالة الاستثنائية و شروط إعلانها و مظاهر الرقابة إذا كانت موجودة.

الفرع الأول: مضمون الحالة الاستثنائية

تنص المادة 107 "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة تراجمها، و لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس المجلس الدستوري و الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء، تخول الحالة الإستثنائية لرئيس

الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استغلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية"².

فهذه المادة قد منحت رئيس الجمهورية سلطة تقرير الحالة الإستثنائية و سلطة التشريع بأوامر في هذه الحالة، و دون أن يتقيد بالشروط الخاصة التي تخضع لها هذه الأوامر في الظروف العادية(في المسائل العاجلة)³.

و يظهر لنا أن تقدير الظروف التي تستدعي اللجوء إلى الحالة الإستثنائية مرهون بإرادة رئيس الجمهورية وحده، و حتى إذا سلمنا بضرورة استشارة بعض المؤسسات الدستورية قبل إعلان هذه الحالة فإن ذلك يلزم الرئيس فقط من الناحية الإجرائية اعتبارا أن إهماله للإجراءات الدستورية المتعلقة بإعلان الحالة توجب الإلغاء.

1- أنظر المادة 142 من الدستور، الفقرة 4

2- المادة 107 من القانون 16-01.

3- رداة نور الدين، مرجع سابق، ص 67.

لكن على نقيض ذلك فإن الدور الاستشاري لهذه المؤسسات لا يلزم الرئيس من الناحية الموضوعية، بمعنى أن هذا الأخير غير مقيد اطلاقا بالآراء المقدمة إليه، و ذلك يدل على إمكانية الاعتماد على سلطته "الوحدانية" لتقرير فصل الأمور دون أن يرتبط مصير القرار بإرادة المؤسسات الاستشارية¹.

و أيضا بما أن لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجب المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية، فإنها بهذا أجازت له مخالفة مبدأ المشروعية و احترام الدستور و قوانين الجمهورية و حتى تجاوز سلطته ليتعداه إلى سلطات أخرى و حل محلها.

الفرع الثاني: شروط التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية

فحتى يستطيع رئيس الجمهورية تقرير الحالة الإستثنائية و التشريع بأوامر خلالها لا بد من توفر مجموعة من الشروط و هي تختلف عن شروط التشريع في الحالة العادية فلا يشترط اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء أو التقيد بالزمن المحدد للتشريع بأوامر

أولا: وجود خطر داهم

يمكن لرئيس الجمهورية إعلان الحالة الإستثنائية لدى وشوك قيام خطر داهم، و الذي يمكن أن يهدد الدولة في هيئاتها أو استقلالها أو سلامة ترابها، و هو الأمر الذي يرجع تحديده إلى رئيس الجمهورية بما له من سلطة تقديرية².

و الخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيتهدها إما بالإنقاص أو الزوال³، بناء عليه، لا يجوز لرئيس الجمهورية استعمال المادة 107 ويمارس السلطات الإستثنائية إلا في حالة كون الخطر داهما أو حالا و لم يكن في المقدور التنبؤ به حتى يمكن الاستعداد لمواجهة، أو كان هذا الخطر قد وقع بالفعل و لكن لم ينتهي بعد⁴.

ثانيا : أن يكون للخطر الداهم انعكاسات على المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها

1- رابحي أحسن، مرجع سابق، ص85

2- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص 22

3- رداة نور الدين ، مرجع سابق ص69.

4- عز الدين بغداداي ، مرجع سابق ص 143.

لقد حددت المادة 107 من الدستور المؤسسات التي يقع عليها الخطر و التي توجب تقرير الحالة الإستثنائية وهي المؤسسات الدستورية للبلاد أو إستقلالها أو سلامة ترابها، حيث لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يعلن الحالة الإستثنائية إذا لم يمكن محل الخطر ما ذكرنا. وبالرجوع الى نص المادة 107 من الدستور نجد الجوء الى الحالة الإستثنائية يستلزم فقط وجود خطر يهدد المؤسسات في سيرها ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل أو العجز الكلي، و ما يؤكد ذلك هو إنعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء إلى تطبيق هذه الحالة¹ فالمؤسس الدستوري لم يحدد مقدار الضرر الذي يجب أن يلحق بالمؤسسات الدستورية كما فعل نظيره الفرنسي بأن أشرت أن يكون الخطر جسيما بحيث تعجز المؤسسات العامة عجزا ماديا على مباشرة وظائفها²، و يبقى وصف الخطر بأنه مهدد للمؤسسات و الإستقلال و سلامة التراب يضيفي عليه نوع من الجسامه.

ثالثا: إستشارة كل من رئيسي مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني و رئيس المجلس الدستوري

وهذا يعد شرط شكلي حيث أن رئيس الجمهورية ملزم بموجب المادة 107 باستشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و المجلس الدستوري وتهدف هذه الإستشارة إلى إحاطة الأشخاص و الهيئات المذكورة بالظروف التي تمر بها البلاد وما إذا كانت تحتاج الى سلطات إستثنائية أم لا³، إلا أن هذه الإستشارات من الناحية القانونية لا تلزم الرئيس بالأخذ بها إلا من حيث مبدأ إجرائها و طلبها لا من حيث مضمونها.

رابعا : الإستماع الى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء

لتطبيق المادة 107 من الدستور بشرط كذلك الإستماع الى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء، و بما أن رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس هذين المجلسين⁴ فإنه من غير الممكن أن نجد معارضة إرادة الرئيس من قبل الهيئتين ومن ثم فالرئيس غير مقيد بمحتوى هذه الآراء .

1- محمود أبوالسعود حبيب الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الإستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1990

2- راجع المادة 16 من دستور فرنسا الصادر عام 1958 شاملا تعديلاته لغاية عام 2008

3- صالح مريم، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة ورقلة، السنة

2015 ص 22

4- أنظر المادة 91 من القانون 16-01

الفرع الثالث: إجتماع البرلمان وجوبا في الحالة الإستثنائية

يترتب على قيام الحالة الإستثنائية طبقا للشروط والإجراءات السابق ذكرها ممارسة رئيس الجمهورية لسلطات واسعة إن لم نقل أنه يمارس جميع السلطات في هذه الفترة، حيث جاء في خطاب الرئيس " أحمد بن بلة " الذي تم بمقتضاه إعلان الحالة الإستثنائية سنة 1963 "j'assume Les pleins pouvoirs" أي أتولى ممارسة كل السلطات¹، وهذا ما تدعمه عبارة تحول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية، ومن بين هذه الإجراءات التشريع بأوامر الذي نصت عليه المادة 142 صراحة في هذه الحالة.

ومع كل هذه الصلاحيات المخولة للسلطة التنفيذية في هذه الحالة، نص الدستور على إجتماع البرلمان وجوبا، وهو كنوع من التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، فانعقاد البرلمان بقوة القانون دون حاجة لدعوته للانعقاد بمجرد اللجوء إلى المادة 107 له في تقديرنا له حكمة واضحة لا يمكن أن تكون إلا تحقيق نوع من الرقابة البرلمانية على ممارسة الرئيس لسلطاته الإستثنائية².

فلا يعقل أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع و النواب في إجازة، كما أن هذا الإجتماع يمكن نواب الشعب من متابعة و مراقبة الأوضاع باستمرار، ومدى إحترام رئيس الجمهورية لالتزاماته الدستورية، والتقدير الملائم للأوضاع من أجل رفع الحالة الاستثنائية، ومراقبة تصرفات الأجهزة التنفيذية في تطبيقها لقرارات رئيس الجمهورية، فلا يعقل أن ينص الدستور على الاجتماع و يكتفي أعضاء البرلمان بالحضور لمقر البرلمان و انتظار صدور قرار رفع الحالة الإستثنائية وإنما عليه أن يتولى مهمته الرقابية ضمن سياق الحالة الإستثنائية³ فكان لا بد من تقرير هذه الرقابة البرلمانية في هذه الحالة لعدم تعسف السلطة التنفيذية في إستعمالها بالرغم من عدم تحديد ملامح هذه الرقابة.

ومن هنا فإن الرئيس حتى في حالة ما إذا احترم الشروط المحددة بحيث لم يتخذ أية قرارات خارج تلك التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة و المؤسسات الدستورية للجمهورية

1- بركات أحمد، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة أوبوكر بلقايد، تلمسان، السنة 2008، ص 05

2- وجدي ثابت غيريال، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية، الأسكندرية، مصر 1988 ص 310

3- سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ج3، السلطة التنفيذية -ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، طبعة 2، 2013، ص 345-346

فإن البرلمان في تلك المرحلة يبقى هيئة رقابية مجتمعة و الدليل على ذلك أن القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة نص في مادته 100 على "يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين رئيس مجلس الأمة في حالات المنصوص عليها في المادة 102 و... و 107... من الدستور"¹.
والقول بذلك يعني إشراكهم في متابعة و مراقبة تطبيق الحالة الإستثنائية و إبداء الآراء بشأنها²

إلا أن الأوامر التشريعية التي تتخذ في هذه الحالة من طرف رئيس الجمهورية وخلاف للأوامر التي تتخذ في ظروف أخرى فإنها لا تعرض على البرلمان للموافقة عليها و هذا ما أكده رأي المجلس الدستوري الخاص بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99-02 للدستور جاء فيه إعتباراً أن المؤسس الدستوري حيث خصص الفقرات 01-02-03 من المادة 124³ من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان وخصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية فإنه يهدف من وراء ذلك الى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان و الأوامر المستثناة من ذلك⁴، واتباعاً لذلك نلاحظ أن إجتماع البرلمان في الحالة الإستثنائية لم يرد المؤسس الدستوري مراقبة البرلمان للأوامر التشريعية المتخذة من طرف رئيس الجمهورية والدليل على ذلك إستثنائها من إجراء الموافقة عليها من طرف البرلمان.

المطلب الثالث : تقييم الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر

و نتحدث في هذا المطلب عن قيمة الرقابة المخولة البرلمان على التشريع بأوامر في الحالتين و لذا تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين الأول نتحدث فيه عن تقييم الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر في المسائل العاجلة والثاني تقييمها في الحالة الإستثنائية

¹ - أنظر المادة من القانون العضوي 16-12

² - سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 346-347

³ - المادة 124 قبل التعديل الجديد لسنة 2016 و التي تقابلها الآن المادة 142

⁴ - صالح مريم ، مرجع سابق، ص 25

الفرع الأول: تقييم الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر في المسائل العاجلة (الحالة العادية)

طرح الأستاذ " سعيد بوشعير " تساءل عن مدى أهمية عرض الأوامر الرئاسية على المجلس للموافقة عليها و في الدورة المقبلة له بالتحديد يقول الأستاذ في تحليله " أن هذه الطريقة مستقاة من النظام الفرنسي إلا أنها أفرغت من محتواها، ذلك أن التشريع بأمر ناتج عن تفويض على أن يدرس فيما بعد وقد يرفض، خلافا للنظام الجزائري الذي سمح للمؤسسة التنفيذية بالتشريع، ولم يمنح للمؤسسة صاحبة الإختصاص الأصيل وسائل لمراقبتها، فقضى بذلك على مزايا التشريع بطريقة الأوامر ولم يراع الأسباب التي أدت الى اقراره و إلى نتائجه وأبقى عيوبه المتمثلة في منح إختصاص التشريع لجهة أخرى كان من المفروض أن تراقب أعمالها ذات الطابع التشريعي من قبل المؤسسة التشريعية¹.

فلم يمنح للبرلمان فتح مناقشة للأوامر التشريعية المعروضة عليها ولا تقديم تعديلات عليها ويعرض النص بأكمله للمصادقة عليه، وهذا ما يقيد بشكل كبير رقابة البرلمان على هذه الأوامر.

ومن حيث الممارسة لم يحدث أن البرلمان رفض الموافقة على الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية بالرغم من تبني الدستور الجزائري نظام التعددية الحزبية، إلا أن رئيس الجمهورية يملك وسائل دستورية كحق إصدار القوانين وحق حل البرلمان و يملك دعم الأغلبية البرلمانية، مما يجعل معارضة أمر تشريعي أمرا شبه مستحيل و ذلك خوفا من حل المجلس أو عدم إصدار القوانين، و هذا ما يدفعنا للتساؤل عن جدوى هذه الرقابة، ومن ثم ينطلق على البرلمان الجزائري ما قاله الدكتور السوري كمال الغالي "أنه من غير المتصور أن يلغي المجلس تشريعا أصدره الرئيس².

كما أنه بالنظر للإحصائيات فإن عدد الأوامر التي صادق عليها البرلمان في العهدين التشريعتين الخامسة و السادسة نجده مرتفع جدا حتى أنه يقارب 25% من مجموع القوانين

1- منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي،

مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة 2014، ص153

2- عز الدين بغداداي، مرجع سابق، ص 19

مقارنة بالعهد السابعة، أما خلال هذه العهدة و بعد التعديل الدستوري فلم يصدر أمر تشريعي بعد .

وربما أكثر الأمور حساسية وحيوية ذلك ما يعنيه عدم ذكر عرض ما يصدر من أوامر رئاسية على المجلس المنتخب الجديد في حالة حل المجلس الأول، و يستنتج من ذلك أن الأوامر التي تصدر وتنشر خلال غيبة الغرفة الأولى تصبح نافذة ومن ثم لا تسحب عليها الصبغة القانونية و لو أنها لا تعرض على موافقة المجلس المنتخب ولا حتى مجلس الأمة و عليه ما الجدوى من تواجد غرفة ثانية¹، أم أن الغرض المراد من إدراج المادة 142 في الدستور يتحدد في إنتقال كل ما هو متواجد في مجال القانون من ميادين إلى رئيس الجمهورية بمقتضى حل المجلس الشعبي الوطني، ومن ثم يصبح تواجد مجلس الأمة لا أساس له من الجانب النظري و العملي، حيث يعلق إختصاص الغرفة الثانية الى حين إنتخاب مجلس أول جديد.

وجمل القول ما وجه من نقد الى ظاهرة الأوامر التشريعية، وما قيل حول الدستور الأول² من حيث ما أنتهى إليه بشأن التشريع التفويضي وما في ذلك من التطابق مع الدستور الفرنسي في هذا الصدد، و إن كان الدستوران قد وسع كل منهما من نطاق سلطة الهيئة التنفيذية إلى مجال الأصل العام للبرلمان، يبقى النظر الى مبدأ التفويض على أنه أخف وطأة على البرلمان، حيث لهذا الأخير سلطة تحديد نطاق التشريعي التفويضي، زد الى ذلك الكلمة هنا ترجع للبرلمان من حيث إقرار الأمر التفويضي لكي يغدو بمثابة قانون جاري به العمل³. فالدستور أعطى للسلطة التنفيذية صلاحية كبيرة في التشريع بأوامر وتحديد نطاقها و إن كان حدده بالمسائل العاجلة، و قيد البرلمان صاحب الإختصاص الأصيل على الرقابة على هذه الأوامر حتى أصبحت السلطة التنفيذية تتقاسم التشريع مع البرلمان.

1- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 254

2- دستور 1963 الذي كان يأخذ بمبدأ التفويض التشريعي

3- عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 256-259.

الفرع الثاني : تقييم الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية

تتأثر وظيفة البرلمان كثيرا سواء التشريعية أو الرقابية من خلال ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحيه التشريع الإستثنائي¹ التي تجد مصدرها في المادة 107 والتي تحيل عليها المادة 142 من الدستور، فمن الناحية التشريعية نجد رئيس الجمهورية يتقاسم التشريع مع البرلمان إن لم نقل أنه ليس للبرلمان دور في التشريع في هذه الحالة، أما من الناحية الرقابية فاعتبارا أن المادة 142 من الدستور قد توجهت بشكل لا يثير الجدل إلى إخراج الصنف الأخير من الأوامر من دائرة الرقابة البرلمانية بدليل أنها قيدت الأوامر المتخذة في ظل المسائل العاجلة بإجراء العرض على البرلمان للموافقة عليها، لكن هذه الفقرة سبقت الصياغة الدستورية المتعلقة بالأوامر الإستثنائية مما يدل على أن الحكم السابق يفيد التخصيص وليس التعميم².

فنستنتج أن موافقة البرلمان المنعقد بمجلسيه ليست ضرورية في الحالة الإستثنائية و بالتالي فإن إجتماع البرلمان ما هو إلا إجراء شكلي³، لكن الملفت للإنتباه في مسألة الحال أن الدستور قد صمت عن بيان الدور الرقابي للبرلمان، وفي المقابل أكد على إجراء جوهري يتمثل في الإجتماع الوجوبي للبرلمان طيلة مدة الحالة الإستثنائية فما الغاية من هذا الإجتماع؟ ويرى الدكتور "الأمين شريط" "أن وجود البرلمان في حالة إنعقاد دائم في ظل الظروف الإستثنائية من باب المجاملة الدستورية فيرجع إليه إذا استدعت الحالة الإستثنائية إعلان التعبئة العامة عن طريق رئيس الجمهورية طبقا للمادة 108 من الدستور، حيث لا يمكن ذلك في غياب ممثلي الشعب"⁴.

ورأينا في ذلك أن البرلمان المنعقد بغرفتيه بقوة الدستور كان الهدف منه مراقبة الإجراءات الإستثنائية المتخذة من طرف رئيس الجمهورية، ولعدم التعسف فيها ومساءلة الحكومة في

1- منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مرجع سابق، ص 261

2- راجحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 103

3- مراد بقالم، نظام الإزدواج البرلماني وتطبيقاته، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، مصر، ط 1، 2009

4- أورده عز الدين بغداددي، مرجع سابق، ص 150

تنفيذها، إلا أنه كان على المؤسس الدستوري أن يحدد مهام البرلمان عند إجتماعه وجوبا وملاحم الرقابة التي يمارسها على الإجراءات المتخذة في هذه الحالة وأن تخضع الأوامر لرقابة البرلمان حتى في هذه الحالة.

إن عدم تحديد الرقابة البرلمانية تحديدا دقيقا لا يدع مجالاً للشك ولا للاجتهاد وتحديد الإجراءات الصادرة في هذه الحالة يعطي رئيس الجمهورية حق ممارسة السلطة التشريعية بصورة مطلقة بمجرد التعلل بأن هناك مخاطر تستوجب ذلك مما يؤدي إلى تغير شكل النظام المطبق بدمج السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية في يد شخص واحد.¹

وعموما فإنه لا يجوز لرئيس الجمهورية في هذه الحالة حل المجلس الشعبي الوطني ولا إجراء تعديل دستوري وهذا ما يستفاد من نص المادة 107.

و مما تجدر الإشارة إليه أنه يمكن للبرلمان إتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى في إخلاله بواجباته بما يتنافى مع ولايته و هذا ما ذهب إليه الفقه الفرنسي من خلال تفسير نص المادة 68 من الدستور.²

و غني عن البيان أن البرلمان يحتاج للأسس و الآليات الدستورية التي تمكنه من معارضة إرادة الرئيس المشخصة في الأوامر الإستثنائية و بسط رقابته عليها، فإذا ما وضعت هذه النصوص فإنها ستقيم رقابة برلمانية دائمة على سلطات رئيس الجمهورية و هي رقابة لا يستهان بها في الدول الديمقراطية³.

1- أحمد سلامة أحمد بدر، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، النسر الذهبي للطباعة

2- الفقرة الأولى من المادة 68 من الدستور الفرنسي "لا تجوز تنحية رئيس الجمهورية إلا في حال إخلاله بواجباته بما يتنافى بشكل واضح مع ممارسة ولايته، و يعلن عن هذه التنحية في جلسة البرلمان كمحكمة عليا"، و انظر كذلك عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص 150.

3- وجدي ثابت غبريال، مرجع سابق، ص 164.

المبحث الثاني : الرقابة البرلمانية على الإتفاقيات والمعاهدات

يعد إبرام المعاهدات الدولية و المصادقة عليها من الإختصاصات التي خولها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية، فهو الذي يسير السياسة العامة الخارجية للدولة، ويمثل الدولة، وهذا ما يأخذنا لتساءل عن ماهية هذه المعاهدات و الإتفاقيات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية و مكانتها في الهرم القانوني وكيفية مراقبة البرلمان لها.

المطلب الأول: المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية

تضع الدول بمطلق إرادتها و عن طريق دستورها وقوانينها شروط الموافقة و التصديق على الاتفاقيات و المعاهدات الدولية، وهو الحال بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري حيث نجد يحدد الاتفاقيات و المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية وطبيعتها ومركزها القانوني، الجمهورية و (الفرع الثاني) مركزها في الهرم القانوني.

الفرع الأول: طبيعة المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية

تنص المادة 149 من الدستور "يصادق رئيس الجمهورية على إتفاقيات الهدنة، و معاهدات السلم و التحالف و الإتحاد، و المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة و المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، و المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، و الإتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر و الشراكة وبالتكامل الإقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

1 تعريف المعاهدة: المعاهدة تعني الإتفاق الذي يبرم بين الدول لتنظيم العلاقات فيما بينهما في مختلف نواحي الحياة داخل الدولة.

2 المراحل التي تمر بها المعاهدة: تمر المعاهدة بمراحل ثلاث حتى تصبح إتفاقا ملزما لأطرافها، وهذه المراحل هي المفاوضات وتكون بين ممثلي دولتين أو أكثر ويأشر أعضاء السلطة التنفيذية في الدول المتفاوضة هذه المرحلة، ثم تأتي المرحلة الثانية و هي تحرير المعاهدة و التوقيع عليها، وهي المرحلة التي يتم فيها تدوين ما تم الإتفاق عليه، ولا تعتبر المعاهدة

ملزمة لأطرافها إلا بعد إكمال المرحلة الأخيرة وهي التصديق و يعني الحصول على قرار السلطات المختصة¹.

والدساتير الحديثة تنص على وجوب الحصول على موافقة البرلمان على المعاهدات أو المعاهدات الهامة، فتضع الدساتير لائحة بالمعاهدات التي تخضع لموافقة البرلمان، هذا ما نصت عليه دساتير العديد من الدول، وهو الأسلوب الأكثر شيوعا و هذا ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الجزائري بموجب المادة 149 من الدستور حيث نجد أنها تنص على معاهدات محددة و تخضع لإجراءات خاصة².

ويتضح جليا من المادة أنها تحتوي على المعاهدات و الاتفاقيات ذات الأهمية الكبيرة ، وكان لابد من عرضها على كل غرفة من غرفتي البرلمان للموافقة عليها من طرف نواب الشعب، فمن غير المعقول إسناد التصديق على هذه المعاهدات من طرف رئيس الجمهورية من غير عرضها على البرلمان³ وذلك نظرا لخطورتها البالغة كمعاهدات السلم و التحالف و الإتحاد و المتعلقة بحدود الدولة.

وجاء هذا التشديد أيضا من المشرع الدستوري حرصا على حماية الدستور كون هذه المعاهدات تتعلق باستقلال الدولة و سيادتها، لهذا وجب النظر في دستورتها ثم عرضها على البرلمان، وهذه المعاهدات إما ذات طابع سياسي كمعاهدات السلم و التحالف أو طابع إقتصادي كمعاهدات التي ترتب نفقات غير واردة في ميزانية الدولة و التبادل الحر و تتعلق بتنظيم الأشخاص في الدولة، و هي كلها مواضيع حساسة و المؤسس الدستوري أحسن صنعا حين نص على عرضها أمام البرلمان.

1- حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني و الرئاسي - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2009، ص 686.

2- صدراقي محمد ، مرجع سابق، ص 139-140.

3- منيرة بلورغي ، مرجع مرجع سابق، ص 132.

الفرع الثاني: مركز المعاهدات في الهرم القانوني

تنص المادة 150 من التعديل الدستوري الجديد على أن "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"، و القانون هنا يشمل القانون العادي و القانون العضوي، فالمؤسس الدستوري أعطى لهذه المعاهدات قيمة كبيرة، فحالما يصادق عليها رئيس الجمهورية يتم إدخالها في نصوص التشريع الداخلي لذلك كثيرا ما نسمع بإجراء تعديلات في بعض القوانين عند المصادقة على إحدى المعاهدات.

لذلك فإن الاتفاقيات التي يتم التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية تحتل مكانة كبيرة ضمن الهرم القانوني للدولة الجزائرية، وتندرج في القانون الوطني وتحدث أثارا قانونية وهذا ما أكده قرار رقم (01) للمجلس الدستوري المؤرخ في 20 أوت 1989 المتعلق بقانون الإنتخابات بقوله "ونظرا لكون أية إتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها تندرج في القانون الوطني و تكتسب بمقتضى المادة 123 من الدستور سلطة السمو على القانون"¹، وتجدر الإشارة إلى أن سمو المعاهدات على القانون ليست محصورة في المعاهدات المنصوص عليها في المادة 149 من الدستور فقط، وإنما كل المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، والمادة 149 جاءت لتحديد طبيعة المعاهدات والاتفاقيات التي تخضع لرقابة البرلمان من غيرها .

المطلب الثاني : الموافقة على الاتفاقيات و المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية

كما أشرنا أن الدول وبمطلق حريتها تضع شروط المصادقة على المعاهدات وإدخالها في نظامها القانوني، وتحدد كيفيات و إجراءات مناقشتها و الموافقة عليها من قبل الهيئات المختصة، لذا سنتعرض في هذا المطلب الى تبين شروط المناقشة للمعاهدات وإجراءات الموافقة عليها من طرف غرفتي في البرلمان .

1- راجع قرار المجلس الدستوري المشار إليه و منيرة بلورغي ، مرجع سابق، ص 137.

الفرع الأول : شروط التصويت على المعاهدات

نصت المادة 38 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة على أنه "لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الإتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل"، فباستقراء المادة السابقة نجد أنه تم وضع شرطين للتصويت على مشروع الإتفاقية أو المعاهدة:

أولاً: أن لا تكون الاتفاقية أو المعاهدة محل تصويت على موادها بالتفصيل فموافقة البرلمان على مشروع قانون يتعلق بمعاهدة دولية نجد أن الذي يخضع للتصويت هو القانون المتضمن الموافقة على المعاهدة و ليس أحكام المعاهدة الدولية¹ فلا يجوز له أن يوافق على مواد من الإتفاقية أو المعاهدة و يرفض أخرى.

ثانياً: أن لا تكون نصوص المعاهدة أو الاتفاقية محل أي تعديل وهذا الشرط يرتبط مع الشرط الأول، فليس بوسع أي مجلس أن يدخل تعاديل على أحكام المعاهدة، وبالتالي للغرفة البرلمانية أن توافق أو ترفض الموافقة على المعاهدة بأكملها، فالبرلمان يمارس إختصاص الموافقة لكي يضفي على المعاهدة الصبغة القانونية² فهو مقيد بالموافقة الشكلية على نصوص الإتفاقيات و المعاهدات ولا يتعداها لغير ذلك.

الفرع الثاني: موافقة غرفتي البرلمان

إن مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات مشروطة بموافقة البرلمان المسبقة، هذه الموافقة تستند في الحقيقة على مدى إيمان الأغلبية البرلمانية بالسياسة الخارجية التي ينتهجها رئيس الجمهورية، و لقد ألزمت المادة 149 من الدستور الموافقة الصريحة لكلا الغرفتين في البرلمان الجزائري قبل التصديق عليها³، و الثابت أن الإتفاق يمر بذات المراحل التي تسلكها أية

1- صداراتي محمد ، مرجع سابق، ص 148.

2- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 369

3- عزالدين بغداداي ، مرجع سابق، ص 59

مبادرة تشريعية وتبيننا لذلك تودع المعاهدة لدى مكتب المجلس و من تم تتولى لجنة الشؤون الخارجية للمجلس¹ المعنى تحضير تقرير خاص بالمعاهدة، و تبعا لذلك تعرض وثيقة المعاهدة و تقرير اللجنة صاحبة الإختصاص على كل من الغرفتين للموافقة الصريحة على نص الإتفاق²

وبالنسبة للتصويت للحصول على الموافقة، فإنها تخضع لنفس التصويت الذي تخضع له مشاريع القوانين العادية باعتبارها تقدم في مشروع قانون و ذلك بالأغلبية البسيطة للنواب و أغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة لمجلس الأمة.

كما أن موافقة البرلمان لا تلزم رئيس الجمهورية بوجوب التصديق على المعاهدة إذ رغم صدور قانون عن البرلمان يتضمن الموافقة على إتفاق ما، إلا أن بإمكانه أن يمتنع عن التصديق إذا بدا له من الأسباب أو وجد من الظروف ما يقتضي عدم إرتباط الدولة بهذا الإتفاق³.

لكن ماذا لو تجاوز رئيس الدولة حدود سلطة فصادق على المعاهدة قبل الحصول على الموافقة الهيئة البرلمانية، ذهب البعض الى القول أن عدم مراعاة الإجراءات الدستورية عند التصديق لا يؤثر على صحة المعاهدة من الناحية الدولية مراعاة للعلاقات بين الدول، بينما يرى البعض الآخر أن الدولة تلتزم بالمعاهدة في مثل هذه الحالة ذلك أنها مسؤولة عن تصرفات رئيسها، وذهب الرأي الراجح في الفقه الدستوري و الذي نؤيده إلى أن الدولة لا تتقيد بالمعاهدة التي لم ترع في إبرامها الإجراءات الدستورية⁴.

1- أنظر المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2000 و المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 2000

2- عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 369

3- بركات أحمد ، مرجع سابق ص 68

4- حازم صادق ، مرجع سابق، ص 689

وخلص القول فإن موافقة البرلمان تعد شرطاً دستورياً للمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات التي نص عليها المؤسس الدستوري في المادة 149 و هي إجراء لمراقبة الأعمال الخارجية لرئيس الجمهورية.

المطلب الثالث: تقييم الرقابة البرلمانية على الإتفاقيات و المعاهدات

إن الموافقة البرلمانية الصريحة التي اشترطها الدستور تحقق مبدأ التعاون و الرقابة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، ذلك أن عملية تنفيذ المعاهدة تقتضي سن قوانين و إصدار إعمادات مالية من طرف البرلمان¹

إلا أن السلطة التشريعية للبرلمان تبقى محدودة في هذا المجال ذلك أن القانون الأساسي مكن البرلمان من إختصاص يتلخص في الموافقة، فهو لم يجعل منه شريكاً فعلياً للهيئة التنفيذية في سن و إعداد الإتفاق، و بالتالي فالبرلمان يملك سوى إجراء التصويت لا غير وعلى نقيض ذلك للهيئة التنفيذية باقي الإختصاصات² فالموافقة البرلمانية لإضفاء الصبغة القانونية على الإتفاق فقط دون أن يكون له إجراء تعديل أو التصويت مادة مادة.

والجدير بالملاحظة أن طريقة إلغاء المعاهدة الدولية المعمول بها و من ذلك الإتفاق المبسط الذي تنفرد به الهيئة التنفيذية فهي التي تستقل بإلغائه، وعلى خلاف ذلك فالإتفاق التقليدي الذي يفترض عرضه على البرلمان للموافقة عليه، فهذا الأخير هو الذي يتولى أمر ذلك³ كذلك يلاحظ أن الموافقة البرلمانية اقتصرت على نوع محدد من الإتفاقيات و المعاهدات و هي المنصوص عليها في المادة 149 من الدستور وهي على سبيل الحصر وباقي الاتفاقيات الأخرى تخرج عن نطاق رقابة البرلمان.

1- عز الدين بغدادى ، مرجع سابق، ص 60

2- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 371

3- عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 372

و بالتالي فالمسعى من وراء ذلك الحد من سلطة البرلمان في المجال الخارجي، وعلى هذا
أنتهى الأمر الى تحويل الهيئة التنفيذية حرية التحرك بطريقة أو أخرى في هذا الشأن دون
مراقبة البرلمان للمعاهدة¹.

و خلاصة القول أن لرئيس الجمهورية سلطة واسعة في مجال إبرام المعاهدات الدولية
والمصادقة عليها لا تضاهيها سلطة البرلمان في الرقابة عليها، وذلك بالنظر لمحدودية تأثير هذه
الرقابة، شأنها في ذلك شأن الرقابة على الأوامر التشريعية.

1- عبد الله بوقفة، ، نفس المرجع السابق، ص 372

الفصل الثاني : الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

لقد تبنت معظم دساتير العالم وسائل و آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بغض النظر عن طبيعة أنظمتها السياسية، وعلى نهجهم سار المشرع الجزائري بإقراره لمجموعة كبيرة من الآليات التي تسعى لمراقبة عمل الحكومة، لكن يبقى الإشكال مطروح حول مدى ممارسة البرلمانيين الجزائريين لهذه الآليات، وفي حالة مباشرتها ما مدى فعاليتها؟ وما تجدر الإشارة إليه أن القانون لا يسمح للبرلمان بالتدخل في أعمال الحكومة إذ لا يملك صلاحية إصدار الأوامر للإدارة أخذا بمبدأ الفصل بين السلطات.

فالرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة تهدف إلى مراقبة النشاط الحكومي في مختلف الميادين والقطاعات و تقصي الحقائق للكشف عن عدم التنفيذ السليم و الحسن للقواعد العامة في الدولة.

وتمارس هذه الرقابة وفق آليات عدة و وفق النصوص القانونية التي تنظمها، و نظرا لتعدد هذه الآليات الرقابية من آليات تمكن من طرح مسؤولية الحكومة إلى آليات غير منتجة لمسؤولية الحكومة ،ارتأينا أن نوزع هذا الفصل الى مبحثين: الأول الآليات الرقابية غير المنتجة لمسؤولية الحكومة و الثاني الآليات الرقابية المنتجة لمسؤولية الحكومة.

المبحث الأول : الآليات الرقابية غير المنتجة لمسؤولية الحكومة

هي الآليات التي لا تنتج المسؤولية السياسية للحكومة و إنما تهدف للحصول على المعلومات و التبريرات حول مسائل و قضايا معينة، و تتميز بأنها آليات رقابية دائمة ومستمرة لعمل الحكومة، إذ أنها ليست مربوطة بمعاد معين، و أنها أيضا متعددة الأوجه والآثار و هذا ما يتطلب دراسة كل آلية على حدة، حيث تتمثل هذه الآليات في الأسئلة الشفوية والكتابية و الاستجواب، لجان التحقيق، الاستماع لأعضاء الحكومة، الرقابة المالية و رقابة المعارضة البرلمانية.

المطلب الأول : الأسئلة الشفوية و الكتابية

تعتبر الأسئلة البرلمانية من وسائل الرقابة التي يستعملها البرلمان بطريقة فردية لمراقبة الحكومة، و قد نصت المادة 152 من الدستور عليها بقولها "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة"

الفرع الأول : تعريف الأسئلة وشروط توجيهها

نذكر أولا تعريف السؤال ثم الشروط الواجب توفرها لطرح الأسئلة

أولاً : تعريف السؤال

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

و يعرف السؤال كذلك بأنه "الوسيلة التي يهدف عضو البرلمان من خلاله الحصول على معلومات عن أمر يجمله، أو التحقق من حصول واقعة علمها أو معرفة ما تنوي الحكومة اتخاذه

¹ - بن بغيطة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة 2004، ص 19

في مسألة بذاتها أو هو لفت نظر الحكومة الى موضوع معين"¹

ثانيا: شروط توجيه الأسئلة

من المعلوم أن أحكام الدستور، وكذا القانون العضوي رقم 16-12 الصادر في 28 غشت سنة 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملها و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، قد تضمنت شروط طرح الأسئلة التي تتعلق بكل من السائل أو من يوجه إليه السؤال أو الخاصة بالسؤال ذاته.

1-: الشروط المتعلقة بالسائل: نصت المادة 69 من القانون العضوي 16-12 على "طبقا لأحكام المادة 152 من الدستور يمكن أعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة" فمن خلال المادتين نستنتج أنه يمكن لأعضاء البرلمان وكذا للمجموعات البرلمانية الحق في توجيه أسئلة لأعضاء الحكومة.

2-: شروط متعلقة بمن يوجه إليه السؤال: باعتبار أن السؤال هو وسيلة في يد السلطة التشريعية لمراقبة أعمال الحكومة فيجب توجيهه لأعضائها، و بحكم تحديد العضو المسؤول ومعيار الاختصاص و القطاع المشرف عليه، و يتولى الوزير الأول تقدير الوزارة المعنية بالإجابة في حالة تعدد القطاعات التي يمسها السؤال².

3-: شروط متعلقة بالسؤال ذاته: لم يحدد المؤسس الدستوري أي شروط تخص السؤال ذاته ولا في مضمونه، وسدا لهذا الفراغ حددت التعليمات رقم 08 الصادرة في 12 جويلية 2000 أهم الشروط الواجبة التوفر في السؤال تجنبا لعدم قبوله شكلا منها.

1- أن يقدم السؤال كتابيا، يكون منصبا على موضوع واحد، يتضمن المسائل العامة المتصلة بنشاط الحكومة، ويكون حاليا من العبارات النابية، يكون موجزا و مختصرا

2- ألا يخالف الدستور و لا يمس بسمعة الجزائر و ثورة التحرير و رموزها

¹ - عباس عمار الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2006 ص 27 .

² - شتاتحة وفاء أحلام، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، سنة 2013، ص من 99-102.

3- ألا يكون موضوعا نظير سؤال تمت الإجابة عنه و أن يكون السؤال قائما فلا يسقط بالتنازل عليه من صاحبه أو أي من حالات سقوطه و أن يحرر باللغة العربية¹.

الفرع الثاني : اجراءات توجيه الأسئلة

أولاً: اجراءات توجيه الأسئلة الكتابية: توجه الأسئلة المكتوبة إلى أعضاء الحكومة و يجب على النائب إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة و يرسل رئيس المجلس الأسئلة التي تم قبولها للحكومة فوراً و تسجل في الجداول الخاصة حسب ترتيب ايداعها و ذلك بهدف معرفة تاريخ ارسالها، كما تلتزم الحكومة الرد عليها خلال ثلاثين يوماً²، ويمكن لعضو البرلمان سحب سؤاله الكتابي و تبلغ الحكومة بذلك ويودع الجواب حسب الحالة لدى مكتب المجلس المعني و يبلغ لصاحبه³.

ثانياً: اجراءات توجيه الأسئلة الشفوية: يودع السؤال من صاحبه لدى مكتب الغرفة التي ينتمي إليها (النائب أو عضو مجلس الأمة) و يتولى رئيس الغرفة المعنية إرساله فوراً إلى الوزير الأول أين يتفق المكتبان مع الحكومة على تحديد يوم طرح الأسئلة الشفوية⁴.
إلا أن المادة 152 من الدستور في التعديل الجديد قد حددت الآن جلسات الاجابة عن الأسئلة بقولها "يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب و أعضاء مجلس الأمة" و أضافت أيضا على أن لا يتعدى أجل الجواب ثلاثين يوماً.

ويفهم من الفقرتين السابقتين أن كل غرفة تعقد جلسة أسبوعية بالتداول يجب على الحكومة الرد فيها على أسئلة نواب و أعضاء البرلمان، و هي تعد إضافة جيدة حيث تلزم

1- التعليم رقم 08 بتاريخ 2000/07/12 المتعلقة بالأسئلة الشفوية و الكتابية، المنشورة بمداولات المجلس الشعبي الوطني

رقم 211 المؤرخة في 2000/07/17، ص 31

2- فوزي أصدیق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج2، النظرية العامة للدساتير، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، ط3، 2008، ص156

3- راجع المواد 73-74 من القانون العضوي 16-12

4- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ج4، السلطة

التشريعية و المراقبة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2013، ص178

الحكومة بالرد على الأسئلة، فمن غير المعقول أن تعقد جلسة خصيصا لهذه الأسئلة ثم نجد أعضاء الحكومة غائبين عن الجلسة.

ثم يعرض صاحب السؤال الشفوي في حدود مدة يقدرها مكتب المجلس المعني ويقدر أيضا رد عضو الحكومة عليه وتعقيبهما حسب عدد الأسئلة و مواضيعها¹، ولقد خصص لأسئلة مجلس الأمة بعد رد الحكومة يجوز لصاحب السؤال تناول الكلمة من جديد في حدود خمس (5) دقائق ، و يمكن لممثل الحكومة الرد عليه في حدود عشر(10) دقائق².

و يجوز للحكومة الامتناع عن التصريح بالرد الفوري على السؤال في القضايا ذات المصالح الحيوية للبلاد و يؤجل الرد إلى جلسة أخرى.

كما أنه لا يجوز للنائب أو العضو تسجيل أكثر من سؤال خلال الجلسة الواحدة³، و ذلك ضمانا لتمكين أعضاء البرلمان من طرح أسئلتهم و الإجابة عليها فأقر ضرورة إكتفاء العضو بطرح سؤال واحد في كل جلسة⁴.

و أثناء الجلسة يمكن لعضو الحكومة الذي يجب أن يكلف زميلا له بالإجابة إن تعذر عليه ذلك⁵.

و إذا ارتأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة عن السؤال شفويا أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة تجري هذه المناقشة وفق للشروط المنصوص عليها في كل من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة عن طريق المجلس الشعبي الوطني النظام الحالي لم يحدد كيفية إجرائها لكن النظام القديم ينص على إذا ارتأت أغلبية أعضائه أن الجواب يبرر ذلك بناء على طلب يقدمه (20) نائبا أو ثلاثون(30) عضو بالنسبة لمجلس الأمة ويودع لدى مكتب المجلس المعني¹.

¹ - انظر المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000

² - المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999

³ - المادة 4/71 من القانون العضوي 12-16

⁴ - سعيد أبو الشعير، النظام السياسي الجزائري، ج4 ، السلطة التشريعية و المراقبة ، مرجع سابق، ص179

⁵ - بن بغيلة ليلي، مرجع سابق، ص26

وما يمكن ملاحظته أن هذه النسبة كبيرة جدا وصعبة التحقق و خاصة بالنسبة لمجلس الأمة، زيادة على ذلك يبقى الإشكال مطروح في حالة عدم رد الحكومة على الأسئلة الكتابية أو عدم حضور الجلسة للإجابة عن الأسئلة الشفوية و بالرغم من وجوبية الرد خاصة بالنسبة للأسئلة الشفوية، فالواقع أثبت أن هناك العديد من الأسئلة تجاوز الشهور و السنوات دون رد وكل ذلك في ظل عدم وجود جزاء يترتب على عضو الحكومة في حالة عدم الرد عن الأسئلة.

الفرع الثالث: تقييم آلية الأسئلة

سبقت الإشارة إلى أن السؤال يعد آلية رقابة دائمة و مستمرة نظرا لأنها مخرولة لأي عضو من البرلمان أو للمجموعات البرلمانية، و يمكن أن يوجه السؤال أي وقت عند انعقاد البرلمان وتخصص جلسات أسبوعية متداولة بين غرفتي البرلمان للإجابة عن الأسئلة ، كما أنها وسيلة تمهيدية لإجراء إصلاحات تشريعية في بعض أركان البناء القانوني للدولة عندما تكشف الإجابات الوزارية عن وجود نقص أو خلل فيها². كما أنها وسيلة لكشف المخالفات والتجاوزات في الجهاز الإداري و الحكومي و كشف الفساد الإداري و الوصول إلى معرفة نفقات الدولة الحقيقية و متابعة تنفيذ القوانين³.

و على الرغم من أهمية الأسئلة باعتبارها من أهم وسائل الاستعلام التي يمتلكها أعضاء البرلمان للحصول على المعلومات من الحكومة إلا أن هناك عوائق كثيرة تحول دون مساهمتها لإقامة رقابة فعالة على أعمال الحكومة، و منها عدم الإجابة عن الأسئلة أو التأخر في الرد عنها، فخلال العهدة التشريعية السابعة (2012 / 2017) ثم توجيه 884 سؤال شفهي تمت الإجابة على 399 سؤال منها فقط، و 1811 سؤال كتابي أجابت الحكومة فقط

¹ - أنظر المادة 101 من النظام الداخلي السابق للمجلس الشعبي الوطني و المادة 75 و 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

² - عباس عمار ، مرجع سابق، ص 32

³ - عباس عمار، نفس المرجع السابق، ص 76-77

على 1480 سؤال فقط¹. وهذا بالرغم من وجوب الرد على الأسئلة بنص الدستور (خاصة الشفوية) غير أن الممارسة العملية قد حادت عن هذا الالتزام و خاصة الأسئلة المطروحة على الوزير الأول، ووزير الدفاع و الداخلية و الخارجية²، و نجد وزير العلاقات مع البرلمان يجيب بدلا عنهم، هذا من جهة و من جهة أخرى فاللجوء إلى السؤال بنوعيه يعاني من عدم الجدوى نتيجة تواجد الحكومة في كل إجراءاته عند إدراج السؤال الشفوي بجدول أعمال كل غرفة حيث تحتاج إلى موافقة الحكومة على ذلك حيث يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة و ضبط عددها بالتشاور مع مكثي غرفتي البرلمان³ مما يجعل الحكومة تتهرب من الإجابة عن الأسئلة، كما أن تقديم الإجابات السطحية و العامة و الغير مقنعة من قبل عضو الحكومة يقلل من فعالية السؤال حيث يجد عضو البرلمان نفسه عاجزا عن اتخاذ أي موقف مما يجره إلى العزوف التدريجي عن ممارسة هذه الآلية⁴.

المطلب الثاني: آلية استجواب الحكومة

إن استجواب الحكومة حق دستوري لأعضاء البرلمان و هو في بعض النظم الدستورية يمكن من طرح المسؤولية السياسية للحكومة، فهل الأمر ذاته بالنسبة للنظام الجزائري؟ هذا ما نحاول الإجابة عنه من خلال هذا المطلب، وليبيان هذا الحق البرلماني أكثر سنتعرض أولاً إلى تعريفه ثم إلى الشروط الواجب توافرها لتفعيل هذه الآلية الرقابية و ممارسة هذا الحق و الإجراءات المتبعة في ذلك و كذلك تقييم هذه الآلية الرقابية في النظام الدستوري الجزائري.

الفرع الأول: تعريف الإستجواب و شروطه

نتطرق أولاً إلى تعريف الاستجواب ثم إلى شروط مباشرته

1- أنظر جريدة الجزائر الجديدة، مقال منشور يوم 25-12-2016.

2- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري ج4 السلطة التشريعية و المراقبة، مرجع سابق، ص 180.

3- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية، القبة، الجزائر، 2007، ص 136 و 139

4- شتاتحة و فاء أحلام، مرجع سابق، ص 332.

أولاً: تعريف الإستجواب

الاستجواب آلية أقرتها المادة 151 من الدستور "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون يوماً"
فالاستجواب يمكن أعضاء البرلمان من الاستيضاح و كشف الحقيقة عن مواضيع أو قضايا تهم الدولة.

ويعرف حق الاستجواب بأنه طلب يقدمه أحد أعضاء البرلمان أو عدد منهم لأحد أعضاء الحكومة أو أكثر، ينطوي على اتهام ما حول موضوع يقع ضمن اختصاص الشخص الموجه إليه الإستجواب بما يتصل بالمسائل العامة باستيضاح مشوب بإتهام أو نقد لسياسة الحكومة.

ثانياً: شروط ممارسة الاستجواب

وتقسم شروط الاستجواب إلى شروط شكلية و أخرى موضوعية نوردها في النقاط الجزئية التالية:

أولاً: الشروط الشكلية للإستجواب:

— يجب أن يقدم الاستجواب مكتوباً، و هو ما أكده المشرع الجزائري في المادة 66 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين الحكومة و البرلمان و إن لم يشترط الكتابة صراحة، إلا أنه يمكن استنتاجه ضمناً من خلال النص على أن "يبلغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني نص الاستجواب الذي يوقعه حسب الحالة، على الأقل 30 ثلاثون نائباً أو ثلاثون عضواً في مجلس الأمة إلى الوزير الأول.."
وهو أمر غير مشجع لممارسة هذه الرقابة، إذ لم يتم الأخذ بعين الاعتبار الفارق العددي في التمثيل على مستوى الغرفتين، و بعدما كان مقرراً ب خمس 5 نواب قبل تعديل دستور 1996 ، و كان الأجدر أن يبقى هذه النسبة كما كانت..

__ يجب أن يقدم الاستجواب إلى رئيس المجلس حسب الحالة، و هو أيضا يستنتج من المادة السابقة، و من ثم لا يعتبر طلب توجيه الاستجواب قائما إذا قدم إلى غير رئيس المجلس¹ .

__ كما يجب أن لا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة.

ثانيا: الشروط الموضوعية للاستجواب:

__ تحديد موضوع الاستجواب بقضايا الساعة: خلافا للعديد من الأنظمة المقارنة التي تبنت وسيلة الاستجواب، و التي لم تحدد مجال أعماله، فإن المؤسس الدستوري الجزائري ذهب إلى قصر موضوع هذه الآلية على قضايا الساعة فقط، و هي من تسميتها قضايا معاصرة جديدة حديثة جدا في ظهورها، و بالتالي لا يمكن تناول قضايا ماضية سواء مضى عليها وقت بعيد أو وقت قريب.²

__ أن يكون استجواب واحد حول قضية واحدة من قضايا الساعة، و هو ما يفهم من عبارة "في إحدى قضايا الساعة" فلا يجوز إدخال قضيتين في نفس الاستجواب.

الفرع الثاني: إجراءات الاستجواب و نتائجه

نتطرق أولا إلى إجراءات تقديم الاستجواب ثم النتائج المترتبة عنه

أولا: اجراءات الاستجواب

وتنقسم إلى إجراءات تسبق المناقشة وأخرى لدى مناقشة الاستجواب وهو ما نتعرض له على التوالي:

1- إجراءات ما قبل المناقشة:

حيث يتم تبليغ الاستجواب إلى الوزير الأول من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني خلال أجل 48 ساعة الموالية لقبوله، و يعلق الاستجواب بمقر الغرفة المعنية و يوزع على الأعضاء أو النواب، ثم تحدد الجلسة التي يدرس ويناقش فيها الاستجواب و ذلك بالتشاور مع

1- رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل و إجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 2001-2002، ص 136.

2- بوسالم دنيا، مرجع سابق، ص 122-123.

الحكومة على أن تعقد هذه الجلسة خلال الثلاثين (30) يوما على الأكثر من تاريخ تبليغ الاستجواب¹.

2- إجراءات مناقشة الاستجواب

يجب الإشارة إلى أنه خلال الجلسة المخصصة لدراسة الاستجواب يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يشرح فيه الاستجواب مبينا فيه الوقائع و أدلة اسنادها و كذا الانتقادات وحتى الاتهامات الموجهة للحكومة، بحيث تكون الأدلة حاضرة لا أن يتم استنتاجها من خلال ما تكشف عنه المداخلات²، و من ثم يرد الوزير المختص -الموجه إليه الاستجواب- و يكون لمقدم الاستجواب التعليق على رد الوزير و على إثر ذلك تتم مناقشة موضوع الاستجواب في جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة³.

ثانيا: نتائج الإستجواب

يمكن أن ينتج عنها اقتراح لجنة تحقيق إذا لم يقتنع النواب برد الحكومة، لكن ما يثير الانتباه هو وقوف النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني عند هذا الأثر فقط. و دون تحديد كيفية إنشاء هذه اللجنة و لا عدد الأعضاء الذين يمكنهم إنشائها، و على هذا فإنها تبقى تخضع إلى إجراءات إنشاء لجان التحقيق العادية. و لم يرتب الدستور و لا القانون المنظم لغرفتي البرلمان و اختصاصاتهما و علاقتهما بالحكومة أي أثر على هذه الأخيرة في حالة تقديمها لإجابات غير مقنعة عن الاستجواب الموجه لها، فلا يمكن فتح مناقشة حول الموضوع⁴.

1- أنظر المواد 2/66 و 67 من القانون العضوي 16-12 و المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000.

2- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، مرجع سابق، ص 147

3- جابر جاد ناصر، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998، ص 436، وراجع المادة

68 من القانون العضوي السابق

4 - رهموني محمد، مرجع سابق، ص 440

الفرع الثالث: تقييم آلية الاستجواب

إن الدستور حول لأعضاء البرلمان وسيلة تمكنهم من مراقبة الحكومة بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب عن كل تصرف تقوم به خاصة و أن النص عام لا يضع أي قيد على البرلمانين سوى أن يكون في إحدى قضايا الساعة¹ و الاستجواب البرلماني للحكومة يعتبر أكثر شدة و قوة من الأسئلة الكتابية و الشفوية لأنه يتضمن سؤال مصحوب باتهام و نقد و حساب للحكومة عن تصرفاتها في قضية من قضايا الساعة². و قد ينتهي الاستجواب بالإدانة للحكومة كلها أو بعضها مما قد ينتهي إلى طرح الثقة³. و بالرغم من كل ذلك إلا أن الممارسة من قبل البرلمان لهذه الآلية ضئيلة جدا مقارنة بالنظم السياسية المقارنة فخلال الفترة التشريعية السادسة(2007-2012) تم طرح استجواب واحد بشأن عدم استفادة المتقاعدين من منحهم أما خلال الفترة التشريعية الأخيرة فمن خلال إطلاعنا على الإحصائيات لم نجد طرح أي استجواب خلال هذه الفترة⁴، مما يدفعنا للتساؤل عن العزوف التام عن هذه الآلية، و لعل من أهم الأسباب التي أدت إلى العزوف عن مباشرة هذه الآلية هو محدودية الآثار المترتبة عنها و المتمثلة في تشكيل لجنة تحقيق لهذا الغرض والتي يمكن إنشائها من دون الاستجواب و كما أن هذه الأخيرة بدورها ليس لها أثر ردي و هو ما نشرحه لاحقا، زد على ذلك إمكانية عدم تقديم إجابة من الحكومة حول الاستجواب، كما أن العدد المطلوب لتوقيع نص الاستجواب يعد مجبطا، و هذا خلافا لما هو عليه الحال في بعض الأنظمة فعلى سبيل المقاربة و الاستشهاد فإن النظام المصري والكويتي يرتب المسؤولية السياسية للاستجواب ويجعل التلازم بينهما⁵ حتميا في حالة عدم الاقتناع برد الوزير

1- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، ج4، السلطة التشريعية و المراقبة، مرجع سابق، ص175.

2- عمار عوايدي، عملية الرقابة البرلمانية و دورها في الدفاع عن حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 62.

3- فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ج2، النظرية العامة للدساتير، مرجع سابق، ص 163.

4- أنظر حصيلة الدورات في موقع وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائري، www.mrp.gov.com، تاريخ الزيارة

2017/04/05

5- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 149

المستجوب.

و خلاصة القول إن الاستجواب في نظر المؤسس الدستوري هو مجرد سؤال شفوي يمارس بطريقة جماعية¹. و طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة لا أكثر و لا أقل .

المطلب الثالث: لجان التحقيق البرلمانية

يعد حق انشاء لجان التحقيق البرلمانية من الحقوق العريقة للبرلمانات في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بهدف التقصي و التحري عن قيام السلطة التنفيذية بواجباتها و التسيير الحسن للإدارات، و نتناول في هذا المطلب توضيح النظام القانوني لهذه الآلية من خلال تعريف و شروط و اجراءات لجان التحقيق البرلمانية و النتائج المترتبة عنها، و كذلك سنحاول وضع تقييم لهذه الآلية.

الفرع الأول: تعريف لجان التحقيق البرلماني و شروط مباشرته

سنحاول وضع تعريف للجان التحقيق البرلماني و بيان شروط مباشرتها

أولاً: تعريف لجان التحقيق البرلماني

هي آلية أخرى حولها المؤسس الدستوري لأعضاء البرلمان و للرقابة على أعمال الحكومة، و ذلك من أجل تقصي الحقائق و إبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية².

ثانياً: شروط إنشاء لجان التحقيق البرلمانية

يشترط لإنشاء البرلمان لجنة تحقيق عدة شروط لذلك:

أولاً: اقتراح لائحة من 20 نائبا أو عضوا و يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة و يوقع من طرفهم¹.

1- عمار عباس، مرجع سابق، ص 194.

2- وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني و الرئاسي ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2008، ص 347.

ثانيا: إنشاء اللجنة يكون في إطار اختصاص البرلمان فالمادة 180 من الدستور تنص على "يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة"، فلجنة التحقيق التي يعينها البرلمان مقيدة بفحص الموضوع أو الموضوعات الداخلة في اختصاص البرلمان و بالتالي لا يجوز لأحد أن يطلب من المجلس إجراء تحقيق بشأن موضوع خارج اختصاصه، كالتعقيب على الأحكام القضائية مثلا².

ثالثا: ألا تنشأ لجنة تحقيق تكون محل إجراء قضائي و هو ما عبرت عنه صراحة الفقرة الثانية من المادة 180 من الدستور" لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي"، فلا يكون موضوعها محل متابعة من طرف الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب و الموضوع و الأطراف³.

رابعا: الطابع المؤقت للجان التحقيق يجب أن تنجز لجنة التحقيق البرلماني إجراءات التحقيق خلال المدة القانونية المحددة و هي 6 أشهر قابلة للتمديد مرة واحدة، و لا يمكن أن تنشأ لجنة تحقيق برلماني أخرى حول نفس الموضوع إلا بمرور مدة قدرها 12 شهرا ابتداء من تاريخ نهاية مهمة التحقيق الأول.

خامسا: يجب أن لا يكون من بين أعضاء لجنة التحقيق البرلماني أي عضو من أعضاء المبادرة بتشكيل لجنة التحقيق البرلماني.

سادسا: يجب أن يخطر المجلس الذي شكل لجنة تحقيق برلماني المجلس الآخر و الحكومة⁴.

سابعا: تحديد أسباب التحقيق بدقة و الوقائع التي تستوجب التحقيق و التحري في اقتراح اللائحة.

1- أنظر المادة 78 من القانون العضوي 16-12

2- وسيم حسام الدين الأحمد ، المرجع الأسبق، ص 347.

3- أنظر تعقيب نزار الشريف، النائب بالمجلس الشعبي الوطني في دراسة عمل إقليمية نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، بيروت 16-17- أكتوبر، 2009، ص2

4-اللجنة العلمية لمجلة الفكر البرلماني، البرلمان واستراتيجية الأمن الاقتصادي، النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر، العدد 20، ص 239.

ثامنا: التقييد بالسرية في التحري و المعاينة و المناقشة. فقد أكد القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم البرلمان و العلاقة الوظيفية بينه و بين الحكومة على أنه " يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعاينتهم ومناقشتهم".

تاسعا: أن تنشأ لجان التحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة و بالمخالفة فلا يجوز إنشائها لتحقيق مصلحة خاصة لعضو البرلمان مثلا، و يبقى تقدير هذه المصلحة للجنة المختصة¹.

الفرع الثاني: إجراءات التحقيق البرلماني و نتائجه

ندرس أولاً إجراءات التحقيق البرلماني وثانيا نتعرض للنتائج المترتبة عنه

أولاً: إجراءات التحقيق البرلماني

بعد التوقيع على اقتراح لائحة لجنة التحقيق و إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة و بعد توفر الشروط المذكورة سابقا يتم الاستماع إلى مندوب أصحاب اقتراح اللائحة و رأي اللجنة المختصة بالموضوع و يتم التصويت على اقتراح اللائحة²، غير أن القانون العضوي لم يحدد النسبة المطلوبة للتصويت لإنشاء اللجنة و بالتالي تخضع وفق شروط التصويت لإنشاء اللجنة و بالتالي تخضع وفق الشروط المعهودة المنصوص عليها في هذا القانون و هي الأغلبية³.

ثم يتم تشكيل اللجنة من قبل الغرفة المعنية من بين أعضائها حسب ما هو معتمد في تشكيل اللجان الدائمة، و تتولى اللجنة التحريات و المعاينة و المناقشة و لها في ذلك الإستماع إلى أي شخص أو معاينة أي مكان و الإطلاع على أي معلومة أو وثيقة لها علاقة بالموضوع شريطة تقييد أعضائها بالسرية.

¹ - راجع المواد من 77 إلى 83 من القانون العضوي السابق

² - المادة 3/78 من القانون العضوي 16-12

³ - يجاوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية،

جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2010 ص، 142

و لتحقيق مهامها في إطار قانوني تناسقي يرسل رئيس الغرفة المعنية طلبات الإستماع إلى أعضاء الحكومة للوزير الأول مع ضبط برنامج لذلك بالإتفاق معه، كما يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات و الزيارات إلى المعنيين في القطاع أو القطاعات محل التحقيق عن طريق السلطة السلمية تجنباً لتداخل السلطات و الصلاحيات¹.

و بالنسبة للإطلاع على الوثائق و أخذ نسخ منها، فقد استثنى منها الوثائق التي تكتسي طابعا سريا و استراتيجيا يهتم الدفاع الوطني و المصالح الحيوية للبلاد و أمن الدولة الداخلي و الخارجي².

ثانيا: نتائج التحقيق البرلماني

تنتهي اللجنة من عملها بإعداد تقرير يسلم إلى رئيس الغرفة المعنية كما يبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول، و يوزع على نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة، و ينشر التقرير كله أو جزء منه بقرار من مكتب الغرفة المعنية و رؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة³.

و بيت المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، في ذلك دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق و يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا، كما يمكن كلا من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة عند الإقتضاء أن يفتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير⁴.

و عند الموافقة ينشر تقرير التحقيق في الجريدة الرسمية للمداولات في غضون 30 يوما⁵.

1- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري في دستور 1996. ج4 السلطة التشريعية و المراقبة، مرجع سابق، ص 184. و

المادة 84 من القانون العضوي 16-12

2 - المادة 85 من نفس القانون السابق

3- عقيلة خرباشي ، مرجع سابق، ص 155

4- راجع المادة 87 من القانون العضوي 16-12.

5- المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، 2000

الفرع الثالث: تقييم لجان التحقيق البرلمانية

تجرب الإشارة إلى أن النظام القانوني لهذه الآلية قد تم ضبطه بدقة و إحكام بحيث لا يطرح أي مسؤولية للحكومة. فمنذ إنشاء اللجنة ابتداء و إلى تحديد صلاحياتها في التحقيق وصولا عند انتهاء عملها نجد العديد من القيود والعراقيل التي تحول دون فعالية هذه الآلية المهمة ونذكر منها:

أولاً: اشتراط 20 نائبا أو عضوا لإنشاء لجنة تحقيق¹ و هذا شرط صعب التحقق خصوصا بالنسبة للمعارضة أو الأقلية البرلمانية، وفي هذا الإطار فقد أشار أحد نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة القانون العضوي 02/99 إلى أنه يهدف إلى منع المعارضة من ممارسة وظيفتها و حقها في الرقابة، لأنه لا يمكن تصور أن نواب الأغلبية البرلمانية سيتخذون مبادرة بإنشاء لجنة تحقيق حول عمل الحكومة المساندين لها².

ثانياً: القيد الموضوع على الإطلاع على بعض الوثائق المتسمة بالطابع الإستراتيجي الذي يهم الدفاع و المصالح الحيوية للإقتصاد الوطني و أمن الدولة الداخلي و الخارجي، و إن كان الرفض يجب أن يكون معللا من طرف الجهة المعنية، إلا أن الواقع العملي الممارس يخالف ذلك تماما، و الدليل على ذلك فشل جميع لجان التحقيق التي أنشئت في ظل دساتير 1976-1989-1996 و مرد ذلك يعود إلى عدم التمكن من الإطلاع على المعلومات ذات الصلة بمهمة اللجنة، لأنه ليس لأعضائها ولا الغرفة التي أنشأتها سلطة تخولها فرض طلباتها³ ، وعلى رأي الأستاذ موسى بودهان "يجب التفكير في ضرورة التخفيف من حدة القيود الكبيرة الموضوعة في طريق لجان التحقيق البرلماني تحت مبررات المصالح الإستراتيجية للبلاد و شؤون الدفاع والأمن و القضايا الإقتصادية و الأمن الداخلي و الخارجي، نقول

¹ - راجع المادة 1/78 من القانون العضوي السابق

² - عقيلة خرياشي ، المرجع السابق، ص 153.

³ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج 4 السلطة التشريعية والمراقبة مرجع سابق ص 185

ذلك ونؤكد عليه خاصة وأن أعضاء البرلمان يمثلون الشعب و الأمة و بالتالي يفترض أنهم أولى بالإطلاع على هذه المسائل أكثر من غيرهم بدلا من تقييدهم¹.

ثالثا: حصر آثار التحقيق البرلمان في التقرير و إمكانية عدم نشره، فعمل اللجنة هو مجرد عمل تحضيري للمجلس صاحب الولاية الأصلية² فهو الذي يقرر نشر التحقيق أولا وبعد أخذ رأي الحكومة في نشر التحقيق³ وهو كما عبر السيد محمد كشود أول وزير للعلاقات مع البرلمان أنه إجراء ضروري لأن الحكومة شريك مهم للبرلمان لذا يجب عدم إخفاء أمور مثل هذه عنها⁴ والقول مما سبق أن التقرير يبقى سرىا الأجهزة ولا تترتب عنه أية مسؤولية وهذا ما لاحظناه منذ إنشاء لجان في ظل دستور 1976 الى غاية اللجنة الأخيرة 2011.⁵

وخلافا لبعض الأنظمة المقارنة كالمصري مثلا الذي تتعدد فيه آثار التحقيق البرلماني من التوصية بسد نقص تشريعي أو الإحالة إلى جهات التحقيق أو إلى المدعي إلى إمكانية المسؤولية السياسية للوزارة⁶، أما في الجزائر فكل ما قد يترتب عليها تحريك بقية الآليات الرقابة الأخرى إذا ما أقتنع أعضاء المجلس المعنى بجسامة الأخطاء و الوقائع التي كشف عنها التحقيق البرلماني⁷.

ولعل أكبر دليل على عدم فعالية هذه الآلية هو عدم إنشاء لجنة واحدة خلال الفترة التشريعية (السابعة) الأخيرة⁸

1- يجاوي حمزة ، مرجع سابق، ص 144

2- يجاوي حمزة، نفس المرجع السابق، ص 152

3 - راجع المادة 1/87 من القانون العضوي 12/16

4- عقيلة خرياشي ، مرجع سابق، ص 155

5- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج4 السلطة التشريعية و المراقبة، ص 185

6- وسيم حسام الدين الأحمد ، مرجع سابق، ص 360-361.

7- المجلس العلمي مجلة الفكر البرلماني، النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، سنة 2008 ص 240.

8- أنظر مقال بعنوان "الجان تحقيق و لا مشاريع مقترحة من النواب" للنائبين زبار بن رابع و سعيد لخضري، منشور في جريدة الجزائر الجديدة، 25-12-2016.

المطلب الرابع: الإستماع لأعضاء الحكومة

يعد الإستماع لأعضاء الحكومة من بين آليات الرقابة الإستعلامية لمتابعة نشاط الحكومة و قد مكنت الفقرة الثانية من المادة 151 من الدستور اللجان البرلمانية الدائمة من الإستماع لأعضاء الحكومة عند دراستها لنص مشروع قانون أو إقتراح قانون، و التساؤل الذي يطرح نفسه هنا: ما المقصود من الإستماع إلى الحكومة وما قيمته في الرقابة على أعمال الحكومة.

الفرع الأول: تعريف الإستماع و شروط مباشرته

نورد أولاً تعريف آلية الإستماع لأعضاء الحكومة ثم شروط مباشرته

أولاً: تعريف الإستماع

ويقصد بالإستماع لأعضاء الحكومة إطلاع و إعلام أعضاء اللجنة حول تنفيذ مخطط عملها في القطاع و مراحل إنجازها وما بقي، و أسباب التأخر في ذلك إن وجدت و ما تحتاجه أو تقترحه الحكومة من أدوات قانونية وما تنوي القيام به من إجراءات تنفيذية في مختلف المجالات ذات الصلة بالقطاع، فضلاً عن المشاريع الجديدة المسطرة لاستكمال أو إستدراك ما يقتضيه تنفيذ مخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية¹

ثانياً: شروط مباشرة الإستماع

توجد ثلاثة شروط للإستماع لأعضاء الحكومة و هي:

أولاً: إقتصار طلب الإستماع على اللجان فقط دون النواب

ثانياً: يكون الإستماع بناء على طلب من اللجنة الدائمة المختصة فلا يتعداه ليشمل لجان

أخرى غير مختصة

ثالثاً: يجب أن يكون موضوع الإستماع ذا صلة مع صلاحيات هذه اللجنة

الفرع الثاني: إجراءات الإستماع لأعضاء الحكومة و تقييمه

نتناول في هذا الفرع إجراءات الاستماع لأعضاء الحكومة و القيمة العملية من مباشرته

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 186

أولاً: إجراءات الإستماع

يتم الإستماع الى أعضاء الحكومة بناء على طلب من اللجنة الدائمة المختصة موجه لرئيس الغرفة المعنية الذي يبلغه للوزير الأول¹.

ثانياً: تقييم آلية الإستماع

إستماع اللجان الدائمة لأعضاء الحكومة يدعم و يقوي دور ووظيفة هذه اللجان في إعلام البرلمان بالمعلومات و الحقائق بصورة مدروسة و منظمة ويتم هذا الإعلام عن طريق التقارير²، إلا أنه يبقى محض إجراء إعلامي لا يرتب أي مسؤولية للحكومة ولا يلزمها في شئ من تقديم معلومات لا ترغب في تقديمها بل و حتى في رفض حضور أحد أعضائها .

المطلب الخامس: الرقابة المالية

من المعلوم أن تنفيذ برنامج الحكومة المصادق عليه وفقاً للأشكال المحددة قانوناً يحتاج إلى تمويل، ومما لا شك فيه أن قانون المالية الذي يعد الأداة الرئيسية لتجسيد هذا البرنامج في الواقع³.

وبما أن الأصل أن قانون المالية يصدر عن البرلمان إلا أن الدستور نص على أنه يقدم في مشروع قانون، أي يعد من قبل الحكومة وربما الحكمة من ذلك هو دارية الحكومة بالنفقات و الإيرادات العامة لكل قطاع، لذلك كان لا بد من مراقبة قانون المالية ويكون ذلك بدراسة المشروع أمام اللجنة المختصة ثم المصادقة عليها وكذلك مراقبة الإعتمادات المالية في آخر السنة

1- سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 187.

2- عمار عوايدي، عملية الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 63.

3- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 156

الفرع الأول: الإجراءات المتعلقة بدراسة قانون المالية و المصادقة عليه

أولاً: دراسة مشروع قانون المالية أمام اللجنة المختصة

تبدأ دراسة مشروع قانون المالية بإيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يحيله على لجنة المالية و الميزانية حيث تنص المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أن "تختص لجنة المالية و الميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية و بالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية و بالنظامين الجبائي و الجمركي و بالعملة و بالقروض و بالبنوك و بالتأمينات و بالتأمين"¹

أما على مستوى مجلس الأمة فإن الأمر ينعقد للجنة الشؤون الاقتصادية و المالية، ثم تحدد في أول إجتماع لها جدول أعمالها وكذا منهجية الدراسة و الإستماع² و تفتح اللجنة مناقشة حول المشروع و يمكنهما من أجل إعداد دراسة وافية أن تستشير ذوي الخبرة للإستعانة بهم، كما يخول لها القانون صلاحية طلب الإستماع إلى أعضاء الحكومة أيضا أو طلب رأي لجنة أخرى بعرض المشروع عليها، و يمكن للجنة فقط تقديم التعديلات، و تعتبر مكنة إقتراح تعديلات من أهم ما تتمتع به اللجنة للتدخل في مجال التشريع المالي، ليتم فيما بعد التصويت على المشروع من طرف أعضائها وذلك بحضور أغليبيتهم ثم تقدم أعمال و أشغال اللجنة من طرف مقررها الى المجلس الذي تتبعه و ذلك بتحرير ملخص عن قرارات إجتماعاتها أو تقارير و ترسل الى مكتب المجلس التابعة له³.

ثم تبدأ جلسات المجلس الشعبي و تنطلق مناقشة الأشغال عادة بعرض ممثل الحكومة "وزير المالية" لمشروع قانون المالية و تقرير اللجنة و تدخلات النواب حول المشروع و حول التعديلات المقترحة عليه إن وجدت ليأتي رد ممثل الحكومة عنها⁴.

¹ - أنظر المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2002

² - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 161

³ - بوسالم دنيا، مرجع سابق، ص 140

⁴ - عقيلة خرباشي ، مرجع سابق، ص 162

ثانيا: مصادقة غرفتي البرلمان على قانون المالية

بعد مناقشة المشروع تأتي المرحلة الفاصلة وهي التصويت عليه من قبل الغرفتين و تكون المصادقة في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور، و يصوت أولاً المجلس الشعبي الوطني على المشروع في مدة أقصاها 47 يوما إبتداء من تاريخ إيداعه و يكون التصويت بالأغلبية المطلقة للنواب ويرسل فوراً الى مجلس الأمة.

ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه عشرون يوماً، و تنصب المناقشة و المصادقة من طرف مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و التصويت أيضا بالأغلبية المطلقة.

وفي حالة وجود خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل 8 أيام للبت في شأنه.¹

وفي حالة عدم المصادقة على قانون المالية لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية.

الفرع الثاني: مراقبة الإعتمادات المالية للسنة الجارية

تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان²، ويستفاد من هذا النص أن الحكومة ملزمة بإعداد ذلك العرض بناء على المعطيات المالية المتوفرة لديها و تقديمها أمام كل غرفة من غرف البرلمان مبينة فيه المبالغ المالية المعتمدة من البرلمان و كيفية صرفها و ما تبقى منها وأسباب عدم إنفاقها أو عدم كفاية الأموال المرصدة³، و أيضا ضرورة إرفاق مشروع قانون ضبط الميزانية بتقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعنية و جدول تنفيذ

2- أنظر المادة 44 من القانون 16-12 المشار إليه سابقا

3- أنظر المادة 179 من القانون 16-01 المشار إليه سابقا

1- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 188-189

الإعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الإستثمارات المخططة، وضرورة إستشارة الحكومة لمجلس المحاسبة فيما يخص المشاريع التمهيديّة للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية¹ ويتم التصويت على مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بكامله بعد إختتام المناقشة العامة².

الفرع الثالث: تقييم الرقابة على قوانين المالية

تجب الإشارة إلى أن أول الأسباب التي جعلتنا نضع هذه الآلية ضمن الآليات غير المنتجة لمسئولية الحكومة هو إنفراد الحكومة بإعداد قوانين المالية وإحتكارها لها وتواجدها أيضا في كافة مراحل الدراسة والمناقشة والتصويت عند اللجنة المختصة و المناقشة العامة، زد على ذلك عدم إمكانية إدخال تعديلات على المشروع إلا بموافقة الحكومة، وهو مطلب دستوري، وما يلاحظ من خلال الجلسة الواحدة والعشرون المنعقدة يوم الثلاثاء 22 نوفمبر 2016 التي تضمنت التصويت على مشروع قانون المالية لسنة 2017 من طرف المجلس الشعبي الوطني و التي تم فيها رفض أغلب التعديلات المقدمة من النواب، كما أن الأجل القصير الممنوح للمصادقة على القانون المقدر ب 75 يوما لا يمكن من دراسة قانون مالية يتضمن 200 مادة أو يزيد في ظل هذا الأجل القصير مع ما يمتاز به من الدقة و الحسابات، و في حالة عدم وجود خلاف بين الغرفتين تخصم 8 أيام الممنوحة للجنة المتساوية الأعضاء أي يصبح الأجل مقدر ب 67 يوما فقط، ومن جهة أخرى فإنه في حالة عدم المصادقة على قانون المالية في الأجل المحدد لأي من

الأسباب يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر له قوة القانون.

ومن المعلوم أن إعتماد قانون المالية من طرف البرلمان يشكل قيда على الحكومة لا تستطيع بموجبه إجراء أي تعديل وهذه هي القاعدة العامة إلا أن التطورات الإقتصادية و الإجتماعية والمالية مكنت الحكومة من احداث تعديل على هذا القانون من خلال قانون المالية التكميلي

2- بوسالم دنيا ، مرجع سابق، ص 153

² - انظر المادة 45 من القانون العضوي 16-12

لتغيير أو تعديل الإعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي، و لا تكاد تخلو سنة مالية من دونه، و كذا تحويل الإعتمادات المالية من بند لآخر¹.

و ما يلاحظ أن الحكومة تتصرف في قانون المالية كما تشاء و لا تتقيد بالشكل الذي ارتضاه البرلمان و تمتنع عن تقديم قانون تسوية الميزانية، وبالرغم من النص على وجوبه إلا أن الحكومة لا تلتزم بهذا النص إلا إذا شاءت، و هذا ما يجعل من الرقابة البرلمانية في هذا الإطار غير ذا جدوى.

المطلب السادس: رقابة المعارضة البرلمانية لعمل الحكومة

من المتعارف عليه أن نشاط المعارضة البرلمانية يبرز في محاسبة الحكومة و مساءلتها في كل صغيرة و كبيرة عن سياستها التي انتهجتها خلال سنة كاملة من العمل، و لدى مناقشة البرنامج الحكومي، فهي تعمل في الغالب على انتقاد الحكومة في كل صغيرة سهت عنها أو في كل نقطة تمس بفئات المجتمع و بالأسس و القيم التي يقوم عليها².

فالمعارضة هي التي تشكل الأقلية البرلمانية التي تمثل قطاعا من المجتمع و عليه يجب احترام آرائها و همومها و مصالحها و الإستماع إليها³. و قد جاء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 بالمادة 114 التي تنص على حقوق المعارضة البرلمانية و التي تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية، فما هي هذه الحقوق و هل تمنحها الوسائل الجديدة لممارسة رقابة فعالة على عمل الحكومة؟ هذا ما سنحاول الإجابة عنه في هذا المطلب.

الفرع الأول: إقرار حق المعارضة في المشاركة في النشاط البرلماني

تنص المادة 114 من الدستور على "تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية و في الحياة السياسية لاسيما منها:

- 1- حرية الرأي و التعبير و الإجتماع 2- الإستفادة من الإعانات المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان 3- المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية، 4- المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة ، 5- تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان 6- إخطار المجلس الدستوري طبقا

¹ - عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 165

² - بن بغيلة ليلي، مرجع سابق، ص 68.

³ - نجيم مزيان، جديد المعارضة البرلمانية في دستور 2011، مقال منشور في موقع ناظور سيتي، تاريخ الإطلاع

2017/04/10.

لأحكام المادة 187 (الفقرتين 3، 2) من الدستور بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان⁷ - المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية.

تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة.

يوضح النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان كيفية تطبيق هذه المادة¹ و ما يهمننا من هذه الحقوق في موضوعنا هذا المتعلق بالرقابة هو:

أولاً: المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية: و يتم ذلك من خلال منحها الحق في المبادرة التشريعية باقتراح القوانين و مناقشتها داخل اللجان المختصة و أثناء انعقاد الجلسات العامة و حق تقديم التعديلات و المناقشة و التصويت¹.

ثانياً: المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة: رغم أن النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الذي يوضح كيفية هذه المشاركة لم يصدر بعد، إلا أن ذلك لا يكون إلا عن طريق الآليات الرقابية المخولة للبرلمان، وعلى سبيل المقاربة و الإستشهاد نجد أن الدستور المغربي لسنة 2011 ينص في الفصل 5/10 منه على الآليات الرقابية التي تشارك فيها المعارضة بقولها " المشاركة الفعلية في مراقبة العمل الحكومي لاسيما عن طريق ملتصق الرقابة و مساءلة الحكومة و الأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة و اللجان النيابية لتقصي الحقائق²

في الولايات المتحدة الأمريكية نجد آليات عديدة تمكن أعضاء الكونغرس المعارضين لسياسة الرئيس و طريقة إدارته عن طريق احتكار سلطة التشريع و سلطة التحقيق في القضايا الهامة³. أما في فرنسا فالدستور لم يتعرض لتفصيل حقوق المعارضة البرلمانية و إنما أشار فقط في المادة 48 من الدستور إلى تخصيص جلسة شهرية لجدول أعمال يضعه كل من مجلسي البرلمان بمبادرة من مجموعات المعارضة في المجلس المعني و كذا بمبادرة من مجموعات الأقليات البرلمانية⁴.

1- نجيم مزبان، جديد المعارضة البرلمانية في دستور 2011، المرجع السابق

2- راجع الفصل العاشر من الدستور المغربي لسنة 2011، www.mcrp.gov.ma

3- عمار عباس: مكانة المعارضة في النظم الرئاسية، مدونة أ.د. عمار عباس، جامعة معسكر، الجزائر، تاريخ النشر 2017/01/06، تاريخ الإطلاع 2017/04/16.

4- أنظر المادة 48 من دستور فرنسا 1958 الشامل تعديلاته لغاية عام 2008. www.constituteproject.org

ثالثا: إخطار المجلس الدستوري طبقا لأحكام المادة 187 (الفقرتين 2 و 3) من الدستور بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان، و ذلك يكون من 50 نائبا أو 30 عضوا في مجلس الأمة.

الفرع الثاني: تقييم رقابة المعارضة البرلمانية

لا يخفى أن دسترة حقوق المعارضة البرلمانية تعد خطوة إيجابية نحو تكريس رقابة المعارضة و تمكينها من وسائل العمل البرلماني و تقرير التوازن على مستوى البرلمان، يجعلها مؤسسة فعلية للحد من استبداد الأغلبية على الأقلية¹.

وفي هذا الإطار أكد خبراء في القانون الدستوري خلال اليوم الدراسي حول المعارضة البرلمانية في الدستور على أهمية الحقوق التي جاء بها الدستور الجديد للمعارضة حيث يرى الأستاذ مسعود شيهوب " أن الجزائر دخلت عهد المعارضة الإيجابية و عهد الامتناع و الرفض قد ولى و المعارضة ملزمة بالانسجام مع الهيئة الدستورية، و شدد على منح الحقوق التي تضمنها الدستور للنواب " أما الأستاذ بوزيد لزهاري فيصف المعارضة بأنها " تعطي النكهة الحقيقية للطابع الديمقراطي في الدولة و يجب أن تجد المعارضة مكانا حقيقيا لها داخل البرلمان لأنه المكان الأصلي للصراع من أجل الوصول للسلطة².

فانتقاد المعارضة لسياسة الحكومة، وبرايجها و مساءلتها دوما عما اقترفته من أخطاء يؤدي إلى التصييق على الحكومة و بالتالي إعادة النظر في سياستها.

إلا أن ممارسة هذه الحقوق تبقى مقيدة، فالرقابة عن طريق إخطار المجلس الدستوري مقيدة بتوفر نصاب 50 نائبا أو 30 عضوا و هو ما يعد صعب التحقق خاصة بالنسبة للأقلية المعارضة.

وتجدر الإشارة إلى أن المشاركة في الأشغال التشريعية مقيدة بإتباع إجراءات اقتراحات القوانين من جانب النواب كثيرة تجعل اللجوء إليها منعدما، أما التعديلات فلا يتم إدخالها إلا بموافقة الحكومة.

1- نجيم مزيان، جديد المعارضة البرلمانية في دستور 2011، مرجع سابق

2- مقال بعنوان "خبراء دستوريون، معارضة الرفض ولت و دخلنا عهد المعارضة الإيجابية"، موقع الصوت الآخر، منشور بتاريخ 2016/12/09، تاريخ الاطلاع 2017/04/16 ar.jooornal.com.

وجدير بالذكر فإن حق المشاركة الفعلية في الرقابة على عمل الحكومة حتى بعد صدور النظام الداخلي الذي يبين كيفية تطبيق هذه المادة فإنه لا يمكنه مخالفة أحكام الدستور وعليه فإن المعارضة لا يمكنها تفعيل الآليات الرقابية المنتجة لمسؤولية الحكومة نظرا لما سنرى أنها تحوي شروط تعجيزية و كذا النصاب الذي لا يمكن للمعارضة الوصول إليه و بالتالي نخلص إلى أن رقابة المعارضة البرلمانية لا يمكنها ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة.

المبحث الثاني: الآليات الرقابية المنتجة لمسؤولية الحكومة

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

المطلب الأول: عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان

بمجرد تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة من طرف رئيس الجمهورية، تعد الحكومة مخطط عملها و تعرضه أولا في مجلس الوزراء وينسق الوزير الأول عمل الحكومة¹. و بالنظر لأهميته البالغة فهو يشمل في الواقع الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي، وما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية معينة، ثم يتم عرض المخطط على البرلمان لمناقشته و الموافقة عليه.

الفرع الأول: إجراءات عرض مخطط عمل الحكومة و مناقشته

أقر الدستور ضرورة عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان و مناقشته وستعرض أولا لإجراءات عرض مخطط الحكومة على البرلمان ثم يلي ذلك مناقشته من قبل النواب

1- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 234

أولاً: عرض مخطط عمل الحكومة

تنص المادة 94 من الدستور على أن " يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه و يجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة" و يكون هذا العرض خلال 45 يوماً الموالية لتعيين الحكومة، و لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة إلا بعد سبعة أيام من تبليغ المخطط للنواب"¹. و هذه المدة تسمح للنواب بدراسة المخطط قبل الشروع في مناقشته في جلسات عامة مخصصة لهذا الغرض².

وبالرجوع إلى إجراءات عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة فقد نصت المادة 50 من القانون المنظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان على أن " يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضاً حول مخطط عمل الحكومة خلال عشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 94 من الدستور"³. وباستقراء المادة نلاحظ أن الوزير الأول لا يقدم مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة و إنما يقدم حوله عرض فقط، أي مجرد قراءة لأهداف البرنامج و محاوره الكبرى دون ذكر التفاصيل و الجزئيات. فالغرض مجرد إعلام مجلس الأمة⁴.

ثانياً: مناقشة مخطط عمل الحكومة:

عند انتهاء مدة 7 أيام الممنوحة لدراسة المخطط يبدأ الشروع في مناقشته في جلسات مخصصة لهذا الغرض، و التي على ضوءها قد يلجأ الوزير الأول إلى تكييف المخطط بالتشاور مع رئيس الجمهورية و تكون المناقشة بتبادل الرأي بين الطرفين (الحكومة و النواب) حول المخطط المقترح على جميع جوانبه و مجالاته و مناقشة الوسائل التي ينفذ بها. و أثناء المناقشة يكون لنواب المجلس الحق في اقتراح التعديلات التي يرونها ضرورية حول هذا المخطط و يكون للوزير الأول أخذ هذه الاقتراحات بعين الاعتبار⁵.

1- أنظر المواد 47-48 من القانون العضوي 16-12 السابق.

2 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص 153

3 المادة 50 من القانون 16-12. السابق.

4- عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 112.

5- بن بغيلة ليلي، مرجع سابق، ص 49-50.

وبخصوص فتح مناقشة عامة من قبل مجلس الأمة فالمؤسس الدستوري لم ينص على ذلك، لكن بعد تعيين رئيس الحكومة الأسبق "أحمد أويحي" و موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجه في أوت 1997 حيث عرض البرنامج أمام مجلس الأمة في 1998 و تم فتح مناقشة عامة حوله¹.

الفرع الثاني: التصويت على مخطط عمل الحكومة و الآثار المترتبة عنه

تعتبر مرحلة التصويت هي الحاسمة التي تعقب مناقشة مخطط عمل الحكومة وإعتماده أو رفضه و هذا ما نحاول تبيينه في هذا الفرع

أولاً: التصويت على مخطط عمل الحكومة: يتم التصويت على مخطط عمل الحكومة بعد تكييفه إن اقتضي الأمر في مدة عشر (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة بالتشاور مع رئيس الجمهورية². و يستشف من النص أن للوزير الأول عملية تكييف مخطط عمل الحكومة وفقاً لما أسفرت عنه المناقشة الخاصة بالمخطط و له واسع النظر و كامل الحرية في الأخذ بعين الاعتبار الملاحظات و الطروحات أو الإبقاء عليه كما هو³. و من ثم تأتي عملية التصويت الذي من شأنه تحريك مسؤولية الحكومة فيعرض المخطط للتصويت خلال 10 أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه من طرف الوزير الأول، و تنص المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و التي تبين كيفية التصويت على مخطط الحكومة "يصوت المجلس الشعبي الوطني بالاقتراع السري، أو بالاقتراع العام برفع اليد أو بالاقتراع العام الإسمي وفق الشروط المحددة في المادتين 30 و 31 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة و في هذا النظام الداخلي"⁴.

ومن خلال ما سبق تتم الموافقة على المخطط بالأغلبية البسيطة حتى يتم الشروع في تنفيذه.

1- عقيلة خرياشي ، مرجع سابق، ص 113.

2- أنظر المادة 49 من القانون 16-12 و المادة 94 من القانون 16-01

3- بوسالم دنيا ، مرجع سابق، ص 25

4- أنظر المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000

هذا بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، أما مجلس الأمة فلا نجد ما يشير في الدستور إلى ضرورة موافقة مجلس الأمة على مخطط عمل الحكومة، فهو ملزم بالاطلاع على عرض حول المخطط وإمكانية تقديم لائحة موقعة من قبل 20 عضوا¹.

ثانيا: الآثار المترتبة على التصويت على مخطط عمل الحكومة: ومما تجب الإشارة إليه أن التصويت على مخطط عمل الحكومة يكون إما بالموافقة و تنفيذ مخطط عمل الحكومة أو رفضه و بالتالي استقالة الحكومة.

1- الموافقة على مخطط عمل الحكومة: إذا حاز المخطط على موافقة المجلس الشعبي الوطني سيشرع في تنفيذه، والموافقة تعني منح الأدوات القانونية (التشريع) لتنفيذ المخطط من طرف الحكومة²، ويتولى الوزير الأول تنفيذ و تنسيق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني³.

و تعتبر الموافقة الصريحة للمجلس الأول على مخطط عمل الحكومة شرط إجباري حتى تباشر اختصاصاتها التنفيذية، وبهذا المعنى فإن الغرفة الأولى تفصح من خلال موافقتها الصريحة على الثقة التي تمنحها للحكومة⁴.

2- عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة: في هذه الحالة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية ، و يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها⁵. و ترجع الحكمة من استقالة الحكومة إلى أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن يناقش و يصوت على قوانين تأتي تنفيذا لمخطط حكومي يرفضه مبدأيا، ولو تستمر الحكومة في العمل رغم رفض برنامجها من طرف المجلس، فهذا يعني أن جميع القوانين التي ستعرضها على المجلس قد ترفض من طرفه، و هذا يؤدي إلى انسداد حتمي في سير المؤسسات

¹ - أنظر المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

² - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 153 (انظر الهامش).

³ - أنظر المادة 97 من الدستور

⁴ - عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، آليات تنظيم السلطة الجزائر السياسية، المؤسسات و الأنظمة، دراسة مقارنة، دار

الهدى، عين ميله، الجزائر، ط. 2013، ص 164

⁵ - أنظر المادة 95 من الدستور.

الدستورية العليا في الدولة¹، زيادة على ذلك فبمقتضى هذا التصرف لا تبقى للسلطة التشريعية أي قيمة دستورية.

وفي حالة لم تحصل الحكومة من جديد على موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا² و ذلك بغرض الاستقرار الحكومي، و تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني و ذلك في اجل اقصاه ثلاثة (3) اشهر.³ والتساؤل الذي يطرح هنا، هل يشرع الوزير الاول المكلف بتسيير الشؤون العادية في تنفيذ المخطط أم يتوجب عليه انتظار انتخاب مجلس جديد وعرضه عليه ليتسنى للحكومة تنفيذه، وهو الرأي السليم حسب النص الذي يشترط الموافقة السابقة للعرض والمناقشة.⁴ إلا أن المطلع على التجربة الجزائرية المتمثلة في رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية فيجده لم يحصل ولا مرة.

وبالرجوع لمجلس الامة فإنه لا يملك الحق في اسقاط الحكومة، وإنما قد يضطر بسبب كثرة الملاحظات التي يعتبرها أعضاؤه موضوعية إلى اقتراح لائحة شريطة أن تكون موقعة من قبل 20 عضوا، ويجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض⁵، وقد تتضمن بيانا يؤيد الحكومة في مسعاها وهذا من شأنه تقوية مركز الحكومة وتدعيمها وقد تتضمن بيانا تنتقد فيه برنامج الحكومة، وهذا من شأنه التأثير السلبي على مكائنتها و اضعاف مركزها.⁶

الفرع الثالث: تقييم آلية عرض مخطط عمل الحكومة

من المعلوم أن الدستور حول لأعضاء المجلس الشعبي الوطني مناقشة مخطط عمل الحكومة وإبداء الآراء والتعديلات بشأنه، ويرجع للحكومة كامل الحرية في الأخذ باقتراحات النواب

1- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 252

2- راجع المادة 96 من الدستور.

3- راجع نفس المادة

4- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 153.

5- انظر المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الامة.

6 عقيلة خرياشي ، مرجع سابق، ص 114.

أو تركها، وخول الدستور للوزير الأول تكييف مخطط العمل بالتشاور مع رئيس الجمهورية، فإذا لم تأخذ الحكومة باقتراحات النواب جاز لهم رفض الموافقة على مخطط العمل وبالتالي استقالة الحكومة، إلا أن الاشكال يبقى في الأغلبية البرلمانية في المجلس و التي تدعم الحكومة و تساندها في حالة تعيين الوزير الأول منها، فمن البديهي عدم الاعتراض عليه وقبول مخطظه لا سيما أن الموافقة على المخطط لا يتطلب سوى الاغلبية البسيطة من النواب، أما بالنسبة لمجلس الأمة فلا يعدو الأمر مجرد إعلام للأعضاء دون أن يكون لهم حق المناقشة والتصويت، إلا إصدار اللائحة المبهمة التي لا ترتب آثار جديدة.

وخلصة القول ان إنتاج المسؤولية السياسية للحكومة من خلال عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان في الغالب لا يكون إلا في حالة تعيين الوزير الاول من الأقلية البرلمانية .

المطلب الثاني: بيان السياسة العامة

طبقا للمادة 98 من الدستور تلتزم الحكومة بأن تقدم كل سنة بيانا عن السياسة العامة تعقبه مناقشة لعمل و أداء الحكومة (رقابة بعدية) وذلك لمعرفة مدى تنفيذ مخطط العمل الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها.¹

فبيان السياسة العامة هو إحاطة المجلس الشعبي الوطني علما بما تحقق وما هو في طور التطبيق و إبراز المشاكل التي اعترضتها بخصوص ما لم ينفذ من مخطط العمل وتبيان الآفاق المستقبلية²

وما يترتب عن مناقشة عمل الحكومة امكانية اختتام المناقشة بلائحة، كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به نواب المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153 و 154 و 155 من الدستور أو طلب الوزير الأول تصويتا بالثقة من المجلس الشعبي الوطني.³

1- محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق، ص30.

2- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص167.

3- انظر المادة 98 من الدستور.

الفرع الاول: اللائحة

نص الدستور على امكانية اختتام المناقشة بلائحة وجاء القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان ليعين شروط و اجراءات تقديم هذه اللائحة

أولاً: شروط اقتراح اللوائح

— تقدم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال 72 ساعة الموالية لانتهاج تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان، وهو ما عبرت عنه صراحة عبارة " اختتام " في النص الدستوري.

— توقيع اللائحة من طرف 20 نائبا على الأقل، ليكون مقبولاً.¹

— لا يمكن توقيع النائب على أكثر من اقتراح لائحة واحدة في نفس الموضوع.²

ثانياً: اجراءات اقتراح اللوائح والتصويت عليها

بعد انتهاء تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان يودع مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وتعرض للتصويت في حالة تعددها حسب تاريخ ايداعها³، و اذا كان القانون العضوي 16-12 قد حدد المدة التي ينبغي خلالها اقتراح لائحة أو لوائح فإنه لم يحدد أجل عرضها على التصويت، و إنما ترك أمر تقدير الوقت الذي يتم فيه التصويت لمكتب المجلس الذي قد يستغله لتوجيه النواب أو الضغط و التأثير عليهم من خلال رئيس المجموعة البرلمانية التي ينتمون إليها.⁴

و إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على احدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه يجعل اللوائح الأخرى لاغية، ولا يتدخل أثناء المناقشة التي تسبق التصويت على اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة إلا الحكومة و بناء على طلبها، و مندوب أصحاب اقتراح اللائحة، والنائب الذي يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة، وكذا النائب الذي يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة.⁵

1- انظر المواد 52-53 من القانون 16-12.

2- انظر المادة 54 من القانون العضوي 16-12.

3- انظر المواد 52-53-55 من القانون 16-12.

4- سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، 161-162.

5- انظر المواد 55، 56 من القانون العضوي السابق.

ثالثاً: قيمة اللائحة المصادق عليها

الجدير بالملاحظة أن المشرع لم ينص على نتائج وآثار المصادقة على اللائحة، فالأمر لا يعدو أن يكون موضوع اللائحة وهدفها إما تأييد الحكومة على المضي في تنفيذ برنامجها، أو لوما وانتقاداً لعملها.

ويعتبر التصويت على اللائحة التي تؤيد الحكومة بمثابة منح الثقة لصالحها، وأما إذا تم التصويت على لائحة تدين الحكومة فإن هذا يعتبر إعدار للحكومة بإمكانية عرقلة عملها مستقبلاً من خلال رفض المصادقة على مشاريع القوانين التي تتقدم بها أمامهم.¹

الفرع الثاني: ملتمس الرقابة

يعد ملتمس الرقابة أو ما يسمى في بعض الدساتير بلائحة اللوم أو لائحة حجب الثقة² من بين أهم الوسائل المخولة للمجلس الشعبي الوطني للرقابة على أعمال الحكومة خلال تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة، ولهذا حدد الدستور والقانون العضوي شروط و إجراءات تقديم ملتمس الرقابة بدقة وبتفصيل و بين آثاره

أولاً: شروط قبول لائحة ملتمس الرقابة

يشترط لقبول ملتمس الرقابة ما يلي:

— ربط ملتمس الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة، فلا يمكن للنواب تقديم ملتمس رقابة إلا خلال مناقشة بيان السياسة العامة أي مرة واحدة في السنة.

— يجب تقديم الملتمس موقع من طرف سبع 7/1 عدد النواب على الأقل، وما يطرح التساؤل في هذه النقطة ما المقصود من عدد النواب هنا؟ الحاضرين أم العدد الكلي؟ وبما أنه لم يحدد فيبقى التكييف في هذا الأمر في نظرنا لصالح للحكومة التي لا تقبل إلا بالعدد الاجمالي للنواب.

— لا يمكن للنائب أن يوقع أكثر من ملتمس رقابة واحد.

— لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ ايداع ملتمس الرقابة.

— الموافقة على الملتمس بتصويت اغلبية ثلثي 3/2 النواب.³

1- عباس عمار ، مرجع سابق، ص267.

2- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص185.

3- راجع المواد 153-154-155 والمادة 52 من الدستور والقانون العضوي 16-12 على التوالي.

ثانيا: اجراءات تقديم ملتمس الرقابة ومناقشته

بعد التوقيع على ملتمس الرقابة يتم إيداعه من طرف مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويتم نشر نصه في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ويعلق ويوزع على كافة النواب.

وبعد ثلاثة أيام تتم مناقشة الملتمس، وقد تم قصر المناقشة على عدد محدود من النواب فلا يتدخل اثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة إلا الحكومة بناء على طلبها، ومندوب أصحاب ملتمس الرقابة ونائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة، ونائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة، يلي ذلك التصويت عليه.¹

ثالثا: نتائج التصويت على ملتمس الرقابة

يمكن أن ترفض لائحة ملتمس الرقابة في بدايتها في حالة عدم توفر النصاب القانوني كذلك إذا أمكن للحكومة أن تكسب المترددين للوقوف الى جانبها خلال مهلة 3 ايام² و في كل حال تصبح لاغية إذا لم يتم التصويت عليها، لكن إذا ما تم التصويت على الملتمس فإن الوزير الأول يقدم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية³، والمؤسس الدستوري الجزائري أخذ بالمسؤولية التضامنية دون الوزارية فعند التصويت على الملتمس تنتحى الحكومة بأكملها عن ممارسة الاختصاص التنفيذي.⁴

رابعا: فعالية لائحة ملتمس الرقابة

يعد أخطر الوسائل المقررة دستوريا في مجال الرقابة البرلمانية التي تتولد عن العلاقة العضوية بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.⁵

وذلك لأن التصويت على ملتمس الرقابة يجبر الحكومة على تقديم استقالته لرئيس الجمهورية، ونظرا لهذه الخطورة، قيد المؤسس الدستوري ملتمس الرقابة ضمانا لاستقرار الحكومة ولو على حساب المبادئ الديمقراطية⁶ بشروط تعجيزية وغير معقولة فربط ملتمس

1- انظر المواد من 58-62 من القانون 16-12.

2- بن بغيلة ليلي، مرجع سابق، ص 59.

3- المادة 155 من الدستور

4- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص 187.

5- عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 187.

6- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 164.

الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة فلا يمكن للنواب تحريكه حتى وإن خالفت الحكومة المخطط الذي صادق عليه النواب، كذلك تقييد ملتزم الرقابة بنسبة معينة من النواب فلا يكون ملتزم الرقابة مقبولاً إلا بتوقيع 7/1 عدد النواب وهو ما يعادل 55 نائباً والتصويت عليه بأغلبية ثلثي 3/2 النواب أي 1+3/2 و هذه النسب تعد شبه مستحيلة التحقق، هذا ما ينتهي بنا إلى أن هذه الآلية غير ناجعة لا عملياً ولا نظرياً مما يستوجب إعادة النظر فيها¹.

الفرع الثالث: التصويت بالثقة

حول المؤسس الدستوري للوزير الأول وسيلة دستورية يحرك بمقتضاها الاتهام الحكومي من تلقاء نفسه أمام الغرفة الأولى ومفاد ذلك تجديد ثقة المجلس الشعبي الوطني في حكومة الرئيس². فقد تلجأ الحكومة إلى طلب التصويت بالثقة في حالة شعورها بظهور معارضة لها في المجلس الشعبي الوطني تمنع عنها الدعم سواء بعدم المصادقة على مشاريع القوانين التي تتقدم بها أو من خلال ادخال تعديلات عديدة عليها³. وسنبين شروط طلب التصويت بالثقة و اجراءاته ونتائجه

أولاً: شروط التصويت بالثقة:

بالنظر إلى المادة 98 من الدستور والمادة 63 من القانون العضوي 16-12 نجد أن طلب التصويت بالثقة مرهون أيضاً ببيان السياسة العامة فلا يطلبه الوزير الأول إلا على إثر مناقشة هذا البيان، و يجب أن يطلب التصويت بالثقة الوزير الأول دون سواه ويكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة⁴.

ثانياً: اجراءات التصويت بالثقة

لمباشرة هذه الآلية يقتضي الأمر إتباع إجراءات تضمنتها المواد 63-65 من القانون العضوي 12/16 حيث يتم تسجيل التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني وجوباً بناءً على طلب من الوزير الأول و يتدخل خلال جلسة المناقشة التي تتناول

¹ - سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 168

² - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص 207

³ - رموني محمد، مرجع سابق، ص 445، و انظر كذلك عباس عمار، مرجع سابق، ص 289

⁴ - المادتين 63-65 من القانون العضوي 16-12.

التصويت بالثقة بالإضافة الى الحكومة نفسها نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة¹، وبعد اختتام المناقشة يتم التصويت على طلب الثقة.

ثالثا: نتائج التصويت بالثقة

إذا حصلت الحكومة على تصويت بالثقة لصالح الحكومة فإن هذه الأخيرة لا تتنحى عن مباشرة اختصاصها التنفيذي، وكذلك تستمر الغرفة الأولى في ممارسة اختصاصها التشريعي². وهو يعد بمثابة دعم للحكومة لمواصلة عملها³.

وفي حالة رفض التصويت بالثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة، ولكن قبل ذلك يمكن حل الغرفة الأولى من طرف رئيس الجمهورية، وهذا ما نص عليه الدستور في الفقرة 6 من المادة 98 " في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة الى أحكام المادة 147 أدناه والتي تمكن رئيس الجمهورية من حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.

رابعا: فعالية التصويت بالثقة

من الملاحظ أن أداة طرح الثقة هي الأخرى تعد من أخطر أدوات الرقابة البرلمانية، وذلك في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، الأمر الذي يأخذنا الى احتمالين إما تقديم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية من طرف الوزير الأول، أو تفعيل المادة 147 قبل قبول الاستقالة وحل المجلس الشعبي الوطني من قبل رئيس الجمهورية.

وبالرغم من خطورة الإجراء إلا أننا نلاحظ أنه لم يتبع بشروط تعجيزية على غرار ملتمس الرقابة وذلك لأن طرح الثقة منوط بالحكومة فهي التي تبادر بطلب التصويت بالثقة، ولا يمكن للنواب إجبار الحكومة على طلبه، الأمر الذي يؤدي إلى استبعاد اللجوء إلى طلب الثقة إلا بعد تأكدها من توافر الاغلبية البسيطة والتي لا يصعب توافرها مقارنة بالأغلبية المطلقة.

و زيادة على ذلك فإن تمكين رئيس الجمهورية من حل المجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة بدون قيد -إلا الاستشارة التي لا تلزمه بالتقيد بها - تجعل النواب يفكرون قبل القدوم على

1- عقيلة خرياشي ، مرجع سابق، ص125.

2- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص 208.

3- عباس عمار ، مرجع سابق، ص291.

اسقاط الحكومة في الموقف الذي يقدم عليه الرئيس عن ذلك الإجراء الذي قد يدفعه الى حل المجلس.¹ وهو ما يؤدي الى التردد في سحب الثقة وبالتالي عدم طرح الثقة وعدم فعالية هذه الالية.

وخلاصة القول أن طلب الثقة مرتبط ببيان السياسة العامة وبالرغم من تأكيد الدستور في التعديل الجديد على إلزامية تقديم بيان السياسة العامة الى المجلس الشعبي الوطني إلا أن الواقع العملي أكد امتناع الحكومة عن تقديمه خلال معظم السنوات وخاصة الأخيرة منها لسنة 2014-2015-2016 وهو ما عبر عنه النواب بأنه خرق واضح لأحكام الدستور،² و بما أن البيان لا يقدم أصلا وجب القول بعدم إمكانية تفعيل آليات الرقابة المرتبطة به تبعا.

1- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص171.

2- راجع عبد الرزاق. ب، موقع الشروق اون لاين، مقال منشور بعنوان " أين بيان السياسة العامة لسنة 2014-2015-2016، تاريخ النشر 2017/02/06، تاريخ الاطلاع، 13 أفريل 2017. www.echroukonline.com

الخاتمة

من خلال دراستنا لموضوع الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري الجديد و القانون العضوي 16-12 و النظامين الداخليين لكلا الغرفتين، قد توصلنا إلى مجموعة من النتائج و بعض التوصيات التي نرجو أن تساهم و تفيد في تكريس رقابة برلمانية فعالة و منتجة، و بالتالي ضمان أكثر لحقوق و حريات الأفراد.

أولا: النتائج: و منها ما يتعلق بالآليات التي يراقب بها البرلمان عمل السلطة التنفيذية، و منها ما يتعلق بموضوع الدراسة ككل.

1-النتائج المتعلقة بالآليات التي يراقب بها البرلمان عمل السلطة التنفيذية:

- قيد المؤسس الدستوري سلطة التشريع بأوامر بشرط جديد و هو التشريع في المسائل العاجلة فقط، و قد أحسن بفعل ذلك فإذا لم يكن هناك ما يبرر صفة الإستعجال لم يصح لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر، إلا أنه لم يحدد المقصود بالمسائل العاجلة ، كذلك قام بتقليص فترة التشريع بأوامر أثناء العطل البرلمانية باعتبارها أصبحت دورة واحدة في السنة لمدة 10 أشهر مع امكانية تمديدها.

- و بالنقيض من ذلك حدد رقابة البرلمان على التشريع بأوامر و ذلك بعدم فتح مناقشة بشأنها أو تقديم تعديلات عليها، مع عرض النص بأكمله للتصويت، الأمر الذي يجعل صعوبة رفض تشريع لرئيس الجمهورية، بالنظر لإمكانية حل المجلس من قبل رئيس الجمهورية، مما يجعل هذه الرقابة عديمة الجدوى من الناحية الموضوعية.

- إن عدم تحديد ملامح الرقابة التي يمارسها البرلمان أثناء الحالة الاستثنائية مع تولي رئيس الجمهورية سلطات واسعة أثناء تقرير هذه الحالة يحول دون فعالية هذه الرقابة، و بالتالي فإن تقرير الحالة الإستثنائية يشكل خطرا كبيرا على حقوق و حريات الأفراد.

- لا يملك البرلمان حق ادخال التعديلات أو التصويت مادة مادة على الإتفاقيات و المعاهدات ذات الأهمية الكبيرة للدولة المنصوص عليها في المادة 149 من الدستور و التي يصادق عليها رئيس الجمهورية و تعرض للموافقة الشكلية .

- تعد الأسئلة بنوعيتها وسيلة للكشف عن المخالفات و التجاوزات في الجهاز التنفيذي و الوصول إلى معرفة نفقات الدولة الحقيقية و متابعة تنفيذ القوانين، إلا أن هناك عوامل تمنع من فعالية هذه الآلية - و التي تعد أول وسيلة من حيث الإستعمال- و هي عدم وجود جزاء في حالة عدم الإجابة عنها أو التأخر في الرد عنها و كذلك تقديم إجابات سطحية و تافهة.

- قصر موضوع الإستجواب على قضايا الساعة و محدودية الآثار المترتبة عنه في لجنة التحقيق و التي يمكن انشاءها من غير الإستجواب.

- تهدف لجان التحقيق البرلمانية إلى تفصي الحقائق و إبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية و الإدارية و الإقتصادية في الدولة، إلا أن مباشرة هذه الآلية مقيد بعدة شروط و اجراءات مما يؤدي إلى صعوبة تحريكها ، و أيضا تم حصر آثارها في التقرير مع امكانية عدم نشره.

- استماع اللجان الدائمة لأعضاء الحكومة إجراء إعلامي حول مشاريع القوانين أو مخطط العمل، و لا يرتب أي مسؤولية للحكومة و لا يلزمها في تقديم معلومات لا ترغب في تقديمها.

- الرقابة المالية نوعين، رقابة قبلية تتمثل في المصادقة على قانون المالية و أخرى بعدية تتمثل في مراقبة الإعتمادات المالية في آخر السنة، و ما يحد من قيمة هذه الرقابة هو انفراد الحكومة بإعداد قوانين المالية ، و ضيق الوقت الممنوح للنواب من أجل دراسة المشروع و المحدد ب75 يوما، كذلك امتناعها عن تقديم قانون تسوية الميزانية.

- تعد دسترة حقوق المعارضة البرلمانية قفزة نوعية في مجال الرقابة البرلمانية و التي تمكنها من المشاركة الفعلية في الرقابة على أعمال الحكومة و تساهم في حماية حقوق و حريات

الأفراد بشكل جدي، إلا أن ذلك يبقى نظريا حتى إعطائها الوسائل القانونية لأداء مهمتها الرقابية و التشريعية و الحد من العقوبات التي تواجهها.

- إمكانية ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة عند تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، و في حالة رفض الموافقة عليه يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية ، أما إذا تم رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية فإن المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا.

- كذلك قد تنتج المسؤولية السياسية للحكومة على إثر تقديم بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، الذي يتفرع عنه امكانية ايداع لائحة ملتتمس الرقابة موقعة من قبل 1/7 النواب، و مصادق عليها بأغلبية 2/3 النواب، أو طلب التصويت بالثقة من قبل الوزير الأول و في حالة رفض منح الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة، إلا أنه يمكن لرئيس الجمهورية قبل قبول الإستقالة أن يحل المجلس الشعبي الوطني، و هو الأمر الذي يجعل النواب يتجنبوا رفض الموافقة.

2- النتائج المتعلقة بموضوع الدراسة ككل

- تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية الأمر الذي يمنع هذه الأخيرة من ممارسة رقابة فعالة، سواء من خلال التشريع و احتكار بعض القوانين كالمصادقة على الإتفاقيات و المعاهدات و إعداد قوانين المالية ،أو من خلال الرقابة وامتلاك الأغلبية البرلمانية المساندة، و تدخل الحكومة في جدول أعمال الغرفتين .

- الدور الرقابي الضعيف للغرفة الثانية فلا يمكن لمجلس الأمة طرح المسؤولية السياسية للحكومة و حتى في حالة حل الغرفة الأولى، فنجد معظم الوسائل التي تمكن من طرح المسؤولية تتركز في يد المجلس الشعبي الوطني.

- عدم وجود جزاء ينجم عن مخالفة الحكومة لبعض التزاماتها في مواجهة البرلمان كعدم تقديم بيان السياسة العامة أو عدم الرد على الأسئلة.

- اعتماد آليات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية على الموافقات الشكلية للبرلمان، و خضوع آليات الرقابة الأخرى إلى اجراءات مشددة و دقيقة.

التوصيات:

- تحقيق رقابة برلمانية فعالة على أعمال الحكومة نقتح ما يلي:
- إعادة النظر مرة أخرى في النصوص الدستورية المنظمة للعلاقة بين المؤسستين بما يحقق التوازن بينهما و يضمن الإستقرار.
- تحديد المجالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر أثناء الظروف العادية أو الإستثنائية، مع منح النواب حق ادخال التعديلات عليها، و تحديد مهام رقابة البرلمان أثناء الحالة الإستثنائية.
- تخفيف القيود المفروضة على استخدام الآليات الرقابية، خاصة ما يتعلق بالنصاب للسماح للمعارضة بالمشاركة الفعلية في الرقابة.
- تمكين أعضاء البرلمان من ادخال التعديلات على مشاريع القوانين دون موافقة الحكومة.
- اعتماد آلية السؤال الآني أو الإستعجالي و امكانية تحويل السؤال الكتابي إلى شفوي.
- اشراك لجنة برلمانية متخصصة بإعداد قانون المالية بالتشاور مع الحكومة، وتشكيل هيئة تابعة للبرلمان لمراقبة الإعتمادات المالية خلال السنة المالية و في ختامها.
- تحديد الآثار المترتبة عن آلية الإستجواب و لجان التحقيق كما هو معمول به في التشريعات المقارنة التي تمكن البرلمان من طرح المسؤولية السياسية للحكومة.
- إعادة النظر في سلطة الحل المخولة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 147 من الدستور و وضع قيود جدية عليها، كتقديم قرار الحل متضمن أسباب هذا الحل على المجلس الدستوري للنظر فيها و تقديرها باعتباره هيئة مكلفة بحماية الدستور و السهر على استمرارية المؤسسات الدستورية للدولة .

قائمة المصادر و المراجع

أولا - النصوص القانونية

1- دستور الجزائر لسنة 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 جريدة رسمية عدد 25 صادرة في 2002/04/14 و القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 جريدة رسمية عدد 63 الصادرة في 2008/11/16 و القانون 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 جريدة رسمية عدد 14 الصادرة في 2016/3/7.

2- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.

3- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 22-07-1997، الجريدة الرسمية رقم 53 ، المؤرخة في 13 أوت 1997 .

4- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة في 30 جويلية 2000.

5- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في الجريدة الرسمية رقم 08 مؤرخ في 18/02/1998 معدل و متمم بالنظام الصادر في الجريدة الرسمية عدد 84 المؤرخ في 28 نوفمبر 1999 ومعدل و متمم بالنظام الصادر في الجريدة الرسمية عدد 77 مؤرخ في 17/12/2000 .

6- التعليم رقم 08 بتاريخ 2000/07/12 المتعلقة بالأسئلة الشفوية و الكتابية، المنشورة بمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 211 المؤرخة في 2000/07/17

7- الدستور الفرنسي لسنة 1958 الشامل تعديلاته الى غاية 2008

8- الدستور المغربي لسنة 2011.

ثانيا: - قرارات و آراء المجلس الدستوري

1- قرار رقم 01 المؤرخ في 20 أوت 1989 المتعلق بقانون الانتخابات

2- رأي رقم 99/08 المؤرخ في 21 فبراير 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة للدستور.

ثالثا - المؤلفات (الكتب)

- جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998
- حازم صادق، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني و الرئاسي - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2009
- راجحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، ط1، 2013
- رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية و وسائلها اجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2001
- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، ج3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 2، 2013
- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية و المراقبة، ج4، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، طبعة 2، 2013
- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر 2006
- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة - دار هومة، الجزائر، 2002
- عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، آليات تنظيم السلطة، الجزائر السياسية، المؤسسات و الأنظمة، دراسة مقارنة، دار الهدى ، الجزائر، 2013
- عز الدين بغداددي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2009

- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007
- فوزي أصدیق، الوافي في شرح القانون الدستوري، النظرية العامة للدساتير، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3، 2008
- فوزي أصدیق، الوافي في شرح القانون الدستوري، السلطات الثلاث، ج3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2008
- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009
- محمود أبو السعود حبيب، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الإستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1990
- مراد بقالم، نظام الإزدواج البرلماني و تطبيقاته -دراسة مقارنة- مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2009
- وجدي ثابت غبريال، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية، الإسكندرية، مصر 1988
- وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني و الرئاسي -دراسة مقارنة- منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008

رابعاً: الرسائل و المذكرات الجامعية

✓ رسائل الدكتوراه

- أحمد سلامة أحمد بدر، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة- رسالة دكتوراه، النسر الذهبي للطباعة
- رحومني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري(الجمعيات و الأحزاب نموذجين) أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015
- شتاتحة وفاء أحلام، الأسئلة الشفوية و الكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، السنة 2013

✓ مذكرات الماجستير

- بركات أحمد، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008
- بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري و مؤسسات دستورية، كلية الحقوق، جامعة برج باجي مختار، عنابة، السنة 2007
- رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر و اثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2006
- صدراقي محمد، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، السنة 2014
- بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة لحاج لخضر، باتنة، 2004
- منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 و أثره على النظام السياسي، مذكرة ماجستير، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014
- يجياوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010

✓ مذكرات الماستر

- صالحى مريم، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة ورقلة، السنة 2015
- ندير جبراني، التشريع بأوامر في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص قانون عام (منازعات إدارية) كلية الحقوق، جامعة قالمة، 2016

خامسا: المجلات

- عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية و دورها في الدفاع عن حقوق الإنسان، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، 2002
- اللجنة العلمية لمجلة الفكر البرلماني، البرلمان و استراتيجية الأمن الإقتصادي، النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر، العدد 20، 2008
- نقادي حفيظ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد 10، جانفي 2014

سادسا: مقالات و أيام دراسية

- مقال للنائبين زبار بن راجو سعيد لخضري بعنوان "لا لجان تحقيق و لا مشاريع مقترحة من النواب" جريدة الجزائر الجديدة، تاريخ النشر 25-12-2016
- عبد الرزاق.ب، "أين بيان السياسة العامة للسنوات 2014-2015-2016" الشروق أون لاين الجزائرية، تاريخ النشر 60-02-2017، الإطلاع 13-04-2017
- تعقيب لنزار الشريف النائب السابق بالمجلس الشعبي الوطني في دراسة عمل إقليمية نحو تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، المقام ببيروت بتاريخ 16 و 17 أكتوبر 2009
- خبراء دستوريون "معارضة الرفض و لت و دخلنا عهد المعارضة الإيجابية" جريدة الصوت الآخر، تاريخ النشر 09-12-2016، الإطلاع 16-04-2016
- نجيم مزيان، جديد المعارضة البرلمانية في دستور 2011 ، جريدة ناظور سيتي المغربية، تاريخ الإطلاع 10-04-2017

سابعا: المواقع الإلكترونية

- مجلس الأمة www.majliselouma.dz
- المجلس الشعبي الوطني www.apn.dz
- وزارة العلاقات مع البرلمان www.mrp.gov.dz

الفهرس

الصفحة	العنوان
1	شكر و تقدير
2	إهداء
4	مقدمة
الفصل الأول: الرقابة البرلمانية على أعمال رئيس الجمهورية	
8	المبحث الأول: الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر
8	المطلب الأول: التشريع بأوامر في المسائل العاجلة
8	الفرع الأول: حالات التشريع بأوامر في المسائل العاجلة
9	أولاً: خلال شغور المجلس الشعبي الوطني
9	ثانياً: خلال العطل البرلمانية
10	الفرع الثاني: شروط التشريع بأوامر في المسائل العاجلة
10	أولاً: شرط الإستعجال
11	ثانياً: شرط الزمن
11	ثالثاً: شرط اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء
12	رابعاً: الشرط المتعلق بنطاق الأوامر
13	الفرع الثالث: عرض الأوامر على البرلمان
13	أولاً: موافقة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه
14	ثانياً: رفض البرلمان الأوامر المعروضة عليه
15	ثالثاً: صمت البرلمان رغم عرض الأوامر عليه
16	المطلب الثاني: التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية
16	الفرع الأول: مضمون الحالة الاستثنائية
17	الفرع الثاني: شروط التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية
18	أولاً: وجود خطر داهم
18	ثانياً: أن يكون للخطر الداهم انعكاسات على المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها

19	ثالثاً: استشارة كل من رئيسي مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني و رئيس المجلس الدستوري
19	رابعا: الاستماع للمجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء
19	الفرع الثالث: اجتماع البرلمان وجوبا في الحالة الاستثنائية
22	المطلب الثالث: تقييم الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر
22	الفرع الأول: تقييم الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر في المسائل العاجلة (الحالة العادية)
24	الفرع الثاني: تقييم الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية
26	المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على الاتفاقيات و المعاهدات
26	المطلب الأول: المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية
27	الفرع الأول: طبيعة المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية
28	الفرع الثاني: مركزها في الهرم القانوني
29	المطلب الثاني: الموافقة على الاتفاقيات و المعاهدات
29	الفرع الأول: شروط التصويت على المعاهدات
30	الفرع الثاني: موافقة غرفتي البرلمان
31	المطلب الثالث: تقييم الرقابة البرلمانية على الاتفاقيات و المعاهدات
الفصل الثاني: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة	
34	المبحث الأول: الآليات الرقابية الغير منتجة لمسؤولية الحكومة
34	المطلب الأول: الأسئلة الشفوية و الكتابية
34	الفرع الأول: تعريف الأسئلة و شروط توجيهها
34	أولاً: تعريف السؤال
35	ثانياً: شروط توجيه الأسئلة
35	1: الشروط المتعلقة بالسائل
35	2: الشروط المتعلقة بمن يوجه إليه السؤال
35	3: الشروط المتعلقة بالسؤال ذاته

36	الفرع الثاني: اجراءات طرح الأسئلة
36	أولاً: اجراءات طرح الأسئلة الكتابية
36	ثانياً: اجراءات طرح الأسئلة الشفوية
38	الفرع الثالث: تقييم آلية الأسئلة
39	المطلب الثاني: آلية استجواب الحكومة
40	الفرع الأول: تعريف الاستجواب و شروطه
40	أولاً: تعريف الاستجواب
40	ثانياً: شروط ممارسة الاستجواب
40	1: الشروط الشكلية للاستجواب
41	2: الشروط الموضوعية للاستجواب
41	الفرع الثاني: اجراءات الاستجواب و نتائجه
41	أولاً: اجراءات الاستجواب
41	1: اجراءات ما قبل المناقشة
42	2: اجراءات مناقشة الاستجواب
42	ثانياً: نتائج الاستجواب
43	الفرع الثالث: تقييم آلية الاستجواب
44	المطلب الثالث: لجان التحقيق البرلمانية
44	الفرع الأول: تعريف التحقيق لبرلماني و شروط مباشرته
44	أولاً: تعريف لجان التحقيق البرلماني
44	ثانياً: شروط إنشاء لجان التحقيق البرلمانية
46	الفرع الثاني: اجراءات التحقيق البرلماني و نتائجه
46	أولاً: اجراءات التحقيق البرلماني
47	ثانياً: نتائج التحقيق البرلماني
48	الفرع الثالث: تقييم لجان التحقيق البرلمانية
50	المطلب الرابع: الاستماع لأعضاء الحكومة
50	الفرع الأول: تعريف الاستماع و شروط مباشرته

50	أولاً: تعريف الاستماع
50	ثانياً: شروط مباشرة الاستماع
51	الفرع الثاني: اجراءات الاستماع لأعضاء الحكومة و تقييمه
51	أولاً: اجراءات الاستماع
51	ثانياً: تقييم آلية الاستماع لأعضاء الحكومة
51	المطلب الخامس: الرقابة المالية
52	الفرع الأول: الاجراءات المتعلقة بدراسة قانون المالية و المصادقة عليه
52	ولاً: دراسة مشروع قانون المالية أمام اللجنة المختصة
53	ثانياً: مصادقة غرفتي البرلمان على قانون المالية
53	الفرع الثاني: مراقبة الاعتمادات المالية للسنة الجارية
54	الفرع الثالث: تقييم الرقابة البرلمانية على قوانين المالية
55	المطلب السادس: رقابة المعارضة البرلمانية لعمل الحكومة
56	الفرع الأول: إقرار حق المعارضة في المشاركة في النشاط البرلماني
57	الفرع الثاني: تقييم رقابة المعارضة البرلمانية
59	المبحث الثاني: الآليات المنتجة لمسؤولية الحكومة
59	المطلب الأول: عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان
59	الفرع الأول: إجراءات عرض مخطط عمل الحكومة و مناقشته
60	أولاً: عرض مخطط عمل الحكومة
60	ثانياً: مناقشة مخطط عمل الحكومة
61	الفرع الثاني: التصويت على مخطط عمل الحكومة و الآثار المترتبة عنه
61	أولاً: التصويت على مخطط عمل الحكومة
62	ثانياً: الآثار المترتبة على التصويت على مخطط عمل الحكومة
62	1- الموافقة على مخطط عمل الحكومة
63	2- عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة

64	الفرع الثالث: تقييم آلية عرض مخطط عمل الحكومة
65	المطلب الثاني: بيان السياسة العامة
65	الفرع الأول: اللائحة
66	أولاً: شروط اقتراح اللوائح
66	ثانياً: اجراءات اقتراح اللوائح والتصويت عليها
67	ثالثاً: قيمة اللائحة المصادق عليها
67	الفرع الثاني: ملتمس الرقابة
67	أولاً: شروط قبول لائحة ملتمس الرقابة
68	ثانياً: اجراءات تقديم ملتمس الرقابة ومناقشته
68	ثالثاً: نتائج التصويت على ملتمس الرقابة
69	رابعاً: فعالية لائحة ملتمس الرقابة
70	الفرع الثالث: التصويت بالثقة
70	أولاً: شروط التصويت بالثقة
70	ثانياً: اجراءات التصويت بالثقة
71	ثالثاً: نتائج التصويت بالثقة
71	رابعاً: فعالية التصويت بالثقة
73	الخاتمة
78	قائمة المصادر والمراجع
84	فهرس الموضوعات