وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة يحي فارس بالمدية

كلـــية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة نهاية الدراسة للحصول على شهادة الماستر
تخصص: الدولة والمؤسسات

بعنوان :

تعزيز الدور التشريعي والرقابي للبرلمان وفقا للتعديل الدستوري 2016

من تقديم الطالبتين :

-زاوي إيمان هاجر

-بولنوار أمال

تحت إشراف الأستاذ الدكتور:

-شيخ عبد الصديق

أمام الجنة المشكلة من :

- عبد القادر سي موسى..... أستاذ محاضر ..... جامعة المدية .....رئيسا
- شيخ عبد الصديق ..... أستاذ محاضر..... جامعة المدية .....مشرفا ومقررا
- السعيد دالي .....أستاذ محاضر..... جامعة المدية.....عضوا مناقشا

السنة الجامعية : 2019/2018

شكر وعرفان

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك.... ولا يطيب النهار إلا بطاعتك...

ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك...ولا تطيب الآخرة... إلا بعفوك...

ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك....

لا يسعنا في هذا المقام إلا أن أتقدم بوافر الشكر والامتنان إلى الأستاذ الدكتور الفاضل "شيخ عبد الصديق" الذي قام بالإشراف على هذه المذكرة وعلى كل ما قدمه لنا من ملاحظات ونصائح و توجيهات قيمة لولاها ما خرجت هذه الدراسة المتواضعة.

كما نتوجه بجزيل الشكر وعظيم العرفان للأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بالمشاركة في مناقشة هذه المذكرة المتواضعة.

وأخيراً أتقدم بعظيم الشكر والتقدير لكل من ساهم وقدم لنا المساعدة والمشورة لإتمام هذه المذكرة خاصة الأستاذ الدكتور" لعروسي حليم" فجزاه الله عنا كل خير وله منا كل الاحترام والتقدير.

الإهداء

إلى من جرع الكأس فارغاً ليسقيني قطرة حب....إلى من كلّت أنامله ليقدم لي لحظة سعادة...إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق...إلى أعز ما أملك في الوجود...إلى من كفاني عزاً أن يكون لي أباً وكفاني فخراً أن أكون له بنتاً...إلى الذي لا تفيه كلمات الشكر و العرفان بالجميل...إلى كل من في الوجود بعد الله ورسوله...إلى القلب الكبير...."أبي الحبيب"

إلى ملاكي في الحياة...إلى معنى الحب والحنان والتفاني...إلى بسمة الحياة وسر الوجود...إلى من كان دعاءها سر نجاحي وحنانها بلسم...إلى من أعطتني من دمها وروحها وعمرها حباً وتصميماً ودفعاً لغد أجمل...إلى الغالية التي لا أرى الأمل إلا من عينيها إلى أغلى الحبايب...."أمي الحبيبة"

إلى زوجي الذي عاش معي مسيرة هذا العمل بكل صبر وتشجيع فله مني كل الشكر والعرفان.

إلى قرة عيني وحبيب قلبي صغيري "مازن"

إلى من بهم أكبر وعليهم أعتمد...إلى شمعة متقدة تنير ظلمة حياتي....إلى من بوجودهم أكتسب قوة ومحبة لا حدود لها...إلى من عرفت معهم معنى الحياة..."إخوتي وأخواتي"

إلى من حبهم يجري في عروقي ويلهج بذكراهم فؤادي...إلى... "أهلي وأقاربي"

إلى من كانوا ملاذي وملجئي...إلى من تذوقت معهم أجمل اللحظات...إلى من آنسوني في دراستي....صديقاتي.

إلى كل من وسعتهم ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي.

إيمان هاجر

الإهداء

إلى من كلله الله بالهبة والوقار...إلى من علمني العطاء بدون انتظار...إلى من أحمل اسمه بكل افتخار...أرجو من الله أن يمد في عمره ليرى ثمار اقترب قطفها بعد طول انتظار...وستبقى كلماته نجوماً أهتدي بها اليوم وغداً و إلى الأبد..."أبي الحبيب"

إلى عنوان الكفاح والنضال، إلى رمز الصبر والعطاء والحنان...إلى من كان دعائها سر نجاحي...إلى من أرضعتني الحب والحنان.... إلى أمي الحبيبة حفظها الله وقدرني على طاعتها.

إلى رفيق دربي زوجي...وقرة عيوني أولادي..."قطر الندى رقية" و" محمد عبد المنعم".

إلى القلوب الطاهرة الرقيقة والنفوس البريئة....إلى رياحين حياتي.... "أختي وأخواي العزيزين"...

إلى كل من علمني حرفا وأرشدني نصحاً وقدم لي عوناً كنت له ممتنة.

إلى من جمعتني بهم مقاعد الجامعة فأصبحوا أغلى الناس على قلبي.....صديقاتي

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي.

أمال

مقدمة

مقدمة:

تزامن تطور البرلمانات المعاصرة مع تاريخ البرلمانات الأوربية لاسيما البريطانية والفرنسية منها، حيث تعود نشأة البرلمان إلى كفاح الشعوب وخاصة الأوربية منها والتي نجحت في القضاء على استبداد الملوك والحكام والتقييد من سلطاتهم وبهذا توسعت الظاهرة البرلمانية في دول العالم خاصة مع موجة التحرر التي ظهرت من خلالها دول حديثة اعتمدت في تأسيسها على ضرورة وجود برلمان منتخب شعبياً وفق أطر دستورية وقانونية تساعده على أداء وظائفه وعليه فالخصوصية التي يتميز بها البرلمان تجعله مؤسسة محورية في المنظومة المؤسساتية في الدولة الحديثة نظراً لطبيعة الوظائف التي يؤديها، حيث يلعب دوراً مركزياً في إدارة الدولة من خلال تكريس الديمقراطية التي تسمح للمواطن بالمشاركة في الشأن العام من خلال النواب الذين يضطلعون بممارسة وظائف التشريع والرقابة حيث أنه يُقر التشريعات في الدولة ويُراقب الحكومة لإضفاء المشروعية على أنشطتها وأعمالها.

ولذلك فإن أي تفعيل لدوره يُعتبر مدخلا أساسياً لتكريس قوة الدولة وهيبتها على الصعيدين الداخلي والخارجي.

تقوم الوظائف الأساسية في الدولة على أساس مبدأ مهم يعد آلية من آليات خضوع الدولة للقانون وهو الفصل بين السلطات الذي ارتبط بالفقيه مونتسكيو الذي نادى بضرورة تنظيم العلاقة بين السلطات في الدولة لمنع استبداد سلطة على أخرى، هذا الفصل يكون إما فصلاً مطلقاً فيما بينها مكرسة الاستقلالية والمساواة في ظل ما يسمى بالنظام الرئاسي، وإما فصلاً مرناً تجسيداً لفكرة التوازن و التعاون وهو النظام البرلماني، حيث تختلف فكرة تطبيق هذا المبدأ باختلاف النظام السياسي في الدولة كما أن الجزائر على غرار باقي الدول قد تبنّت هذا المبدأ وطبقته حيث نص عليه التعديل الدستوري الأخير 2016 في الفقرة 13من ديباجته وكذا في المادة 15 منه.

كذلك نجد أن المؤسس الدستوري نص صراحة في أول دساتيره 1963على وجود هيئة منتخبة تمثل إرادة الشعب والتصويت على القوانين وتراقب الحكومة أطلق عليه تسمية المجلس الوطني وهو ما كرسه دستور1976 كذلك حيث يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يدعى المجلس الشعبي الوطني ليأتي دستور 1989 ليؤكد ذلك مع تغيير مصطلح الوظيفة بمصطلح السلطة و أمام الأزمة السياسيةوالأمنية التي عاشتها البلاد بعد توقيف المسار الانتخابي وما تلاها من أحداث جاء دستور 1996 الذي أحدث نقلة نوعية بتبنيه لمبدأ الثنائية البرلمانية، فإلى جانب الغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني تم استحداث غرفة ثانية هي مجلس الأمة وهو ما يدل على المكانة الهامة التي يحتلها البرلمان في النظام السياسي والدستوري في الجزائر.

لكن رغم الإصلاحات الهامة التي جاء بها دستور 1996 إلا أنه لم يصل إلى درجة عالية من النضج تمكنه من ممارسة سلطته كاملة في مجال التشريع و الرقابة.

وبموجب التعديل الدستوري 2016 تم إحداث تغييرات هامة من شأنها الارتقاء بوظيفتي البرلمان التشريعية والرقابية.

كما تعتمد نقطة البدء في الإصلاح السياسي لأية دولة على تفعيل الدور الرقابي للبرلمان فبقدر جدية هذا الدور و احترامه والاستجابة له بقدر التطور الديمقراطي حيث لا يتصور وجود نظام ديمقراطي دون رقابة برلمانية واعية ومستنيرةفالرقابة الفاعلة هي الأداة التي تؤكد ثقل سلطة البرلمان في النظام الدستوري لأية دولة.

وعليه فإن موضوع الدراسة يتعلق بدور البرلمان الذي هو أساساً تمثيل الشعب والحفاظ على مصالحه المتغيرة مقارنة مع حجم الأعباء و التغيرات السياسية الحاصلة في الدولة ، كل هذه التغيرات التي طرأت على بنية وهياكل الدولة جعلت موضوع الدور التشريعي والرقابي للبرلمان في ظل هذه التطورات موضوع الساعة من خلال تسليط الضوء على أداء هذه المؤسسة وفقا للتعديل الدستوري 2016 وذلك من خلال تبيان أهم التغييرات والمستجدات التي طرأت على دور البرلمان وكذا توضيح مواطن الضعف والقصور في دوره بسبب الهيمنة المستمرة للسلطة التنفيذية وذلك بغية إيجاد آليات حقيقية لرفع مكانة البرلمان في النظام الدستوري الجزائري وإعادة الاعتبار للبرلمان ووضع بدائل لتطوير المجال التشريعي والرقابي وفق متطلبات الشعب وتطلعاته الراهنة لهذا فنحن بحاجة إلى نصوص جديدة تمنح البرلمان المكانة التي يستحقها باعتباره إحدى السلطات الثلاث في الدولة.

أما عن الأسباب الذاتية لاختيار الموضوع فهو التخصص والرغبة في تناول موضوع في القانون الدستوري.

وتهدف هذه الدراسة إلى بيان أهم التطورات التي طرأت على دور البرلمان في التعديل الدستوري 2016 مع ابراز متطلبات تدعيم البرلمان كهيئة دستورية منتخبة معبرة عن الإرادة الشعبية لها وزن في تقييم الحاضر ورسم معالم المستقبل خاصة أنها القائمة على سن القواعد القانونية الشيء الذي يفرض موازنة حتمية بين إرادة الشعب و الغاية من وجود النص التشريعي مع تحليل واقع الممارسة البرلمانية بوظيفتيها التشريعية والرقابية وتحديد موقع البرلمان حتى يتسنى تحديد الطبيعة القانونية للنظام السياسي والتوقف على مدى أهمية العملية التشريعية وكذا الرقابية تحقيقاًلدولة الحق والقانون.

وعلى ضوءما تقدم نطرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى ساهم المؤسس الدستوريفي تفعيل وظائف البرلمان في مجال التشريع والرقابةفي ظل التعديل الدستوري2016؟

ويندرج تحت هذه الإشكالية التساؤلات التالية:

- هل التعديل الدستوري الأخير يعزز من مكانة مجلس الأمة في التشريع؟
- إلى أي مدى وفق هذا التعديل في تكريس سيادة البرلمان في مجال الرقابة؟

وعليه اعتمدنا في دراستنا على منهجين أساسيين يتماشيان وطبيعة الموضوع حيث اتبعنا المنهج الوصفي بوصف دور البرلمان في عملية التشريع والرقابة، بالإضافة إلى الاستعانة بالمنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لدور البرلمانمن أجل الوصول لهدف الدراسة

وتقييم وظيفتي البرلمان على ضوء التعديل الدستوري 2016.

وقد واجهتنا صعوبات في إعداد بحثنا تتعلق بنقص المراجع التي تناولت موضوع الدراسة بالرغم من الكم الهائل من المراجع في القانون الدستوري.

وبناءً على ما سبق قسمنا موضوع بحثنا إلى فصلين :

تناولنا في الفصل الأول: المعنون بالاختصاص التشريعي في ظل التعديل الدستوري 2016 وذلك من خلال التطرق في المبحث الأول إلى تطور دور البرلمان في المجال التشريعي ،أما المبحث الثاني فخصصلعلاقة السلطة التنفيذية بالدور التشريعي للبرلمان.

أما في الفصل الثاني: الذي جاء تحت عنوان الاختصاص الرقابي للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية

وذلكبالتطرق في المبحث الأول إلى تطور الدور الرقابي للبرلمان على أعمال الحكومة، أما المبحث الثاني فتطرقنا إلى الرقابة البرلمانية على الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية.

الفصل الأول:

الاختصاص التشريعي في ظل

التعديل الدستوري2016

تمثل الوظيفة التشريعية الوظيفة الأساسية والأصيلة للبرلمان من منطلق أن هذا الأخير يمثل سيادة الشعب ولهذا وجب على البرلمان أن يحتفظ بكل سلطاته أثناء إعداد القانون والتصويت عليه،حيث يمكن تقسيم اختصاصات البرلمان إلى ثلاث أنواع الاختصاص التشريعي والاختصاص الرقابي واختصاصات أخرى في المجال الدبلوماسي والاستشاري.

يعتبر دستور1996 أول الدساتير الجزائرية الذي كرس الثنائية البرلمانية في الجزائر لأول مرة بوجود غرفتين تشكلان البرلمان،الغرفة الأولى تسمى المجلس الشعبي الوطني والغرفة الثانية تسمى مجلس الأمة ،حيث وسع كذلك من مجالات القانون العادي وأضاف طائفة جديدة وهي القوانين العضوية مع استعادة السلطة التشريعية لحقها في المبادرة باقتراح تعديل الدستور فأصبحت شريكة لرئيس الجمهورية في ممارسة هذا الحق إلا أنه ورغم الإصلاحات التي جاء بها هذا الأخير والتي مست السلطة التشريعية إلا أنها لم تقضِ على تفوق وهيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان.

إن القول بالاختصاص الأصيل للبرلمان بسن التشريع لا يعني إطلاقا احتكاره للتشريع بل تشاركه وتنافسه في ذلك السلطة التنفيذية، مما أدى إلى تراجع مكانة البرلمان الأمر الذي دفع بالمؤسس الدستوري من خلال التعديل الأخير لسنة 2016 إلى العمل على ترقية وتفعيل دور المؤسسة التشريعية من خلال استحداث والتوسيع دوره في المجال التشريعي وكذا تدعيمه لدور المعارضة البرلمانية في مجال التشريع.

من خلال هذا الفصل سنحاول أن نبيّن تطور الدور التشريعي للبرلمان من خلال تسليط الضوء على سلطة التشريع باعتباره وظيفة أساسية للبرلمان وأهم المتغيرات والمستجدات التي طرأت عليها في التعديل الدستوري 2016.

وكذا علاقة السلطة التنفيذية بالوظيفة التشريعية وعليه خصصنا المبحث الأول لتطور دور البرلمان في المجال التشريعي والمبحث الثاني يتضمن استمرار تقييد سلطة البرلمان في عملية التشريع.

المبحث الأول: تطور دور البرلمان في المجال التشريعي

إن أهم التغيرات التي طرأت على السلطة التشريعية في التعديل الدستوري الأخير2016 هي في اختصاصاتها،حيث يمارس البرلمان مهمتين أساسيتين متمثلتين في مهمة التشريع ومهمة الرقابة.

لقد نظم التعديل الدستوري2016 السلطة التشريعية في الباب الثاني من الفصل الثاني من المواد112 إلى 155 فتوزعت السلطة التشريعية في حوالي 43 مادة و ذلك بزيادة 4 مواد بالمقارنة مع دستور 1996 الذيتوزعتفيه على 39 مادة.

من التحديثات التي جاء بها هذا التعديل الدستوري2016 تعزيزمكانة مجلس الأمة وكذا تفعيل من دور المعارضة البرلمانية في مجال التشريع .

وعليه ستنحصر دراستنا في هذا المبحث على النشاط التشريعي من خلال ترقية مكانة البرلمان في مجال سن القوانين في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني استمرار تقييد سلطة البرلمانفي عملية التشريع.

المطلب الأول:ترقية مكانة البرلمان في مجال سن القوانين

وفقا للمادة 112 من التعديل الدستوري 2016 فإنه يمارس السلطة التشريعية برلمان متكون من غرفتين،من خلال هذه المادة يُفهم أن المؤسس الدستوري استبقى على الثنائية البرلمانية المستحدثة في دستور1996 بموجب المادة 98 منه[1]، كما أعاد التعديل الدستوري لسنة 2016 الاعتبار لمجلس الأمة [(2)] وهذا في الفرع الأول.

أما في الفرع الثاني سنحدد دور اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف بين الغرفتين، وفي الفرع الثالث تكريس دور المعارضة البرلمانية في عملية التشريع.

الفرع الأول: تفعيل دور مجلس الأمة

اِستُحدثَ مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري بموجب دستور 1996 ، حيث تميزت هذه الثنائية البرلمانية بأنها محدودة وغير كاملة وهذا ما يتجلى في انعدام التوازن بين المجلسين لا من

(1) الدستور الجزائري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 96-438 والمنشور في الجريدة الرسمية، عدد 76، بتاريخ 1996/12/8، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19/08 والمنشورفي الجريدة الرسمية، عدد 63، بتاريخ 2008/11/16.

(2)- ميلودي رشيد، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 2016، مذكرة ماستر، جامعة يحي فارس المدية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،2017-2018 ، ص18.

حيث التشكيلة ولا من حيث الاختصاصات مع هيمنة واضحة للمجلس الشعبي الوطني مما يحول دون تحقيق المزايا الكاملة للثنائية البرلمانية.[1]

لذلك حاول المؤسس الدستوري بمناسبة التعديل الدستوري 2016 تفعيل دور مجلس الأمة من خلال إدخال تعديلات تتعلق بإعطائه بعض الاختصاصات منها الحق في المبادرة بالتشريع ،كماسمح هذا التعديل بإعادة التوازن بين الغرفتين وذلك من خلال إلغاء نصاب التصويت المرتفع على مستوى مجلس الأمة، ومنحأعضاء مجلس الأمة حق إخطار المجلس الدستوري.[2]

أولا: اقتراح القوانين

بدايةً ينبغي الإشارة إلى تكريس المؤسس الدستوري بموجب المادة 135 من التعديلالدستوري 2016 لنظام الدورة البرلمانية الواحدة مدتها 10 أشهر بدلاً من نظام الدورتين الربيعية والخريفية المعمول بها في دستور1996 وذلك تأكيداً على دوام واستمرارية أشغال البرلمان وعدم انقطاع نشاطاته وضمان تواصلها للاضطلاع بمهامه التشريعية .[(3)]

يعد سن القوانين عملية طويلة ومعقدة سواء من حيث الإجراءات أو المراحل التي تمر بها فهي تبدأ من المبادرة التي قد تكون من السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية ثم تعرض للدراسة والمناقشة فالموافقة عليها.

لقد كانت المبادرة في دستور 1996 حِكراً على الوزير الأول من خلال مشروع قانون،ونواب المجلس الشعبي الوطني من خلال اقتراح قانون،غير أن التعديل الدستوري2016 وسّع حق المبادرة بحيث منح مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع إلى جانب نواب المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول و ذلك بموجب المادة 1/136 التي تنص:" لكل من الوزير الأول و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين"

يُفهم من نص هذه المادة أنه أصبح لمجلس الأمة دور في اقتراح القوانين على عكس ما كان عليه في الدستور السابق الذي كان يحصر حق المبادرة بالقوانين في الوزير الأول والنواب فقط.

لكن يشترط أن يُقدم المقترح من طرف 20 عضواً في مجلس الأمة،كما أن هذا الحق مقتصر على مجالات محددة وهي : مجالات التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

(1) ميلودي رشيد ، المرجع السابق، ص 18.
(2) المرجع نفسه، نفس الصفحة.
(3)صوادقية هاني،مكانة مجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري2016، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية العدد 13،ص 229.

إذ جاء في نص المادة 2/136 من التعديل الدستوري:" تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون 20 نائباً أو 20 عضواً في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه".

وتتجلى تلك المسائل في المادة 1/137من التعديل الدستوري التي تنص:"تودع مشاريع القوانينالمتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة "

كماتُعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة طبقا للمادة 3/136 من التعديل الدستوري.

وباستثناء المجالات المنصوص عليها في المادة 1/137 من التعديل الدستوري 2016 فإن مجلس الأمة يقتصر دوره على مناقشة النص المحال عليه من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني الموافق عليه فقد جاء في نص المادة 138 من التعديل الدستوري2016 :"مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه" .[1]

تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه.

كما تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى و تصادق عليه.[2]

(1) صوادقية هاني، المرجع السابق،المواد137،138.

(2) بن عيسى نصيرة، دور مجلس الأمة في تعزيز المركز القانوني للجماعات المحلية على ضوء التعديل الدستوري 2016، المجلة النقدية،كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، بدون عدد، بدون سنة،ص283.

ثانيا: دراسة النص التشريعي

نميز هنا بين حالتين: ففي الحالة العامة بالنسبة للمشاريع أو الاقتراحات التي تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أولاً فإن هذا الأخير يُرسلها إلى مجلس الأمة في غضون 10 أيام على الأكثر مع إشعار الوزير الأول بهذا الإرسال مرفقاً بنسخة من ذات النص، ثم يحيل رئيس مجلس الأمة النص إلى اللجنة المختصة لدراسته وإعداد تقرير عنه مرفقاً بالمستندات و الوثائق المتعلقة به، يوزع على أعضاء المجلس خلال 72 ساعة على الأقل قبل انعقاد الجلسة العامة المتعلقة بالتقرير[1] ويمكن للأعضاء تقديم ملاحظاتهم كتابياً في أجل 3 أيام لدى مجلس الأمة الذي يراجعه شكلاً قبل إحالته على اللجنة المختصة التي يمكن لها إذا اقتضى الأمر أن تسمع إلى أصحاب الملاحظات المكتوبة وبناءً على هذه الأخيرة وعلى استنتاجاتها يمكنها تقديم توصيات معللة في تقريرها التكميلي.[2]

أما في الحالة الثانية والمتمثلة في المشاريع المنصوص عليها في المادة 137 السابقة الذكر والاقتراحات المقدمة من مجلس الأمة فإن بداية النص ستكون من مكتب مجلس الأمة الذي يمكنه أن يقدم اقتراحات التعديل مع مروره بنفس الإجراءات ليصل إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني وفي كلتا الحالتين تصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى حسب المادة 39 من القانون العضوي 12/16 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.[3]

ثالثاً: إجراءات التصويت

بموجب القانون العضوي 12/16 السالف الذكر نجد إجراءات تصويت مختلفة تماماً عن الإجراءات التي كان ينص عليها القانون العضوي 02/99، حيث يتبين من خلال أحكام هذا القانون أن المشرع قد منح مجلس الأمة الأولوية في المناقشة والتصويت على مشاريع واقتراحات القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي،والتهيئة الإقليمية وتقسيم الإقليم.(4)

(1)داودي عائشة، الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية(دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراة، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018/2017، ص106-107.

(2) أنظر المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الجريدة الرسمية عدد 49، الصادرة في 22 أوت 2017

(3) القانون العضوي رقم12/16 المؤرخ في 25أوت 2016،المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية،عدد50،الصادرة في 25أوت2016،المادة39،20.

(4) بن عيسى نصيرة، المرجع السابق،ص283.

في حين قيّد من صلاحية المجلس الشعبي الوطني من التشريع في المجالات المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور بحيث أصبح المجلسالشعبي الوطني يصادق عليها مصادقة مشروطة.[1]

ووفقا للمادة 20 من القانون العضوي 12/16 فإنه يتم إيداع كل مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و التهيئة الإقليمية والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة بعد أن كانت كل مشاريع القوانين تودع بدون استثناء لدى مكتب المجلسالشعبيالوطني.

يَشرع أعضاء مجلس الأمة في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين حسب إجراءات التصويت مع المناقشة العامة أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة أو دون مناقشة، حيث أصبح مجلس الأمة يصادق على مشاريع القوانين العادية بأغلبية أعضاءه الحاضرين والأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

يحيل رئيس مجلس الأمة مشروع أو اقتراح القانون المصوت عليه من طرف أعضاء مجلسه إلى المجلس الشعبي الوطني لمناقشته والتصويت عليه.

تباشر المناقشة في المجلس الشعبي الوطني وبنفس الطريقة التي تتم فيها على مستوى مجلس الأمة مع بعض الاستثناءات .

تتمثل هذه الاستثناءات في قيام المجلس الشعبيالوطني بالتصويت على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة لمشروع أو اقتراح القانون ، كما يقتصر التصويت على مستوى المجلس الشعبيالوطني فقط في الموافقة على مشروع القانون دون إمكانيةتعديله وفقاً للمادة 2/28 من القانون العضوي 12/16.

تنص المادة 31 من القانون العضوي 12/16:"يقرر مكتب كل غرفة نمط التصويت طبقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون، وفي نظامها الداخلي."

1-التصويت مع المناقشة العامة:

يعتبر التصويت مع المناقشة الإجراء العادي لدراسة مشاريع و اقتراحات القوانين حيث نصت عليه المادة 32 من القانون العضوي 12/16 حيث هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع القوانين ويجري في مرحلتين متتاليتين هما: المناقشة العامة و المناقشة مادة مادة.[2]

(1) بن عيسى نصيرة، المرجع السابق،ص 284.
(2)مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسيةعلى ضوء التعديل الدستوري 2016(6مارس2016)والنصوص الصادرة تبعا لذلك،،دار بلقيس للنشر،دار البيضاء، الجزائر،طبعة 2017، ص356.

كذلك نصت المادة 33 من القانون العضوي السالف الذكر على أنه يشرع في مناقشة مشروع القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.[1]

أما بالنسبة لمناقشة اقتراح القانون فيتم بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

وتنصب التدخلات أثناء المناقشة على كامل النص، ويتناول الكلمة بناء على طلبه كل من ممثل الحكومة و رئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوب أصحاب اقتراح القانون، كذلك يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة إثر المناقشات إما التصويت على النص بكامله و إما التصويت عليه مادة أو تأجيله، و تبت فيه الغرفة المعنية بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة و اللجنة المختصة بالموضوع.[2]

كمايمكن لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أومندوب أصحاب اقتراح القانون أن يقدم تعديلا شفوياً خلال المناقشة مادة مادة، وإذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم على هذا النحو يؤثر في فحوى النص، يقرر رئيس الجلسة توقيف الجلسة لتمكين اللجنة من المداولة في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل.

يكون توقيف الجلسة وجوبا بناء على طلب ممثل الحكومة أومكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون وهذا وفقا للمادة 34 من القانون العضوي 12/16.

وطبقاً للمادة 35 من القانون العضوي 12/16 فإنه يتدخل خلال المناقشة مادة مادة وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها مندوب أصحاب كل تعديل وعند الاقتضاء مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة وبعد هذه التدخلات يعرض للتصويت: تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون، أوتعديل اللجنة المختصة في حالة انعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما، تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الترتيب الذي يحدده رئيس كل غرفة حسب الحالة ، وفي حالة انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضه، مادة أو مواد مشروع أو اقتراح القانون في حالة انعدام تعديلات النواب

(1) القانون العضوي رقم 12/16، السابق الذكر، المواد من 32إلى 35.
(2) بن بداش بلال، سباع شرف الدين، تفعيل وظائف البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة2016،مذكرة ماستر، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق بودواو،2017/2016،ص56-57.

أوأعضاء مجلس الأمة أو في حالة رفضها المتتالي،[1] و بعد التصويت على آخر مادة يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت.

2/ التصويت مع المناقشة المحدودة

هو إجراء استثنائي أي اللجوء إليه يتم في حالات محدودة ويعني أن المناقشة تقتصر على أشخاص معينين.[2]

نصت عليه المادة 36 من القانون العضوي 12/16 حيث يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني أومكتب مجلس الأمة حسب الحالة التصويت مع المناقشة المحدودة بناءً علىطلب ممثل الحكومةأو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، كما لا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة.

وخلال المناقشة مادة مادة، لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوبو أصحاب التعديلات.[3]

3/ التصويت بدون مناقشة

يتمثل هذا الإجراء في عرض النص بكامله للتصويت والمصادقة بدون مناقشة بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة.[4]

يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليهاوفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من التعديل الدستوري ،وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل.

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة وهذا طبقا للمادة 37 من القانون العضوي 12/16.[5]

ومما تقدم كان يقتصر الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة قبل التعديل على الموافقة على النصوص المصوّت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني أو رفضها، أما خلال التعديل الأخير2016نلاحظ أن

(1) مولود ديدان، المرجع السابق ،ص356-357.
(2) عليلي إلهام، الدور التشريعي للبرلمان الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر،جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2017/2016، ص 37.
(3) مولود ديدان، المرجع السابق، ص357.
(4) عليلي إلهام ، المرجع السابق، 38.
(5)مولود ديدان،المرجع السابق، ص357-358

المؤسس الدستوري قد منح حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي والتهيئة الإقليمية والتقسيم الإقليمي مما جعل اختصاصه حصري في هذه المجالات.[1]

يعتبر مجلس الأمة هيئة مؤهلة لدراسة ومناقشة مثل هذه المشاريع لأنه أدرى بالأوضاع المحلية المختلفة التي يمكن أن تتعلق إما باحتياجات المواطنين أو باحتياجات السلطات المحلية في إدارة وتسيير الشؤون المحلية حيث أن حصر سلطة مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين في المواضيع السالفة الذكريؤكد أكثر على وظيفة المجلس في تمثيل الهيئات المحلية وبالرغم من أن المادة 2/118 من التعديل الدستوري2016 لم تنص سوى على طريقة انتخاب أعضاء مجلس الأمة دون تحديد وظيفته التمثيلية إلا أن المادة 137السابقة الذكر توحي ضمنياً بتمتع مجلس الأمة بصلاحية تمثيل الهيئات المحلية.

كما يتجلى تأكيد المؤسس على الوظيفة التمثيليةلمجلس الأمة في قيامه بالتخفيف من هيمنة الثلث الرئاسي على العملية التشريعية وذلكبتغيير نصاب مجلس الأمة في التصويت على القوانين.[2]

الفرع الثاني: دور اللجنة المتساوية الأعضاء

لما كانت السلطة التشريعية مكونة من مجلسين فإن إمكانية الخلاف بينهما تظل قائمة وذلك لجملة من الاعتبارات التي تبرز خصوصية كل منهما لذلك عمد المؤسس الدستوري إلى تدعيم آلية اللجنة المتساوية الأعضاء بآلية الكلمة الأخيرة والتي نص عليها في المادة 137 من التعديل الدستوري2016.

إن هاتين الآليتين لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان تتطلب منا دراسة شروط تحريك هذه الآلية و كذا عملها.

أولاً: شروط تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء

إن اعتماد المؤسس الدستوري على اللجنة المتساوية الأعضاء يوحي بأنه يُعوِل في حل الخلاف على آلية برلمانية بحتة إلا أننا إذا نظرنا إلى عملية تحريكها والتي أسندت إلى الحكومة يظهر لنا مدى تعاظم دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي وفي المقابل تقلص دور البرلمان.

وعليه فإن اللجنة المتساوية الأعضاء هي لجنة مختلطة تتكون من أعضاء غرفتي البرلمان بالتساوي.[3]

(1) بن عيسى نصيرة،المرجع السابق،ص 281.
(2)المرجع نفسه ،ص282،278.
(3)عليلي إلهام، المرجع السابق، ص 40.

أوهي هيئة تنبثق عن البرلمان مؤلفة توافقاً ومناصفة بين الغرفتين، حيث تختص بدراسة وفحص القوانين وإعداد تقارير وتوصيات بشأنها للمجلسين وتلعب دور في إجراء المناقشات التفصيلية التي تخص البرلمان[1].

تحدد المادة 89 من القانون العضوي 12/16 عددهم بـ 10 أعضاء من كل غرفة ، أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فيحدد كيفية تعيين ممثليه في اللجنة متساوية الأعضاء في المادة 65 منه.

وبالمقابل فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة أيضاً حدد طريقة تعيين ممثليه في المادة87.[2]

لقد أعطى التعديل الدستوري حق استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للحكومة فقط أي الوزير الأول ولم يشرك رئيسي الغرفتين في استدعائهما.

وحجة هذا الاستدعاء أن الوزير الأول يعد جهة محايدة يتطلبها حل الخلاف دون الانحياز لأي من الغرفتين.كما أن الوزارة الأولى حريصة على استصدارالقوانين في أقرب الآجال وذلك بغية تنفيذ برنامجها لذلك تم منحها سلطة المبادرة بحل الخلاف.(3)

غيرأن حصر عملية الاستدعاء في الوزير الأول يزيد من تدخل الحكومة في المجال التشريعي الذي هو أصلاً من اختصاص البرلمان.

و بذلك فإن المؤسس الدستوري من خلال نص المادة 6/138 من تعديل 2016 قد فصل نهائياً في مدى إلزامية استدعاء اللجنة المتساوية وأخرجها من نطاق السلطة التقديرية ،وهذا عن طريق إلزام الوزير الأول باستدعائها خلال 15يوماً من وقوع الخلاف أي من يوم تحفظ مجلس الأمة وعدم مصادقته على مادة

أو مجموعة من المواد أو النص المقدم برمته والتي صادق عليها المجلس الشعبيالوطني أولاً أو تلك التي تحفظ عليها المجلس الشعبي الوطني و لم يصادق عليها بعد أن كان قد صادق عليها مجلس الأمة أولاً.

(1) بن عاشور نسيمة، أدوش كهينة، اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف في البرلمان الجزائري،مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016/2015، ص5.

(2) المرجع نفسه.المادة 87.

(3)سالمي عبد السلام،مداني عبد القادر،تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد التعديل الدستوري 2016 ،مجلة البحوث السياسية والإدارية،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة الجلفة،المجلد الأول ،العدد التاسع،بدون سنة،ص 79_80.

ثانياً : عمل اللجنة المتساوية الأعضاء

يعتمد المؤسس الدستوري في حل الخلاف بين المجلسين على آليتين هما:اللجنة المتساوية الأعضاء ،وآلية الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني في حال استمرار الخلاف أعطى الحق للحكومة أن تطلب الفصل نهائياً من المجلس الشعبي الوطني.[1]

كما تم تحديد مدة أقصاها 15 يوماً لتنهي خلالها اللجنة أعمالها وهو ما نصت عليه المادة 6/138 السابقة الذكر، حيث تحال الأحكام أو الحكم محل الخلاف من طرف رئيس المجلس الذي يتم الانعقاد فيه مرفقاً بجميع الوثائق وتقارير اللجان المختصة في كل من المجلسين، يمكن للجنة الاستماع إلى أي عضو من أعضاء البرلمان سواء النواب أو أعضاء مجلس الأمة وذلك من أجل تنوير اللجنة بمجمل المعلومات والحقائق التي يمكن أن يقدمها والتي قد تساعد اللجنة في عملها، كما يمكنها الاستماع لأي شخص خارج البرلمان أو ذوي الخبرة والاختصاص.[(2)]

تنحصر سلطة اللجنة على دراسة الأحكام محل الخلاف وذلك دون أن يتعداه إلى غيرها بحيث تملك سلطة الإبقاء على النص كما هو أو إدخال التعديل عليه أو إلغاء النص تماماً فاللجنة المتساوية الأعضاء غير ملزمة بتعديل جميع المواد المتعلقة بالخلاف.[(3)]

بعد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لأجل اقتراح نص توافقي للحكم أو الأحكام محل الخلاف يمكن أن يتمخض عنه التوصل إلى اقتراح توافقي ، كما يمكن أن لا تتوصل إلى اتفاق بشأن الحكم محل الخلاف، وفي حالة عدم توصل اللجنة إلى حل توفيقي فقد نصت المادة 7/138 بأنه في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبيالوطني الفصل نهائياً، و في هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء و إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوّت عليه.[(4)]

ومن خلال قراءة هذا النص نستشف إمكانية فشل اللجنة واستمرار الخلاف يبقى وارداً وذلك للأسباب التالية:

_ إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني بتفعيل الكلمة الأخيرة.

(1) سالمي عبد السلام، مداني عبد القادر،المرجع السابق،ص 81.
(2)هاشمي مولاي، المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ،الجزائر،2018،ص504-505.
(3)المرجع نفسه، نفس الصفحة.
(4) هاشمي مولاي،المرجع السابق ،ص507.

_إذا قام المجلس الشعبي الوطني برفض اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء وذلك بعدم التصويت عليه بالأغلبية المطلوبة في التصويت على القوانين وذلك حسب طبيعة النص.

_إذا قامت الحكومة برفض التعديلات التي قدمها المجلس الشعبي الوطني على النص الذي أعدته اللجنة فيظل تمسك المجلس الشعبي الوطني بتعديلاته ورفض التصويت على اقتراحات اللجنة دون هذه التعديلات.

_ رفض مجلس الأمة التعديلات التي قدمها المجلس الشعبي الوطني على النص الذي أعدته اللجنة على اعتبار أن مجلس الأمة يجب أن يبت في التعديلات المقدمة من المجلس الشعبي الوطني قبل النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء.

_ رفض مجلس الأمة للنص الذي أعدته اللجنة.[1]

يمكن للحكومة أن تُفعل آلية الكلمة الأخيرة بطلبها من المجلسالشعبيالوطني البت نهائياً والذي يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة أو إذا تعذر بالنص الذي صوت عليه وفي هذا الصدد فإن الحكومة غير ملزمة بتفعيل آلية الكلمة الأخيرة وإنما ذلك خاضع للسلطة التقديرية لها وهذا ما يستشف من كلمة يُمكن للحكومة الواردة في المادة 9/138 من التعديل الدستوري[2] كما قد نصت المادة 138 على حل آخر هو سحب النص في الحالة التي لا تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني.[3]

الفرع الثالث: تكريس دور المعارضة البرلمانية في عملية التشريع

يتطلب النظام الديمقراطي وجوب تبني نظام انتخابي رصين ليولد ضمن السلطة التشريعية تركيبة سياسية معينة في البرلمان أين تتضمن تلك التركيبة أقطاباً متعددة فالاقتراع النسبي على القائمة المعتمدة في انتخابات المجلس الشعبي الوطني ينتج في الغالب مجلساً غيرمتجانس سياسيا تتنافس فيه الأغلبية والمعارضة تنافساً دستورياً يخدم النمط الديمقراطي ، وعليه فإن المعارضة البرلمانية تجسد إطارا قانونياً لرأي الأقلية المنتخبة.

فترتبط المعارضة بعلاقة الحاكم بالمحكوم عموماً فتعني الرفض و الموقف المضاد ،فالمعارضة في مجال القانون الدستوري يمكن أن تحتمل معنيين أحدهما شكلي يتعلق بمجموع القوى والمجموعات التي تراقب الحكومة و نشاطها و قد يكون ضمن أهدافها الحلول محلها عن طريق الفوز بالانتخابات عموماً، أما

(1) سالمي عبد السلام،مداني عبد القادر، المرجع السابق،ص88-89.
(2)المرجع نفسه، نفس الصفحة.
(3) عليلي الهام، المرجع السابق ،ص 45.

المعنى الموضوعي أو المادي فيتعلق بجملة الأنشطة والفعاليات المرتبطة بانتقاد الحكومة ومراقبة خططها وأنشطتها.[1]

وتظل معادلة المعارضة واضحة من خلال طرفين ناتجين عن الانتخابات يباشر الفائز فيها الحكم من خلال الأغلبية البرلمانية وتشكيل الحكومة، بينما يباشر الطرف الآخر المعارضة عن طريق عدم مساندة الحكومة ومباشرة الرقابة عليها وفق ما يتاح لها من وسائل وآليات.

وهذا ما أدى بالمؤسس الدستوري في التعديل الأخير 2016 إلى تكريسالعديد من الإصلاحات السياسية في مجال السلطة التشريعية خاصة ما تعلق منها بالمعارضة بغيةتفعيل وتقوية دورها .

أولا: دسترة حقوق المعارضة البرلمانية

تعتبر الإصلاحات الدستورية الأخيرة أولوية وحتمية فرضتها الظروف الحرجة التي تعيشها الدولة الجزائرية سواء ما تعلق بالشق السياسي أو ما تعلق بالتأثيرات الداخلية أو الخارجية وتداعياتها على مختلف الأصعدة والمستويات.[2]

إن المعارضة البرلمانية في العادة تتشكل من قلة وفعالية القلة أمام فعالية الأغلبية في التأثير وصنع القرارلا تذكر، فإذا كانت الأغلبية تسمع صوت من تمثله في البرلمان فإن العدل والمنطق أيضاً يقتضيان أن تُسمِعَ القلة في البرلمان صوت من تُمثله وحتى يسمع صوت من تمثله القلة في البرلمان عمل المؤسس الدستوري في تعديل 2016 أن يخصص المادة 114 من الدستور على كفالة حق القلة أو بمعنى آخر كفالة حق المعارضة[3]،حيث تنصالمادة 114:"تتمتع المعارضة بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية و في الحياة السياسية لاسيما :

1-حرية الرأي و التعبير و الاجتماع .

2-الاستفادة من الإعانات المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان .

3-المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية.

(1) البرج محمد، الضوابط القانونية لتكوين و نشاط المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري،مجلة الفكر القانوني و السياسي،كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي ،الأغواط، العدد الثالث، بدون سنة، ص 111_112.
(2)حمادي سميرة، خالد ليديا، المعارضة البرلمانية في الجزائر من الجذور إلى التكريس، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ،كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2017/2016،ص 55.
(3) معمر ملاتي، المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة محمد بوقرة ،بومرداس عدد17، جانفي 2018، ص 486.

4-المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة .

5-تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان.

6-إخطار المجلس الدستوري طبقا لأحكام المادة 187 الفقرتان 2 و 3 من الدستور بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان .

7-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 كيفيات تطبيق هذه المادة."[1]

يتضح لنا وفقا للمادة 114 السالفة الذكر أن المؤسس الدستوري يسعى من أجل تدعيم تمثيل المعارضة البرلمانية من خلال إقرار جملة من الحقوق من أجل دفعها نحو المشاركة الفعلية والجادة في أشغال التشريع والرقابة وهذا رغبة منه في التقوية والتفعيل من دورها.

إن تعزيز تمثيل المعارضة البرلمانية في هياكل البرلمان والسماح لها بالظهور سينعكس لا محال إيجابا على مشاركتها في الحياة البرلمانية والسياسية .

غير أنهذه الحقوق المنصوص عليها في المادة114من الدستور مكفولة بشكل عام لكل المجموعات البرلمانية إلا أن النص عليها من طرف المؤسس الدستوري وفق مقتضيات حقوق المعارضة البرلمانية يشكل دفعة صريحة لتكريس وتعزيز دور هذه الأخيرة والدفع نحو ممارستها الفعلية خاصة ما تعلق بكفالة حق الرأي والتعبير والاجتماع والاستفادة من الإعانات البرلمانية ويضيف المؤسس الدستوري أحكاماً أخرى بخصوص تخصيص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة ،إذن يتجاذب دور المعارضة البرلمانية اتجاهان رئيسيان ضمن نطاق العمل البرلماني أولهما يتعلق بالعمل التشريعي وثانيهما بالعمل الرقابي.[2]

ثانيا: المشاركة الفعلية في العملية التشريعية

المشاركة تعني المساهمة والمساهمة هي جزء من الكل والكل هنا يمثل عمل البرلمان بأغلبيته

(1) القانون 01/16، السابق الذكر.
(2) البرج محمد ، المرجع السابق ، ص 116-117.

وأقليته فإذا كانت مساهمة الأغلبية تعبر عن نفسها بنفسها لا تحتاج إلى تأكيد أو تفعيل، فإن مساهمة وفعالية الأقلية تحتاج إلى التفعيل والتأكيد.

ولعل الفعالية المقصودة هنا ليست الفعالية التي نصت عليها المادة 116 من الدستور في فقرتها الثانية:"ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبيالوطني ومجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجوب المشاركة الفعلية لأعضائهما في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب "

وإنماالفعالية المرجوة هنا هي فعالية إسماع صوت الأقلية وإشعارها بالوجود حتى وإن كان الحضور ضروري وجزء من الفعالية ككل.

وإذا كان العمل التشريعي يعد من صميم العمل البرلماني ككل غير أن تفعيله من طرف المعارضة البرلمانية و السماح لها بالمشاركة فيه يظهر في العادة من خلال آليات تيسير اقتراح القوانين.[1]

هذا التيسير قد يتجلى من الناحية النظرية فيما تنص عليه القوانين و الأنظمة إلا أنه من ناحية الواقع يصعب ذلك لأن الأمر في نهاية المطاف مرتبط بتحديد جدول الأعمال ، هذا الأخير يُحدد وفق سلطة الحكومة ويُرتب وفق الأولوية التي تراها وبالتالي لا نجد الكثير من اقتراحات القوانين وقت المناقشة أصلا الأمر الذي يدفع نواب المعارضة بما فيهم نواب الأغلبية إلى الجنوح نحو السلبية في هذا المجال.

إن المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية تتجسد أساساً في عملية المبادرة باقتراح القوانين والتصويت عليها، وما يمكن استخلاصه أن مجال التشريع المتعلق بالمبادرة باقتراح القوانين ليس حكراً على الحكومة الممثلة في شخص الوزير الأول فقط و لا على أعضاء الأغلبية البرلمانية وإنما مجال تتقاسمه مختلف المكونات البرلمانية أغلبية برلمانية ومعارضة برلمانية.[2]

لقدمكّن المؤسس الدستوري المعارضة البرلمانية من ممارسة حقها في العملية التشريعية وهذا من خلال المشاركة الفعلية في الأعمال التشريعية بدءً من منحها حق المبادرةبالتشريع بموجب اقتراح القوانين وكذا الحق في مناقشة مشاريع اقتراحات القوانين مع إعطائها الحق في تقديم التعديلات وكذا التصويت عليها.

وكذا حق المعارضة البرلمانية في التمثيل في أجهزة البرلمان واللجان من خلال المادة 5/114 من التعديل الدستوري2016 وعليه فإن الغرض من هذا التمثيل المناسب في غرفتي البرلمان هو إعطاء

(1) معمر ملاتي، المرجع السابق، ص 486.
(2)المرجع نفسه، ص 486.

المعارضة دور الشريك في تسيير المجلسوكذا حقها في اقتراح جدول أعمال جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة.

1- المبادرة باقتراح القوانين

يبدو دورالمعارضة البرلمانية في العمل التشريعي من خلال إمكانية اقتراح القوانين،إذ تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون 20 نائباً في المجلس الشعبي الوطني أو 20 عضواً في مجلس الأمة بالنسبة للمسائل التي يختص بها وفقا للمادة 2/137 من تعديل الدستوري2016.[1]

كذلك اقتراح جدول أعمال جلسة شهرية أصبح من حقوق المعارضة البرلمانية ،إذ يمكن أن يرتبط انعقاد الجلسة الشهرية بتقديم مقترحات قوانين تقدمها المعارضة البرلمانية وهذا وفقا للمادة85 و86 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.[2]

تشكل الجلسة الشهرية التي تقترحها المعارضة البرلمانية وتُعِد جدول أعمالها من الأدوات المتاحة لتميز المعارضة وفق ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016، فهي تمثل نموذج عن الحقوق الخاصة للمعارضة.

وبذلك فإن المعارضة البرلمانية صارت تحوز آلية قانونية واضحة وصريحة تعبر من خلالها على أفكارها وبرامجها وصيرورة الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في البلاد.

2- مناقشة القوانين وتقديم تعديلات و التصويت عليها

يظل دور المعارضة البرلمانية في العمل التشريعي مرتبطاً بإجراءات العملية التشريعية دائما، ويظهر ذلك من خلال مناقشة النصوص وتقديم التعديلات والمصادقة عليها وتظهر أهمية المناقشة خصوصاً بمناسبة مناقشة السياسة الخارجية أو إقرار قانون المالية أو قانون المالية التكميلي.

كما أن مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين تتم وفق القانون الناظم لغرفتي البرلمان،إذ يكون تقديم التعديلات جماعياً أيضاً من خلال وجوب تقديمها من طرف10 نواب، فالمعارضة وفق هذا الوصف لا تمتاز بنوع من الأفضلية في هذه العملية وهي تمارسها وفق الإطار العام لها ليس إلا[3]،حيث تخصص

(1) البرج محمد، المرجع السابق،ص117.
(2)النظام الداخلي لمجلس الأمة، السابق الذكر، المواد85،86.
(3) البرج محمد، المرجع السابق،ص118.

المرحلة الأولى لدراسة مفصلة لمشروع أو اقتراح القانون على مستوى اللجان الدائمة ، إذ يشرع فيها فور إحالة النص على اللجنة من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة ،

وغالبا ما تستهل اللجنة أشغالها بالاستماع إلى ممثل الحكومة عندما يكون النص المعروض للمناقشة مشروع قانون، أما إذا كان الأمر يتعلق باقتراح قانون فإنه يتم الاستماع إلى ممثل عن أصحابه ، كما يمكن للجنة استدعاء خبراء أو شخصيات ترى أنها كفيلة بتقديم توضيحات حول النص موضوع الدراسة.[1]

طبقاً للمادة 28 من القانون العضوي 12/16 فإنه يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراح التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته ، كما لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى، وعلى إثر دراسة المشروع أو الاقتراح من اللجنة المختصة يتم إعداد التقرير التمهيدي لعرضه على اللجنةللمصادقة عليه وبهذا تكون اللجنة المختصة قد أنهت المرحلة الأولى من دراسة النص، يرسل رئيس اللجنة التقرير التمهيدي إلى مكتب المجلس ليتم طبعه و إرسال نسخة منه للحكومة ثم توزيعه على كافة النواب وأعضاء مجلس الأمة حسب الحالة.[2]

أما فيما يخص التصويت فالأمر يتعلق بالنصاب المطلوب في التصويت في كل مرة، إذ تشكل المعارضة نسبة26,1% من عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني مما يحدد قيمة التأثير الذي يمكن أن تشكله المعارضة البرلمانية على التصويت في المجلس الشعبي الوطني، إذ وتمثل نسبة المعارضة بذلك أكثر من4/1 أثناء التصويت، فأنصبة التصويت في المجلس الشعبي الوطني بمناسبة العمل التشريعي تكون في كافة الأحوال كالتالي:

ـ نصاب المصادقة على القوانين العادية يكون بالأغلبية العادية أو البسيطة إذ يتعلق الأمر بأكثرية الأصوات وبالتالي لا فرصة للمعارضة في التأثير على هذا التصويت بتاتاً.

ـ نصاب المصادقة على القوانين العضوية يكون بالأغلبية المطلقة والتي تفوق نسبة 51 %مما يجعل المعارضة لا تؤثر عليه .

ـ نصاب المصادقة على القوانين التي ردها رئيس الجمهورية في إطار القراءة الثانية وتكون بأغلبية ¾ فيجب أن تحوز المعارضة نسبة 34% على الأقل للتأثير في هذا التصويت وهو ما لا تحوزه ضمن حالتنا المقدمة.

(1)مولود ديدان، المرجع السابق،ص353.
(2)المرجع نفسه،ص353-354.

ـ نصاب المصادقة على التعديل الدستوري ويكون بأغلبية4/3 بالتالي وجب أن تشكل المعارضة أكثر من 34% للتأثير عليه.[1]

إذن ووفق المعطيات السابقة تظهر محدودية تأثير المعارضة البرلمانية على عملية التصويت في البرلمان.[(2)]

مما تقدم نلاحظ أن الحقوق الممنوحة للمعارضة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري 2016 خطوة ايجابية تُحسب لصالح المؤسس الدستوري إلا أن ما نراه من ناحية الجانب العملي والتطبيقي يبيّن عكس ذلك، فالمعارضة لا تزال تعاني من قيود تجعل أمر ممارستها للحقوق المعترف لها بها صعب تحول دون تفعيل دورها نظراً لاستمرار هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان.[3]

المطلب الثاني: استمرار تقييد سلطة البرلمان في عملية التشريع

لا يكفي أن يقوم المؤسس الدستوري بتنظيم الاختصاصات التشريعية للبرلمان من الناحية القانونية بل يتعين إلىجانب ذلك منحه الضمانات لمباشرة مهامه الأصلية بكل حرية ودون تقييد إلا أن هذه الصلاحيات ترد عليها جملة من القيود والعراقيل نذكر منها تحديد مجال المبادرة بالقوانين في الفرع الأول وكذا تهميش دور البرلمان في مجالات أساسية في الفرع الثاني وانفراد رئيس الجمهورية بسلطتي الإصدار والنشر في الفرع الثالث.

الفرع الأول: تحديد مجال المبادرة بالقوانين

رغم أن سلطة التشريع منحت للبرلمان إلا أنه لا يمارسها إلا لمدة عشرة 10 أشهر في السنة في دورة عادية وفقاً للمادة 1/135 من التعديلالدستوري 2016، كما يمكن استدعاءه في دورة غير عادية بطلب من رئيس الجمهورية أو بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي أعضاء البرلمان.

وباستقراء المواد المتعلقة بالقوانين العادية والقوانين العضوية نجد أن المؤسس الدستوري زاد من تضييق المجالات التشريعية الممنوحة للبرلمان.[(4)]

ولقد عمل المؤسس الدستوري على مر الدساتير الجزائرية على تحديد مجالات القانون فالبرلمان الجزائري لا يمكنه التشريع خارج هذه المجالات لأن ذلك يدخل في مجال السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس

(1)البرج محمد، المرجع السابق، ص 118-119.
(2)المرجع نفسه، نفس الصفحة.
(3)حمادي سميرة، خالد ليدية، المرجع السابق، ص 64.
(4) ميلودي رشيد، المرجع السابق،ص21.

الجمهورية ،من منطلق أن المؤسس الدستوري حدد مجال السلطة التنظيمية بطريقة سلبية، في الوقت الذي حصر فيه مجالات القانون بنوعيه العادي والعضوي.

أولاً: القوانين العادية:

تتجسد القوانين العادية في تلك القواعد العامة أو مجموعة النصوص القانونية التي تسنها السلطة التشريعية في موضوعات ذات طبيعة عامة تعمل على تنظيم علاقات الأفراد فيما بينهم و كذا علاقتهم بالدولة.

يملك البرلمان الجزائري سلطة التشريع بموجب قوانين عادية في عدة ميادين حددها التعديل الدستوري 2016 تحديداً حصرياً ، حيث لا يمكن للبرلمان التشريع خارجها و يعتبر هذا التحديد الحصري لمجالات القانون من أهم مظاهر العقلنة البرلمانية.

و طبقاً لنص المادة 140 من تعديل 2016 التي حصرت المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية والمحددة بـ29 مجالاً بالإضافة إلى بعض المجالات الأخرى التي جاءت متفرقة في مواد الدستور، في حين كل ما يخرج عن مجال القانون يفترض أن يكون مجالا للتنظيم الذي يمارسه رئيس الجمهورية ، ومن هنا تظهر لنا جليا طبيعة العلاقة التي تربط رئيس الجمهورية بسلطة التشريع في النظام الدستوري الجزائري و التي تجعل منه مشرعاً بامتياز نظراً للمجالات المختلفة التي يمكن للتنظيم المستقلأن ينظمها والتي لا تقل أهمية عن مجالات القانون المحددة للبرلمان كقاعدة عامة،

كما لا تفوتنا الإشارة إلى أن البرلمان الجزائري وبمناسبة ممارسته لسلطة التشريع في بعض مجالات القوانين العادية يقتصر دوره على مجرد وضع القواعد العامة فقط،حيث يظل تدخله على مستوى العموميات فقط بحكم أنها مجالات ذات طابع عام أو لتعقيدها وارتباطها بجوانب تقنية مما يفسح المجال للسلطة التنفيذيةمرةأخرى أن تحل محل المشرع الأصلي (البرلمان) بموجب ما تملكه من سلطة إصدار النصوص التطبيقية لهذه القوانين في إطار السلطة التنظيمية التي خولها الدستور للوزير الأول بمناسبة تطبيق وتنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان كقاعدة عامة.

ثانيا: القوانين العضوية

تعد القوانين العضوية من بين المستجدات التي استحدثها دستور 1996 وهي مجموعة من القوانين لها مجال خاص بها محدد بنصوص الدستور و تتبع في اتخاذها جملة من الإجراءات الخاصة تميزها عن تلك الإجراءات المتبعة بمناسبة سن التشريعات العادية.

يمكن القول بأن القوانين العضوية هي طائفة جديدة تتميز عن القوانين العادية من عدة زوايا، إذ لا يمكن التشريع بموجب هذا النوع من القوانين إلا في المجالات التي أوجب المؤسس الدستوري أن تكون محل تشريعات عضوية وهي مجالات تعالج مواضيع ذات أهمية بالغة تقترب من المبادئ الدستورية أوتكملها.كما يشترط في القوانين العضوية خضوعها لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.[1]

خصها المؤسس الدستوري بأغلبية تصويت تختلف عن تلك الأغلبية المطلوبة بمناسبة التصويت على القوانين العادية على مستوى كل غرفة الأغلبية المطلقة للنواب أو الأعضاء .[(2)]

ويتم التشريع من طرف البرلمان بموجب قوانين عضوية في المجالات التي حددها الدستور،بعض هذه المجالات جاءت محصورة في نص المادة 141وهي 6مجالات فقط أين أخرج القانون المتعلق بالأمن الوطني وعهده للسلطة التنظيمية، حيث جاءت متفرقة على مجموعة من نصوص التعديل الدستوري 2016.[3]

يقتضي التوسيع من الحيز الممنوح للبرلمان لسن القواعد القانونية وذلك من خلال الاستغناء على فكرة الحصر.

بالإضافة إلى ذلك يجب أن يكون للبرلمان دور فعال في مراجعة الدستور وأن يكون له دور حقيقي في مجال إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

إذ يقتضي توسيع مجال سن القوانين الممنوح للبرلمان بغرفتيه وضرورة إزالة القيود الواردة في مجال المبادرة بالقوانين.

وكذا القيود الشكلية والموضوعية التي تقف في وجه اقتراح القوانين، كذلك يجب تسهيل شروط المبادرة بالقوانين من خلال تقليص عدد النواب أو الأعضاء المقترحين للقانون لأن هناك صعوبة في اكتمال النصاب المطلوب.[(4)]

(1) أنظر المادة 141 من القانون 01/16 المرجع السابق.
(2) ياسين حجاب، عادل بن عبد الله، المرجع السابق،ص295.
(3) أنظر المواد 4، 52 ،54 ،85 ،87 ،92 ،103 ،106 ،120 ،125 ،129 ،132 ،166 ،172 ،176 ،177 ،188 ،193من القانون 01/16، المرجع السابق.
(4) شعباني أمينة، شيبون فوزية، السلطة التشريعية على ضوء دستور2016،مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،2016 ،ص 46-47.

الفرع الثاني: تهميش دور البرلمان في مجالات أساسية

إن التشريع سلطة ممنوحة للبرلمان باعتباره هيئة مكلفة بسن القوانين لذلك يجب أن يشرع في شتى المجالات إلا أن المؤسس الدستوري قام بتهميش البرلمان في المجال المالي و المبادرة بالتعديل الدستوري[1]

أولا:المبادرة بتعديل الدستور

يقصد بتعديل الدستور تغيير جزئي لمجموعة من أحكامه سواء بإلغائها أو إضافة جزء لها أو بتحوير مضمونها وفق مقتضيات جديدة، فهو يختلف عن الإلغاء في أنه هو إنهاء للدستور من أساسه، أما التعديل فهو إبقاء الدستور قائماً كما هو و كل ما يتم فقط هو تغيير في بعض أحكامه و يكون التعديل بدافع إحداث تغييرات فرضتها وقائع سياسية و اجتماعية و اقتصادية اقتضت الاستجابة لها و التماشي معها.[2]

إن تعديل الدستور يعد ضرورة حتمية نظراً لتغير الظروف والأحوال الاجتماعية السياسية وغيرها،بالإطلاع على التجربة الجزائرية نجد أن رئيس الجمهورية يحتكر هذا المجال ولم يفكر المؤسس الدستوري في إشراك البرلمان في المبادرة إلا في دستوري 1963 و 1996 ويؤكد ذلك التعديل الدستوري 2016 في نص المواد من 208 إلى 211، حيث أن دستور 1996 أضاف سلطة ثانية في الاقتراح بالتعديل وهي ثلاثة أرباع4/3 غرفتي البرلمان مجتمعين، وهذا ما حافظ عليه التعديل الدستوري2016.

بعد اقتراح التعديل تأتي مرحلة مناقشة المشروع من طرف غرفتي البرلمان ، حيث أن هذا الأخير يناقش بنفس طريقة مناقشة النصوص التشريعية، و عليه يمكن أن تكون المناقشة عامة أو محدودة عملاً بالمادتين 32 و 33 من القانون العضوي 12/16.

أما عملية التصويت على مشروع التعديل فتختلف بحسب اختلاف المسلك الذي ينتهجه رئيس الجمهورية ، إما عن طريق التعديل مع الاستفتاء أو بدونه، ففي الحالة الأولى يصوت البرلمان على مشروع التعديل مثلما يصوت على القانون، أي بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبيالوطني وأعضاء مجلس الأمة ثم يعرض على الاستفتاء الشعبي خلال 50 يوما من إقراره ،فإذا وافق عليه الشعب يباشر رئيس الجمهورية إجراءات نشره و يلغى التعديل إذا رفضه.[3]

(1) ميلودي رشيد، المرجع السابق،ص21.
(2) عمار كوسة، أبحاث في القانون الدستوري، دار هومة، الجزائر،ص48-53.
(3) شعباني أمينة، شيبون فوزية، المرجع السابق،ص46-47.

أما في الحالة الثانية فيقوم رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري من أجل تقديم رأي معلل حول مشروع التعديل الذي لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطنين وحرياتهما ولا تمس بتوازن السلطات والمؤسسات الدستورية ، فيقوم بإصدار القانون بعد المصادقة عليه من طرف ثلاث أرباع ¾ أعضاء غرفتي البرلمان.

وفي كل الحالات يجب أن لا يمس التعديل المواضيع المحددة في المادة 212 من تعديل2016 والمتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة فقط، الطابع الجمهوري للدولة، العربية، والاسلام....إلخ[1]

و عليه فإن دور البرلمان محدود في ممارسة حق المبادرة بالتعديل الدستوري نظراً للمعيقات والقيود المفروضة عليه في ممارسة هذا الحق ،إذ أن حق المبادرة بالتعديل الدستوري يحتكرها رئيس الجمهورية رغم أن المادة 1/8 من دستور2016 تنص أن :" السلطة التأسيسية ملك للشعب "

كما أن السلطة التقديرية الممنوحة لرئيس الجمهورية في عرض مشروع التعديل على الاستفتاء من عدمه لا تعكس الرغبة المعبر عنها في المادة 208 من نفس الدستور.[2]

ورغم أن الشعب هو مصدر السلطة والسيادة يبقى مستبعد تماماً من حق المشاركة في تعديل الدستور الذييحكمه ويعبر عن إرادته مما يجعل المادة 8 من الدستور عديمة الأثر لأن التعديل الدستوري يكون خارج إرادة الشعب في كل مرة أي أنها مادة غير قابلة للتطبيق، وبذلك يتبين لنا أن المبادرة بالتعديل من اختصاص رئيس الجمهورية.

كما أن مبادرة البرلمان المجتمع بغرفتيه معاً غير كافية لإنتاج أثرها ، فنلاحظ مرة أخرى تدخل رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرض النص للاستفتاء الشعبي، وبدون هذا الإجراء لن يكون للنص أي أثر لأن لرئيس الجمهورية يحتكر حق عرضه على الاستفتاء وعليه لا يمكن لأي مشروع أو مبادرة بالتعديل أن يتحقق إذا لم يتم من طرف رئيس الجمهورية.[3]

ثانياً :احتكار الحكومة للمبادرة بالتشريع المالي

إن البرلمان الجزائري لم يسلم من ظاهرة ضعف التشريع في الجانب المالي التي شملت الأنظمة السياسية المعاصرة هذا و بالرغم من أن نص المادة141 /6 من التعديل الدستوري التي تسمح له بالمبادرة بسن القانون العضوي المتعلق بقانون المالية وباعتبار أن قانون المالية يعد قانون من حيث الشكل لابد من

(1)شعباني أمينة، شيبون فوزية، المرجع السابق،ص46-47.
(2)أنظر المادة 208 من القانون01/16السابق الذكر.
(3) مولود ديدان، المرجع السابق،ص67-70.

إقراره من طرف البرلمان أما من حيث الأساس فهو عمل إداري ترجع فيه عملية احتكار الحكومة للمبادرة بالتشريع المالي و الذي يعد أمراً منطقياً كما يبين محدودية البرلمان في رقابته للحكومة أثناء تنفيذها للميزانية وضعفه في المبادرة في المجال المالي، إذ أن المادة 139 من الدستور تنص على : "لا يقبل أي اقتراح قانون يكون موضوعه تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات و يؤدي إلى عدم قبول هذا الاقتراح"[1]

من خلال هذه المادة نجد أن المؤسس الدستوري قد منع أي اقتراح برلماني في المجال المالي،إلا إذا ثبت أن اقتراحات البرلمانيين لا تتضمن أي تخفيض للموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية.[2]

ومما تقدم يتبن لنا أن الاقتراحات في المجال المالي منعدمة من الناحية الواقعية ولأنه يستحيل وضع قانون لا تكون له نتائج مالية.[3]

ومن المجالات التي تعرف كذلك تدخلاً محدوداً جداً للبرلمان فيها بموجب اقتراحات القوانين نجد مجالي الدفاع والخارجية لتسحب منه نهائياً رخصة التشريع في ميدان الأمن وفق التعديل الدستوري 2016.

يرى الأستاذ الأمين شريط بأن المبادرة بمشاريع القوانين ذات أصل حكومي 99% وهذا مظهر أساسي من مظاهر ضعف البرلمان الذي يبقى في حالة المنتظر لما يأتي إليه من الغير.[4]

إن المبادرة في الجانب المالي باتت حكراً للحكومة دون سواها و يظهر ذلك من خلال إشرافها على إعداد و تحضير قانون المالية وقدرتها على تجميد مبادرة نواب البرلمان وهذا ما يؤدي بنا إلى القول أن المبادرة بالقانون من طرف البرلمان في المجال المالي تخرج من نطاق المجال التشريعي المكفول دستورياً للبرلمان و يبقى من الاختصاصات الحصرية للحكومة لها أن تنظمها في شكل مشاريع القوانين يكون فيها للبرلمان فرصة الاطلاع عليها وتكوين قناعة حولها.[5]

(1) بن بداش بلال، المرجع السابق،ص53.
(2) عليلي إلهام، المرجع السابق، ص30.
(3)عيدون نصيرة، عيدون فطيمة، مكانة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في ظل الدستور الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة يحي فارس المدية، كلية الحقوق،2016/2015، ص78.
(4) عليلي إلهام، المرجع السابق، ص30.
(5)عيدون نصيرة، عيدون فطيمة، المرجع السابق،ص80.

الفرع الثالث: انفراد رئيس الجمهورية بسلطتي الإصدار والنشر

تتمتع السلطة التشريعية بمكانة هامة باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع لكن واقع الممارسة أثبت عكس ذلك بحيث رجحت الكفة إلى السلطة التنفيذية و هذا راجع إلى المكانة التي تتمتع بها والدور الذي تلعبه وبالتالي تمتاز العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية بالخضوع والتبعية بحيث يكون البرلمان بغرفتيه خاضع و تابع لرئيس الجمهورية الذي يعد شريكاً للبرلمان، وبالتالي يقوم بالسيطرة على اختصاصه مما يجعل البرلمان فاقداً لأهميته وفعاليته.

يعتبر الإصدار والنشر من بين الآليات الخطيرة التي تكون وسيلة فعالة في يد رئيس الجمهورية من أجل إضعاف السلطة التشريعية وعرقلتها عن ممارسة مهامها التشريعية المنصوص عليها دستورياً.[1]

أولاً: سلطة الإصدار

يمكننا تعريف الإصدار: بأنه عمل قانوني يقوم به رئيس الجمهورية ليعلن عن ميلاد قانون جديد

أو بعبارة أخرى يأخذ معنى الأمر الموجه من رئيس الجمهورية لموظفي السلطة التنفيذية بوجوب تطبيق القانون و تنفيذه[2]،كما يعتبر أيضاً هو شهادة ميلاد قانون.[3]

و يحدد الدستور وفقا للمادة 2/144 أجل للإصدار من طرف رئيس الجمهورية وهي ثلاثين30 يوماً من تاريخ تسلمه للقانون ويوقف الأجل في حالة إخطار المجلس الدستوري أو طلب مداولة ثانية.

لذلك يعتبر الإصدار حقاً مطلقاً بيد رئيس الجمهورية يكاد يكون مساوياً للبرلمان في الوظيفة التشريعية ، فالقانون لا يصدر إلا إذا أقره البرلمان ووافق عليه رئيس الجمهورية.

و من هنا يصبح الإصدار شرطاً أساسياً لإظهار القانون على أرض الواقع، حيث لا يمكن للبرلمان أن يتغلب على الإرادة الرئاسية فالإصدار حق لرئيس الجمهورية.[4]

و في هذا السياق نستنتج أن الإصدار عمل تشريعي و ليس تنفيذي لرئيس الجمهورية و لو كان الإصدار عمل تنفيذي لورد في الباب الثاني من الفصل الأول الخاص بالسلطة التنفيذية،

(1) ميلودي رشيد، المرجع السابق،ص10.
(2) عيدون نصيرة، عيدون فطيمة، المرجع السابق،ص 80.
(3) أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2008، ص 30.
(4) عيدون نصيرة، عيدون فطيمة، المرجع السابق، ص 38-40.

كما نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد أورد الإصدار في الفصل الثاني الخاص بالسلطة التشريعية وبالتالي فهو اختصاص تشريعي لرئيس الجمهورية وفقا للمادة 144من التعديل الدستوري2016.

ثانياً: سلطة النشر

النشر هو إجراء مادي بموجبه يعلم رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية وكافة المواطنين بالقانون وهي آخر مرحلة من إعداد النصوص القانونية عموماً.[1]

و تظهر أهمية النشر في تمكين الأعوان والموظفين من تطبيقها و الالتزام بها و الاطلاع عليها من قبل المواطنين .

وتكون سارية المفعول بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

وبالتالي فإن النشر يكتسي أهمية قصوى لا تقل أهمية عن سن القوانين لذلك تبقى السلطة للحكومة في نشر القوانين وتطبيقها تطبيقاً سليماً ، في حين الامتناع عن نشرها يعطل نشاط البرلمان تعطيلا كاملا خاصة و أن الدستور لم يحدد أجلا للنشر و لم يتضمن الجزاء المترتب في حالة امتناع الحكومة عن نشر القوانين.[2]

(1) عيدون نصيرة، عيدون فطيمة، المرجع السابق ، ص 40.
(2) المرجع نفسه، ص40-41.

المبحث الثاني:علاقة السلطة التنفيذية بالدور التشريعي للبرلمان

يعد البرلمان صاحب السيادة في الميدان التشريعي فهو يمارس اختصاصه الأصلي وبدون أي ضغوطات أو تدخل من أي جهة ، لكن واقع الممارسة يؤكد عكس ذلك، فالاستقلالية التي يتمتع بها البرلمان هي استقلالية نسبية وهذا راجع إلى عدة أسباب منها أن البرلمان يعبر عن إرادة الشعب لكن هذا الأخير يعرف عدة مشاكل جعلت البرلمان أمام عائق يحول دون أداءه لمهامه .

هذه العوائق كانت دافعاً لتدخل الهيئة التنفيذية لامتصاص العجز الذي يعيق البرلمان في تنفيذ الاختصاصات الموكلة له دستورياً، فيكون رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص في تنفيذ مهام البرلمان وهذا ما يجعله بنفس مرتبة السلطة التشريعية وكذلك لا يمكن إنكار تدخل الحكومة بمختلف وسائلها.

و مما تقدم و عليه سنتناول في هذا المبحث دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في المطلب الأول و في المطلب الثاني دور الحكومة في العملية التشريعية.

المطلب الأول: دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية

يعتبر رئيس الجمهورية قبة النظام في الدولة الجزائرية عكس باقي السلطات،فرغم التعديل الدستوري الذي شهدته مؤخرا الجزائر سنة 2016، لم يفقد المكانة التي كان يتمتع بها في دستور 1996 والتي جعله مشرعا منافسا للبرلمان، حيث مُنح لرئيس الجمهورية وظيفة تشريعية تتخذ صورتين أساسيتين تتمثلان في وظيفة في تحضير القانون ووظيفة في مراقبة القانون.[1]

و يعد الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية اختصاص دستوري استثنائي لها، والذي يتمثل في الأوامر التشريعية التي يناط بها رئيس الجمهورية للتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية التي أصبحت أهم وسيلة تشريعية في يد رئيس الجمهورية.[2]

و يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع بالأوامر والمبادرة بالتعديل الدستوري وإبرام والمصادقة على المعاهدات الدولية.

نصت المادة 1/143 من الدستور على صلاحية التشريع لرئيس الجمهورية،حيث يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ، يفهم من خلال المادة أن القانون يكون من اختصاص البرلمان، أما التنظيم يكون من صنع رئيس الجمهورية.[3]

(1) شعباني أمينة،شيبون فوزية، المرجع السابق، ص35.
(2)عيدون نصيرة، عيدون فطيمة، المرجع السابق، ص6.
(3) شعباني أمينة،شيبون فوزية، المرجع السابق، ص35-36.

يعتبر رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص في إصدار التشريع بأوامر، فينظم جميع القضايا التي لا يمكن للسلطة التشريعية التدخل فيها، وبالتالي فالأوامر لها مجال خصوصي لا يمكن للقانون التدخل فيه وهذا ما سنتناوله في الفرع الأول.

و عليه لرئيس الجمهورية دور في التشريع عن طريق مجموعة من التدخلات وهي: إدارة رئيس الجمهورية للإجراءات اللاحقة على المصادقة على القانون وذلك عن طريق إمكانية الاعتراض على مسار القانون في الفرع الثاني.

وكذا إمكانية تعطيل العمل التشريعي عن طريق الاعتراض على النص وإحالته على المجلس الدستوري من أجل النظر في مدى دستوريته وهذا في الفرع الثالث.

الفرع الأول: سلطة التشريع بأوامر

تعتبر الأوامر التشريعية صورة من صور التعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية الذي يندرج تحت لواء مبدأ الفصل المرن ما بين السلطات.[1]

الأوامر التشريعية تمثل تشريعاً محضاً يقابل التشريع البرلماني فهي لا تشكل ممارسة عملية فقط للنشاط التشريعي بل تمثل اختصاصا تشريعياً دستورياً و استثنائي مخولا للسلطة التنفيذية.

كما تعد الأوامر آلية قانونية دستورية في يد رئيس الجمهورية وحده من أجل سن قواعد قانونية عامة

و مجردة لها نفس قوة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية التي تعتبر صاحبة الاختصاص الأصيل.[2]

أولا: حالات التشريع بأوامر

في إطار التعديل الدستوري 2016 أبقى المؤسس الدستوري على آلية التشريع بأوامر الممنوحة لرئيس الجمهورية مع تغييربسيط وذلك حسب المادة 1/142 التي تنص:"لرئيسالجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة."

وعليه فلرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر في الظروف العادية وفي الحالات الاستثنائية وكذا الأوامر في المجال المالي.[3]

(1)عيدون نصيرة، عيدون فطيمة، المرجع السابق، ص8.
(2)المرجع نفسه، ص9-10.
(3) بن بداش بلال، سباع شرف الدين، المرجع السابق،ص65.

1_التشريع بأوامر في حالة شغورالمجلس الشعبي الوطني

الشغور هوعبارة عن غياب الغرفة الأولى للبرلمان وهي المجلس الشعبي الوطني لذلك كان لابد من سلطة تتولى وظيفة التشريع مكان السلطة التشريعية وقد منح الدستور بموجب نص المادة 142 هذه السلطة لرئيس الجمهورية ودون تفويضوحالات شغور المجلس الشعبي الوطني محددة على سبيل الحصر لذلك فإن الشغور قد يكون تلقائياً نتيجة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، أو باستعمال رئيس الجمهورية لسلطته في حل المجلس الشعبي الوطني أو بفعل إجراء انتخابات تشريعية مسبقة.

أما المجال الزمني الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بأوامر في حالة شغور المجلسالشعبيالوطني لايمكنأن تتجاوز مدة ثلاثة أشهر وهو الأجل الذي يجب أن تجرى فيه الانتخابات التشريعية سواء في الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني أو في حالة الحل الإرادي الذي يكون من قبل رئيس الجمهورية أو عند إجراء انتخابات تشريعية مسبقة.[1]

حيث يكون التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطنيالوسيلة الوحيدة لتنظيم جميع المجالات التي تعود طبقا للدستور للسلطة التشريعية.

2_ التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية

من خلال المادة 1/142 يتضح لنا بأنه ينعقد الاختصاص لرئيس الجمهورية من أجل ممارسة التشريع لفترة معينة و هي فترة العطلة البرلمانية ،حيث أن التعديل 2016 قد منح لرئيس الجمهورية مدة شهرين لممارسة الوظيفة التشريعية خلال العطلة البرلمانية وهذا ما نستخلصه من نص المادة 135 من التعديل الدستوري 2016 التي قلصت المدة إلى شهرين.

3_ التشريع بأوامر في المجال المالي

تعد عملية إعداد قانون المالية من اختصاص الحكومة لأسباب فنية وتقنية لا يتوفر عليها البرلمان

حيث أصبح دور البرلمان يقتصرعلى مجرد المصادقة عليه خلال الآجال التي حددها الدستور وفي مخالفة هذه الآجال يتولى رئيس الجمهورية الاكتفاء بإصدار قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية وفقا للمادة 7/138 من الدستور.

ومن أجل الضرورة الملحة و الطبيعة الخاصة لقانون المالية خول لرئيس الجمهورية إصدار قانون المالية بأمر بعد انقضاء 75 يوما المخولة للبرلمان للتصويت و الموافقة على مشروع قانون المالية،

(1) عيدون نصيرة، عيدون فطيمة، المرجع السابق ، ص16-21.

وبالتالي نقل الاختصاص التشريعي في هذا المجال إلى رئيس الجمهورية.[1]

4_ التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

هناك حالات أخرى تخول لرئيس الجمهورية حق التشريع دون أن يتقيد بحالة غياب البرلمان بل وحتى في انعقاده و ذلك استناداً إلى الحالة المنصوص عليها في المادة 4/142 من الدستور ،حيث تعتبر الحالة الاستثنائية من بين السلطات القوية الخطيرة التي يخولها الدستور لرئيس الجمهورية .[2]

ثانيا: القيود الواردة على التشريع بأوامر

نظراً لخطورة أسلوب التشريع بأوامر على مبدأ سيادة الشعب القائم على منح سلطة التشريع لممثلي الشعب دون سواهم.

لذلك عمد المؤسس الدستوري إلى تقييد هذه السلطة المخولة لرئيس الجمهورية بمجموعة من الضوابط والشروط حتى لا يتحول رئيس الجمهورية إلى سلطة تشريع أصلي.

1_اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

يشكل مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية و الهامة التي تهم البلاد واتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة، إذ أن شرط اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء قبل عرضها على البرلمان للموافقة عليها هو إجراء حديث أقره المؤسس الدستوري يسري على جميع الأوامر التي تتخذ في حالة شغور المجلس الشعبيالوطني أوفي حالة العطل البرلمانية وحتى تلك التي تتخذ في الحالات الاستثنائية.[3]

2_عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة للموافقة عليها

تتخذ الأوامر التشريعية من طرف رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبيالوطني أو في حال العطل البرلمانية نيابة عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل لذلك قيد المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بعرض هذه الأوامر على البرلمان ليبدي رأيه بشأنها إما بالموافقة أو بالرفض دون المناقشة ويتم عرضها على هذا الأخير في أولدورة مقبلة له.[4]

(1) بن بداش بلال، سباع شرف الدين، المرجع السابق،ص67.
(2) المرجع نفسه ،ص74.
(3)عيدون نصيرة، عيدون فطيمة، المرجع السابق،ص18-19.
(4) المرجع نفسه،ص43.

3_ عرض الأوامر على مجلس الدولة

يعتبر أخذ الرئيس برأي مجلس الدولة شرطاً ضرورياً قبل شروعه في التشريع بالأوامر وذلك في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية وشرط الأخذ برأي مجلس الدولة شرط مستحدث في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفرع الثاني :حق الاعتراض على النص القانوني

إذا صوت البرلمان على قانون وتمت المصادقة عليه من قبله وفق الإجراءات المحددة دستورياً فإنه يقدمه إلى رئيس الجمهورية من أجل إصداره.

لكن بالمقابل فقد منح الدستور لرئيس الجمهورية الحق في طلب إجراء مداولة ثانية على هذا القانون والتي تعد معارضة لنص مخل بروح الدستور فيلفت رئيس الجمهورية انتباه البرلمان لتدارك الموقف.[1]

أولا: شروط طلب إجراء مداولة ثانية

يعتبر طلب إجراء مداولة ثانية حقا لرئيس الجمهورية على عكس الإصدار الذي يعتبر مشاركة في العملية التشريعية.

إن طلب إجراء مداولة ثانية يعد إجراء توقيفي لنص تم المصادقة عليه من طرف البرلمان حيث يمكن اعتباره مشاركة في الوظيفة التشريعية.[2]

و عليه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعلق أي نص تشريعي وافق عليه البرلمان و يتأتى ذلك بطلب إجراء مداولة ثانية على النص القانوني.[3]

يتضح لنا من خلال المادة 1/145 من الدستور وكذا المادة 46 من القانون العضوي 12/16 السالف الذكر بأن رئيس الجمهورية ملزم بتقديم طلب إجراء مداولة ثانية إلى الغرفة الأولى في الآجال المحددة دستورياً وهي 30 يوماً الموالية لتاريخ إقراره من طرف البرلمان و بفوات هذا الأجل يسقط حق رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية وبالمقابل سكوت هذا الأخير بعد فوات الأجل يعتبر قبولا للنص الذي تمت المصادقة عليه من البرلمان.

(1) بن بداش بلال،سباع شرف الدين، المرجع السابق،ص63.
(2)المرجع نفسه،ص 12-14.
(3)المرجع نفسه،ص12-14.

وعليه فإن المادة 145من الدستور نصت على شرط واحد وهو شرط الميعاد و هذا غير كافي فكان على المؤسس الدستوري أن ينص على شرط تسبيب الطلب الذي يعتبر ضمانة من ضمانات ممارسة الوظيفة التشريعية للبرلمان.[1]

ثانياً: الأثر المترتب على طلب إجراء مداولة ثانية

إن النص محل الاعتراض يبقى حسب المادة 145 و المادة 2/46 من القانون العضوي 12/16 معلقاً لحين تحقق شرط حيازته على أغلبية ثلثي3/2 أصوات نواب المجلسالشعبيالوطني وأعضاء مجلس الأمة،

فالمداولة الثانية تعد اعتراضاً يوقف خروج القانون إلى الوجود طيلة مدة معينة فقط وبعدها يحدد مصيره فإما أن يحصل على نصاب الثلثين فيكون بذلك رئيس الجمهورية مجبراً على إصداره وإما أن لا يحصل على النصاب فيصبح بذلك النص لاغياً.[2]

الفرع الثالث:إخطار المجلس الدستوري كوسيلة لعرقلة التشريع

إن الرقابة على دستورية القوانين بصفة عامة تكون إما رقابة وجوبية و تكون حكراً لرئيس الجمهورية فقط، و هذا طبقا للمادة 186من التعديل الدستوري الأخير و التي تؤكد بأن القوانين العضوية و النظام الداخلي لغرفتي البرلمان يجب أن تعرض على المجلس الدستوري وجوباً للمصادقة عليها قبل أن تصبح نافذة.[3]

وتكون إما رقابة اختيارية في القوانين العادية الصادرة من البرلمان أو في حالة اعتداء البرلمان على المجال التنظيمي للسلطة التنفيذية، والأصل أن ممارسة حق الإخطار من طرف رئيس الجمهورية هو بمثابة امتياز يتوافق و كونه حامي الدستور طبقا للمادة 2/84 من التعديل 2016 .[4]

أولا: تعريف آلية الإخطار

هو ذلك الإجراء الذي يسمح للمجلس الدستوري من مباشرة عمله الرقابي،أوهو كيفية وضع المجلس الدستوري يده على النص المراد رقابة دستوريته.[5]

(1)عيدون نصيرة، عيدون فطيمة، المرجع السابق، ص21.
(2)بادك نادية، صالحي حكيمة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري2016، مذكرة ماستر،جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية،2017/2016،ص34-35.
(3) بن بداش بلال، سباع شرف الدين، المرجع السابق، ص 63.
(4)المرجع نفسه، ص 64-65.
(5)عمار كوسة، المرجع السابق ،ص142-145.

تميز الإخطار قبل تعديل 2016 بمحدوديته، حيث كان يقتصر على عدد محدد من الأشخاص المخولة بممارسته وهم رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الأمة رئيس المجلس الشعبيالوطني.

أما بعد التعديل الدستوري 2016 فقد وسع من الهيئات المسموح لها بإخطار المجلس الدستوري حول دستورية نص تشريعي من عدم دستوريته و هذا طبقا للمادة 187 بإضافة الوزير الأول كما يمكن إخطاره من خمسين50 نائباً أو ثلاثين 30 عضواً في مجلس الأمة.

وسعت المادتين 187 و 188 من التعديل الدستوري 2016 من الهيئات المسموح لها بالإخطار،

و كان من نتائج هذا التوسيع إنشاء آلية جديدة لأول مرة وهي السماح لأطراف أي قضية بالدفع بعدم الدستورية عندما يمس حكم تشريعي بالحقوق والحريات المكفولة دستورياً وفق المادة 188من التعديل الدستوري.

ثانيا: أهمية آلية الإخطار

لآلية الإخطار أهمية كبيرة في تفعيل الرقابة على دستورية القوانين ويظهر ذلك بوضوح في المجالات التالية:

_ حماية حقوق الإنسان وحرياته حيث هو آلية تحد من تجاوز هذه الحقوق و يعترف المؤسس الدستوري بالحقوق و الحريات لمواطني الدولة و يكفل حمايتها.[1]

_ ضمان جودة العمل التشريعي (ضبط الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية) : حيث يقوم المجلس الدستوري بدور هام في تقويم العمل التشريعي بعد إخطاره من الجهات المختصة، فبالرغم من وجود مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد ضمانة لممارسة كل سلطة لاختصاصاتها وعدم سطو سلطة على اختصاصات سلطة أخرى،كأن تقوم السلطة التنفيذية بالتشريع في بعض المجالات المخصصة للسلطة التشريعية بسبب عدم قيام هذه الأخيرة بواجبها القانوني في التشريع أو بسهو أو عدم اكتراث وهو ما يسمى في الفقه الدستوري بـ " عدم الاختصاص السلبي للمشرع " لذلك قد تشكل هذه الحالات اضطراباً في العملية التشريعية تستدعي تدخلا من المجلس الدستوري لإرجاع الأمور إلى نصابها بعد إخطاره، فدوره هنا دوراً ضابطاً للاختصاص الأصيل لكل سلطة.[2]

(1) عمار كوسة، المرجع السابق ،ص152.
(2) المرجع نفسه، ص154.

ومن أجل سلامة أحكام النص وضمانا لمبدأ سمو الدستور، لم يمنع أن تكون هذه الآلية أداة اعتراض على القوانين التي تكون قد أفلتت من رقابة رئيس الجمهورية ، سواء تم إقرار القانون بالأغلبية المطلوبة أو بفوات المدة الزمنية المشروطة للمداولة الثانية.

ومنه من يعتبر الإخطار وسيلة لرئيس الجمهورية للرقابة على النشاط البرلماني ، إذيعتبر في نظرنا مشرع من الدرجة الثانية وهذا بدليل تدخله في صياغة القانون، مما يجعله يزاحم البرلمان في سيادته التشريعية بحيث يمارس صلاحية تشريعية بطريقة غير مباشرة ويؤثر على النص تأثيراً مباشراً.[1]

الفرع الرابع: إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية والمصادقة عليها

يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويصادق عليها بإرادته المنفردة باعتباره مختص بتقرير السياسة الخارجية هذا ما يجعله صاحب السلطة في التفاوض وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية والثنائية والمتعددة الأطراف وذلك حسب المادة 3/91 من دستور 2016.[2]

أولا:انفراد رئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات الدولية

تجدر الإشارة أن هذا الاختصاص الأصيل لا يمكن للرئيس أن يتنازل عنه أو يفوضه وفقا للمادة 2/101 من التعديل الدستوري، وباستقراء المادتين 111 و149 من دستور 2016 يتضح لنا أن هناك عدة أنواع من المعاهدات والاتفاقيات وهي:

- اتفاقيات الهدنة ومعاهداتالسلم:نصت عليها المادة 111 السابقة الذكر والتي تخضع لرقابة المجلس الدستوري وموافقة البرلمان.
- وكذا المعاهدات الواردة في المادة 149من التعديل الدستوريوالمتعلقة بالتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة.
- المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص.
- المعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة وفق المادة 139 من تعديل 2016.

(1)بايبو فارس، باكلي بشير، التشريع بين الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة،بجاية،2016/2015 ص64-65.
(2) شعباني أمينة، شيبون فوزية، المرجع السابق،ص43-44.

- الاتفاقيات الثنائية أو متعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر و الشراكة و بالتكامل الاقتصادي، فهذا النوع استحدثه الدستور الأخير وبالتالي فإن المؤسسة التشريعية تتزايد صلاحياتها من تعديل إلى آخر.

وفقا للمادة 150 من تعديل2016 فإن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون.[1]

وبالتالي من خلال هذه المادة يتبين لنا تبني الجزائر مبدأ سمو المعاهدات الدولية المصادق عليها على القانون الداخلي.

ثانيا:المصادقة على المعاهدات

تعتبر المعاهدات الدولية اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر ويخضع للقانون الدولي سواء تم ذلك في وثيقة واحدة أو أكثر وأياً كانت التسمية التي تطلق عليها.[2]

يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات تشريعية منفردة وواسعة في المجال الخارجي عن طريق إبرام المعاهدات الدولية وهذا باعتبار رئيس الدولة هو الذي يرسم السياسة الخارجية، ويعتبر ممثل الأمة المكلف بحماية الدستور وتجسيد الدولة داخل البلاد وخارجها يحتفظ بالسلطة الكاملة في تقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها على الصعيد الدولي و يبقى دور البرلمان على هذا الصعيد محدوداً وغير فعال مما يجعل الاستشارة مجرد إجراء شكلي.

حيث يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدات المذكورة في المادة 9/91 من تعديل 2016 بإرادته المنفردة دون أن تخضع لشروط خاصة فهي تعتبر تشريعية متى تم استكمال إدماجها في النظام القانوني للدولة وبذلك تتلقى مواجهة واسعة منالتشريعات الجديدة والتعديلات التي ترغب في تكييف القوانين بمحتوى نصوص المعاهدة كما لا بد أن يمر التصديق ببعض الشروط أهمها:

_ضرورة تصديق رئيس الجمهورية على المعاهدة فالمادة 149 من تعديل 2016 ذكرت المعاهدات التي يصادق عنها رئيس الجمهورية بعد موافقة البرلمان صراحة، هنا يأتي دور الحكومة بإيداع المعاهدة كمشروع قانون على مكتب المجلس للتصويت عليها بكامل بنودها ولا يمكن إدخال أي تعديل عنها عكس مشاريع القوانين الأخرى وموافقة البرلمان لا تلزم رئيس الجمهورية على المصادقة على المعاهدة ،كما أن شرط موافقة البرلمان لا يشمل كل المعاهدات بل يشمل المعاهدات المذكورة في المادة 149من الدستور.

(1) بايبو فارس، باكلي بشير، المرجع السابق،ص63-64
(2) المرجع نفسه،ص64.

_إن عدم مخالفة المعاهدة للدستور يجعل المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تسمو على القانون حسب المادة 150من الدستور،حيث قيّد المشرع رئيس الجمهورية في إحالة المعاهدات التي يصادق عليها دون موافقة البرلمان برقابة المجلس الدستوري وفقا للمادة190من الدستور.[1]

المطلب الثاني: دور الحكومة في العملية التشريعية

تتقاسم الحكومة السلطة التنفيذية مع رئيس الجمهورية ، حيث منح الدستور الوزير الأول على غرار رئيس الجمهورية آليات مشاركة السلطة التشريعية لعملية التشريع وذلك بحكم الثنائية التنفيذية.

إن للحكومة آليات تسمح لها بالتدخل في عمل البرلمان وبطبيعة الحال هذا التدخل لم يولد من العدم بل بسبب عدة عوامل و أسباب دفعتها للتدخل، فتتدخل الحكومة عن طريق اقتراح مشاريع القوانين في الفرع الأول، وكذلك عن طريق آلية تحديد جدول أعمال في الفرع الثاني، ومن جهة أخرى تقوم بتنظيم دورات البرلمان وكذا مساهمتها في اللجنة المتساوية الأعضاء.[2]

الفرع الأول:هيمنة الحكومة على المبادرة التشريعية

تباشر الحكومة اختصاصاتها الفعلية في الإطار السياسي وهو ما يعرف بالمبادرة التشريعية إذ تشارك البرلمان في عملية التشريع، حيث يندرج هذا في إطار مظاهر العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية.

أولا:حق الوزير الأول اقتراح مشاريع القوانين

بموجب المادة 136 من الدستور يمكن للوزير الأول المبادرة باقتراح مشاريع القوانين إلى جانب المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، حيث تسمى مبادرة الوزير الأول مشروع قانون والواضح أن السلطة التنفيذية بواسطة وزيرها الأول تبادر بمشاريع القوانين على سبيل الحصر في المادتين 140 و141من التعديل الدستوري2016.

إن الحكومة من خلال دوائرها الوزارية تقوم بتحضير مشاريع القوانين وذلك من قبل الوزارة المختصة بالمبادرة بمشروع القانون وهذا عن طريق مصالحها التقنية ثم يرسل المشروع إلى الأمانة العامة للحكومة حيث يخضع المشروع لمجموعة من الدراسات الأولية وذلك من طرف المديريات المختصة للتحقق منه على المستوى القانوني وبعدها يتم توزيعه على أعضاء الحكومة للتنسيق بين الوزارات .[3]

(1) بن بداش بلال،سباع شرف الدين، المرجع السابق،ص60-61.
(2)عيدون نصيرة، عيدون فطيمة، المرجع السابق،ص65-66.
(3) شعباني أمينة، شيبون فوزية، المرجع السابق،ص49-50.

بعد ذلك يتحول المشروع التمهيدي إلى مشروع قانون تقوم الأمانة العامة للحكومة بإعداد الصياغة القانونية الخالية من الأخطاء و الشوائب و بعدها يرسل مشروع النص إلى مجلس الدولة الذي يخطر إجباريا بمشاريع القوانين لإبداء رأيه واقتراح التعديلات التي يراها ضرورية.

ثم بعد عرضها على مجلس الدولة يتم عرضها على مجلس الوزراء وفقا للمادة 136 من التعديل الدستوري 2016.

وبعدها يودعها الأمين العام للحكومة باسم الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني

أو مكتب مجلس الأمة.

فإذا كانت مشاريع القوانين متعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي تودع لدى مكتب مجلس الأمة ،أما فيما يخص الحالات الأخرى فتودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.[1]

ثانيا:تفوق الحكومة في إعداد قانون المالية

إن تحضير مشاريع قوانين المالية تهيمن عليه الحكومة و مصالحها الإدارية وفي مقدمتها وزارة المالية التي تلعب دوراً تقنياً أساسياً باعتبار أن أغلب الأحكام المتعلقة بالميزانية تنتج عن قرارات سياسية والتي هي من عمل الحكومة.

يتم إيداع مشروع قانون المالية من قبل الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني و يشترط

في كل مشروع قانون المالية حتى يكون مقبول أن يرفق بعرض أسباب و أن يحرر نصه في شكل مواد، حيث يعرض مشروع قانون المالية على اللجان المختصة بذلك و التي تقوم بفحصه وتقدم بشأنه تقريراً تمهيدياً ثم يتم المناقشة والتصويت عليه من قبل البرلمان في أجل 75 يوماً ، وبالرغم من أن مشروع قانون المالية يحال على البرلمان من أجل المناقشة إلا أن دوره يبقى محدوداً لأن هذه المناقشة هي ظاهرية فقط لأنها تكون تحت ضغط الوقت وضعف تكوين النواب في الجانب المالي والجبائي.[2]

الفرع الثاني: تدخل الحكومة في سير عمل البرلمان

تتطلب وظيفة التشريع تحكما أكبر فيما يتعلق بحسن و تنظيم سير النشاط التشريعي للبرلمان وذلك يستدعي وضع رزنامة عمل لمناقشة مشاريع القوانين ومعالجتها في جلسات البرلمان، حيث تتدخل السلطة

(1)عيدون نصيرة، عيدون فطيمة، المرجع السابق،ص66-67.
(2)المرجع نفسه،ص78-79.

التنفيذية في سير العمل البرلماني ويتضح ذلك من خلال دعوة البرلمان للانعقاد أولاً كما تتدخل في إعداد جدول الأعمال ثانياً.[1]

أولا: دعوة البرلمان للانعقاد

ينعقد البرلمان بإحدى الصورتين: الانعقاد الوجوبي والانعقاد الاستثنائي، فالانعقاد الوجوبي يظهر من خلال ما هو مقرر في جدول الأعمال ينتهي غالبا إلى عدم إتمام ما هو معروض عليه من مسائل، و ذلك لأن البرلمان هيئة دستورية غير دائمة الاجتماع بمعنى أنه ليس في وسعه دستوريا أن يباشر سلطته التشريعية بصورة مستمرة.(2)

ولقدأوجب المؤسس الدستوري على البرلمان أن يجتمع في دورة مدتها عشرة 10أشهر على الأقل أي دورة واحدة في السنة تبدأ في الثاني سبتمبر طبقا للمادة 135 من التعديل الدستوري 2016.

ويمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة جدول الأعمال ويحدد اختتام الدورة العادية بالتنسيق بين مكتبي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة طبقا للمادة 5 من القانون العضوي 12/16.

حيث يجتمع البرلمان في اليوم الخامس عشرمن تاريخ إعلان المجلس الدستوري عند تجديد البرلمان حيث يعتبر بداية الفترة التشريعية وفقاً للمادة 130من تعديل 2016.

كما ينعقد البرلمان استثنائيا إما في حالة الضرورة القصوى أو الخطر الداهم الذي يواجه الدولة وفقاً للمادة 4/107 و المادة 2/109 من تعديل 2016، وهناك حالة أخرى ينعقد البرلمان استثنائيا وهي حالة حل المجلس الشعبي الوطني.[3]

ثانيا: إعداد جدول الأعمال

يعد جدول الأعمال الإطار القانوني الأمثل الذي يعبر عن مدى التحكم في العملية التشريعية للبرلمان فيحدد مصير أي مبادرة قانونية إن كان سيتم مناقشتها أو رفضها.(4)

(1) عيدون فطيمة، عيدون نصيرة، المرجع السابق، ص79.
(2)الهاشمي مشاكرة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في إطار التعديل الدستوري2016، مذكرة ماستر،جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،2017/2016،ص48-50.
(3) المرجع نفسه، ص 50.
(4) شعباني أمينة، شيبون فوزية، المرجع السابق،ص51.

إن من يقوم بتحديد جدول الأعمال يؤثر على النشاط البرلماني و يجعله مقيداً و منه فإن مسألة تحديد جدول الأعمال تعد نقطة تفاهم أو عامل صراع تؤثر فيه الحكومة على السلطة التشريعية .

فللحكومة دور كبير في تحديد جدول أعمال البرلمان وهو ما جاء في المادة 15 من القانون العضوي 12/16 حيث أن مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة يجتمعان في مقر إحدى المجلسين بالتداول في بداية دورة البرلمان لضبط جدول الأعمال للدورة تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة.

حيث أن المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبيالوطني والمادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمةتحددان أن مكتبا المجلسين يضبطا جدول أعمال الدورة ومواعيدها باستشارة وموافقة الحكومة.

وتجسيداً للديمقراطية التشاركية أصبح للمعارضة دور في مناقشة جدول الأعمال تقدمه مجموعة

أو مجموعات من المعارضة طبقا لأحكام المادة 114 السالفة الذكر ومنها المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية.[1]

والملاحظ أن الدساتير الجزائرية لم تقر للحكومة أي دورفي إعداد جدول أعمال، بل إن التفوق الحكومي تم إقراره عن طريق الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية.

وما يمكن استخلاصه أن السلطة التنفيذية نظراً لارتباطاتها المكثفة ومن أجل التنسيق مع السلطة التشريعية فإنها تتدخل في تحديد وضبط جدول الأعمال ويعتبر هذا نوع من التعاون من جهة،وتعطيل لسير الدورة من جهة أخرى وهو ما يمكن أن يفسر على أن السلطة التنفيذية هي الوحيدة صاحبة السلطة التقديرية في ذلك.[2]

الفرع الثالث: دور الحكومة في حل خلاف غرفتي البرلمان

عادة ما يكون هناك توافق بين غرفتي البرلمان بالنسبة للنصوص القانونية المعروضة عليها،غير أنه قد ينشأ خلاف بين الغرفتين حول حكم من أحكام النصوص القانونية التشريعية المصوت عليها.

ولذلك فقد قام المؤسس الدستوري بإيجاد آلية لحل الخلاف تتمثل في اللجنة المتساوية الأعضاء و أضاف آلية جديدة وهي الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني في حال استمرار الخلاف.

(1)عيدون نصيرة، عيدون فطيمة، المرجع السابق،ص71-75.
(2)الهاشمي مشاكرة، المرجع السابق،ص50-51.

أولاً: استدعاء الوزير الأول للجنة المتساوية الأعضاء

إن مهمة حل الخلاف من صلاحية اللجنة المتساوية الأعضاء و باستحضار نص المادة 138 في فقراتها 4 و5 ، 6 من الدستور فإن المؤسس الدستوري أعطى للوزير الأول سلطة تقديرية في طلب اجتماع هذه اللجنة، وبالتالي فإن اجتماعها مرهون برغبة الوزير الأول وبهذا يبقى النص القانوني محل الخلاف عالقا كما أن الوزير الأول هو الذي يحدد نوع الخلاف إن كان بسيطاً أو جوهرياً.

كما أن ملائمة انعقاد اللجنة يخضع لتقدير الحكومة وبالتالي يعد امتيازاً إضافياً للحكومة.

إن امتناع الوزير الأول أو تخلفه عن طلب اجتماع اللجنة سوف يؤدي حتما إلى تعطيل عمل البرلمان، مما يثبت دور الحكومة في تفوقها عليه من حيث القدرة على تحكمها في توجيه عمل اللجنة من خلال فرض إرادتها على النص محل الخلاف.

كما لا يمكن إدخال تعديلات على النص محل الخلاف إلا بموافقة الحكومة وفقا للمادة7/138 وعلى هذا الأساس يمكن القول أن الحكومة قد أصبحت شريكاً بالتساوي مع البرلمان في سن التشريع بمقتضى هذا الشرط ، كما أن إمكانيةإدخال التعديل سوف تظل محدودة جدا على اعتبار أن اشتراط موافقة الحكومة يهدف إلى الابتعاد عن إدخال تعديلات على النص الذي أعدته اللجنة، والتي من شأنها أن تعيد الخلاف من جديد أو تلك التي تغلب وجهة نظر غرفة على حساب الثانية.[1]

ثانيا:دور الوزير الأول في حالة استمرار الخلاف

بالرجوع إلى الفقرة السابعة من المادة 138من التعديل الدستوري 2016 ففي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبيالوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء،

أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه،من خلال هذا النص نستشف إمكانية فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في الوصول إلى اقتراح نص يحظى بموافقة الغرفتين وبالتالي إمكانية استمرار الخلاف تبقى واردة.

ففي هذه الحالة يمكن للحكومة أن تفعل آلية الكلمة الأخيرة بطلبها من المجلس الشعبي الوطني البت نهائيا والذي يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة أو إذا تعذر بالنص الذي صوت عليه.

وبالتالي فإن الحكومة غير ملزمة بتفعيل آلية الكلمة الأخيرة وإنما ذلك خاضع للسلطة التقديرية لها.

ومما تقدم يتبين لنا بأن حصر عملية استدعاء اللجنة في الوزير الأول يعتبر بمثابة إشراك للحكومة في العملية التشريعية.[2]

(1)عيدون نصيرة، عيدون فطيمة، المرجع السابق، ص 75.
(2) سالمي عبد السلام،مداني عبد القادر، المرجع السابق، ص87-88.

خلاصة الفصل الأول

من خلال دراستنا نخلص إلى أن المؤسس الدستوري قد أحدث عدة تعديلات على الجانب الوظيفي للسلطة التشريعية خاصة فيما يتعلق بالدور التشريعي للبرلمان بغرفتيه وذلك من أجل تحقيق نوع من التوازن فيما بين مجلسي البرلمان حيث تم تعزيز مكانة مجلس الأمة مما جعله شريكاً للمجلس الشعبي الوطني في المجال التشريعي فأصبح له حق المبادرة بالقوانين و التصويت عليها بنفس نسبة تصويت المجلس الشعبي الوطني.

كذلك أهم شيء جاء به هذا التعديل هو الاعتراف صراحة بدور المعارضة البرلمانية وتفعيل من دوره بالنص على جملة من الحقوق وكذا مشاركتها الفعلية في العملية التشريعية ومراقبة عمل الحكومة حيث تضمن التعديل إطاراً جديداً لنشاط المعارضة يتمثل في الجلسة الشهرية التي تقترحها وتعد جدول أعمالها مما يشكل امتيازاً واضحاً لها حيث يجسد مكانتها الجديدة في البرلمان.

إضافة إلىأن البرلمان يتكون من مجلسين فإمكانية الخلاف بينهما تظل قائمة لذلك عمد المؤسس الدستوري إلى ايجاد آلية لحل الخلاف إلى جانب آلية اللجنة المتساوية الأعضاء حيث تخلى عن فكرة الآلية الوحيدة لحل الخلاف التي كانت قبل التعديل وذلك باستحداث آلية الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني في حالة استمرار الخلاف من أجل تسهيل حل الخلاف بين الغرفتين في أسرع وقت ممكن غير أن هذه الصلاحية تظل مرتبطة بالحكومة وفق سلطتها التقديرية مما يؤدي إلى محدودية فعاليتها.

وتجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري لا يزال يمنح للسلطة التنفيذية امتيازات تجعلها تتعدى على السلطة التشريعية بحجة الفصل المرن القائم على مبدأ التعاون والتوازن بين السلطات.

حيث خول رئيس الجمهورية صلاحيات تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة وكذا نجده يشرع في ميادين قد تكون أسمى من القانون والمتمثلة في المبادرة بالتعديل الدستوري و المصادقة على المعاهدات الاتفاقيات الدولية أو تكون في مرتبة القانون إذا اتخذت شكل التشريع بأوامر التي تم عمد المؤسس الدستوري إلى تقييد سلطته بمجموعة من القيود و الضوابط ، كذلك تدخله في إصدار ونشر القوانين وكذلك حقه في تعطيل مسار القوانين بطلب إجراء مداولة ثانية وكذا إخطار المجلس الدستوري،

إذ بالإضافة إلى دور الحكومة في المبادرة بالقوانين فهي تتدخل على مستوى تنظيم وتحضير العمل التشريعي للبرلمان وكذا مشاركتها في إعداد و تحضير جدول أعمال البرلمان وكذا مساهمتها في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان من خلال استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء وطلب الفصل النهائي من المجلس الشعبي الوطني في حال استمرار الخلاف بين المجلسين عن طريق آلية الكلمة الأخيرة.

وبالتالي فبالرغم من نص الدستور صراحة على أن البرلمان يقوم بإعداد القانون والتصويت عليه إلا أن العمل التشريعي يفلت في الحقيقة عبر جميع المراحل التي يمر بها من يد السلطة التشريعية مما يجعلها غير مستقلة و ذلك لتدخل وهيمنة السلطة التنفيذية عليها وهذا ما يؤدي إلى تراجع فعالية البرلمان وضعف أداءه التشريعي.

الفصل الثاني:

الاختصاص الرّقابي للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية

تمتلك السّلطة التشريعية وسائل متعددة لممارسة وظيفتها الرّقابية على أعمال الحكومة بشكل دائم و مستمر من دون البحث عن تقرير المسؤولية السّياسية للحكومة .

لهذا يمكن القول أنّ الرّقابة البرلمانية هي سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السّلطة التنفيذية ،للكشف عن عدم التّنفيذ السليم للقواعد العامة في الدّولة، و تحديد المسؤولين عنه و مساءلته.[1]

و يعتبر استخدام الوسائل الرّقابية من قبل أعضاء البرلمان كآلية للحصول على المعلومات الّتي قد تسمح لهم باللّجوء إلى اقتراح نصوص تشريعية لسد النّقائص المسجلة أو استهداف إسقاط الحكومة باللّجوء إلى استعمال وسائل الرّقابة الّتي تسمح بذلك إذا تبين بأن الحكومة لم تبرر تصرفاتها ، على اعتبار أن أساس الرقابة هو الاستعلام.[2]

و قد تختلف الوسائل الرقابية التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية، أين نجد هناك وسائل رقابية مرتبة للمسؤولية السّياسية،و أخرى لا ترتب أي أثر ، كما يمارس البرلمان رقابة سابقة، أو لاحقة على الأعمال التشريعية للسّلطة التّنفيذية، و هذا سواء في الظّروف العادية، أو حتى في الظّروف الاستثنائية، و قد عزز التّعديل الدّستوري الجديد البعض من هذه الوسائل الرّقابية، و أعطى مكانة هامة للبرلمان في هذا المجال.

لهذا سوف نتطرق في هذا الفصل إلى التّطور الرّقابي للبرلمان على أعمال الحكومة في المبحث الأول والذي اعتمدنا في دراسته على التسلسل الذي جاء به القانون العضوي 16-12 السالف الذكر ،المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعمليهما،وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، في حين أننا قد خصصنا المبحث الثاني إلى الرقابة البرلمانية على الأعمال التّشريعية للسّلطة التّنفيذية.

(1)بن بداش بلال ،سباع شرف الدين، المرجع السابق،ص78.
(2)عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ،دار الخلدونية للنشر والتوزيع ،الجزائر، ص21.

المبحث الأول: التطور الرّقابي للبرلمان على أعمال الحكومة

باعتبار أن الرقابة البرلمانية هي رقابة تمارس من قبل مؤسسة دستورية، وسياسية متمثلة في البرلمان الّذي حظي بمجموعة من التطورات بدءً بتبني الثنائية البرلمانية التي جاء بها دستور 1996، ولهذا تم تعزيزها من خلال التعديلات الدستورية التي لحقت به خاصة التعديل الدستوري لسنة 2016، هذا الأخير الذي طور من الدور الرقابي للبرلمان بنصه على إلزامية بعض الوسائل الرقابية ، كبيان السياسة العامة، إضافة إلى تحديده لمدد و إجراءات ممارسة هذه الوسائل الرقابية ، إذ نجد في هذه الوسائل الرقابية نوعان منها ما هو مرتب للمسؤولية السياسية، و الذي سوف نتطرق له في المطلب الأول، و منها من لا يثير أية مسؤولية سياسية للحكومة و التي سوف يتم التطرق إليها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الوسائل الرقابية المؤسسة للمسؤولية السياسية للحكومة

يعتبر مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان من بين أهم المبادئ، و الأركان التي تقوم عليها الأنظمة البرلمانية و التي تحقق التوازن ما بين السلطة التنفيذية، و السلطة التشريعية، و تقرير هذه المسؤولية لا يكون إلا من قبل الغرفة الأولى للبرلمان، على اعتبار أن المجلس الشعبي الوطني وحده المهدد بإجراء الحل دون مجلس الأمة. و تتقرر المسؤولية السياسية أمام الغرفة الأولى في مناسبتين أولها عند مناقشة مخطط عمل الحكومة، و الذي سوف نتطرق له في الفرع الأول، و الثاني بمناسبة تقديم البيان السنوي للسياسة العامة لحكومة و الذي سوف يتم تناوله في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية السابقة على مخطط عمل الحكومة

وفقا لما نصت عليه المادة 93 من التعديل الدستوري 2016 بنصها " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول.

تعد الحكومة مخطط عملها و تعرفه على مجلس الوزراء" ُ لهذا سوف ندرس عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني (أولا)، عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الأمة (ثانيا).

أولا: عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني

إنّ موافقة مجلس الوزراء على مخطط عمل الحكومة لا تعتبر موافقة نهائية، بل لابد من أن يحظى هذا المخطط على موافقة المجلس الشعبي الوطني، حيث يخضع مخطط عمل الحكومة لرقابتين رقابة داخلية ما بين أعضاء الحكومة ذاتها، و أخرى خارجية أمام المجلس الشعبي الوطني كخطوة أولى للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، و هذا ما يبين مدى تدخل البرلمان في تحديد السياسة العامة للدولة و تأثيره عليها.

1- عرض مخطط عمل الحكومة

من خلال استقرائنا للمادة 94 من التعديل الدستوري 2016 فإنه على الوزير الأول تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، إلا أن المادة لم تحدد المدة الممنوحة للوزير الأول لعرض مخططه أمام المجلس الشعبي الوطني، و لكن بالرجوع إلى المادة 47 من القانون العضوي 16-12السالف الذكر نجد بأنها قد نصت على إلزام الوزير الأول بتقديم مخطط عمل حكومته خلال 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة على المجلس الشعبي الوطني[1] ،وتعتبر هذه المدة بمثابة فرصة تمنح للحكومة لتحضير مخطط عملها.

2-مناقشة مخطط عمل الحكومة والتصويت عليه

يفتح المجلس الشعبي الوطني بمناقشة عامة لدراسة هذا المخطط [2]، و لا يشرع في هذه المناقشة إلا بعد 7 أيام من تبليغ المخطط للنواب[3]،وتعقب هذه المرحلة مرحلة التصويت والتي تم تنظيمها وفقا للمادتين 30 و 31 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر،حيث يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية أنماط الاقتراع،ويكون تصويت نواب المجلس الشعبي الوطني برفع اليد في الاقتراع العام ،أو بالاقتراع السري،كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية، غير أنه في حالة غياب نائب المجلس الشعبي الوطني يمكنه أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه، و لا يقبل التصويت بوكالة إلا في حدود توكيل واحد.[4]

و بالرجوع إلى الممارسة البرلمانية يتبين لنا أن النواب مطالبون بالتصويت على كل الوثائق سواء كان المخطط الكامل للحكومة، أو وثيقة التقديم التي يقدمها الوزير الأول، و من ثم فإن عملية التصويت على مخطط الحكومة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني تترتب عليها نتيجتين، إما رفض الموافقة على مخطط الحكومة أو الموافقة عليه وهذا على النحو التالي:[5]

أ- **الموافقة على مخطط عمل الحكومة**

و يكون ذلك بمثابة تعبير عن منح الثقة للوزير الأول للشروع في تطبيق مخطط العمل، و بمثابة قوة دافعة له و تأكيدًا لمكانته داخل البرلمان، حيث تكون في هذه الحالة العلاقة ما بين الحكومة و المجلس الشعبي الوطني في أوجها و على أحسن ما يمكن أن تصل إليه إذا كان مخطط الحكومة هو نفسه برنامج الأغلبية البرلمانية.[6]

---

(1)المادة 47 من القانون العضوي 16-12 .
(2)د عمار كوسة ،المرجع السابق ، ص 97.
(3)المادة 48 من القانون العضوي16-12.
(4)خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية-دراسة مقارنة- أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2014، ص143.
(5)عمار عباس، المرجع سابق،ص، ص 251،250 .
(6)عمار عباس، المرجع نفسه، ص،ص 250، 251.

ب- رفض الموافقة على مخطط الحكومة

يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة و هذا وفقا لما نصت عليه المادة 95 من التعديل الدستوري 2016[1]، لذلك يبقى بقاء الحكومة مرهون ابتداءً و انتهاءً بمدى موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها.

ثانيا: عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة

يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة بعد موافقة البرلمان المجلس الشعبي الوطني ، و يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة و ذلك وفقا لما نصت عليه المادة 94 في فقرتها الثالثة من التعديل الدستوري 2016، يكون هذا العرض خلال 10أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه و هذا حسب ما نصت عليه المادة 50 من القانون العضوي 16-12السالف الذكر.[2]

و باستقرائنا لهذه المواد يظهر لنا عدم المساواة ما بين الغرفتين في هذا المجال، أين يحتكر المجلس الشعبي الوطني وحده سلطة الموافقة أو عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة مع إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بتقديم استقالتها، في حين نجد بأن مجلس الأمة ملزم فقط بالاطلاع على مخطط عمل الحكومة دون مناقشة، كما له أن يصدر لائحة و يصوت عليها أعضاء مجلس الأمة و هذه اللائحة لا تخرج عن حالتين هما.[3]

- الحالة الأولى: إما أن تتضمن تأييد أعضاء مجلس الأمة لمخطط الحكومة الأمر الذي يقوي من مكانة الحكومة و يجعلها تشرع في تنفيذ مخططها مدعمة بذلك من طرف البرلمان.
- الحالة الثانية: إما أن تتضمن انتقادات لاختيارات الحكومة على الرغم من عدم وجود أي أثر قد يترتب على هذه اللائحة من شأنه أن يؤثر على وجود الحكومة، إلا أنه من شأنها التأثير سياسيا على مكانة الحكومة، و إضعاف مركزها السياسي و استقرارها ، خاصة إذا كانت الأغلبية التي نالتها في الغرفة الأولى ضعيفة و بالتالي يصبح إصدار اللائحة بمثابة إجراء شكلي فقط و بالتالي على غرار كل الأنظمة السياسية التي أخذت بنظام الغرفتين فإن الحكومة في الجزائر غير مسؤولة أمام مجلس الأمة.[4]

إنّ المشرع الجزائري و من خلال دستور 1996 و جميع التعديلات التي طرأت عليه إلى غاية التعديل الأخير 2016 فإنّه أعطى للمجلس الشعبي الوطني سلطة الرّقابة على مخطط عمل الحكومة نظرا للأثر الذّي قد يترتب على مدى موافقة المجلس الشعبي الوطني أو رفضه لمخطط عمل الحكومة، إمّا ببقاء

(1) المادة 95 من التعديل الدستوري 2016.
(2)المادة 50 من القانون العضوي16-12.
(3)عمار عباس، المرجع السابق، ص 295.
(4) بن بداش بلال ، سباع شرف الدين: المرجع السابق، ص 82.

هذه الأخيرة أو استقالتها في حين نرى بأنّ مجلس الأمة رقابته تبقى صورية لا ترتب أي أثر على الحكومة ، وما يلاحظ بأنّه و منذ تبني الجزائر مبدأ التّعددية الحزبية فإنّه لسنوات لم يرفض البرلمان و لا برنامج أو مخطط عمل حكومي ممّا يدل على تبعية السّلطة التّشريعية للسّلطة التّنفيذية، و صورية الرّقابة فيما بين السّلطتين.

الفرع الثّاني: بيان السّياسة العامة و آثاره على الأداء الحكومي

تستند الحكومة كقاعدة عامة على موافقة الأغلبية البرلمانية على مخطط عملها حتّى تشرع في تنفيذ إستراتيجية عملها المتضمنة في مخطط عملها، ولا تتوقف رقابة البرلمان على هذا البرنامج عند هذه الموافقة ،و إنّما يستمر البرلمان في ممارسة وظيفته الرّقابية حتّى بعد تنفيذ هذا المخطط الحكومي، وتجسيده على أرض الواقع كرقابة لاحقة، و هذه الرّقابة تكون من خلال بيان السّياسة العامة، و لهذا سوف نتطرق إلى تعريف بيان السّياسة العامة و مدى إلزاميته ، و إلى الآثار الدّستورية المترتبة عن بيان السّياسة العامة .

أولا :تعريف بيان السّياسة العامة و مدى إلزاميته

تلتزم الحكومة بتقديم حصيلة سنوية للبرلمان حول مدى تقدمها في تطبيق مخطط عملها للحصول على الدعم من قبل الأغلبية البرلمانية الموافقة على مخطط عملها سابقا وهذا في حالة نجاحها في تنفيذ المخطط،أويتم إسقاطها في حالة فشلها في تنفيذ ذلك،ولهذا لابدّ من التعرف على بيان السياسة العامة،لنتطرق بعدها إلى مدى إلزامية هذا البيان .

1-تعريف بيان السّياسة العامة

يراد ببيان السّياسة العامة تقديم الحكومة سنويا عرضا على مدى تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية عن طريق مخطط عملها و الذّي سبق للبرلمان بأن وافق عليه، و على حد تعبير الأستاذ سعيد بوشعير" فهو وسيلة إبلاغ أي إحاطة البرلمان بما تم تطبيقه خلال السّنة المنصرمة من مخطط العمل و هو طور التّطبيق، و الصّعوبات التي اعترضت تطبيقه خلال السّنة المنصرمة من مخطط العمل و ما هو في طور التّطبيق الصّعوبات التي اعترضت تنفيذه والآفاق المستقبلية "[1]

كما يعرف بيان السّياسة العامة بأنّه الإجراء الّذي لا يستعمل إلا من طرف حكومة قائمة تمت المصادقة على مخطط عملها فتقدم بموجبه سنويا عرضا عن التّطورات الجديدة و الهامة لحصيلة سياستها.[2]من جهة ثانية يمكن اعتبار بيان السّياسة العامة فرصة ثانية تمنح للنّواب بعد موافقتهم على

(1)بن بداش بلال ،سباع شرف الدين، المرجع السابق،ص94.
(2)عمار عباس، المرجع السابق، ص 161.

مخطط عمل الحكومة من أجل الرّقابة على أعمالها و هي بصدد تنفيذ مخططاتها، و يتم تقديم بيان السّياسة العامة بنفس الإجراءات التي يتم بها عرض مخطط عمل الحكومة لأول مرة.[1]

2- مدى إلزامية بيان السّياسة العامة

يعتبر دستور 1989 أول دستور جزائري جاء ببيان السّياسة العامة ليتبناها بعده دستور 1996 من خلال المادة 84 منه إلا أنّها لم تأت بصيغة الإلزام ، في حين أنه ووفقا للتّعديل الدّستوري 2016 ومن خلال مادته 98 التي جاءت بصيغة الأمر بنصها " يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السّياسة العامة"

كما تم النّص على إلزامية تقديم بيان السّياسة العامة في القانون العضوي 16-12الذي تكفل بتفصيل بيان السّياسة العامة، و تكفل بتبيان أحكامها من خلال المادة 51منه.

ثانيا: الآثار المترتبة عن بيان السّياسة العامة

تولى القانون العضوي 16-12تنظيم بيان السّياسة العامة بدءً من تقديمه و وصولا لآثاره ، حيث وبعد مناقشة بيان السّياسة العامة يتم إصدار لائحة إمّا مؤيدة أو معارضة كما قد تطلب الحكومة تصويتا بالثقة.[2]

1- اللائحة

باستقرائنا لنص المادة 98 من التّعديل الدّستوري 2016 فإنّ المجلس الشّعبي الوطني يقوم بمناقشة بيان السّياسة العامة المقدم من طرف الحكومة بعد الموافقة على مخطط عملها ، حيث نصت الفقرة الثّانية من هذه المادة على أنّه " تعقب بيان السّياسة العامة مناقشة عمل الحكومة " ليترتب عن هذه المناقشة إصدار لائحة، إذا ارتئ النّواب ذلك، حيث و بحسب ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 98 من التّعديل الدّستوري 2016 فاللائحة هنّا تعد بمثابة تعبير عن عدم رضا أعضاء المجلس الشّعبي الوطني على بيان السّياسة العامة للحكومة لعدم اقتناعهم بمحتوى البيان"[3] إلا أنّه يتوجب على النّواب عند إصدارهم للائحة احترام مجموعة من الشروط لقبولها وهي كالتالي:

1- 1- الشّروط الواجب توافرها في اقتراح اللوائح

- أن يتم التوقيع على اللائحة من قبل 20 نائبا على الأقل، و لا يمكن للنائب الواحد التوقيع على أكثر من اقتراح لائحة واحدة.[4]
- يجب أن تودع اللائحة من طرف مندوب أصحابها لدى مكتب المجلس الشّعبي الوطني.

(1)عمار عباس، المرجع السابق، ص 162.
(2)أنظر عمار عباس، المرجعنفسه، ص162.
(3) بن بداش بلال، سباع شرف الدّين ، ص 83.
(4) المادة 52 من القانون العضوي16-12.

- يشترط لصدور اللائحة حول بيان السّياسة العامة أن تقدم بعد 72 ساعة الموالية لمناقشة بيان السّياسة العامة.

- في حالة تعدد اللوائح فإنّها تعرض للتّصويت، و هذا حسب تاريخ إيداعها، و مصادقة المجلس الشّعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائهما يجعل اللوائح الأخرى لاغية.[1]

1- 2-قيود تفعيل اللائحة

تواجه عملية تفعيل اللائحة عدة عوائق منها:

- عدم إمكانية توقيع أكثر من لائحة.

- تجسيد هذه الآلية غالبا ما يواجه عائق داخل المجلس الوطني المتمثل في الأغلبية الحزبية المساندة للحزب الحاكم، و التي لا يمكن أن تصدر لائحة معارضة لبرنامج رئيس الجمهورية.[2]

- يعد اشتراط المؤسس الدّستوري لوجوب اقتراح اللائحة من قبل 20 نائبا عرقلة للأقلية البرلمانية التي لا تستطيع توفير النّصاب القانوني .[3]

2-ملتمس الرّقابة

أقر المؤسس الدستوري للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة ،توظيف آلية ملتمس الرقابة في حالة عدم نجاعة اللائحة في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة ،في مقابل ذلك يحق لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني تطبيقا لمبدأ التوازن في القوى ما بين الحكومة والبرلمان[4]،وتعتبر هذه الآلية من أخطر الآثار التي قد تترتب عن بيان السياسة العامة،ولهذا سوف نتطرق لتعريف ملتمس الرقابة ،ثم إلى الشروط الواجب توافرها لقيام هذه الآلية،لنقوم في الأخير بتقييم هذه الآلية.

2-1- تعريف ملتمس الرّقابة

نصت المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2016على انه"يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة،أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة" تعرف ملتمس الرّقابة على أنّها عبارة عن لائحة توقعها مجموعة من النّواب، يكون الهدف منها توجيه نقد للحكومة، أو للمسار

(1) المادة 55 من القانون العضوي 16-12.
(2)خرباشي عقيلة، المرجع السابق ، ص 362.
(3) ميلودي رشيد، المرجع السابق، ص ،ص ،33،34.
(4)ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية ،جامعة الحاج لخضر باتنة كلية الحقوق، السنة الجامعية 2013/2012،ص295.

الذي تنتهجه ، و بالتّالي فهي عبارة عن أداة دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، و ذلك أثناء تنفيذها لبرنامجها حيث يمكن أن يؤدي ملتمس الرّقابة إلى إسقاط الحكومة.[1]

2-2شروط قبول ملتمس الرقابة

أحاط الدستور هذه الآلية بمجموعة من الشروط تكاد تكون مستحيلة تتمثل في الآتي:

- يجب أن يوقع ملتمس الرّقابة من قبل 7/1 سبع نواب المجلس الشعبي الوطني على الأقل.
- لا يستطيع النائب الواحد أن يوقع أكثر من ملتمس رقابة واحد .
- يتم إيداع ملتمس الرقابة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في الجريدة الرّسمية لمناقشة المجلس الشعبي الوطني و أن يتم توزيعه على النّواب المبادرين.
- لا يتم التّصويت على ملتمس الرّقابة إلا بعد مرور 3 أيام من إيداعه.
- التّصويت لصالح ملتمس الرّقابة بالأغلبية 3/2 الثلثين من نواب المجلس الشعبي الوطني.[2]

2-3- تقييم آلية ملتمس الرّقابة

تنجم عن ملتمس الرّقابة آثار هامة فقد أحاطها المؤسس الدّستوري بمجموعة من الشّروط المجحفة حيث أن نسبة السبع 7/1المطلوبة للمبادرة بملتمس الرقابة تكون مستحيلة ،إذا ما أريد تطبيقها على أرض الواقع ، وهذا نظرا لتركيبة المجلس الشعبي الوطني المكونة من الأغلبية الحزبية المساندة لبرنامج رئيس الجمهورية مما لا يسمح للمعارضة باللجوء إلى هذه الآلية الرقابية باعتبارها تمثل الأقلية.[3]

ويعد ملتمس الرّقابة مقيدا ببيان السّياسة العامة، حيث لا يمكن اللجوء إلى هذه الآلية الرّقابية إلا مرة واحدة في السّنة ، و هو الأمر الّذي أفرغ هذه الآلية من محتواها.

كما انه يجب عدم إغفال دور الأغلبية المساندة للحكومة في عدم تحقيق نسبة 3/2 الثّلثين و هي النّسبة المطلوبة لصالح الملتمس في حين تستطيع الحكومة إسقاط الملتمس بتحقيق نسبة المعارضة المقدرة بالثّلث زائد واحد.

بالإضافة إلى أن المدة المقررة بـ 3 أيام كافية بأن تجمع حكومة تأييد حول موافقتها.[4]

(1) عمار عباس ، المرجع السابق ،ص، ص269،270.
(2) راجع المادتان 153، 154، من التعديل الدستوري 2016.
(3) ميلودي رشيد ، المرجع السابق، ص 35.
(4)المرجع نفسه، ص 36.

3- التّصويت بالثّقة

يعتبر التّصويت بالثّقة بمثابة عملية منحها المؤسس الدّستوري للوزير الأول، حيث يبادر هذا الأخير بطلب التّصويت بالثّقة من المجلس الشعبي الوطني لصالح الحكومة للتحقق من مواصلة مساندتها وضمان بقائها و استمراريتها [1]، و قد تلجأ الحكومة لطلب التّصويت بالثّقة في حالة وجود نزاع فيما بينها و بين رئيس الجمهورية أو متى شعرت بأن النّواب بدؤوا يعارضونها من خلال عدم المصادقة على مشاريع القوانين التي تتقدم بها أو بإدخال تعديلات عليها، و قد ينتهي طلب التّصويت بالثّقة إما بمنحها الثّقة، أو بسحب الثّقة من الحكومة و بالتّالي تثار المسؤولية السّياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني ممّا يؤدي إلى تقديم الحكومة استقالتها لرئيس الجمهورية، لهذا سوف نتطرق إلى حالات التّصويت بالثّقة أولا ثم إلى الآثار التي قد تترتب على عدم منح الثّقة للحكومة ثانيا.[2]

3_1حالات التّصويت بالثّقة

ربط المؤسس الجزائري مسألة طلب الوزير الأول التّصويت بالثّقة أمام المجلس الشعبي الوطني على حكومته في الحالات الآتية:

- حالة وجود معارضة لسياسة الحكومة سوا ء من قبل النّواب أو من هم في السّاحة السياسية ، فهنا يتجه الوزير الأول إلى المجلس الشعبي الوطني طالبا منه التّصويت بالثّقة.

- في حالة تقديم بيانا عن السّياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني يمكن أن تطلب الحكومة تصويتا بالثّقة، و تعتبر هذه الحالة الوحيدة التي نص عليها دستور1996 دون الإشارة إلى الحالات الأخرى.[3]

و باستقرائنا لنص المادة 98 في فقرتيها 05 و 06 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإنّها جاءت خالية من أي إجراء يتعلق بطلب التّصويت بالثّقة إلا أنها منحت للوزير الأول حق استقالة الحكومة [4]، أما القانون العضوي 16-12 و من خلال المواد 64،63، 65 منه أشار إلى مجموعة من الإجراءات الواجب استفاؤها لإجراء التصويت بالثقة تتمثل هذه الإجراءات فيما يلي:[5]

- تسجيل التّصويت بالثّقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا بناءً على طلب الوزير الأول.

- إعطاء حق المناقشة للتّصويت بالثّقة لثلاثة أطراف و هم زيادة على الحكومة، نائب مؤيد للتّصويت بالثّقة، و نائب معارض.

- النّصاب المشترط للتّصويت بالثّقة هو الأغلبية البسيطة للنّواب.

(1) بن بداش بلال سباع شرف الدين ،المرجع السابق ص86.
(2)عمار عباس: المرجع السابق،ص، ص 290،289.
(3)خرباشي عقيلة، مرجع سابق، ص ،ص 124، 125.
(4) المادة 98 ف 5 و 6 من التّعديل الدّستوري 2016.
(5)المواد 63،65 من القانون العضوي16-12.

2-3الآثار المترتبة عن عدم منح الثّقة للحكومة

إذا كان التّصويت بالثّقة لصالح الحكومة فهذا لا يثير أي إشكال باعتباره تجديدا للثّقة بالحكومة،كما أن حالة عدم التّصويت بالثّقة يعني النّهاية الحتمية للحكومة، بل بإمكانها على الرّغم من ذلك مواصلة عملها، على اعتبار أن التّعديل الدّستوري لسّنة 2016 منح صلاحية تنحيها عن الحكم للسّلطة التّقديرية لرئيس الجمهورية، هذا الأخير الّذي يمكنه قبل قبول استقالة الحكومة أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني [1]، و منه التّضحية بالمجلس الشعبي الوطني مقابل الإبقاء على الحكومة، كون أن رئيس الجمهورية هو حامي الدّستور و السّاهر على حسن سير مؤسسات الجمهورية، بالإضافة إلى كونه صاحب برنامج سياسي تم انتخابه على ضوئه، يرى أن الحكومة ملزمة بالمخطط المصادق عليه من قبل المجلس.[2]

و ما يمكن استخلاصه من تقرير الوسائل الرّقابية المترتبة عن بيان السّياسة العامة أنّها ذات فعالية ضعيفة، و هذا راجع إلى أن المؤسس الدّستوري قد قيّد من الوسائل الرّقابية بوضعه لشروط تكاد تكون مستحيلة التّحقق، و ذلك لضمان استقرار الحكومة دون أن تحظى مسألة الفعالية بأي رعاية ممكنة، كما حصر المؤسس الآليات الرّقابية بيد المجلس الشعبي الوطني مقابل غياب كلي لرقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة.

المطلب الثاني: الوسائل الرقابية غير المؤسسة للمسؤولية السياسية للحكومة

تمتلك السلطة التشريعية وسائل رقابية لا ترتب أية مسؤولية سياسية للحكومة و لا تؤدي إلى سقوطها و إنما تعتبر هذه الوسائل بمثابة وسائل استعلام ، حيث تمكن أعضاء البرلمان من الإطلاع على مختلف المعلومات المتعلقة بالأعمال الحكومية ، و قد منحت هذه الآليات الرقابية لغرفتي البرلمان على حد سواء دون تمييز إحداهما عن الأخرى، و تتمثل هذه الآليات الرقابية في كل من آلية الاستجواب (فرع أول) و آلية السؤال (فرع ثاني) و أخيرا آلية التحقيق من خلال إنشاء لجان للتحقيق (فرع ثالث).

الفرع الأول :الاستجواب البرلماني كآلية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

يعتبر الاختصاص الرقابي للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية ذا أهمية بالغة ،يضمن من خلالها عدم استبدال الحكومة للسلطة ويعتبر الاستجواب من أهمالآليات الرقابية ،حيث تبنته جميع الدساتير الجزائرية عدا دستور 1963، الذي استبعد هذه الآلية، وتعتبر هده الأخيرة حديثة النشأة مقارنة بالسؤال البرلماني،وقد تم النص على هذه الآلية في دستور 1996من خلال مادته 133التي تنص على مايلي :"يمكن للأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة"،وقد تم الإبقاء على نفس

(1)بن بداش بلال، سباع شرف الدين، المرجع السابق ص86.
(2)عمارعباس،المرجع سابق، ص 295.

الصياغة من خلال نص المادة 151من التعديل الدستوري 2016[1]،كما تم النص على هذه الآلية من خلال القانون العضوي 16-12السالف الذكر في المواد 65-66-67[2]منه،ولهذا سوف نتطرق إلى تعريف الاستجواب (أولا)، ثم إلى شروط الاستجواب (ثانيا)،لنتطرق بعدها إلى إجراءات الاستجواب(ثالثا)وفي الأخير نقوم بتقييم هذه الآلية .

أولا:تعريف الاستجواب البرلماني

يعرف الاستجواب بأنها إجراء رقابي يتمثل في قيام مجموعة من أعضاء البرلمان سواء نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة بطلب توضيحات من الحكومة حول إحدى قضايا الساعة.[3]

كما يعرف بأنه وسيلة دستورية من وسائل الرقابة البرلمانية المخولة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية تهدف إلى كشف الحقيقة حول موضوع من المواضيع التي تهم الدولة موجهة للحكومة المسؤولة عن سياستها العامة .[4]

ثانيا: شروط الاستجواب البرلماني

للقيام بهذا الآلية الرقابية فانه لابد من إن تتوفر فيها مجموعة من الشروط منها الشكلية والموضوعية.

1-الشروط الشكلية

من خلال المادة 151من التعديل الدستوري لسنة 2016 وكذلك المادة 66 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر تم النص على مجموعة من الشروط الشكلية المتمثلة في وجوب أن يكون الاستجواب مكتوبا وان يقدم من قبل 30عضواأو نائبا،وأن يتضمن الاستجواب شرحا وافيا لدوافعه وأهدافه.

2-الشروط الموضوعية لممارسة الاستجواب البرلماني

الشروط الموضوعية المطلوبة لممارسة آلية الاستجواب تتمثل في وجوب أن يكون الاستجواب مطبقا وفقا للنصوص الدستورية المنظمة لموضوع كونه وسيلة محافظة على الدستور وان يرتبط موضوع الاستجواب بالمصلحة العامة ، وان يدخل الاستجواب في دائرة اختصاص" الحكومة وهذا تطبيقا لمبدأ التلازم مابين السلطة والمسؤولية،إضافة إلى ارتباط موضوعه بإحدى قضايا الساعة .[5]

(1)المادة 151من التعديل الدستوري 2016.
(2)المواد65،66،67من القانون العضوي 16-12.
(3)صالح بالحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2010 ،ص289.
(4)عمار عباس، المرجعالسابق،ص154.
(5)بن بداش بلال ،سباع شرف الدين ،مرجع سابق ص93.

إضافة إلى الشرط الذي تم تعديله في القانون العضوي الجديد 16-12السالف الذكر من خلال المادة 67 منه الفقرة الثانية و المتمثلة في المدة المحددة للرد على الاستجواب حيث حددت بثلاثين يوما بعدما كانت 15يوما من تاريخ إدراج الاستجواب في جدول الأعمال، إذ أصبحت هذه المدة كافية لدراسة الحكومة للاستجواب قبل حلول موعد الجلسة.

ثالثا-إجراءات الاستجواب

باستقرائنا لنص المادة 151من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد بأن المؤسس الدستوري لم يوضح الإجراءات اللازمة للقيام بآلية الاستجواب تاركا ذلك إلى القوانين المنظمة ،حيث نص القانون العضوي 16-12السالف الذكر من خلال المواد 66-67-68ومنحت لإجراءات الواجب إتباعها فيما يخص هذه الآلية من طرف أعضاء البرلمان ،إضافة إلى المادة73من النظام الداخلي لمجلس الأمة ،إلا أنها جاءت عامة غير مفصلة ،حيث إن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم ينص على هذه الآلية ولهذا تتم إجراءات الاستجواب كالتالي :

- بعد توقيع الاستجواب من قبل 30 نائبا من المجلس الشعبي الوطني او30عضوا من أعضاء مجلس الأمة يتم إيداع نص الاستجواب لدى مكتب الغرفة المعنية سواء في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة.
- يبلغ الاستجواب للوزير الأول من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني خلال 48ساعة الموالية لإيداعه.[1]
- يتم توزيع موضوع الاستجواب على أعضاء البرلمان كما يتم تعليقه في مقر الغرفة المعنية.
- يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الاستجواب، وتكون هذه الجلسة في خلال 30يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب ويعتبر الوقت كافيا لدراسة مضمون الاستجواب.[2]
- يمكن أن يسحب الاستجواب قبل عرضه في الجلسة المخصصة لهذا الغرض على أن يبلغ رئيس الغرفة المعنية بذلك وفقا للمادة 67 من القانون العضوي 16-12.

رابعا_تقييم الاستجواب

يتبين لنا من خلال ما سبق التطرق إليه بأن النصوص القانونية لم تشر إلى أي أثر قد يترتب على الحكومة في عدم تقديم إجابة مقنعة عن الاستجواب الموجه لها ، لهذا يمكن القول بأن المؤسس الدستوري قد اعتبر آلية الاستجواب بمثابة طلب معرفة بيانات تتعلق بقضية من قضايا الساعة ، و كون أن المشرع لم

(1)ميلودي رشيد، المرجع السابق ،ص42.
(2)بن بداش بلال ،سباع شرف الدين، المرجع السابق،ص ،ص94،95.

يحدد بدقة قضايا الساعة و تركه لهذا الشرط غامضا فإنه قد يكون سببا في رفض الاستجواب لعدم توفر هذا الشرط ، كما يعتبر شرط 30 عضوا أو نائبا كنصاب قانوني للقيام بالاستجواب بمثابة معرقل لقيام هذه الآلية .

أما فيما يخص مهلة 30 يوما الممنوحة للوزارة من أجل الرد على الاستجواب قد يؤدي إلى الإنقاص من فعالية هذه الآلية في القضايا العاجلة ، و لهذا يمكن القول بأن الاستجواب كآلية رقابية تعتبر مفرغة من محتواها و لا ترتب أي أثر قد يثير المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان ، و لكن قد ينتهي الاستجواب بإنشاء لجان تحقيق في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومية و ما يمكن ملاحظته كذلك بأن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 لم يعزز هذه الآلية الرقابية بل أبقى عليها كما كانت في السابق .

الفرع الثاني: السؤال البرلماني

للقيام بمتابعة النشاط الحكومي في جميع مراحله لا بد من حصول البرلمان على المعلومات اللازمة التي تمكنه من القيام برقابة صارمة ، ولهذا منحه المشرع مجموعة من الوسائل إضافة إلى الاستجواب توجد آلية السؤال ، حيث تعتبر الوسيلة الأولى الأكثر انتشارا لمباشرة الوظيفة الرقابية بشكل فردي ، و لهذا سوف نتطرق في هذا الفرع إلى تعريف السؤال البرلماني ثم لأنواع الأسئلة (ثانيا) لنتطرق إلى شروط الأسئلة (ثالثا) لنقوم في الأخير بتقييم السؤال (رابعا) .

أولا :تعريف السؤال

السؤال هو عبارة عن إجراء رقابي يقوم بموجبه نائب في المجلس الشعبي الوطني أو عضو في مجلس الأمة بتوجيه السؤال إلى عضو من أعضاء الحكومة حول قضية تخص القطاع الذي يتولاه الوزير المسؤول.[1]

كما عرف السؤال بأنه من الوسائل الرقابية التي تمتلكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية.[2]

وتعتبر آلية السؤال البرلماني، الوسيلة الرقابية البرلمانية الأكثر انتشارا مقارنة بالوسائل الرقابية الأخرى ويرجع ذلك لعدة أسباب تتمثل فيما يلي:

سهولة أسلوب السؤال الذي لا يتطلب تكوينا معينا أو خبرة سابقة مما يجعله في متناول كل البرلمانيين.

(1)صالح بالحاج، المرجع السابق،ص290.
(2)عمار عباس،المرجع سابق،ص27.

يبرز جليا الاختلاف مابين آلية السؤال والية الاستجواب حيث أن الآلية الأولى تعتبر بمثابة حق كل عضو في البرلمان بصورة انفرادية في حيث نجد بان آلية الاستجواب لا تقبل إلا إذا تم أثارتها من قبل 30 عضوا من البرلمان ، كما توجد هناك اختلافات من حيث الإجراءات الواجب توفرها لتفعيل كل منها .[1]

ثانيا:أنواع السؤال البرلماني

السؤال كآلية رقابية قد يمارس في صورتين، حيث إما إن يكون شفهيا وإما أن يكون كتابيا وهذا على النحو التالي:

1-السؤال الشفهي

لقد نصت المادة 152في فقرها الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016 بأنه"يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي آو كتابي إلى أي عضو في الحكومة. "

ويتم طرح السؤال الشفوي على أعضاء الحكومة في إطار اختصاصهم وتتم الإجابة عليه شفويا في جلسات مخصصة لذلك.[2]

ولقد تم تحديد أجل(30)ثلاثون يوما للإجابة عن السؤال الشفوي.

وقد يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية المطروحة من قبل النواب وأعضاء مجلس الأمة.

بالرغم من أن السؤال شفويا ، إلا أنه يقدم مكتوبا،حيث يقوم العضو البرلماني بطرح سؤاله شفاهة في خلال مدة يحددها رئيس الجلسة المخصصة لطرح السؤال ،ليترك المجال للوزير المختص للإجابة وإبداء رأيه.

لهذا تبقى مسألة إدراج السؤال الشفوي بجدول أعمال كل غرفة بحاجة إلى موافقة الحكومة على ذلك، حيث يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية، وضبط عددها بالتشاور بين مكتبي غرفتي البرلمان، وبالاتفاق مع الحكومة التي يتعين على أعضائها الإجابة.

وإذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويا كان أو كتابيا يبرر إ جراء مناقشة، فإنه يتم إجراء مناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ،لتنشر بعدها الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان.[3]

(1)ميلودي رشيد، المرجع السابق،ص45.
(2)عقيلةخرباشي ،المرجع السابق،ص138.
(3)ميلودي رشيد ، المرجع السابق،ص45.

2-السؤال الكتابي

الأسئلة الكتابية هي عبارة عن استفسارات عن أوضاع معينة موجهة من طرف البرلمانيين تجاه أحد أعضاء الحكومة ،بقصد الحصول على بعض المعلومات، وتتبع في السؤال الكتابي نفس الإجراءات التي تتبع في السؤال الشفوي من ناحية الإيداع،وتعتبر الأسئلة الكتابية مصدرا هاما لجمع المعلومات حول المشاكل التي يواجهها المنتخبون.

وتتم الإجابة عن السؤال الكتابي وفقا للإجراءات التي نصت عليها المادة **74**من القانون العضوي16-12 والتي تحيلنا إلى المادة 152من التعديل الدستوري 2016 ،التي تنص على أن الإجابة على السؤال الكتابي تتم بشكل كتابي ،ويمنح الوزير مدة (30) ثلاثين يوما للإجابة عن السؤال الكتابي بشكل كتابي، ويبلغ النائب المعني بالإجابة عن طريق غرفته.

وفي حالة عدم اقتناع النواب بالجواب يمكن طلب إجراء مناقشة حول موضوعه دون أن تمتد إلى مواضيع أخرى لم تذكر في السؤال،وتنشر الأسئلة وأجوبتها بنفس الطرق التي تنشر بها مداولات البرلمان، والهدف من نشرها يكمن في إطلاع الناخبين على نشاط ممثليهم.[1]

ثالثا:شروط السؤال البرلماني

حتى يمارس السؤال البرلماني من طرف أعضاء البرلمان يجب أن تتوافر فيه مجموعة من الشروط والمتمثلة في الأتي:

-أن يكون مضمون السؤال متعلقا بأمر من الأمور ذات الأهمية.

-عدم تعلق السؤال بمصلحة خاصة .

-أن يكون واضحا ومقصورا على الأمور المراد الاستفهام عنها دون تعليق.

-أن يكون خاليا من العبارات غير اللائقة.

-أن يكون السؤال مكتوبا سواء كان شفويا أو كتابيا وذلك وفقا لنص المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

-أن يكون السؤال متسما بوحدة موضوعه فلا يتشعب وتضيع الغاية منه، إلا انه عادة ما لا يحترم هذا الشرط حيث غالبا ما نجد بان الأسئلة تطرح في شكل مطول.

-عدم إضرار السؤال بالمصلحة العليا بالبلاد.

-عدم التطرق إلى القضايا التي تنظر فيها المحاكم، وعدم الاستناد في موضوع السؤال على ما جاء في الصحف وذلك وفقا لما تم النص عليه في المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(1)ميلودي رشيد، المرجع السابق،ص46.

-عدم تضمين السؤال البرلماني انتقاد شخصي تجاه الغير وذلك بذكر أسمائهم.[1]

رابعا:تقييم السؤال البرلماني

بالرغم من أهمية آلية السؤال إلا انه لم يثبت بعد الفعالية المرجوة منه في المجال الرقابي رغم انه الوسيلة الأكثر استعمالا من طرف أعضاء البرلمان [2]،كما إنها تفتح المجال أمام عضو الحكومة لمعرفة حقيقة الأوضاع التابعة لقطاعه،وهي تعد فرصة مواتية لتوضيح وجهات نظر المسؤولية في الحكومة حول المواضيع،و بالتالي إعطاء أعمال المؤسسات الدستورية أكثر مصداقية ، لكن الممارسة العملية لم تبرهن عن فعالية آلية السؤال إذ لا تزال مجرد وسيلة إعلامية لم ترقى بعد إلى درجة التأثير في توجيهات الحكومة وإحاطتها برقابة جدية.[3]

كما يعتبر غياب الجزاء القانوني في حالة عدم الإجابة في الآجال القانونية السبب في فقد آلية السؤال للهدف المنشود منها.[4]

الفرع الثالث:لجان التحقيق البرلمانية

يعتبر التحقيق البرلماني وسيلة من الوسائل البرلمانية التي يمكن من خلالها مراقبة الأعمال الحكومية والكشف عن مختلف تجاوزاتها ،وقد نص التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016من خلال مادته 180بأنه يمكن لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إنشاء لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة وذلك في إطار اختصاصاته ،ولهذا سوف نتعرف على آلية التحقيق(أولا)،ثم الإجراءات الواجب توافرها لإنشاء لجان التحقيق(ثانيا)، لنقوم بعدها بالتطرق إلى إجراءات عمل لجان التحقيق(ثالثا)،وفي الأخير نقيم التحقيق البرلماني(رابعا).

أولا:تعريف التحقيق البرلماني

يمكن تعريف التحقيق البرلماني بأنه "شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة ،وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان، هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسالة أو قضية ذات مصلحة عامة ، ويحق لها الاطلاع على كل المستندات والوثائق واستدعاء المسئولين للمثول أمامها و الاستفسار عن جميع الملابسات والوقائع."[5]

(1)عمار عباس، المرجع السابق،ص ،ص39،40.
(2)بن بداش بلال ،سباع شرف الدين، المرجع السابق،ص92.
(3)خربا شيعقيلة ،المرجع السابق،ص140.
(4)ميلودي رشيد، المرجع السابق،ص47.
(5)عمار عباس ، المرجع السابق ،ص93.

كما يمكن تعريفه بأنه شكل من أشكال الرقابة الذي يمارسه المجلس النيابي على الحكومة ،وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من نواب أو أعضاء ينتخبهم البرلمان، هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة ويحق لها الاطلاع على كافة المستندات والوثائق واستدعاء المسئولين للمثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابسات و الوقائع.[1]

ثانيا:إجراءات إنشاء لجان التحقيق

وفقا لما نصت عليه المادة 79 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة يتم إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ويوقعها على الأقل عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا حسب الحالة،ليتم التصويت عليه لاحقا.

ومن خلال استقرائنا للمادة 180من التعديل الدستوري 2016والمادتان 78-79من القانون العضوي 16-12يتبين لنا وجود مجموعة من الضوابط تتعلق بإنشاء لجان التحقيق كأن يكون اختصاص لجان التحقيق من ضمن اختصاصات البرلمان،وفي قضايا ذات مصلحة عامة ،بالإضافة إلى الطابع المؤقت لاختصاص عمل اللجنة حيث تنتهي مهمتها بانتهاء الغرض الذي أنشئت من أجله وذلك بمجرد إيداع تقريرها لدى مكتب المجلس،إلا انه لا يمكن إنشاء لجان تحقيق في القضايا التي هي محل إجراء قضائي وذلك احتراما لمبدأ الفصل ما بين السلطات.[2]

ثالثا:إجراءات عمل لجان التحقيق

تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا، وتنتهي مهمتها بمجرد إيداع تقريرها أو انقضاء 06ستة أشهر على الأكثر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها ،ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثنتي عشر12 شهرا من تاريخ انتهاء مهمتها،[3]وما يمكن ملاحظته هنا أن القانون العضوي 16-12 لم يحدد الأجل الإضافي الذي يمكن أن يمنح للجان التحقيق في حالة عدم انتهائها من تحقيقها، وهو ما من شأنه أن يترك الباب مفتوحا لهذه اللجان الآمر الذي يفقدها أهميتها،فبعد مناقشة تقرير لجنة التحقيق من قبل المجلس المنشئ للجنة يتم نشر التقرير كليا أو جزئيا ليبت المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الآمة في ذلك حسب الحالة من دون مناقشة ،وبأغلبية الأعضاء الحاضرين وهذا كله بعد

(1)ميلودي رشيد، المرجع السابق،ص48.
(2)المادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
(3)المادة81من القانون العضوي16-12.

استشارة الحكومة مسبقا حول ملائمة هذا النشر وبناء على اقتراح مكتب المجلس المعني ورؤساء المجموعات .[1]

وبالتالي قد يكون مضمون التقرير إما لصالح الحكومة فيقرر نشره ،وإما ضد الحكومة ليرفض نشره،وما يمكن الإشارة إليه بأن المؤسس الدستوري لم يعطي حق مناقشة التقرير النهائي لأعضاء البرلمان كون أن مناقشة التقرير قد تقيم مسؤولية الحكومة أمام الرأي العام ،وهذا ما يوضح جليا صورية الرقابة البرلمانية الممارسة من خلال هذه الآلية.

رابعا:تقييم عمل لجان التحقيق

على الرغم من أهمية الدور الذي يمكن أن تقوم به لجان التحقيق البرلمانية في مد البرلمان بالمعلومات الكافية التي خرجت بها من خلال الدراسة الفعالة على أعمال الحكومة ،إلا أن الملاحظ بشأن دور لجان التحقيق البرلماني في مراقبة النشاط الحكومي ،أنه لا يزال ضعيفا ومحدودا ،خاصة وان هذه اللجان تكتسي طابعا مؤقتا تنتهي مهمتها بمجرد الانتهاء من إعداد تقرير لا يتضمن إلا ملاحظات وتوضيحات شكلية لا تقيم أية مسؤولية للحكومة وهذا ما يضعف من فعالية دور لجان التحقيق كوسيلة رقابية ،إضافة إلى إرغام الحكومة للبرلمان على العمل وفقا لتبريراتها باستعمالها لفكرة المصالح العليا للدولة تهربا من نشر تقرير اللجنة ،وهذا يعتبر بمثابة تجاوز خطير لمبدأ الفصل ما بين السلطات.[2]

(1)راجع المواد 83،84،86من القانون العضوي 12/16.
(2)خرباشي عقيلة، المرجع سابق،ص156.

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية

يعتبر البرلمان وكأصل عام الجهة المختصة بالتشريع باعتبار الممثل القانوني عن إدارة الشعب ، خول له هذا الاختصاص بموجب الدستور ، إلا أنه ونتيجة للتطورات الحاصلة في المجتمع وكثرة الإشكاليات وتشابك المصالح و تداخلها،فانه لم يعد بإمكان البرلمان القيام بعملية التشريع لوحده ،مما استدعى إلى ضرورة تدخل السلطة التنفيذية في هذا المجال ، أين أصبحت تشارك في عملية سن القوانين سواء في الحالات العادية أوفي الحالات الاستثنائية المحددة دستوريا ، حيث أصبح لرئيس الجمهورية حق القيام بالعمل التشريعي نيابة عن البرلمان ،ليظهر هذا العمل التشريعي في شكل أوامر، وقد منح الدستور لرئيس الجمهورية مجالا واسعا في العملية التشريعية حيث ينفرد رئيس الجمهورية لوحده بعملية التشريع بأوامر وهذا ما يظهر لنا هيمنة السلطة التنفيذية على إعمال السلطة التشريعية ولهذا خول المؤسس الدستوري للبرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في المجال التشريعي مهمة رقابة الأعمال التشريعية التي تقوم بها السلطة التنفيذية.

ولهذا سوف نتطرق إلى الرقابة البرلمانية على الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في الحالات العادية في المطلب الأول لنتناول الرقابة البرلمانية على الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في الحالات غير العادية في مطلب ثان.

المطلب الأول :الرقابة البرلمانية على الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في الحالات العادية

بالرغم من العديد من التغيرات التي طرأت على الدستور وخاصة تلك التي مست مهام رئيس الجمهورية ،وإقرار مبدأ الفصل ما بين السلطات ،إلا أن ذالك لم يضع حداً للتدخل الواسع والمستمر لتقنية التشريع بأوامر التي منحها المؤسس الدستوري إلى رئيس الجمهورية ضمانا لاستمرارية العمل التشريعي في الحالات العادية لهذا سوف نتطرق من خلال هذا المطلب إلى الرقابة المالية للبرلمان في(فرع أول) ،لنتطرق إلى الرقابة البرلمانية على إبرام المعاهدات والمصادقة عليها في(فرع ثاني).

الفرع الأول : الرقابة المالية للبرلمان

يمارس البرلمان وفقا لمختلف الدساتير دور رقابي على ميزانية الدولة ، في الأساس التاريخي لكل البرلمانات ،فالرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة هي رقابة سياسية تمارس في الدول الديمقراطية ، يتأكد من خلالها البرلمان من مدى احترام السلطة التنفيذية وتقييدها بما قرره من خلال اعتماد ميزانية الدولة وفي إطار الترخيص الممنوح لها.

لهذا سوف ندرس الرقابة البرلمانية أثناء إعداد ميزانية الدولة(أولا) ، ثم الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الميزانية(ثانيا)،لتليها الرقابة البرلمانية اللاحقة على ميزانية الدولة(ثالثا).

أولا: الرقابة البرلمانية أثناء إعداد ميزانية الدولة

تعتبر مرحلة دراسة مشروع قانون المالية ،أول إجراء يتيح للبرلمان فرصة ممارسة البرلمان رقابته على ميزانية الدولة ، وقد حدد القانون العضوي رقم 18-15[1]المتعلق بقوانين المالية التقارير التي ينبغي للحكومة أن ترفقها بمشروع المالية ، وذلك من اجل تمكين البرلمان من تكوين فكرة كاملة على ميزانية الدولة، كما تساعد البرلمانيين في إعداد أسئلتهم الموجهة للحكومة عند مباشرة مرحلة المناقشة العامة[2]،لتقوم الجان البرلمانية بدراسة مشروع قانون المالية،وإبداء رأيها فيه كما تقوم بإعداد تقارير حيث تقوم لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بتقديم اقتراحات التعديل التي تراها ملائمة بينما لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية المتواجدة على مستوى مجلس الأمة فإنها تقوم بتقديم توصيات .

لتتم بعدها مناقشة عامة لمشروع قانون المالية على مستوى مجلس الأمة وذلك عن طريق الأسئلة الشفوية والكتابية لنواب البرلمان، ويقوم ممثل الحكومة السيد ووزير المالية بالرد عن هذه الأسئلة.

ومن خلال هذه المناقشة العامة يقوم البرلمان بلفت انتباه الرأي العام والحكومة للنقاط التي يراها مهمة.

وقد تم تقييد البرلمان بفاصل زمني حدده الدستورب75يوما ،مما يجعل البرلمان أكثر حرصا على ممارسة دوره الرقابي في الآجال المحددة ، حيث يقوم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على مقترحات التعديل مادة مادة،وهو التخصص الفعلي للرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة، ليتم بعدها التصويت على قانون المالية جملة واحدة.

أما فيما يخص مجلس الأمة فانه يقوم بالتصويت جملة واحدة على مشروع قانون المالية. [3]

(1)القانون العضوي رقم 18-15،المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 ،المتعلق بقوانين المالية ،الصادر في الجريدة الرسمية العدد53،بتاريخ 02سبتمبر 2018.

(2) هماش نور اليقين، التشريع عن طريق الأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون العام ، جامعة محمد بوضياف المسيلة،2017/2016،ص35.

(3) بركات أحمد،الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية ، مذكرة لنيل شهادة الماجيستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقا يد ،السنة الجامعية 2008/2007،ص14.

ثانيا: الرقابة البرلمانية على تنفيذ قانون المالية

إنّ التصويت على مشروع قانون المالية هو ترخيص من البرلمان لصالح الحكومة بتطبيق أحكام قانون المالية، ولهذا السبب يسمى الإجازة الصادر عن البرلمان فيما يتعلق بالمالية العامة يسمى بالترخيص المالي.

وإن كان عبء تنفيذ قانون المالية يقع على الحكومة من الناحية العملية ،إلا أنه لا ينبغي إبعاد البرلمان عن مراقبة هذا التنفيذ للتأكد من مطابقة التنفيذ للشكل الذي ارتضاه ممثلي الشعب خاصة وان الجزء الكبير من إيرادات الدولة يدفعها الشعب من مداخيله الخاصة في شكل جباية.

وبالتالي فالغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية بصورة عامة هي التأكد من احترام الإجازة أو الرخصة التي أعطاها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات.

وقد تكون مراقبة التنفيذ سابقة ولاحقة له ،كما قد تكون رقابة إدارية تقوم بها أجهزة الحكومة الرقابية أو رقابة الأجهزة المستقلة كمجلس المحاسبة مثلا بالإضافة إلى الرقابة السياسية التي عادة ما تكون من اختصاص البرلمان أين تتطلب هذه الرقابة الاستمرارية [1]،وذلك من خلال الأسئلة والاستجوابات أو من خلال اللجان المالية المتخصصة والمنبثقة من البرلمان.[2]

ثالثا الرقابة البرلمانية اللاحقة عن تنفيذ ميزانية الدولة

إنّ الغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية بصورة عامة هي التأكد من احترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات ،وتتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بعد إقفال السنة الملية ،وبعد التنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية (نفقات –إيرادات) بتقديم حساب ختامي للسلطة التشريعية تبين فيه ما تم تحصيله فعلا من الإيرادات ،وما تم صرفه من النفقات ، ومدى مطابقة كل هذا مع ما ورد بالميزانية العمومية.

الفرع الثاني:الرقابة على إبرام المعاهدات والمصادقة عليها

خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة إبرام المعاهدات والمصادقة عليها ،وذلك من خلال نصت عليه المادة 91 فقرة 9من التعديل الدستوري لسنة 2016 إضافة إلى المادة 111منه من

(1)عقيلة خرباشي، المرجع السا بق ص، ص164،165.
(2)محمد جمال ذنيبات ،المالية العامة والتشريع المالي ،الدار العلمية الدولية و دار الثقافة للنشر والتوزيع،الطبعة الاولى ،عمان 2003.ص 297.

خلال نصها على ما يلي :"يوقع رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بها ، ويعرضها فورا على كل غرفة من البرلمان للموافقة عليها."

لهذا سنتطرق للتصديق المشروط (أولا) وكذا الدور المحدود للبرلمان في التصديق على المعاهدات الدولية (ثانيا).

أولا: التصديق المشروط

تعتبر الرقابة البرلمانية على المعاهدات الدولية خاصة تلك التي حصرها المؤسس الدستوري في نص المادة149 [1]شرطا أساسيا لتكون المعاهدة مشروعة، وأن المعاهدات الواردة في نص هذه المادة تلزم رئيس الجمهورية بعرضها على البرلمان للموافقة عليها لهذا تعتبر الرقابة البرلمانية كقيد على صلاحيات رئيس الجمهورية في صنع القاعدة القانونية الدولية.[2]

إضافة إلى أن هذه الرقابة لها ميزة دستورية بحيث لا تسمح بأن تكون المعاهدة مخالفة لأحكام الدستور، وحماية الحقوق والحريات الأساسية للفرد، لأن بعد موافقة البرلمان على المعاهدات تصبح جزءا من التشريع الداخلي..[3]

حدد التعديل الدستوري لسنة 2016 مجالات موافقة البرلمان صراحة على المعاهدات الدولية من خلال المادة 149 منه، من خلال هذه المادة نلاحظ أن رئيس الجمهورية ملزم بعرض المعاهدات المنصوص عليها في هذه المادة على البرلمان ليوافق عليها قبل التصديق عليها ، أما باقي المعاهدات التي تخرج عن نطاق هذه المادة فهو غير ملزم بعرضها على البرلمان.

يعود سبب إلزامية حصول رئيس الجمهورية على موافقة البرلمان قبل تصديقه على هذه المعاهدات بسبب أهميتها وخطورتها، وكذلك حتى لا تثير المعاهدة أي إشكال أثناء التنفيذ لأن عملية التنفيذ.

يتضح أيضاً من خلال المادة 149 السابقة الذكر أن مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات مشروطة بموافقة البرلمان المسبقة.

عندما يتدخل البرلمان بغرفتيه للموافقة على المعاهدات يسلك نفس المراحل التي تسلكها أية مبادرة تشريعية، حيث تودع المعاهدة مكتب المجلس الشعبي الوطني ثم تتولى لجنة الشؤون الخارجية بتحرير تقرير خاص بنص هذه المعاهدة، ثم يعرض نص المعاهدة والتقرير الخاص بها للموافقة الصريحة علىهدون إدخال أية تعديلات على أحكام هذه المعاهدة، فيقتصر دور كل غرفة برلمانية على إقرار مشروع القانون المتضمن الموافقة

(1)راجعالمادة 149من التعديل الدستوري 2016.
(2)زبابجة صلاح الدين، سبخي نجيم ، صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال إبرام المعاهدات الدولية، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 20جوان 2017، ص38.
(3) المرجع نفسه، ص40.

على المعاهدة أو رفضه أو تأجيله طبقاً للمادة 38[1]من القانون 16-12 فلا يتمتع بأية سلطة لدراسة وتفصيل أحكام المعاهدة.

كما تعتبر أيضاً موافقة البرلمان من بين الشروط لتطبيق مبدأ سمو المعاهدات الدولية على القانون الداخلي ولتحقيق هذا المبدأ لا بد من استيفاء المصادقة على المعاهدات الدولية للشروط المنصوص عليها في الدستور خاصة تلك المعاهدات التي تشترط فيها موافقة صريحة من البرلمان وفقا للمادة 149 السالفة الذكر.

كما قد يؤدي رفض البرلمان للموافقة على المعاهدة إلى شل مبادرة رئيس الجمهورية في سن القواعد الدولية، إلا أن الرئيس يتمتع بعدة وسائل دستورية تمكنه من تجاوز العراقيل التي قد تحدثها غرفتي البرلمان، أهمها تكمن في عرض المعاهدة على استفتاء الشعب باعتبارها قضية ذات أهمية وطنية.[2]

ثانياً: الدور المحدود للبرلمان في التصديق على المعاهدات الدولية

إن موافقة البرلمان على المعاهدات الدولية ينبغي أن يكون مكرساً على نصوص قانونية صريحة وكفيلة بترجمة الدور الدستوري الهام لهذه المؤسسة في مجال إبرام المعاهدات الدولية.

حدد المؤسس الدستوري بعض المعاهدات التي يشترط فيها موافقة البرلمان عليها لكن ما يلاحظ أن هذا الأخير لا يملك الحق في مناقشة موضوع المعاهدة باعتبارها حق مطلق لرئيس الجمهورية من حيث الموضوع، فليس بوسع البرلمان مناقشة المعاهدة مادة مادة أو تعديل محتواها، أو حتى تقديم توجيهات أو توصيات، كما يمكن لرئيس الجمهورية تجاوز البرلمان وعرضها مباشرة على الاستفتاء الشعبي باعتبارها قضية ذات أهمية وطنية.

وعليه يبقى دور البرلمان غير مؤثر والذي يتمثل في الرقابة ، والتي غالباً ما تكون غير فعالة وهذا راجع لكون الدستور قد منح سلطات واسعة لرئيس الجمهورية تسمح له بتقييد صلاحيات البرلمان و تجريده من اختصاصه التشريعي وهو ما يظهر جلياً في زيادة التضييق من سلطة البرلمان عندما يتعلق الأمر بالمعاهدة الدولية.[3]

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية في الحالات غير العادية

تتميز الظروف غير العادية بوجود اضطراب واضح يخل بتوازن الأمن العام ،وعرقلة سير المؤسسات سيرا عاديا ومنتظما،أو تهديد يوشك أن يمس بحرمة التراب الوطني آو امن البلاد ومؤسساتها الدستورية ،ولهذا وظمأنا لاستقرار واستمرار المؤسسات الدستورية فإنه يمكن لرئيس الجمهور باعتباره

(1)راجع المادة 38 من القانون العضوي 16-12.
(2) زبابجة صلاح الدين ،سبخي نجيم ، المرجع السابق، ص 45.
(3)المرجع نفسه، ص ص 43-46.

المسؤول الأول في البلاد والرئيس الأعلى للسلطات الثلاث أن يقرر إحدى الحالات المعبرة عن وجود ظروف غير عادية والتي تم حصرها في الدستور والمتمثلة في إحدى الحالات التالية :إما حالة الطوارئ أو حالة الحصار(الحالات الخاصة) أو الحالة الاستثنائية أو حالة الحرب ،ليصبح بذلك صاحب الاختصاص الأصيل في المجال التشريعي وذلك بمنحه سلطات واسعة تفوق تلك التي يمارسها في ظل الظروف العادية،مما يستدع1ي من الرئيس عدم التقيد بمبدأ المشروعية حفاظا على كيان الدولة واستمراريتها، لكن لا بد من عرض هذه الإعمال التشريعية لرقابة البرلمان لاحقا.

الفرع الأول:الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية في الحالات الخاصة

وسّع المؤسس الدستوري من سلطات رئيس الجمهورية في الحالات الخاصة لتقدير الوضع ومسك زمام الأمور و ضمان السير الحسن للمؤسسات،كما منح للبرلمان دورا هاما سواء في تقرير هذه الحالة أوفي تمديدها ،إضافة إلى سلطة مراقبة الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية خلال هذه الفترة،ولهذا سوف نتطرق إلى مفهوم حالتي الحصار والطوارئ(أولا) ،ثم إلى إجراءات الموافقة البرلمانية على تمديد حالتي الطوارئ والحصار(ثانيا).

أولا:مفهوم حالتي الحصار والطارئ

تعتبر حالتي الحصار والطوارئ من الحالات غير العادية التي قد تقع فيها الدولة،مما يستدعي مواجهتها بالتوسيع من صلاحيات رئيس الجمهورية مع تقييده بجملة من الشروط الدستورية حتى لايكون هناك تعسف في حقوق وحريات الأفراد ،ولهذا فما المقصود بحالتي الحصار والطوارئ ؟،وما هي الشروط المقيدة لإعلان حالتي الحصار والطوارئ؟.

1-تعريف حالتي الطوارئ و الحصار

حاول الفقه الدستوري وضع تعريف دقيق لكل من حالتي الحصار والطوارئ وذلك بحسب ظروف كل دولة و النظام السائد فيها،لهذا سوف نتطرق إلى تعريف حالة الطوارئ (أولا)،لنعرف بعدها حالة الحصار.

1-1تعريف حالة الطوارئ:

عرف الفقه الدستوري حالة الحصار على إنها الحالة الأقل درجة في الأحوال الاستثنائية من حيث مدى خطورتها ،ولهدا تحتل المكانة بين الأحوال العادية وحالة الحصار، وتفعّل حالة الطوارئ عندما يكون هناك خطر يهدد النظام العام ويتولد غالبا من الأخطار الطبيعية.[1]

1- 2تعريف حالة الحصار

تعتبر حالة الحصار من أخطر أشكال الحالة الاستثنائية كونها أكثر مساسا بحقوق وحريات الأفراد مقارنة بحالة الطوارئ ، وذلك نظرا إلى السلطات والصلاحيات الواسعة الممنوحة للهيئات العسكرية ،ولهذا يمكن القول بان حالة الحصار هي تنظيم سابق للحالة الاستثنائية ،أشد خطورة من حالة الطوارئ وذالك بالنظر إلى التقليص الذي يمكن أن يحدث في مجال الحقوق والحريات حماية للمؤسسات الدستورية في الدولة ، تمنح فيه السلطات العسكرية كل الصلاحيات بهدف حماية المؤسسات الدستورية والحفاظ على الأمن الداخلي للبلاد.[2]

المؤسس الدستوري لم يميز بين حالتي الحصار والطوارئ حيث أوردهما في نفس المادة الدستورية التي تجمع الحالتين معا ابتداء من دستور سنة1976إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 ،وعلى الرغم من إن الدستور قد جمع الحالتين معا إلا أنّ الممارسة العملية قد فرّقت بينهما،ويتجلى ذالك من خلال ما جاء به المرسوم الرئاسي 92-44[3].

أما فيما يخص حالة الحصار فإن المؤسس الدستوري لم يقم بتعريفها،ولكن بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي 91-196[4]المتضمن تقرير حالة الحصار وبالتالي من خلال استقرائنا للمرسومين يتضح لنا وجه الاختلاف بين الحالتين والمتمثل في الجهة التي تسند لها صلاحية تسيير الحالة ،بالإضافة إلى المدة المقررة لكل حالة منهما.[5]

2-شروط تقرير حالتي الحصار والطوارئ

حتى يعلن رئيس الجمهورية عن حالة الطوارئ او الحصار لابد من توفر مجموعة من الشروط الموضوعية والشكلية تم النص عليها من خلال المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016،وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

(1)عبد الله بو قفة ،أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ،دار هومة ، الجزائر ،2009،ص344.
(2)غانس حبيب الرحمان ، المرجع السابق ،ص374.
(3)راجع المرسوم الرئاسي 92/44المؤرخ في 09فبراير 1992المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد10، المؤرخة في 09فبراير 1992.
(4)المرسوم الرئاسي رقم 91/196المؤرخ في 04يونيو 1991،يتضمن تقرير حالة الحصار،الجريدة الرسمية عدد 29، المؤرخة في 12 يونيو 1991. م
(5)غانس حبيب الرحمان ، المرجع السابق ،ص376.

2-1الشروط الموضوعية لتقرير حالتي الطوارئ والحصار:

نصت المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه"يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ والحصار،لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن،واستشارة رئيس مجلس الأمة،ورئيس المجلس الشعبي الوطني ،و الوزير الأول،ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المجتمع بغرفتيه معا."

جاءت هذه المادة بشرطين موضوعيين يتمثلان في كل من شرط الضرورة الملحة، وشرط تحديد المدة وهذا على النحو التالي:

توفر الضرورة الملحة لتقرير حالتي الطوارئ أو الحصار:

يتوقف توفر هذا الشرط على التقدير الشخصي لرئيس الجمهورية ما عدا إذا كانت الضرورة الملحة القائمة تستدعي الإعلان عن قيام حالة الطوارئ أم حالة الحصار.

-تحديد مدة الحصار أو الطوارئ:

إن عدم التحديد الدقيق لمدة الحصار أو الطوارئ ينقص من فعالية هذا الشرط ،خاصة وأن المادة الدستورية لم تحدد ذلك ،إلا أن المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 91-196المتضمن تقرير حالة الحصار نصت على ان المدة المحددة لهذه الحالة تقدر بأربعة أشهر،على أن يتم الإعلان عن رفعها قبل نهاية هذه المدة، أما فيما يخص حالة الطوارئ فإن المادة الأولى من الرسوم الرئاسي 92-44 حدد مدتها في بادئ الآمر باثني عشرة (12)شهرا مع إمكانية رفعها قبل نهاية هذا الآجل، إلا أنه سرعان ما صدر المرسوم التشريعي 93-02[1]،الذي مدد سريان هذه الحالة إلى أجل غير محدد،ولهذا فإن حالة الطوارئ التي تم الإعلان عنها في سنة 1991 بقيت سارية المفعول إلى ما يقارب 20 سنة إلى أن تم إلغاؤها تحت الضغط بموجب الأمر رقم 11-01إثر الأحداث التي عرفتها الجزائر في سنة 2011 في خضم ما يعرف بالربيع العربي .[2]

2-2الشروط الشكلية لتقرير حالتي الحصار أو الطوارئ:

إضافة للشروط الموضوعية لتقرير حالة الحصار أو الطوارئ،توج شروط شكلية تم النص عليها من خلال المادة 105 من التعديل الدستوري 2016، تتمثل هذه الشروط في الأتي:

(1)أنظر المادة الأولى من الرسوم التشريعي 02/93المؤرخ في 06فبراير 1993المتضمن تمديد حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 08، المؤرخة في 07فبراير 1993.

(2)غانس حبيب الرحمان ،المرجع السابق،ص377.

-اجتماع المجلس الأعلى للأمن :

على رئيس الجمهورية استشارة المجلس الأعلى للأمن باعتبار أن المجلس مختص دستوريا بتزويد رئيس الجمهوري بجميع الآراء المتعلقة بقضايا الأمن الوطني.

-استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة:

إن لهذه الاستشارة أهميتها من الناحية العملية في ظل النظام التعددية الحزبية ،ومبدأ الفصل ما بين السلطات ، وتظهر أهمية هذه الاستشارة بوجه خاص إذا كان رئيس الجمهورية لا يتمتع بالأغلبية في الغرفتين .

-استشارة الوزير الأول:

باعتبار أن الوزير الأول مكلف بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ،فلا يمكن إهمال طلب استشارته وذلك لتمكينه من اتخاذ الاحتياطات والإجراءات التنسيقية اللازمة

- استشارة رئيس المجلس الدستوري:

على اعتبار أن المجلس الدستوري مكلف بالسهر عل احترام الدستور، ولكون رئيسه مكلف برئاسة الدولة في حالة استقالة رئيس الجمهورية او وفاته أو أقترنها بشغور رئاسة الأمة ،فإن هذه الاستشارة تعتبر بمثابة فرصة للتأكيد على امتثال رئيس الجمهورية للنصوص التشريعية .[1]

ثانيا: إجراءات الموافقة البرلمانية على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار :

تعتبر إجراءات الموافقة البرلمانية على تمديد حالة الحصار والطوارئ بمثابة ضمانات كرسها المؤسس الدستوري لحماية الحقوق والحريات خاصة الإجراء الذي يخضع لسير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا ،فمن خلال الفقرة الثانية من المادة 105 من التعديل الدستور تم منح الصلاحية الكاملة للبرلمان في الموافقة على تمديد حالة الحصار أو الطوارئ في حالة انتهاء المدة المحددة لها ، أو عدم الموافقة على تمديده وبالتالي سحبها .

يقوم رئيس الجمهورية باستدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعتين معا ، وذلك في إطار دورة غير عادية وهذا وفقا لما نصت عليه المادة 99 من القانون العضوي 16-12[2]،ويتم تقرير رفع أو تمديد

(1)خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص86،.85
(2)راجع المادة 99 من القانون العضوي16-12.

حالتي الحصار و الطوارئ بعد موافقة البرلمان المجتمع بغرفتيه معا من قبل رئيس الجمهورية وهذا تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال.[1]

الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على سلطات رئيس الجمهورية التنظيمية والتشريعية في الحالات الاستثنائية وحالة الحرب

لقد اعتمد الدستور على تركيز سلطة التشريع بأوامر والمراسيم في ظل الحالة الاستثنائية وحالات الحرب بيد رئيس الجمهورية،حيث تعتبر الحالة الاستثنائية خروجا على ما هو مألوف،والغاية من هذه الصلاحيات الاستثنائية تكمن في ضمان استتباب النظام باختلاف الظروف والحالات .

أولا:الرقابة البرلمانية على سلطات رئيس الجمهورية التنظيمية والتشريعية في الحالة الاستثنائية

عادة ما يتم تقرير الحالة الاستثنائية في حالة وجود خطر حقيقي حال أو على وشك الوقوع يهدد استقرار الدولة ومؤسساتها ،ويبقى سريان هذه الحالة مستمر إلى حين زوال الظروف الاستثنائية،وللإلمام بهذا الموضوع سوف نتطرق إلى المقصود بالحالة الاستثنائية،ثم إلى الشروط الأساسية لتقرير هذه الحالة، وفي الأخير نتطرق إلى النظام القانوني للأوامر المتخذة خلال الحالة الاستثنائية.

1-المقصود بالحالة الاستثنائية

تجد نظرية الظروف الاستثنائية مصدرها من فكرة الضرورة –التي تمثل تقنية قانونية نسبيا-والتي بدورها تستمد جذورها من العبارة الرومانية القديمة الشهيرة salus populi supramalex

أي أن"سلامة الشعب فوق سلامة القانون" .[2]

وبالتالي جرى العمل ،على أنه عندما يتوقع المشرع ظرفا استثنائيا معينا او جملة ظروف استثنائية ، فإنه يسارع إلى تطبيق إجراءات استثنائية تعد بمثابة حلول مؤقتة لمواجهة عناصر الأزمة.

وعليه فإن الغرض من تقرير الحالة الاستثنائية هو إعفاء الدولة أو بالأحرى السلطة التنفيذية من احترام أحكام الدستور أو القوانين متى اقتضت الضرورة العليا لسلامة مؤسساتها الدستورية ،وهذا ما يدل على الضرورة الملحة التي تفرضها الأزمة ،حيث يتم الترخيص للسلطة التنفيذية بتجاوز حدود اختصاصاتها الدستورية،حتى ولو تعدّت على اختصاصات السلطات العامة الأخرى،إلا أن الحالة الاستثنائية

(1)خرباشي عقيلة ، المرجع السابق ،ص210.
(2)رابحي احسن، المرجع السابق ،ص82.

لا تلغي مبدأ المشروعية ، لكنها تحد من نطاقه-كما يتسنى لها تجميده-لتخول بذلك للإدارة سلطة العمل السريع قبل أن يتوسع الخطر وتفلت زمام الأمور من يدها .[1]

2- شروط تقرير الحالة الاستثنائية

قام المؤسس الدستوري بربط إمكانية التشريع بأوامر خلال الظروف غير العادية بتحقق الحالة الاستثنائية ،إلا أنه قيد تقرير هذه الحالة بتوفر مجموعة من الشروط ، فمنها شروط ذات الطبيعة الموضوعية ترتبط بالظروف المحيطة بالأزمة ،ومنها ما يتعلق بالإجراءات الشكلية المرتبطة بتقرير شروط هذه الحالة،وقد نصت المادة 107 من التعديل الدستوري 2016على انه:"يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها،ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس المجلس الدستوري ،والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء،تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية ، ويجتمع البرلمان وجوبا ، تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال و الإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها"،لهذا سوف نتطرق إلى الشروط الموضوعية لتليها الشروط الشكلية وهذا على النحو التالي:

2-1الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية

قام المؤسس الدستوري بإدراج الحالة الاستثنائية ضمن جميع دساتيره بدءا من دستور سنة1963من خلال مادته59التي تنص على ما يلي:"في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن رئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية"،كما تم الاشتراط في دستور1976من خلال مادته 120على أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع على مؤسسات الجمهورية ،أو على استقلالها أو على سلامة ترابها ،في حين نجد بأن كل من دستور 1989من خلال مادته87ودستور1996من خلال مادته93قد أضافا مصطلح "داهم"،وهذا ما أبقى عليه التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 من خلال المادة 107 منه،وبناء عليها فإن الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية تتمثل في وجود خطر داهم يهدد البلاد،وأن يكون هذا الخطر على وشك المساس بمؤسسات الدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها[2].

وبذلك تتمثل هذه الشروط فيما يلي

(1) رابحي احسن، المرجع السابق،ص،ص82-83.
(2) انظر غانس حبيب الرحمان، المرجع السابق، ص404.

-وجود خطر داهم:اشترط المؤسس الدستوري وجود خطر داهم حتى يتم تقرير الحالة الاستثنائية،وعليه فالمراد من الصياغة الدستورية هو وجود خطر غير عادي وغير مألوف لخروجه من دائرة المخاطر غير المتوقعة ويتميز بجسامة الآثار الناجمة عنه، كما يتميز بكونه داهم ،أي قريب أو وشيك الوقوع.

وبالتالي فإن الدستور لا يشترط بأن يكون الخطر حال،وإنما يكفي أن يكون محقق الوقوع في المستقبل القريب، ويظهر ذلك من خلال الملابسات والظروف الأمنية التي تحيط بالدولة ، كالتهديد بالحرب أو ترقب أزمات اقتصادية أو سياسية أو طبيعية[1].

فبالرغم من وجود صعوبة تكمن في التحديد بدقة المقصود بجسامة الخطر، حيث يمكن القول بصفة عامة بأنه الخطر الذي يتجاوز في شدته المخاطر المألوفة والمعتادة، أما بالنسبة للخطر الحال فيقصد به الخطر الذي يكون قد بدأ فعلا ولم ينته بعد أو انه سيقع في المستقبل ، أما الخطر المحتمل فلا يعتبر من قبل الأخطار التي تسمح بإعمال المادة 107، ونفس الحكم ينطبق على الخطر الذي وقع وانتهى ،على أن يترك تقدير الحالة إلى رئيس الجمهورية .[2]

-أن يكون للخطر الداهم انعكاسات على المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها أسلامة ترابها:

إنّ المؤسس الدستوري من خلال المادة 107 لم يحدد هذا الخطر من حيث مصدره ،وعليه فإن كان داخليا أو خارجيا فإن ذلك لا يؤثر على التكييف القانوني للوضع القائم[3]

2-2-الشروط الشكلية للحالة الاستثنائية:

حتى يكون بوسع رئيس الجمهورية تقرير الحالة الاستثنائية لابد من توافر شروط شكلية إضافة إلى الشروط الموضوعية،وهذه الشروط تتمثل فيما يلي:

استشارة رئيس المجلس الدستوري:إضافة إلى اعتبار المجلس الدستوري الهيئة المكلفة بالسهر على احترام الدستور،ومكانته الهامة التي يحتلها في ترتيب المؤسسات الدستورية ،فإن المؤسس الدستوري ومن خلال التعديل الأخير لسنة 2016 قد اشترط استشارة رئيس المجلس الدستوري،ولذا الأخير أن يبدي برأيه دون أن يلجأ إلى اجتماع المجلس الدستوري ،وذلك لعدم وجود نص صريح ينص على ذلك ،وهذا تماشيا مع الطابع الاستعجالي الذي تتميز به الحالة الاستثنائية.[4]

(1)رابحي احسن ، المرجع السابق ،ص-ص 86،87.
(2)هماش نور اليقين، المرجع السابق،ص40.
(3) رابحي احسن، المرجع السابق،ص88.
(4)غانس حبيب الرحمان ، المرجع السابق،ص407.

تعتبر استشارة رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الدستوري غير ملزمة من الناحية القانونية ،بالرغم من إلزامية الإجراء،ويدل هذا على انه لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في تكييف الأمور واتخاذ القرارات النهائية بنفسه باعتباره المسؤول الأول في الدولة.

إلا أن عدم احترام رئيس الجمهورية لإجراء طلب الاستشارة يؤثر في القيمة القانونية للقرار الذي يصدره بشأن هذه الحالة ،و يجعل منه عملا غير دستوري ، قابلا للطعن فيه قضائيا بدعوى تجاوز السلطة، إلا في حالات الظروف القاهرة التي يستحيل معها طلب هذه الاستشارة

-استشارة رئيسا غرفتي البرلمان:نظرا للدور الذي تلعبه السلطة التشريعية خاصة على المجال الداخلي في مجال التشريع والرقابة وما في ذلك من حماية للحقوق والحريات إلا أنه وبمجرد إعمال المادة 107 فإنه تنتقل سلطة التشريع إلى رئيس الجمهورية ليصبح صاحب الاختصاص الأصيل خلال هذه الفترة، والمؤسس الدستوري ألزم رئيس الجمهورية باستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني على حدّ السواء.

-الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن:على رئيس الجمهورية الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن على الرغم من أنه رئيسه وذلك وفقا لما اشترطه الدستور.

وطبقا لما نصت عليه المادة 91فقرة4 من التعديل الدستوري 2016،على رئيس الجمهورية أن يستمع إلى مجلس الوزراء الذي يترأسه قبل إعلان حالة الحرب ،حيث يتم تبادل الآراء وتقدير المواقف الآنية والمستقبلية الداخلية والخارجية للدولة،وذلك نتيجة لإلمام أعضاء المجلس بكل الظروف المرتبطة بالمجالات المختلفة للدولة،مما يحيط الرئيس بجملة من الآراء تساعده في اتخاذ القرار الذي يتناسب والأوضاع القائمة آنذاك.

-الإجماع الوجوبي للبرلمان:يعتبر اجتماع البرلمان بغرفتيه ضرورة حتمية عند الإعلان عن الحالة الاستثنائية إذ لا يعقل أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع والنواب في عطلتهم الرسمية، كما أن هذا الاجتماع يمكن النواب من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار.

ويعتبر هذا الإجراء بمثابة وسيلة لإعلام و إحاطة ممثلي الشعب بالإجراءات غير العادية التي ستتخذ من قبل رئيس الجمهورية.[1]

3-الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية:

يرتبط تحديد النمط الرقابي على التدابير التشريعية المتخذة من قبل رئيس الجمهورية على تحديد الطبيعة الأصلية للمعيار القانوني ،حيث خلافا للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالات العادية فإن

(1)انظر هماش نور اليقين، المرجع السابق،ص41.

الأوامر التي يتخذها في الظروف الاستثنائية لا تعرض على البرلمان للموافقة عليها ، وهو الأمر الذي أكده رئيس المجلس الدستوري الخاص بمراقبة القانون العضوي 99-02للدستور .

حيث جاء فيه :"اعتبارا أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 03،02،01 من المادة 124-تقابلها المادة 142 من التعديل الدستوري 2016- للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان – خلال العطل البرلمانية وفق تعديل 2016- وخصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية ، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان و الأوامر المستثناة من ذلك ، واعتبارا بالنتيجة أنه إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية ، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور."

وبناء على هذا الرأي وطبقا للمعيار الشكلي فإن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية سوف تظل محتفظة بطبيعتها الإدارية ، والعبرة من ذلك هي حماية حقوق وحريات الأفراد من خلال إمكانية الطعن فيها قضائيا بالإلغاء أو التعويض ،وبالتالي مادام القرار صادر عن السلطة التنفيذية فهو قرار إداري قابل للطعن فيه أمام القضاء الإداري.

في حين يرى جانب أخر من الفقه بأن جميع إجراءات الحالة الاستثنائية الصادرة وفقا للمادة 107 من الدستور تعتبر من أعمال السيادة شأنها شأن قرار الإعلان ذاته ، وبالتالي لا يمكن أن تكون محل نظر أمام القاضي الإداري، أما في القضاء الجزائري فقد وجدت نظرية أعمال السيادة صداها ضمن القرار الصادر عن المحكمة العليا المؤرخ في 20جانفي 1967 ثم في قرارها الصادر بتاريخ 07جانفي 1984 حيث ينتج عن هذين القرارين أن جميع القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية تعتبر من أعمال السيادة ، شأنها في ذلك شأن قيامه بإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتصديق عليها ، وكذا عند إصداره للقوانين أو عند لجوءه إلى استعمال أسلوب الاستفتاء الشعبي وإجراء حل المجلس الشعبي الوطني أو تقرير انتخابات تشريعية قبل أوانها ، وممارسته لحق العفو وسلطة التعيين للوظائف العليا و السامية في الدولة.[1]

بناء لما سبق يمكن القول بأن هذه التدابير تبقى خاضعة لرقابة القضاء الإداري بالرغم من طبيعتها التشريعية ، لأنها تتعلق بواجب السلطة التنفيذية كسلطة إدارية عليا تستهدف الحيلولة دون استمرار عناصر

(1) غانس حبيب الرحمان ، المرجع السابق، ص،ص 413 -414.

الأزمة ، وكذا العمل على استعادة النظام العام بكافة الوسائل ، و بالتالي فالتكييف القانوني للأوامر المتخذة خلال الظروف العادية يتميز كثيرا عن نظيره المتعلق بالأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية ،باعتبار أن الأولى تشكل قرارات إدارية قبل موافقة البرلمان عليها ، على خلاف الثانية التي تفتقر لهذه الحركية وإلى هذا التحول ، لتحتفظ بنفس التكييف القانوني منذ نشأتها بسبب عدم إلزامية عرضها على البرلمان ،"فهي تحمل طبيعة مختلطة تشكل تشريعات كاملة من حيث الموضوع لارتباطها بالمواد المحجوزة للبرلمان ، وهي في ذات الوقت أعمال إدارية طبقا للمعيار العضوي ،كل ذلك يوحي بأن كلا الوجهين لا يمكن الاستهانة بهما كما لا يمكن تغليب أحدهما على الأخر ".[1]

ثانيا: الرقابة البرلمانية على سلطات رئيس الجمهورية التنظيمية والتشريعية في حالة الحرب

قد تواجه الدولة مجموعة من الظروف الخاصة،والتي تؤدي في بعض الحالات إلى المساس بالأمن الوطني،الأمر الذي يستدعي توقيف العمل بالدستور وانتقال معظم الاختصاصات من السلطة التشريعية وتمركزها بيد رئيس الجمهورية ،أين يقوم لاتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة تم النص عليها من خلال المادتين 109،110 من التعديل الدستوري 2016،وخول المؤسس الدستوري سلطة إعلان هذه حالة الحرب لرئيس الجمهورية ،وذلك بتوفر مجموعة من الشروط، ،كما تترتب عنها مجموعة من النتائجوذلك على النحو التالي:

1-شروط تطبيق حالة الحرب

باعتبار أن حالة الحرب هي الأشد خطرا من بين الحالات الاستثنائية ، وقد نصت المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016على أنه :"إذا وقع عدوا ن فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة ، يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد ،اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للآمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري .

ويجتمع البرلمان وجوبا .

ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك."

و لهذا لابد من توافر مجموعة من الشروط الموضوعية والشكلية للإعلان عن حالة الحرب.

(1) انظر رابحي احسن ،المرجع السابق، ص ،ص102،101.

1-1الشروط الموضوعية لإعلان حالة الحرب

إن أسباب إعلان حالة الحرب أكثر وضوحا مقارنة بباقي الحالات غير العادية الأخرى ، حيث لا يكفي بأن تكون البلاد مهددة بخطر داهم بل يشترط أن يكون العدوان فعليا أي وقع أو على وشك الوقوع وذلك حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة،حيث إذا كانت عبارة العدوان الفعلي يقصد بها العدوان المسلح حسب ما جاء في ميثاق الأمم المتحدة ، فإن عبارة وشيك الوقوع تثير بعض الغموض لتترك السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في مدى اعتبار الحالة بمثابة اعتداء وشيك الوقوع أو الحالة عكس ذلك.

2-1الشروط الشكلية لإعلان حالة الحرب:

للإعلان عن حالة الحرب يتطلب توفر مجموعة من الشروط تتمثل فيما يلي:

- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن:باعتباره الجهاز المؤهل لتقديم الاستشارة العسكرية والحربية لرئيس الجمهورية،فالاستماع إليه في مثل هذه الحالة يعد مهما في ترشيد قرار رئيس الجمهورية.
- استشارة رئيسا غرفتي البرلمان: من خلال الفقرة الأولى للمادة 109 من التعديل الدستوري 2016 فأنه على رئيس الجمهورية أن يستشير البرلمان في هذه الحالة نظرا لخطورتها.
- اجتماع مجلس الوزراء:يعد مجلس الوزراء بمثابة الإطار الذي يتم فيه تبادل وجهات النظر، والتشاور حول قرار إعلان حالة الحرب من طرف رئيس الجمهورية.
- يلزم رئيس الجمهورية بتوجيه خطاب للأمة غايته في ذلك شرح دوافع اللجوء للحرب ، ومبررات السلطات الاستثنائية التي يستخدمها لمواجهة العدوان ،وما يترتب عنها من تقييد للحريات.
- يتم إنهاء حالة الحرب إثر توقيع رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ،وأخذ رأي المجلس الدستوري بشأنها ،وموافقة كل غرفة من البرلمان صراحة عليها.[1]
- يجتمع البرلمان وجوبا في حالة الحرب ، واجتماعه في هذه الحالة مستمد مباشرة من الدستور ولا يتم بناء على طلب رئيس الجمهورية ، وذلك بالرغم من إيقاف العمل بالدستور طيلة حالة الحرب وهذا وفقا لما نصت عليه المادة 110 من التعديل الدستوري الأخير .[2]

(1)عقيلة خربا شي، المرجع السابق،ص-ص90،91،92.
(2)المادة 110 من التعديل الدستوري 2016.

2-النتائج المترتبة عن إعلان حالة الحرب

بمجرد الإعلان عن حالة الحرب تترتب مجموعة من النتائج وذلك وفقا لما تم النص عليه في المادة 110من التعديل الدستوري 2016 وتتمثل هذه النتائج فيما يلي:

- إيقاف العمل بالدستور وفقا للفقرة الأولى من المادة 110 من التعديل الدستوري 2016 ليتولى بذلك رئيس الجمهورية جميع السلطات، فإيقاف العمل بالدستور لا يعني بالضرورة إلغاء المؤسسات القائمة بموجبه أو تجميد نشاطها،ويرجع هذا الإلغاء أو التجميد إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية باعتباره المسؤول الأول على كل السلطات في فترة الحرب .

- يجتمع البرلمان وجوبا طوال مدة الحرب تحت إشراف رئيس الجمهورية، وذلك بموجب نص دستوري، وخلال هذه المدة لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يمارس حق حل المجلس الشعبي الوطني مادام الدستور ينص على الاجتماع الو جوبي للبرلمان بغرفتيه.

-تمدد العهدة الرئاسية إذا ما تزامنت وحالة الحرب إلى غاية زوال هذه الحالة وذلك وفقا لما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 110من التعديل الدستوري لسنة 2016، وفي حالة وقوع شغور في منصب رئيس الجمهورية بسبب استقالته أو وفاته أو حدوث مانع أخر له يتولى رئيس مجلس الأمة بصفته رئيس دولة جميع الصلاحيات اللازمة لتسيير البلاد قي حالة الحرب وبنفس الشروط و الكيفيات التي يعمل بها رئيس الجمهورية ،وفي حالة اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية ومنصب رئيس مجلس الأمة لأي سبب من الأسباب يولى رئيس المجلس الدستوري رئاسة الدولة.

- منح البرلمان رئيس الجمهورية سلطة إنهاء الحرب مع بعض القيود وذلك بتلقي رأي المجلس الدستوري في اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم وعرضها على البرلمان من أجل الموافقة عليها.[1]

(1)صالح بلحاج ، المرجع السابق ،ص،ص214،215.

خلاصة الفصل الثاني

من خلال دراستنا لهذا الفصل ،يمكننا أن نستخلص بأنه على الرغم من تعدد الاختصاصات البرلمانية إلا أنه للاختصاص الرقابي الدور الفعّال في التقليص من احتكار السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية ،لهذا خول المؤسس الدستوري للبرلمان سلطة رقابة على الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية سواء من خلال الأعمال الحكومية أو الأعمال التشريعية التي يقوم بها رئيس الجمهورية في الحالات العادية أو في الحالات الخاصة، وتمارس هذه الرقابة بواسطة مجموعة من الآليات ذات الآثار المخلفة ،حيث منها وسائل رقابية تقيم المسؤولية السياسية للحكومة،في حين نجد وسائل أخرى عديمة الأثر على الرغم من أهميتها إلا أنّ المؤسس الدستوري من خلال التعديل الأخير لسنة 2016 لم يعزز من أثرها لتبقى رقابها بذلك بمثابة رقابة صورية تم إفراغها من محتواها وذلك إما بتعقيد إجراءاتها أو بتقييدها بشروط يصعب تحقيقها لتبقى بدلك السلطة التنفيذية المهيمنة في جميع الحالات.

خول المؤسس الدستوري للبرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في المجال التشريعي سلطة الرقابة على الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية،سواء في الحالات العادية من خلال الرقابة على الأعمال المالية أو الرقابة على إبرام المعاهدات ،كما يمارس البرلمان رقابته على الأوامر الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية في الحالات غير العادية مثل حالة الطوارئ الحصار، والحالات الاستثنائية وحالة الحرب.

خاتمة

خاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع تعزيز الدور التشريعي والرقابي للبرلمان وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2016، تبين لنا بأنّ تطبيق مبدأ الفصل ما بين السلطات الثلاث ليس بالمطلق ،وإنما يعتبر فصل مرن وذلك تجسيدا لمبدأ التعاون والتكامل فيما بين السلطات خاصة ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية،إلا أن المؤسس الدستوري قام بتحديد الإختصاصات الأصيلة لكل سلطة،وذلك بوضعه مجموعة من الوسائل الرقابية بيد السلطة التشريعية لممارسة وظيفتها الرقابية على السلطة التنفيذية سواء في الظروف العادية او في الظروف الاستثنائية باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في المجال التشريعي،وبالتالي من خلال دراستنا التحليلية لما جاء به التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 في المجال التشريعي والرقابي للبرلمان لنتوصل في الأخير إلى مجموعة من النتائج والتي يمكن إجمالها في الأتي:

- تدارك المؤسس الدستوري دور مجلس الأمة بإعطائه حق المبادرة باقتراح القوانين في مجالات التهيئة والإقليم و التقسيم الإقليمي من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 بعدما كانت محصورة بيد المجلس الشعبي الوطني، ويعتبر هذا التغيير بمثابة خطوة هامة في تعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة، بالإضافة إلى الاعتراف بالمعارضة البرلمانية و تفعيل دورها حيث خصصت لها جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات من المعارضة البرلمانية كما أعطاها حق اقتراح القوانين ،وقد عزز من اختصاصات السلطة التنفيذية لتتمادى من خلالها على اختصاصات السلطة التشريعية بحجة الفصل المرن القائم على مبدأ التعاون بين السلطات مع صلاحية التشريع في مجالات قد تكون أسمى من القانون مثل المبادرة بالتعديل الدستوري والمصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية أو أن تكون في مصف لقانون في شكل أوامر تشريعية .
- مسّ التعديل الدستوري 2016 الجانب الوظيفي للسلطة التشريعية ،من خلال مجموعة من التغييرات التي طرأت على مجال سن القوانين وذلك من خلال تقليصه واستمرارية تقييده لها.
- إعطاء المعارضة البرلمانية حق إخطار المجلس الدستوري، وذلك بمبادرة من 50نائبا من المجلس الشعبي الوطني و30عضوا من مجلس الأمة.
- مراجعة عمل اللجنة المتساوية الأعضاء من خلال النص صراحة على إجبارية انعقادها في مدة أقصاها 15 يوما ابتداء من تاريخ تقديم الطلب من قبل الوزير الأول، وهي ملزمة باقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف خلال أجل لا يتعدى 15 يوما من تاريخ انعقادها .
- حصر التشريع بأوامر في المسائل ذات الطابع الإستعجالي .
- إلزام الوزير الأول بعرض مخطط عمل حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني وهو ما من شأنه تكريس مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان ،لتحاسب بذلك في حالة عدم تنفيذها لمخططها.

- إلزام الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني وذلك بغرض تمكين البرلمان من ممارسة مهامه الرقابية على مدى تقدم الحكومة في تنفيذ مخطط عملها.
- ينجر عن بيان السياسة العامة مجموعة من الآثار تتمثل في كل من اللائحة وملتمس الرقابة والتصويت بالثقة.
- اشتراط المؤسس الدستوري توقيع الاستجواب من قبل 30 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو 30 عضوا من مجلس الأمة من دون مراعاة الفارق العددي لتشكيلة كل غرفة .
- تعليق شرط تقديم الاستجواب من حيث الموضوع بإحدى قضايا الساعة ،مع عدم ترتيب أي اثر قانوني له حيث ينتهي بمجرد الإجابة عليه بالرغم من أهميته .
- عدم ترتيب أي جزاء مقابل امتناع عضو الحكومة أو تأخره عن الإجابة عن السؤال الموجه له من قبل عضو البرلمان، وهذا ما ينقص من القيمة القانونية لهذه الآلية.
- حصر المؤسس الدستوري لمجال ممارسة التحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة .
- هذه النتائج تعتبر في مجملها بمثابة انعكاسات سلبية على السلطة التشريعية، سواء في المجال التشريعي أو في المجال الرقابي نظرا للهيمنة الممارسة من قبل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في شتى المجالات، ولهذا يمكننا إدراج بعض الاقتراحات بشأنها وذلك كالتالي:
- تشديد القيود على التشريع بأوامر وذلك من خلال تقيّد رئيس الجمهورية بمدة زمنية معينة للتشريع بأوامر .
- اقتراح التفويض في اتخاذ الأوامر التشريعية.
- التخفيف من شروط وإجراءات الاستجواب البرلماني لتسهيل العمل الرقابي لنواب البرلمان،مع تفعيل المسؤولية السياسية من خلال هذه الآلية نظرا لأهميتها في المجال الرقابي .

من خلال ما سبق يتبين لنا بأنه بالرغم من العديد من التعديلات التي طرأت على دستور 1996 خاصة التعديل الدستوري لسنة 2016 وما جاء بم من تغييرات فإنه أبقى على الوضع الذي كان سائدا قبل التعديل، لهذا لابد من تعزيز دور السلطة التشريعية خاصة في المجال الوظيفي في التعديل الدستوري اللاحق من خلال توسيع مجالات سن القوانين مع إزالة القيود الواردة عليها .

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولا: الكتب

1_ذنيبات محمد جمال، **المالية العامة والتشريع المالي** ،الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع،الطبعة الأولى ،عمان .2003

2_عباس عمار، **الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري**، دار الخلدونية، بدون طبعة، الجزائر،2006

2_خرباشي عقيلة، **العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ28 نوفمبر1996**، دار الخلدونية للنشر والتوزيع،بدون طبعة، الجزائر، 2007

3_ أوصديق فوزي، **الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري**، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون طبعة، الجزائر، 2008.

4_عبد الله بوقفة ،**أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري** ،دار هومة ، بدون طبعة، الجزائر ،.2009

5_ بلحاج صالح، **المؤسسات السياسية من الاستقلال إلى اليوم**، ديوان المطبوعات الجامعية، ،بدون طبعة، الجزائر،**2010.**

6_رابحي حسن، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، دار الكتاب الحديث،بدون طبعة، القاهرة، .2013

7_مولود ديدان، **مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري 2016(6 مارس2016) والنصوص الصادرة تبعا لذلك**، دار بلقيس للنشر،طبعة 2017، دار البيضاء، الجزائر، 2017.

8_هاشمي مولاي، **المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر**، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، بدون طبعة ، الجزائر، 2018.

9_ عمار كوسة، **أبحاث في القانون الدستوري**، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، بدون طبعة، الجزائر، 2019.

ثانيا: الأطروحات والمذكرات:

أ_أطروحات الدكتوراه.

10_ذبيح ميلود، **فعّالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر** ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية ،جامعة الحاج لخضر باتنة كلية الحقوق، السنة الجامعية 2012/.2013

11_خلوفي خدوجة، **الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي-دراسة مقارنة-** أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، .2014

12_غانس حبيب الرحمان، **رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية- دراسة مقارنة-** أطروحة دكتوراه، جامعة يحي فارس، المدية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2017/.2018

13_ داودي عائشة، **الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)،** أطروحة دكتوراه، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018/2017.

ب- مذكرات الماجيستير

14_-بركات أحمد، **الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية** ، مذكرة لنيل شهادة الماجيستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقا يد ،السنة الجامعية 2008/2007

ج- مذكرات الماستر

15_ميلودي رشيد، **علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 2016،** مذكرة ماستر، جامعة يحي فارس المدية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،2017-2018

16_عليلي إلهام، **الدور التشريعي للبرلمان الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016،** مذكرة ماستر، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2017/2016

17_زبابجة صلاح الدين، سبخي نجيم ، **صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال إبرام المعاهدات الدولية،** مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 20جوان 2017

18_بن بداش بلال، سباع شرف الدين، **تفعيل وظائف البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة2016،**مذكرة ماستر، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق بودواو،2017/2016

19_بايبو فارس، باكلي بشير، **التشريع بين الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية**، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة،بجاية،2016/2015

20_ بن عاشور نسيمة، أدوش كهينة، **اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف في البرلمان الجزائري**، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016./2015

21_حمادي سميرة، خالد ليديا، **المعارضة البرلمانية في الجزائر من الجذور إلى التكريس**، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ،كلية الحقوق و العلوم السياسية،2016./2017

22_شعباني أمينة ،شيبون فوزية، **السلطة التشريعية على ضوء دستور2016**،مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،.2016

23_بادك نادية، صالحي حكيمة، **العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري2016**،مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية،2017/2016

24_الهاشمي مشاكرة، **العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في إطار التعديل الدستوري2016**، مذكرة ماستر، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،2017/2016

25_عيدون نصيرة، عيدون فطيمة، **مكانة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في ظل الدستور الجزائري**، مذكرة ماستر، جامعة يحي فارس المدية، كلية الحقوق،2016/2015

26_هماش نور اليقين، **التشريع عن طريق الأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016**، مذكرة مقدمة لنبل شهادة الماستر في القانون العام ، جامعة محمد بوضياف المسيلة ،2016 /2017.

الدوريات:

27_ البرج محمد، **الضوابط القانونية لتكوين و نشاط المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري**، مجلة الفكر القانوني و السياسي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي ، الأغواط، العدد الثالث، بدون سنة النشر.

28_بن عيسى نصيرة، **دور مجلس الأمة في تعزيز المركز القانوني للجماعات المحلية على ضوء التعديل الدستوري 2016**، المجلة النقدية،كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، بدون عدد، بدون سنة النشر، الجزائر.

29_خلاف فاتح ،شبري عزيزة، **سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري 2016**، مجلة أبحاث قانونية وسياسية العدد الثاني ، جامعة محمد الصديق بن يحيى ،جيجل ، بدون سنة النشر،الجزائر.

30_سالمي عبد السلام، مداني عبد القادر، **تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد التعديل الدستوري 2016** ، مجلة البحوث السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، المجلد الأول ، العدد التاسع، بدون سنة النشر.

31_صوادقية هاني، **مكانة مجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري2016**، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية العدد 13، بدون سنة النشر،الجزائر.

32_معمرملاتي، **المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري**، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة محمد بوقرة ،بومرداس عدد17، جانفي .2018

33_ياسين حجاب، عادل بن عبد الله، **التشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016 والدستورالمغربي2011-دراسة مقارنة**، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد09، العدد2، جوان2018.

ثالثا: النصوص القانونية

أ_الدساتير

34_الدستور الجزائري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 96-438 والمنشور في الجريدة الرسمية، عدد 76، بتاريخ 1996/12/8، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19/08 والمنشور في الجريدة الرسمية، عدد 63، بتاريخ 2008./11/16

35_التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/3/6، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد 14 بتاريخ 2016/3/7.

ب_القوانين العضوية

36_ القانون العضوي رقم12/16 المؤرخ في 25أوت 2016،المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية،عدد50،الصادرة في 25أوت .2016

37_ القانون العضوي رقم 15/18، المؤرخ في 2 سبتمبر2018، المتضمن قوانين المالية، جريدة رسمية ، عدد53، الصادرة بتاريخ 2سبتمبر2018.

د_ النظم الداخلية

40_ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية عدد 46، الصادرة في 30 جويلية 2000.

41_ النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الجريدة الرسمية

ج_النصوص التنظيمية

38_المرسوم الرئاسي رقم 196/91المؤرخ في 04يونيو 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية عدد 29، المؤرخة في 12 يونيو 1991.

39_المرسوم الرئاسي 44/92المؤرخ في 09فبراير 1992المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد10، المؤرخة في 09فبراير 1992.

عدد 49، الصادرة في 22 أوت 2017.

الفهرس

الفهرس:

الموضوع	الصفحة
مقدمة	01
الفصل الأول: الاختصاص التشريعي للبرلمان في ظل التعديل الدستوري 2016	04
المبحث الأول: تطور دور البرلمان في المجال التشريعي	06
المطلب الأول: ترقية مكانة البرلمان في مجال سن القوانين	06
الفرع الأول: تفعيل دور مجلس الأمة	06
أولا: اقتراح القوانين	07
ثانيا: دراسة النص التشريعي	09
ثالثا: إجراءات التصويت	09
الفرع الثاني: دور اللجنة المتساوية الأعضاء	13
أولا: شروط تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء	13
ثانيا: عمل اللجنة المتساوية الأعضاء	15
الفرع الثالث: تكريس دور المعارضة البرلمانية في عملية التشريع	16
أولا: دسترة حقوق المعارضة البرلمانية	17
ثانيا: المشاركة الفعلية في العملية التشريعية	18
المطلب الأول: استمرار تقييد سلطة البرلمان في عملية التشريع	22
الفرع الأول: تحديد مجال المبادرة بالقوانين	22
أولا: القوانين العادية	23
ثانيا: القوانين العضوية	23
الفرع الثاني: تهميش دور البرلمان في مجالات أساسية	25
أولا: المبادرة بتعديل الدستور	25
ثانيا: احتكار الحكومة للمبادرة بالتشريع المالي	26
الفرع الثالث: انفراد رئيس الجمهورية بسلطتي الإصدار والنشر	28
أولا: سلطة الإصدار	28
ثانيا: سلطة النشر	29

المبحث الثاني: علاقة السلطة التنفيذية بالدور التشريعي للبرلمان	30
المطلب الأول: دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية	30
الفرع الأول: سلطة التشريع بأوامر	31
أولا: حالات التشريع بأوامر	31
ثانيا: القيود الواردة على التشريع بأوامر	33
الفرع الثاني: حق الاعتراض على النص القانوني	34
أولا: شروط طلب إجراء مداولة ثانية	34
ثانيا: الأثر المترتب على طلب إجراء مداولة ثانية	35
الفرع الثالث: إخطار المجلس الدستوري كوسيلة لعرقلة التشريع	35
أولا: تعريف آلية الإخطار	35
ثانيا: أهمية آلية الإخطار	36
الفرع الرابع: إبرام المعاهدات و الاتفاقيات الدولية و المصادقة عليها	37
أولا: انفراد رئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات الدولية	37
ثانيا: المصادقة على المعاهدات	38
المطلب الثاني: دور الحكومة في العملية التشريعية	39
الفرع الأول: هيمنة الحكومة على المبادرة التشريعية	39
أولا: حق الوزير الأول في اقتراح مشاريع القوانين	39
ثانيا: تفوق الحكومة في إعداد قانون المالية	40
الفرع الثاني: تدخل الحكومة في سير عمل البرلمان	40
أولا: دعوة البرلمان للانعقاد	41
ثانيا: إعداد جدول الأعمال	41
الفرع الثالث: دور الحكومة في حل خلاف غرفتي البرلمان	42
أولا: استدعاء الوزير الأول للجنة المتساوية الأعضاء	43
ثانيا: دور الوزير الأول في حالة استمرار الخلاف	43
خلاصة الفصل الأول	44
الفصل الثاني: الاختصاص الرقابي للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية	**46**

المبحث الأول: التطور الرقابي على أعمال الحكومة	48
المطلب الأول: الوسائل الرقابية المؤسسة للمسؤولية السياسية	48
الفرع الأول: الرقابة البرلمانية السابقة على مخطط عمل الحكومة	48
أولا: عرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني	48
ثانيا: عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة	50
الفرع الثاني: بيان السياسة العامة و آثاره على الأداء الحكومي	51
أولا: تعريف بيان السياسة العامة ومدى إلزاميته	51
ثانيا: الآثار المترتبة عن بيان السياسة العامة	52
المطلب الثاني: الوسائل الرقابية غير المؤسسة لمسؤولية الحكومة	56
الفرع الأول: الاستجواب البرلماني كآلية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة	56
أولا: تعريف الاستجواب البرلماني	57
ثانيا: شروط الاستجواب البرلماني	57
ثالثا: إجراءات الاستجواب	58
رابعا: تقييم الاستجواب	58
الفرع الثاني: السؤال البرلماني	59
أولا: تعريف السؤال	59
ثانيا: أنواع السؤال	60
ثالثا: شروط السؤال البرلماني	61
رابعا: تقييم السؤال البرلماني	62
الفرع الثالث: لجان التحقيق البرلمانية	62
أولا: تعريف التحقيق البرلماني	62
ثانيا: إجراءات إنشاء لجان التحقيق	63
ثالثا: إجراءات عمل لجان التحقيق	63
رابعا: تقييم عمل لجان التحقيق	64
المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية	65
المطلب الأول :الرقابة البرلمانية على الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في الحالات	65

العادية	
الفرع الأول : الرقابة المالية للبرلمان	65
أولا: الرقابة البرلمانية أثناء إعداد ميزانية الدولة	66
ثانيا: الرقابة البرلمانية على تنفيذ قانون المالية	67
ثالثا الرقابة البرلمانية اللاحقة عن تنفيذ ميزانية الدولة	67
الفرع الثاني: الرقابة على إبرام المعاهدات والمصادقة عليها	67
أولا: التصديق المشروط	68
ثانياً: الدور المحدود للبرلمان في التصديق على المعاهدات الدولية	69
المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية في الحالات غير العادية:	69
الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية في الحالات الخاصة	70
أولا: مفهوم حالتي الحصار والطارئ.	70
ثانيا: إجراءات الموافقة البرلمانية على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار	73
الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على سلطات رئيس الجمهورية التنظيمية والتشريعية في الحالات الاستثنائية وحالة الحرب	74
أولا: الرقابة البرلمانية على سلطات رئيس الجمهورية التنظيمية والتشريعية في الحالة الاستثنائية	74
ثانيا: الرقابة البرلمانية على سلطات رئيس الجمهورية التنظيمية والتشريعية في حالة الحرب	79
خلاصة الفصل الثاني	82
خاتمة	84
قائمة المراجع	87
فهرس المحتويات	93