

جامعة مولود معمري - تيزي وزو

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



## المهام التشريعية والرقابية لمجلس الأمة

إشراف الأستاذ الدكتور:

طالب طاهر

إعداد الطالبين:

طالب جمال

كارون محمد أرزقي

أعضاء لجنة المناقشة:

الدكتورة "لوناسي جقيقة": أستاذة محاضرة (أ)، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... رئيسة.

الدكتور "طالب طاهر": أستاذ التعليم العالي، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... مشرفا ومقررا.

الدكتورة "تبالي فطة": أستاذة محاضرة (ب)، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... ممتحنة.

تاريخ المناقشة: 22 أكتوبر 2012

## قائمة أهم المختصرات

### أولاً: باللغة العربية:

- ج ر: الجريدة الرسمية (للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية).
- ر م د: رأي المجلس الدستوري.
- ط : الطبعة.
- ص: الصفحة.
- ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.
- ق ع: القانون العضوي.
- ن د: النظام الداخلي.

### ثانياً: باللغة الفرنسية:

- **A.P.N:** Assemblée populaire nationale.
- **C.N:** Conseil de la nation.
- **N° :** Numéro.
- **Op.cit:** Opera citato.
- **O.P.U:** Office des Publications Universitaires.
- **P:** Page.
- **PP:** De la page à la page.
- **P.U.F:** Presses Universitaires de France.
- **R.A.S.J.E.P:** Revue algérienne des sciences juridiques économiques et politiques.
- **R.D.P:** Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger.

"Un corps législatif divisé en deux chambres est  
une charrue attelée d'un cheval devant et d'un  
cheval derrière qui tirent en sens inverse".\*

## مقدمة.

تحتاج الدولة في إدارتها للشؤون العامة إلى توزيع وظائفها على ثلاث سلطات هي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية. تزداد أهمية البرلمان<sup>1</sup> في نظم الحكم من خلال جمعه بين وظيفتين رئيسيتين، فهو مؤسسة تشريعية تضع القوانين التي تحكم الدولة بأسرها، ومؤسسة رقابية على أعمال الجهات التنفيذية. تختلف دساتير الدول فيما بينها بشأن تكوينه. فالبعض يفضل نظام المجلس النيابي الواحد، والبعض الآخر نظام المجلسين<sup>2</sup>. ولا يرجع هذا إلى أسس نظرية، وإنما إلى ظروف الدول وسوابقها الدستورية<sup>3</sup>.

انتهجت الجزائر نظام المجلس الواحد منذ 20 سبتمبر 1962، تاريخ إنشاء المجلس الوطني التأسيسي<sup>4</sup>، الذي أسندت له، بالإضافة إلى الوظيفة التمثيلية، مهمة وضع دستور للبلاد تحققت في سبتمبر 1963<sup>5</sup>. أكد دستور 1963 على نظام المجلس الواحد، سُمي "المجلس الوطني". غير أن وحدة الحزب والدولة السائد في تلك المرحلة، بل أسبقية الحزب

\*LAFFAILLE Franck. Le président du sénat depuis 1875. L'harmattan. France 2003. P 127.

1- تشهد الوضعية الحالية للبرلمانات تراجعاً عما كانت معروفة عليه في ظل المذهب التقليدي المعروف بسيادة البرلمان (La Souveraineté Parlementaire) الذي شرحه الفقيه كاري دو مالبرج (Carré de Malberg).

2- يقصد بنظام المجلس الواحد، أن يستأثر بالسلطة التشريعية في الدولة مجلس نيابي واحد، يتكون من عدد من النواب، يتم انتخابهم كقاعدة عامة بواسطة الشعب، طبقاً للنظام الانتخابي الذي يقرره الدستور. يقصد بنظام المجلسين، أن يتولى السلطة التشريعية في الدولة مجلسان نيابيان، الأول يشكل بالانتخاب، أما الثاني يتشكل بالتعيين كله أو بعضه.

3- سليمان محمد الطماوي. السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي (دراسة مقارنة). دار الفكر العربي. القاهرة. 1966. ص 98.

4- تضمنت اللائحة الصادرة عن المجلس الوطني التأسيسي ليوم 25 سبتمبر 1962 أن "المجلس الوطني التأسيسي كهيئة تمثيلية للشعب الجزائري، المؤتمن الوحيد على السيادة الوطنية في الداخل والخارج وحارسها". - بوكرا إدريس. تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال النصوص والوثائق الرسمية. الجزء الأول. الطبعة الثالثة. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر. 2009. ص 33.

5- المادة 27 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الموافق عليه في استفتاء شعبي يوم 8 سبتمبر 1963، المنشور بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64، مؤرخة في 10 سبتمبر 1963، تنص: "السيادة الوطنية للشعب، يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني ترشحهم جبهة التحرير الوطني...".

على الدولة، جعل هذا المجلس مجرد غرفة تسجيل. بعد انقلاب 19 جوان 1965 عطل المجلس الوطني وحلّ محله مجلس الثورة الذي فوّض الحكومة التشريع بأوامر<sup>1</sup>.

عهد دستور 22 نوفمبر 1976 ممارسة المهمة التشريعية كوظيفة إلى مجلس سمي "المجلس الشعبي الوطني"<sup>2</sup>، وذلك تحت رقابة جبهة التحرير الوطني الحزب الواحد. إلا أنّ طبيعة النظام في هذه المرحلة جعل النواب مجرد أدوات في يد الحزب، أو بتعبير أدق في يد الأمين العام للحزب الذي هو في آن واحد رئيس الجمهورية<sup>3</sup>.

تأكدت بذلك عدم قدرة دستور 1976 من مساندة الاحتجاجات الجديدة للشعب، والتي تشعبت وتضخّمت، وانفجرت في 05 أكتوبر 1988. احتواءً لهذه الأزمة، تمّ تعديل الدستور في 03 نوفمبر 1988<sup>4</sup>، واستحدثت الثنائية التنفيذية من خلال تأسيس رئاسة حكومة مستقلة هيكلية عن رئاسة الجمهورية. ليتمّ بعد ذلك استفتاء حول تعديل ثان للدستور في 23 فيفري 1989، تمخض عنه دستور جديد التوجه والمبادئ أهمّها مبدأ الفصل بين السلطات والتوجه نحو اقتصاد السوق. أمّا على مستوى السلطة التشريعية، فاحتفظ دستور 1989 بنظام المجلس الواحد، المتمثل في المجلس الشعبي الوطني<sup>5</sup>.

أدى فوز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ بأغلبية مقاعد البرلمان في الانتخابات التشريعية سنة 1991، إلى أزمة سياسية أجبرت رئيس الجمهورية على حلّ المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 1992، ثم تقديم استقالته. ممّا أدّى إلى غياب أهمّ المؤسسات

<sup>1</sup> - الأمر المجلسي رقم 65-182 الصادر في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة، ج ر عدد 58 مؤرخة في 13 جويلية 1965.

<sup>2</sup> - المادة 126 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، المنشور بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1972، ج ر عدد 94 مؤرخة في 24 نوفمبر 1976، تنص: "يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني".

<sup>3</sup> - لمزيد من التفاصيل راجع:

- **TALEB Tahar**. Le président de la république secrétaire général du FLN. Thèse de doctorat d'Etat. Université de Clermont 1. 1985.

<sup>4</sup> - مرسوم رقم 88-223 مؤرخ في 05 نوفمبر 1988 يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 03 نوفمبر 1988، ج ر عدد 45 مؤرخة في 05 نوفمبر 1988.

<sup>5</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، المنشور بموجب الأمر رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر عدد 9 مؤرخة في 01 مارس 1989.

الدستورية، وظهرت حاجة ملحة لإيجاد منظومة قانونية ومؤسسية تستجيب للاختلالات الحاصلة.

من أجل ذلك أحدث دستور 28 نوفمبر 1996<sup>1</sup> عدة تغييرات قانونية ومؤسسية. تتمثل أهم التغييرات في تلك التي طالت السلطة التشريعية بإحداث مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان، إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، إيدانا بتخلي النظام الدستوري الجزائري عن نظام أحادية البرلمان المعتمد لأكثر من ثلاثة عقود، وفي ظل ثلاثة دساتير متعاقبة واعتماد نظام الثنائية البرلمانية.

ولما كان بناء المؤسسات عموما والسياسية خصوصا، يرتبط بطبيعة الهدف المطلوب إنجازه، فإن إنشاء المؤسسات ليس له أهمية حاسمة في حد ذاته، وإنما يتأتى لها ذلك من خلال الوظيفة المسندة لها. بالرجوع إلى المذكرة الرئاسية المتعلقة بدستور 1996، بررت السلطة السياسية آنذاك، الغاية من إنشاء الغرفة الثانية بتوسيع التمثيل الوطني، عن طريق ضمان التمثيل العادل للجماعات المحلية، وسد نقائص التمثيل الانتخابي. كما بررته بضمان استقرار واستمرارية المؤسسات وتدعيم سيادة البرلمان ومسار تشريعي أفضل، وتوسيع مجال ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة.

كل هذه المبررات سرعان ما تتبدد، أمام التهميش الذي عومل به مجلس الأمة. فتبين أن إنشاء هذا المجلس لم يكن من أجل ترقية الديمقراطية، وتوسيع مجال التمثيل، وتدعيم سيادة البرلمان، بل الغاية من تأسيسه كانت الاحتفاظ بالسلطة، بواسطة استحداث أطر مؤسسية يمكن من خلالها التحكم في عملية صنع القانون، مع إتاحة هامش للمشاركة السياسية، حتى تظهر العملية السياسية كمحصلة تفاعل قوى مختلفة.

ما يؤكد أكثر هذا الطرح، هو الحدّ من الصلاحيات الدستورية والقانونية التي يتمتع بها مجلس الأمة باعتباره جزء من البرلمان يساهم في عملية وضع القوانين ورقابة أعمال الحكومة. فعلى المستوى التشريعي، يُعدّ مجلس الأمة مؤسسة برلمانية مهمشة تدخله يتسم

<sup>1</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76 مؤرخة في 28 ديسمبر 1996.

بالسلبية. يتجلى ذلك في حرمان الغرفة الثانية من حق المبادرة والتعديل التشريعيين، وحصص دوره في مراقبة نواب الشعب، من خلال نظام التصويت على القانون الذي كرّسه المؤسّس الجزائري (الفصل الأول). أمّا على المستوى الرقابي، يمارس مجلس الأمة رقابة هادئة وشكلية، ويعدّ مثول الحكومة أمامه بمناسبة تقديم عرض عن مخطط عملها وبيان سياستها العامة السنوي، أداة رقابية غير فعلية، ولا يحمل تهديدا حقيقيا لها، لأنّ مسؤوليتها السياسية منتقاة أمامه (الفصل الثاني).

## الفصل الأول

### الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة: وظيفة سلبية.

تعتبر الوظيفة التشريعية الوظيفة الأساسية للبرلمان، استنادا إلى أنّ القانون تعبير عن الإرادة العامة أو عن إرادة الأمة حسب نظرية السيادة المعتمد عليها<sup>1</sup>، وأنّ أعضاء المجالس النيابية هم المعبرون عن هذه الإرادة، كونهم منتخبون من قِبَل الشعب<sup>2</sup>. الأصل أن دولة القانون<sup>3</sup> تركز على مبدأ سيادة القانون، الذي تتجم عنه سيادة البرلمان.

أقرّ المؤسس الجزائري في دستور 1996 صراحة سيادة البرلمان<sup>4</sup> في إعداد القانون والتصويت عليه، في المادة 98 التي تنص: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

باعتبار مجلس الأمة مؤسسة برلمانية، فهو يشترك مع المجلس الشعبي الوطني، في سنّ القانون. غير أنّ هدف إنشاء مجلس الأمة الجزائري، لم يكن المساهمة في التشريع، وإنما مراقبة ممثلي الشعب المتمثلين في النواب ورؤيس الجمهورية. لذلك عمد المؤسس الجزائري لسنة 1996 إلى منح مجلس الأمة دورا ثانويا وهامشيا في إعداد القانون، بحرمانه من حق المبادرة والإثراء، ولجأ إلى تقييد عمله في دراسة ومناقشة القانون (المبحث الأول). خلافا لذلك، أسند له دورا حاسما في إقرار القانون بل في منع إقرار القانون من خلال نظام التصويت الذي يتطلب أغلبية موصوفة مبالغ فيها للمصادقة على القوانين (المبحث الثاني).

<sup>1</sup> - في نظرية سيادة الأمة القانون تجسيد لإرادة الأمة. وفي نظرية السيادة الشعبية القانون هو تعبير عن الإرادة العامة.

<sup>2</sup> - تنص المادة 100 من دستور 1996: "واجب البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيا لثقة الشعب، ويظل يتحسس تطلعاته".

<sup>3</sup> - "N'est considéré comme Etat de droit qu'un Etat dont l'ensemble de l'activité est intégralement appréhendé par un ensemble de compétences délimitées exactement. La séparation ou distinction des pouvoirs contient le principe fondamental de cette mesurabilité générale de tout exercice du pouvoir de l'Etat". - CARL schmitt. Théorie de la constitution. Ouvrage traduit de l'allemand par DEROCHÉ Lilyan. Puf. Paris. 1993. pp 267-269.

<sup>4</sup> - يقصد بسيادة البرلمان أنّ المجالس النيابية تستمد سلطتها من التمثيل الفعلي لصاحب السيادة المتمثل في الشعب. فالبرلمان هو الوحيد القادر على التعبير بصدق عن رأي الشعب، لذلك يملك كامل السيادة في مجال التشريع.

## المبحث الأول

### دور مجلس الأمة في إعداد القانون: دور هامشي.

يعدّ مجلس الأمة الغرفة الثاني في البرلمان. يقتضي هذا الوصف ممارسة الوظيفة التشريعية وفق نفس الوجه المقرر للغرفة الأولى، ليكون كلاهما شريكا على قدم المساواة في أداء العمل التشريعي، يتقاسمان السيادة البرلمانية في إعداد النصوص القانونية والتصويت عليها. من ثمّ لا يمكن لأيّ غرفة أن تعدّ نصا قانونيا دون موافقة الغرفة الأخرى، وهو ما يفترض إقامة حوار دائم بين الغرفتين حول النص المراد إصداره.

إذا كانت المادة 98 من الدستور خوّلت مجلس الأمة قانونيا كامل السيادة في إعداد النصوص القانونية، الحقيقة غير ذلك. فالمؤسس الجزائري عندما بادر بإنشاء مجلس الأمة، لم يكن يرمي إلى إشراك هذا المجلس في العمل التشريعي بقدر ما كان هدفه استحداث مؤسسة تضمن السيطرة على عملية سن القوانين. ويظهر ذلك واضحا من خلال استبعاد مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين، وحصره بين أيدي الحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني (المطلب الأول)، ومن خلال تقييد دور الغرفة الثانية في دراسة ومناقشة القانون عن طريق العديد من القيود والعراقيل (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### استبعاد مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين.

تعد عملية سن التشريعات المحور الأساسي والمجال الحيوي لتحريك وتفعيل العلاقات الدستورية بصورة متناسقة ومتكاملة في الأداء. تتطلب عملية التشريع في ظل نظام المجلسين الذي تبناه المؤسس الجزائري بداية من دستور 1996، إقرار مبدأ المشاركة التشريعية بجميع مراحلها، بداية بالمبادرة بالقوانين<sup>1</sup>، التي تعدّ أول لبنة في بناء صرح أي

<sup>1</sup> - عرّف جانب من الفقه المبادرة بأنها: " العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه".

- فهمي عمر. الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني. دراسة مقارنة. الطبعة الأولى. دار الفكر العربي. القاهرة. 1980. ص 11.

كما عرفها البعض الآخر بأنها: " حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان".

- بوالشعير سعيد. النظام السياسي الجزائري. دار الهدى للطباعة والنشر. الجزائر. 1990. ص 365.

قانون<sup>1</sup>، إلا أنّ البكاميرالية التي جسدها النظام الدستوري الجزائري، حرمت مجلس الأمة من اقتراح القوانين (الفرع الثاني) وحصرت هذا الحق بين كل من الحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني (الفرع الأول).

### الفرع الأول

#### حصر المبادرة بالقوانين بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.

تعدّ المبادرة بالقوانين عملية تقنية تتطلب الكفاءة والجهد، من أجل تقديم مبادرة واضحة وتقنية. لا ينفرد البرلمان بحق المبادرة بالقوانين، بل تشاركه الحكومة في ذلك بدرجة معتبرة. فحسب المادة 1/119 من دستور 1996، يحق لكل من الوزير الأول<sup>2</sup> ونواب المجلس الشعبي الوطني المبادرة بالقوانين. ينبغي ملاحظة أنّ الوزير الأول يتمتع بقدر كبير من الحرية في تقديم مشاريع القوانين (أولا)، وبالمقابل حق نواب المجلس الشعبي الوطني تقيدّه قيود تفسر نسبيا ضعف عدد اقتراحات القوانين (ثانيا).

#### أولا: حرية الوزير الأول في المبادرة بالقوانين.

تمارس السلطة التنفيذية حق المبادرة بالقوانين من خلال الوزير الأول، ولا يصطدم هذا الحق بأيّة قيود موضوعية تحد من ممارسته، ولا تخضع إلا لبعض القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها دون عناء.

يُمر مشروع قانون<sup>3</sup>، لكي يصبح جاهزا، بالعديد من المراحل التحضيرية. بداية تتولى الوزارة المعنية بموضوع القانون بإعداد مشروع قانون تمهيدي ترسله إلى الأمانة العامة للحكومة، ليتولى الوزير الأول توزيعه على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء الرأي فيه. وفقا لنص المادة الرابعة من القانون العضوي رقم 98-01<sup>4</sup> والمادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم

<sup>1</sup> - معمرى نصر الدين. التشريع عن طريق المبادرة. النائب. العدد 04. 2004. ص 23.

<sup>2</sup> - كان الوزير الأول في دستور 1996 يسمى رئيس الحكومة، لتتغير التسمية بعد التعديل الدستوري الأخير المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 إلى الوزير الأول.

<sup>3</sup> - يطلق على مبادرة الحكومة تسمية مشروع قانون **Projet de Loi**، وهذا لتمييزه عن مبادرة النواب التي يطلق عليها تسمية **Proposition de Loi**.

<sup>4</sup> - قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وسير عمله، ج ر عدد 37، مؤرخة في 01 جوان 1998.

98-261<sup>1</sup>، يتم إرسال مشروع القانون وجميع عناصر الملف من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة، الذي يبدي رأيا استشاريا بشأنه. تعد استشارة مجلس الدولة إجراء إلزاميا يترتب عن مخالفته تعرض النص لعدم الدستورية<sup>2</sup>. والأخذ برأي مجلس الدولة سلطة تقديرية للحكومة، فلا يوجد نص قانوني يلزمها بذلك<sup>3</sup>.

اشتراط القانون العضوي رقم 99-02 أن يرفق كل مشروع قانون، بعرض الأسباب ويحرر نصه في شكل مواد<sup>4</sup>، ليتم إيداعه من طرف الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني. ويتلقى مكتب مجلس الأمة مشروع القانون للإطلاع عليه<sup>5</sup>.

يقع تحت طائلة عدم القبول، كل مشروع قانون مضمونه نظيرا لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه مند أقل من اثني عشر شهرا<sup>6</sup>. منحت المادة 22 من القانون 99-02، للحكومة حق سحب مشاريع القوانين المقدمة للبرلمان في أي وقت، قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني. يترتب على سحب مشاريع القوانين عدم إسناد النص للجنة المختصة لدراسته، وبالتالي عدم إدراجه في جدول الأعمال. ولم يحدد القانون العضوي حالات السحب، ولا حتى وجوب تسبيب السحب<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 98-261 مؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر عدد 64، مؤرخة في 30 أوت 1998.

<sup>2</sup> - زوبنة عبد الرزاق. الرأي الاستشاري لمجلس الدولة. ولادة كاملة ومهمة مبتورة. مجلس الدولة. العدد 1. 2002. ص 30.

<sup>3</sup> - بوقفة عبد الله. أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري. دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع. الجزائر. 2005. ص 134.

<sup>4</sup> - المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، ج ر عدد 15 مؤرخة في 09 مارس 1999.

<sup>5</sup> - المادة 21 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>6</sup> - المادة 24 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>7</sup> - خلال العهدة التشريعية الرابعة الممتدة 1997 إلى 2002، سحبت الحكومة أربعة مشاريع قوانين هي:

- مشروع متعلق بالسكن ذي الطابع الاجتماعي.

- مشروع قانون الأراضي الفلاحية.

- مشروع قانون تعديل قانون الإجراءات المدنية.

- مشروع قانون تعديل القانون المدني.

أنظر تقرير العهدة التشريعية الرابعة. نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان. أبريل 2002. ص 26.

خارج هذه الشروط الشكلية المبيّنة أعلاه، تتمتع الحكومة بحرية تامة في المبادرة بمشاريع القوانين، وتعدّ شريكا مهما، إن لم نقل الأهم في مجال المبادرة، ويستحيل أن يمارس البرلمان الاختصاص التشريعي دون تدخلها<sup>1</sup>.

### ثانيا: حق النواب المشروط في المبادرة بالقوانين.

أقرّت المادة 1/119 من الدستور لنواب الغرفة الأولى حق المبادرة بالقوانين. غير أنّ ممارسة هذا الحق من قبل النواب يعرف ضعفا ملحوظا<sup>2</sup> بسبب الشروط الشكلية والموضوعية التي فرضتها النصوص القانونية، خاصة القانون العضوي رقم 99-02.

يشترط في كل اقتراح قانون، إضافة إلى ضرورة توقيع عشرين نائبا على الأقل، أن يرفق بعرض الأسباب، وأن يحرر نصه في شكل مواد<sup>3</sup>، وألا يكون نظيرا لمشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تمّ سحبه أو رفضه منذ أقل من 12 شهرا<sup>4</sup>. بعد استيفاء هذه الشروط يودع النواب المبادرون باقتراح القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني. ومتى وافق المكتب على اقتراح القانون تُعيّن عليه إبلاغه إلى الحكومة، لتبدي رأيها فيه خلال أجل لا يتجاوز شهرين. وعند فوات هذا الأجل دون ورود رأي الحكومة، يحال اقتراح القانون وجوبا من طرف مكتب المجلس على اللجنة المختصة لدراسته<sup>5</sup>.

أمّا بالنسبة للشروط الموضوعية، فزيادة على ضرورة أن يردّ اقتراح القانون ضمن مجال الاختصاص التشريعي المخوّل للبرلمان، وضعت المادة 121 دستور 1996 قيّدا موضوعيا، مفاده عدم قبول أيّ اقتراح قانون ينتج عنه تخفيض في الموارد العمومية، أو زيادة في النفقات العمومية، ما لم يتبع بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل

<sup>1</sup> - خرباشي عقيلة. العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان. دار الخلدونية. الجزائر. 2007. ص 27.

<sup>2</sup> - خلال العهدة التشريعية الممتدة من 2002 إلى 2007 صادق البرلمان على 60 نصا قانونيا، منها اقتراح قانون واحد خص تعديل قانون الانتخابات، بادرت به الكتلة البرلمانية لحركة الإصلاح الوطني.

- أنظر حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007). نشرة صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان. الجزائر. أبريل 2007. ص 11 وما بعدها.

<sup>3</sup> - المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>4</sup> - المادة 24 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>5</sup> - المادة 25 من القانون العضوي رقم 99-02.

آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها. يقلل هذا الشرط بشكل كبير جدا من حظوظ نواب المجلس الشعبي الوطني في المبادرة باقتراحات قوانين، فمن الصعب أن يُقدّم النواب اقتراح يتوافق مع المادة 121، لأنّ تنفيذ أيّ قانون بحاجة إلى اعتماد مالي.

إضافة إلى الشروط الشكلية والموضوعية المرهقة، التي صعبت من ممارسة النواب لحق المبادرة بالقوانين، زاد تأثير نظام الأغلبية الذي ينجم عنه تماثل بين الأغلبية البرلمانية والتشكيلة السياسية للحكومة، فيتخلّى نواب الأغلبية عن حقهم في المبادرة لصالح الحكومة، الأقدر على ذلك خاصة من حيث الإمكانيات المادية. وينشغل النواب بتلبية رغبات أهل دائرتهم الانتخابية كونها مفتاح العبور لإعادة انتخابهم في دورات لاحقة. بينما لا يؤهل الأقلية عددها للمبادرة، حتّى وإن كانت وجهة نظرها صائبة.

من ثمّ فالحرص على فعالية المبادرة بالقوانين من طرف النواب، وعلى العمل البرلماني عموما، يقتضي تحسين التمثيل، وتأمين البرلمانين من النفوذ الحزبي الخانق. ويمكن بلوغ هذا الهدف باختيار ممثلي الشعب بناء على أسس ومبادئ موضوعية وليس لخدمة مصالح ضيّقة، منها الفعالية والكفاءة العلمية، الجدية والمثابرة في العمل، واحترام إرادة الشعب، وحسن السلوك والسمعة الطيبة<sup>1</sup>.

## الفرع الثاني

### إقصاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين.

وردت المادة 98 من دستور 1996، في قمة النصوص القانونية المنظمة لعمل السلطة التشريعية، وأكدت ضمنا أنّ لمجلس الأمة نفس المركز القانوني الذي يحتله المجلس الشعبي الوطني. لا يدع وضوح هذه المادة مجالا للشك في إسناد حق المبادرة بالقوانين لمجلس الأمة. غير أنّ مادة أخرى في الدستور أقصت الغرفة الثانية صراحة من هذا الحق (أولا)، وذلك دون مبررات مقنعة (ثانيا).

<sup>1</sup> - في حصة بثتها قناة " المغربية" يوم الأربعاء 28 مارس 2012، تحت عنوان " برلمانيون فوق القانون"، أكدت أنه أكثر من 150 نائب وعضو في البرلمان الحالي هم تحت طائلة المتابعات الجزائية ( استغلال النفوذ، السياقة في حالة سكر، التهديد بالسلاح، الاغتصاب...).

**أولاً: حرمان أعضاء مجلس الأمة من المبادرة بالقوانين: بين النص العام والاستثناء.**

تعكس المواد الدستورية المنظمة لعمل السلطة التشريعية، دون أدنى شك سعة اختصاصات مجلس الأمة في مجال ممارسة العمل التشريعي. صراحة نص المادة 98 من الدستور لا يثير أيّ جدل في تقاسم السلطة التشريعية وممارستها بالتساوي من قبل غرفتي البرلمان<sup>1</sup>. وهو الأمر الذي تؤكد مواد دستورية أخرى. تنص المادة 122 من دستور 1996 "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور..." وتضيف المادة 123 "يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية...".

يوجي كل ذلك أنّ مجلس الأمة يملك حق المبادرة بالقوانين، باعتبارها إحدى مراحل إعداد النص التشريعي. غير أنّ أحكام أخرى خاصة في الدستور تناقض هذا التصور والقراءة الهادئة لنص المادة 98 من الدستور.

استقرت الممارسة على تأويل آخر فرضته أحكام المادة 119 من الدستور، التي تمنح لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة<sup>2</sup>، وتقضي مجلس الأمة من ذلك مخالفة لنص المادة 98 من الدستور، وهو ما يعتبر إجحافاً في حق مجلس الأمة<sup>3</sup>.

حاول البعض<sup>4</sup> تفسير عبارة "عشرون نائباً" الواردة في نص المادة 119 من الدستور، بأنها تشمل نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، غير أننا لا نوافق هذا الرأي فيما ذهب إليه. فمن خلال التمعّن والتدقيق في المواد الدستورية المنظمة للسلطة التشريعية نجد أنّ المؤسس استعمل عبارة عضو لما يتعلق الأمر بأعضاء مجلس الأمة، وهو نفس الأمر الذي نجده في القانون العضوي رقم 99-02، وكذا النظام الداخلي لكل واحدة من غرفتي البرلمان.

<sup>1</sup> - بوسلطان محمد. تفسير القاعدة القانونية - نظريات وتقنيات - الملتقى الوطني حول إشكاليات تطبيق المادة 120 من دستور 1996. نشرية وزارة العلاقات مع البرلمان. 6-7 ديسمبر 2004. ص 10.

<sup>2</sup> - مقدم سعيد. قراءة في المادة 98 من الدستور. يوم دراسي حول "قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور". نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان. 2002. ص 19.

<sup>3</sup> - بوسلطان محمد. تفسير القاعدة القانونية - نظريات وتقنيات - مرجع سابق. ص 10.

<sup>4</sup> - صدوق عمر. تساوي وتمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستورية. يوم دراسي بعنوان: قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور. نشرية وزارة العلاقات مع البرلمان. نوفمبر 2002. ص 31.

تُعتبر المادة 119 من الدستور التي حرمت مجلس الأمة من حق اقتراح القوانين، الأساس الذي صاغ وفقه المشرع الجزائري أحكام القانون العضوي رقم 99-02. تؤكد المواد 21 و 22 و 23 منه، عدم اختصاص أعضاء مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين، وتجعل حق المبادرة اختصاصا حصريا للحكومة والغرفة الأولى<sup>1</sup>.

رغم التناقض الموجود بين أحكام المادة 98 من الدستور التي منحت لمجلس الأمة حق المبادرة، وأحكام المادة 119 التي استبعدتها من ذلك، لم يتطرق مجلس الأمة عند إعدادة لنظامه الداخلي، لمسألة حق المجلس في المبادرة. ولم يذكر إلا حقه في التعديل رغم وجود مبدأ يقول أن "التعديل فرع لأصل هو المبادرة"، ليكتفي بالفرع ويترك الأصل للغرفة الأولى<sup>2</sup>.

### ثانيا: مبررات حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة: مبررات غير مقنعة.

يرى الأستاذ عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان أنه: "إذا اقتصر الأمر على تمتع أحد المجلسين فقط، في الدساتير التي تأخذ بنظام الثنائية البرلمانية، بحق اقتراح القوانين، بينما اقتصر اختصاصات الثاني على مجرد الدراسة والبحث، فإنه لا يمكن القول أن هناك مجلسين... بعبارة أخرى، الدستور الذي يتبنى هذا النظام لا يزال يعيش ضمن أحادية الهيئة التشريعية"<sup>3</sup>.

ينطبق هذا القول على البرلمان الجزائري. أنشأ المؤسس الجزائري في دستور 1996 غرفة ثانية قيل أنها تهدف إلى تحسين العمل التشريعي وتدعيم سيادة البرلمان من جهة، ومن جهة أخرى أقصى هذه الغرفة الثانية من حق المبادرة، الذي يضع الأسس الأولى للتشريع. فجعل بذلك من هذه الغرفة مجرد غرفة لتسجيل القوانين والتصويت عليها.

حاول المدافعون عن فكرة ازدواجية المجلس النيابي في الجزائر تبرير حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالقول أن ذلك يدخل في إطار إحداث التوازن بين الغرفتين. وقد تمّ التعبير عن

<sup>1</sup> - جفال نور الدين. النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري. رسالة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق. كلية الحقوق. جامعة الجزائر. 2001. ص 77.

<sup>2</sup> - عمير سعاد. الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري. دار الهدى. الجزائر. 2009. ص 142.

<sup>3</sup> - طارق عاشور. تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية. تخصص التنظيمات السياسية والإدارية. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة باتنة. 2008-2009، ص 41.

هذا الموقف من خلال إجابة أول وزير للعلاقات مع البرلمان السيد محمد كشود عن سؤال حول عدم منح الغرفة العليا حق المبادرة بقوله: "بالنسبة لعدم منح مجلس الأمة حق المبادرة حاول المؤسس الدستوري أن يحدث توازنا مُهماً بين الغرفتين... لقد منح الدستور المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين، وبالمقابل منح مجلس الأمة حق المصادقة عليها"<sup>1</sup>. وهو ما ذهب إليه الأستاذ سعيد مقدم بقوله: "الإجماع منعقد على أنّ المؤسس الدستوري لم يمنح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين تحقيقاً للتوازن بين الغرفتين ولحدثة التجربة في الجزائر، وفي المقابل منحه حق المصادقة وحق الاختلاف"<sup>2</sup>.

من خلال هذا التبرير، يعتبر أصحاب هذه الفكرة أنّ المؤسس الجزائري، خلق نوعاً من التوازن بمنح الغرفة الأولى حق المبادرة، والغرفة الثانية حق المصادقة. إلّا أننا لا نرى في ذلك توازناً، لأن المبادرة شيء والمصادقة شيء آخر. كما أنّ حق المصادقة الممنوح لمجلس الأمة ممنوح أيضاً للمجلس الشعبي الوطني. بل إنّ هذا الأخير يتمتع بصلاحيات أوسع في مسألة المصادقة. وعليه فإن طرح فكرة التوازن بهذا المنظور فكرة غير سليمة، الهدف منها هو محاولة التستر وإخفاء الخلفيات الحقيقية لإنشاء هذه الغرفة.

يعدّ حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة أمر منطقي، لأنّ هذا المجلس لم يخلق لممارسة الوظيفة التشريعية وضمان الحصول على صياغة تشريعية جيدة، بل أسّس مجلس الأمة للتحكم في المسار السياسي للدولة الجزائرية.

## المطلب الثاني

### محدودية سلطة مجلس الأمة في دراسة ومناقشة القانون.

يقوم المبدأ الكلاسيكي على حرية البرلمان في تنظيم عمله<sup>3</sup>. إلّا أنّ تزايد دور السلطة التنفيذية، خاصة بين الحربين العالميتين، جعل دور البرلمانات يتراجع حتّى أصبحت السلطة

<sup>1</sup> - كشود محمد. تدخل مكتوب في ندوة المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة. نشرة لمجلس الأمة. نوفمبر 1998. ص 56.

<sup>2</sup> - مقدم سعيد. التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار إتحاد المغرب العربي. الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة. الجزء الأول. نشرة لوزارة العلاقات مع البرلمان. 2002. ص 101.

<sup>3</sup> - بلحاج صالح. المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر. 2010. ص 265.

التنفيذية تتدخل في أبسط تفاصيل العمل البرلماني. لعلّ التجسيد الأكثر تعبيراً على هذا الوضع هو الدستور الفرنسي لسنة 1958<sup>1</sup>.

ينطبق هذا المبدأ على البرلمان الجزائري بصفة عامة، والغرفة الثانية بصفة خاصة. فزيادة عن حرمان مجلس الأمة من سلطة المبادرة بالقوانين، أُخضع ضبط جدول أعماله لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة (الفرع الأول)، ليتم حصر دوره في مناقشة النصوص القانونية التي صوّت عليها المجلس الشعبي الوطني (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### خضوع ضبط جدول أعمال مجلس الأمة لأولوية الحكومة.

يتبين من خلال دراسة القانون العضوي رقم 99-02، والنظام الداخلي لمجلس الأمة، أنّ الحكومة هي المتحكمة في وضع جدول أعمال المجلس (أولاً)، كما تتمتع بإمكانية تعديله في حالات محددة قانوناً (ثانياً).

#### أولاً: تفوق الحكومة في ضبط جدول أعمال مجلس الأمة.

ميّز القانون العضوي رقم 99-02 بين جدول أعمال الدورة، و جدول أعمال الجلسات. يبدأ تحضير جدول أعمال دورة مجلس الأمة على مستوى هيئة الرؤساء، باستشارة هيئة التنسيق التابعة للمجلس<sup>2</sup>، ولمجلس الأمة في هذه المرحلة مطلق الاختصاص في الإعداد الأولي لجدول الأعمال، على غرار المجلس الشعبي الوطني، وتضمنه ما سيتولى دراسته ومناقشته والتصويت عليه ضمن دورة تشريعية معينة.

يظهر تفوق الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة عند اجتماع مكتب الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني في بداية كل دورة برلمانية، أي عند الصياغة النهائية لمضمون جدول الأعمال. يخضع ترتيب المواضيع التي يتم دراستها عند اجتماع الأطراف

<sup>1</sup> - AVRIL Pierre et GICQUEL Jean. Droit parlementaire. 4<sup>ème</sup> édition. Lextenso-éditions. Paris. 2010. p 160.

<sup>2</sup> - تتكون هيئة الرؤساء في مجلس الأمة من رئيس المجلس ونواب الرئيس، ورؤساء اللجان الدائمة طبقاً للمادة 1/47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، أمّا هيئة التنسيق تتكون من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة، ورؤساء المجموعات البرلمانية طبقاً للمادة 1/48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الثلاثة، لأفضلية وأولوية الحكومة<sup>1</sup>، وهو ما تضمنه نص المادة 16 من القانون العضوي رقم 99-02<sup>2</sup>. يترتب عن أولوية الحكومة في تحديد جدول أعمال الدورة، تنظيم الحكومة عمل البرلمان وفق منطق يحقق سياساتها وتوجهاتها<sup>3</sup>، من خلال إعطاء الأولوية للمشاريع التي أعدتها قبل الاقتراحات المقدمة من النواب، وبالتالي استبعاد النصوص التي يرغب البرلمان إدراجها ضمن جدول أعمال الدورة<sup>4</sup>.

أما فيما يخص جدول أعمال الجلسات، فلا يحددها مكتب المجلس إلا بعد استشارة الحكومة حسب المادة 18 من القانون العضوي رقم 99-02. إلا أن هذه المادة لم تبين إذا كان مجلس الأمة ملزم بالأخذ بهذه الاستشارة أم لا. إذا كان المجلس غير ملزم بهذه الاستشارة نتساءل عن غاية هذا الإجراء؟. والتفسير الذي نجده مناسبا هو تدخل الحكومة في أدق تفاصيل العمل البرلماني، مما يؤثر سلباً على ممثلي الشعب، وإحساسهم بعدم الجدوى من الحضور والمناقشة، وربما هذا ما يفسر المقاعد الشاغرة أثناء الجلسات.

### ثانياً: إمكانية الحكومة تعديل جدول أعمال مجلس الأمة.

تأخذ التعديلات التي يمكن أن تقوم بها الحكومة، على جدول أعمال البرلمان بصفة عامة وعلى جدول أعمال مجلس الأمة بصفة خاصة عدّة مظاهر. تتمتع الحكومة بحق تعديل جدول أعمال الدورة بإدخال مواضيع جديدة فيه، عند إيداع الحكومة مشروع قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وذلك بالإلحاح على استعجالته<sup>5</sup>، تطبيقاً لنص المادة 17 من القانون العضوي رقم 99-02. يمنح هذا الإجراء للحكومة التسجيل التلقائي للمشروع في جدول أعمال الدورة. ولا يتمتع مجلس الأمة ولا حتى المجلس الشعبي الوطني بسلطة الاعتراض. كما يمكن

<sup>1</sup> - ابتكر الدستور الفرنسي لسنة 1958 فكرة أولوية الحكومة في ضبط جدول الأعمال، وذلك بموجب المادة 48 منه.

<sup>2</sup> - تنص المادة 16 من القانون العضوي 99-02 على: "يُضبط مكتباً الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقرّ المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة".

<sup>3</sup> - شنوفي فاتح. مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون. جامعة الجزائر. 2000. ص 79.

<sup>4</sup> - BENABBOU-KIRAN Fatiha. Droit parlementaire algérien. Tome 1. Office des publications universitaires. Algérie. 2009. p 73.

<sup>5</sup> - لم يحدد هذا القانون معنى الاستعجال، ولا المعيار الذي يمكن اعتماده لمعرفة مدى استعجال النص من عدمه، وبالتالي منحت هذه المادة سلطة تقديرية واسعة للحكومة في تقدير حالة الاستعجال.

أن يكون التعديل بطلب من الحكومة وموافقة مكتب مجلس الأمة على تسجيل مشروع أو اقتراح قانون لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقريراً في أجل شهرين<sup>1</sup>. وبذلك يتم تعديل ترتيب المواضيع المحددة في جدول أعمال الدورة<sup>2</sup>، مما قد يؤدي إلى إحالة البعض منها إلى الدورة الموالية.

يمكن أن يكون التعديل الذي تقوم به الحكومة على جدول أعمال دورة البرلمان عن طريق سحب الحكومة لمشاريع القوانين قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني طبقاً للمادة 22 من القانون العضوي رقم 99-02. ولو تم إعداد تقرير عن المشروع من اللجنة المختصة بدراسته وأدرج في جدول الأعمال فإن الحكومة لها حق سحبه مما يؤدي إلى تعديل جدول أعمال البرلمان بصفة عامة وجدول أعمال مجلس الأمة بصفة خاصة<sup>3</sup>.

يمتد التعديل الذي يمكن أن تقوم به الحكومة إلى جدول أعمال الجلسات. فمبدئياً لا يمكن تسجيل مشروع أو اقتراح قانون في جدول أعمال الجلسة إلا إذا تم توزيع تقرير اللجنة التي أُحيل إليها المبادرة القانونية لدراستها، وذلك قبل ثلاثة أيام عمل على الأقل من تاريخ هذه الجلسة<sup>4</sup>. إلا أنه بإمكان الحكومة تسجيل مشروع أو اقتراح قانون في جدول أعمال جلسات لم تعد اللجنة المحال عليها تقرير بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته، طبقاً للمادة 26 من القانون العضوي رقم 99-02. تتمتع الحكومة بهذا الحق دون قيد أو شرط، في حين لم يُمنح هذا الحق لغرفتي البرلمان. وهو ما يُظهر مرة أخرى تفوق الحكومة على البرلمان بما فيه مجلس الأمة، لأنّ تعديل جدول أعمال جلسات المجلس الشعبي الوطني يؤدي بالضرورة إلى تعديل جدول أعمال جلسات مجلس الأمة باعتبار أن هذا الأخير يستمد مادته التشريعية من الغرفة الثانية.

إذا كان التفوق الحكومي ظاهراً فيما يخص تحديد جدول أعمال الدورات العادية للبرلمان، فإنّ تفوقها يمتد أيضاً إلى فرض جدول أعمال استثنائي، والمتمثل في عقد دورة غير عادية.

<sup>1</sup> - المادة 26 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>2</sup> - BENABBOU-KIRAN Fatiha. Droit parlementaire algérien. Tome 1. Op.cit. p 73.

<sup>3</sup> - جفال نور الدين. النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري. مرجع سابق. ص 82.

<sup>4</sup> - خرباشي عقيلة. العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان. مرجع سابق. ص 39.

فالحكومة طبقا للمادة 2/118 من الدستور<sup>1</sup> بإمكانها طلب عقد دورة غير عادية بطلب من الوزير الأول يُوجّه إلى رئيس الجمهورية. يصدر هذا الأخير مرسوما رئاسيا يتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية ويحدد جدول أعمالها<sup>2</sup>.

لا يعتبر تفوّق الحكومة في تحديد جدول الأعمال مجرد إجراء شكلي فحسب، بل إجراء جوهري، تستند عليه الحكومة لتنفيذ تعهدات السياسة العامة للدولة. ويُعدّ في نفس الوقت وسيلة مهمة بيدها تستعملها لإدارة وتوجيه العمل البرلماني في الإطار الذي يناسبها. كما سيكون له انعكاسات على المناقشات التي تجري داخل البرلمان، والتي كانت من قبل جوهر النظام البرلماني وأصبحت قاعدة مفرغة من محتواها، بسبب تنظيم النصوص القانونية للعمل التشريعي، والتي عملت على ضمان ترجيح الكفة لصالح الحكومة<sup>3</sup>.

## الفرع الثاني

### تقييد مجلس الأمة في دراسة ومناقشة القانون.

لم يأخذ المؤسّس الجزائري بنظام الذهاب والإياب المطلق المعروف في النظام البكاميرالي، ولا بنظام الذهاب والإياب المقيد<sup>4</sup>، وإنما انتهج نظام الاتجاه الواحد للعمل التشريعي، وفي حالة الاختلاف بين المجلسين يحال النص إلى اللجنة المتساوية الأعضاء. فلا يتعامل مجلس الأمة مع المبادرات التشريعية، وإنما يناقش النص الذي صوّتت عليه الغرفة الأولى (أولا)، ولا يحق له تعديل هذه النصوص، بل يتعين عليه قبولها أو رفضها (ثانيا).

### أولا: تبعية مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني في المادة التشريعية.

وفقا للمادة 1/120 من دستور 1996 يجب أن يكون كلّ مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، حتّى تتم المصادقة

<sup>1</sup> - تنص المادة 2/118 من الدستور: "ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

<sup>2</sup> - تنص المادة 3/4 من القانون العضوي رقم 99-02: "يحدّد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية، جدول أعمال الدورة".

<sup>3</sup> - لونا سي جقيقة. السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996. أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون. كلية الحقوق. جامعة مولود معمري. تيزي وزو. 2007-2008. ص 100.

<sup>4</sup> - لزهارى بوزيد. الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور. ملتقى المؤسسات. العدد الأول. 2006. ص 43.

عليه. فمناقشة المبادرات التشريعية سلطة مخولة لكل من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة. إلا أن الفقرة الثالثة من نفس المادة تذهب إلى خلاف ذلك، فهي تنص أن مجلس الأمة يناقش **النص** الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني، ولا وجود لأي إشارة لكلمة مشروع أو اقتراح قانون في هذه المادة<sup>1</sup>. فتصويت المجلس الشعبي الوطني على المبادرة القانونية يزيل عليها صفة المشروع أو الاقتراح ويحوّلها إلى نص<sup>2</sup>.

يحق لمكتب مجلس الأمة الاطلاع على المبادرة القانونية طبقا لنص المادة 1/21 من القانون العضوي رقم 99-02 " **يتلقى مكتب مجلس الأمة مشروع أو اقتراح القانون للإطلاع عليه**". ولا يترتب حق الإطلاع أي أثر في إعداد النص، سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو على مستوى مجلس الأمة. بل أن النص المودع لدى مكتب مجلس الأمة، قد يكون مختلفا مع النص الذي سيحال على المجلس بسبب إمكانية تعديله على مستوى الغرفة الثانية. وبالتالي حق الاطلاع الممنوح لمجلس الأمة ليس له أية فائدة (inutile).

بعد تلقي مجلس الأمة النص المصوّت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، يحيل رئيس المجلس النص إلى اللجنة المختصة لإعداد تقرير عنه. يوزع التقرير بعد ذلك على أعضاء الغرفة الثانية في غضون اثنين وسبعين ساعة على الأقل قبل انعقاد الجلسة العامة المتعلقة بالتقرير الذي أعدته اللجنة<sup>3</sup>.

يمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظات كتابية في أجل ثلاثة أيام<sup>4</sup> من توزيع اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي عن النص. تودع الملاحظات لدى مكتب مجلس الأمة الذي يبت في قبولها قبل إحالتها على اللجنة المختصة. يمكن لهذه الأخيرة أن تستمع عند الاقتضاء إلى أصحاب الملاحظات المكتوبة<sup>5</sup>، كما يمكن لها أن تقدّم توصيات معللة على ضوء استنتاجاتها وملاحظات أعضائها في تقريرها التكميلي<sup>6</sup>، ليُعرض بعد ذلك النص للمناقشة العامة.

<sup>1</sup> - لونا سي جقيقة. السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996. مرجع سابق. ص 122.

<sup>2</sup> - عمير سعاد. الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر. مرجع سابق. ص 159.

<sup>3</sup> - خرياشي عقيلة. مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. مرجع سابق. ص 249.

<sup>4</sup> - مدة ثلاثة أيام، في رأينا، غير كافية لأعضاء مجلس الأمة للإحاطة بجميع المعلومات التي تتصل بموضوع النص.

<sup>5</sup> - المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج ر عدد رقم 8 المؤرخة في 01 فيفري 1998، ص 8.

<sup>6</sup> - المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

تبدأ المناقشة العامة في مجلس الأمة بالاستماع إلى ممثل الحكومة، ثم مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، مع حق ممثل الحكومة أو مقرر اللجنة أخذ الكلمة عند طلبها، وأثناء المناقشة تنصب التدخلات على مجمل النص<sup>1</sup>.

يقرر مكتب مجلس الأمة على إثر المناقشات، بعد أخذ رأي كل من ممثل الحكومة واللجنة<sup>2</sup>، إمّا عرض النص للمصادقة عليه بكامله، إذا لم يكن محلّ ملاحظات أو توصيات، وإمّا الشروع في المناقشة مادّة بمادّة<sup>3</sup>. وخلال المناقشة يمكن للرئيس أن يعرض للمصادقة جزء من النص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة. وبعد التصويت على آخر مادّة يعرض رئيس الجلسة النص بكامله للمصادقة.

غير أنّه يمكن الخروج عن هذه القاعدة بتقرير التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب من ممثل الحكومة أو مقرر اللجنة أو اللجنة المحال عليها الموضوع<sup>4</sup>.

### ثانيا: حرمان مجلس الأمة من حق تعديل القانون.

وردت المادّة 98 من دستور 1996 في قمة النصوص القانونية المنظمة لعمل السلطة التشريعية، وأكدت أنّ مجلس الأمة يتمتع بنفس السلطات التشريعية التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني<sup>5</sup>. ممّا يعني حتما ممارسته لسلطة تعديل النصوص التي تحال إليه من الغرفة الأولى. تؤكد هذه الفكرة المادّة 120 التي تخوّل كلتا الغرفتين سلطة دراسة ومناقشة النصوص القانونية والتصويت عليها<sup>6</sup>.

نفهم مما سبق أنّ لمجلس الأمة حق تعديل النصوص القانونية التي تحال إليه من المجلس الشعبي الوطني. وهذا ما ذهب إليه واضعو مشروع النظام الداخلي لمجلس الأمة<sup>7</sup> في المواد من 63 إلى 68، و75 و76 تماشيا مع ما ورد في المادتين 98 و120 من الدستور. غير أنّ

<sup>1</sup> - المادّة 1/39 و2 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>2</sup> - عمير سعاد. الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر. مرجع سابق. ص 115.

<sup>3</sup> - المادّة 4/39 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>4</sup> - المادّة 41 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>5</sup> - شريط الأمين. حق التعديل في النظام الجزائري. الفكر البرلماني. العدد 10. 2005. ص 62.

<sup>6</sup> - عمير سعاد. النظام القانوني لمجلس الأمة. الفكر البرلماني. العدد 15. 2007. ص 54.

<sup>7</sup> - عمير سعاد. الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر. مرجع سابق. ص 174.

المجلس الدستوري في رأيه رقم 04/ ر.ن.د / م.د / 98 المؤرخ في 10 فيفري 1998<sup>1</sup> انتهى إلى عدم اختصاص مجلس الأمة بتعديل النصوص المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني، فخلص إلى أنه يتعين عليه فقط قبولها أو رفضها<sup>2</sup>.

برّر المجلس الدستوري عدم منح مجلس الأمة حق تعديل النصوص التي تحال إليه من المجلس الشعبي الوطني كالاتي: "... واعتباراً أنّ الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور تقرّ احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين وتضع لذلك تدابير حله بإسناد مهمة اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف إلى لجنة متساوية الأعضاء مشكلة من ممثلين عن غرفتي البرلمان، تجتمع بناء على طلب من رئيس الحكومة، ممّا يترتب عليه أن المؤسّس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أيّ تعديل على النصّ المعروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار،

- اعتباراً، بالنتيجة، أنّ إقرار حقّ التعديل وإجراءاته الواردة في المواد من 63 إلى 68 والمادتين 75 و 76 من النظام الداخلي تتعارض مع مقتضيات مواد الدستور المذكورة سابقاً...<sup>3</sup>.

رغم نفي المجلس الدستوري لحق مجلس الأمة إدخال تعديلات على النصوص القانونية التي تحال عليه. إلّا أنّنا نرى إمكانية تفسير المواد التي اعتمد عليها المجلس الدستوري بطريقة مخالفة، والدافع إلى ذلك، هو عدم وجود مادة دستورية صريحة تمنع مجلس الأمة من ممارسة حق التعديل<sup>4</sup>، خلافاً لحق المبادرة التي حرّم منه صراحة بموجب المادة 119 من الدستور.

على العكس من ذلك، هناك مواد في الدستور يفهم منها أنّ المؤسّس الجزائري منح مجلس الأمة الحق في التعديل ولم يحرمه من ذلك، منها المادة 98 التي وردت في قمة النصوص

<sup>1</sup> - رأي رقم 04 / ر.ن.د / م.د / 98 المؤرخ في 10 فيفري 1998. المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور. ج ر العدد 8. المؤرخة في 18 فيفري 1998. ص ص 22 - 24.

<sup>2</sup> - تنص المادة 4/120 من الدستور: " وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع، بطلب من رئيس الحكومة، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف".

<sup>3</sup> - رأي رقم 04 / ر.ن.د / م.د / 98. مرجع سابق. ص 23.

تجسيدا لهذا الرأي نص القانون العضوي رقم 99-02 في المادة 28 منه: "يحقّ للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته..."، وبالتالي الذين يتمتعون بحق التعديل هم: اللجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة فقط.

<sup>4</sup> - شنوفي فاتح. مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. مرجع سابق. ص 84.

القانونية المنظمة لعمل السلطة التشريعية، وأكدت أنّ الغرفة الثانية تتمتع بنفس السلطات التي تتمتع بها الغرفة الأولى. مما يعني حتما ممارستها لحق التعديل، وهو ما أكدته كذلك المادة 120 من الدستور التي خولت لغرفتي البرلمان سلطة مناقشة النصوص المعروضة عليهما والمصادقة عليها<sup>1</sup>.

اعتمد المجلس الدستوري على الفقرة الرابعة من المادة 120 التي تنص أنّه في حالة الاختلاف بين المجلسين تتعقد اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من الوزير الأول. لا توجي هذه الفقرة لا صراحة ولا ضمناً إلى عدم جواز إدخال مجلس الأمة تعديلات على النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، مما يجعل قراءة المجلس الدستوري واستنتاجاته غير دقيقة وغير مقنعة. علماً أنّ هذه الفقرة تتعلق فقط بتأسيس لجنة لاقتراح بدائل لأحكام موضوع الاختلاف، ليسلك النص مرة أخرى نفس المسار الذي يتخذه النص العادي<sup>2</sup>.

لكن لما كان المجلس الدستوري هو صاحب الاختصاص لفرض تفسيره للدستور، فإنّ رأيه هو النافذ، إلّا أنّ ذلك لا يمنعنا من القول أنّ المجلس الدستوري فوّت فرصة ثمينة لوضع لبنات نظام برلماني يكون للبرلمان بغرفتيه دوراً هاماً فيه. فيتجسد بذلك محتوى المادة 98 من الدستور التي برأي المجلس الدستوري هذا أضحت فارغة من أيّ محتوى حقيقي.

لا يُعدّ حرمان مجلس الأمة من حق تعديل النصوص القانونية التي تحال إليه من المجلس الشعبي الوطني، إلّا مظهراً آخر من مظاهر الممارسة السلبية للوظيفة التشريعية من قبل مجلس الأمة، ويظهر هذا الدور السلبي بصفة أكثر وضوحاً في عملية إقرار القوانين.

<sup>1</sup> - المادة 98 من الدستور أفزّت مبدأ المساواة بين المجلسين: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه" هذا من جهة، ومن جهة أخرى تنص المادة 1/120: "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى يتم المصادقة عليه". وهذا يعني أنّ الغرفتين لهما نفس السلطات والصلاحيات في مناقشة القانون.

<sup>2</sup> - تنص المادة 1/95 من القانون العضوي رقم 99-02: "تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، طبقاً للإجراء المنصوص عليه في المادة 120 من الدستور".

## المبحث الثاني

### دور مجلس الأمة في إقرار القانون: دور حاسم.

يَتَسِم تدخل مجلس الأمة في مرحلة إعداد القوانين بالسلبية وانعدام الفعالية، بحكم أنَّ المؤسَّس الجزائري أقصاه من حق المبادرة باقتراح القوانين، ومن حق تعديلها. كما قيَّد سلطته في دراسة ومناقشة القوانين، معتمداً على مبررات وأسسٍ لا تتوافق مع مبررات وأسس وجوده.

مقابل الدور الهامشي والضعيف الذي يتمتع به مجلس الأمة في إعداد القوانين، تلعب الغرفة الثانية مقارنة بذلك دوراً حاسماً في إقرار القوانين والمصادقة عليها. يمكن لمجلس الأمة أن يوافق ويصادق على النصِّ المصوَّت عليه على مستوى الغرفة الأولى، ويترك النص يمر بسلام دون أن يعرقه. كما يمكن له أن يختلف مع المجلس الشعبي الوطني ويعارضه، بأقلية من أعضائه لا تتجاوز الربع زائد عضو واحد.

تمَّ تقييد مجلس الأمة في عملية التصويت باشتراط نسبة ثلاثة أرباع أعضائه للمصادقة على القوانين، وهي أغلبية مبالغ فيها تمثِّل تهديداً مباشراً لاستقرار مؤسسات الدولة (المطلب الأول). يؤدي عدم توافر هذا النصاب إلى تشكيل غرفة ثالثة لا حول لها، مشكلة من أعضاء من كلتا الغرفتين في محاولة غير مؤكدة النتائج لحل الاختلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### تقييد مجلس الأمة في عملية التصويت على القانون.

تُعَدّ المصادقة على القوانين التأشيرة التي يمنحها مجلس الأمة للنصوص القانونية المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني، حتَّى تصبح نافذة بعد إصدارها من طرف رئيس الجمهورية، ونشرها في الجريدة الرسمية.

تَعكس الأغلبية الموصوفة المطلوبة للتصويت على القوانين في مجلس الأمة بوضوح التدخل السلبي للغرفة الثانية في إتمام عملية صنع القانون، من خلال اشتراط ثلاثة أرباع أصوات أعضاء مجلس الأمة، ممَّا يتطلب توافق إرادة القوى الممثلة داخله. لذلك تنظم عملية

التصويت على مستوى مجلس الأمة مقيدة بأغلبية مبالغ فيها (الفرع الأول)، تُشكل تهديدا مباشرا للإدارة الشعبية (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### تقييد عملية التصويت.

يعتبر التصويت إجراء أساسيا وجوهريا في إنجاز العمل التشريعي. فموجبه يُعبر أعضاء مجلس الأمة عن إرادة الشعب.

حدّد القانون العضوي 99-02 والنظام الداخلي لمجلس الأمة طرق التصويت على مستوى الغرفة الثانية (أولا)، كما أخضعت عملية التصويت للعديد من القيود المتعلقة أساسا بالنصاب المطلوب للمصادقة على القوانين (ثانيا).

### أولا: طرق التصويت في مجلس الأمة.

حدّدت المادة 30<sup>1</sup> من القانون العضوي رقم 99-02، والمادة 58<sup>2</sup> من النظام الداخلي لمجلس الأمة، طرق التصويت على القوانين المعروضة أمام مجلس الأمة، والمتمثلة في التصويت برفع اليد، والتصويت الاسمي.

#### 1- التصويت برفع اليد.

يعتبر هذا النمط أكثر الطرق شيوعا، لأنّه يمتاز بالسرعة والسهولة، غير أنّ استخدامه يسمح بمعرفة اتجاه البرلمانين، ممّا قد لا يؤدي إلى حصول النتائج المطلوبة، بسبب تخوّف أعضاء البرلمان من الإفصاح عن رؤيتهم الحقيقة، خاصّة إذا كان الأمر يخالف توجيهات المجموعة البرلمانية التي ينتمون إليها.

#### 2- التصويت الاسمي.

يقوم رئيس المجلس بمناداة أعضاء المجلس بأسمائهم، ليجيب كل نائب عن موقفه من القانون المعروض للتصويت، إمّا " بنعم " أو " لا " أو "ممتنع".

<sup>1</sup> - تنص المادة 30 من القانون العضوي رقم 99-02 عما يلي: " يجري التصويت برفع اليد، في الاقتراع العام، أو بالاقتراع السري. كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية ".

<sup>2</sup> - تنص المادة 1/58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة عما يلي: " يصادق مجلس الأمة بالاقتراع العام برفع اليد، أو بالاقتراع العام الاسمي، وفق الشروط المحددة في القانون العضوي المذكور أعلاه والنظام الداخلي ".

يتم تحديد نمط الاقتراع على مستوى مجلس الأمة، من قبل مكتب المجلس، بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية<sup>1</sup>. لا يخلو الأخذ بأحد النمطين من العيوب. لذلك تبدو طريقة التصويت الإلكترونية الأكثر سلامة، لأنها تضع العضو بعيدا عن أي ضغط محتمل. في هذا الإطار، استخدمت الجمعية الوطنية في فرنسا منذ إنشائها هذا الأسلوب، بوضع ثلاثة أقفال أمام كل نائب، تحتوي على عبارة "مع"، "ضد"، "ممتنع"<sup>2</sup>.

يعتبر التصويت حق شخصي لأعضاء مجلس الأمة، لذلك يتعين على عضو المجلس أن يباشر عملية التصويت بنفسه. غير أنه يمكنه استثناء اللجوء إلى الوكالة. وهذا ما أكدته المادة 58 الفقرة الثالثة والرابعة من النظام الداخلي لمجلس الأمة<sup>3</sup>، وألزمت كل عضو غائب بتوكيل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه. يتجلى هذا الإلزام من عبارة "يجب" الواردة في الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة 58. خلافا لما ورد في المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، التي اعتبرت الوكالة جوازية بالنسبة للنائب الغائب، باستعمالها لعبارة "يمكن"<sup>4</sup>. مما يعني أنه يمكن للنائب، عند غيابه توكيل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه، كما يمكنه التغيب دون اللجوء إلى استخدام الوكالة. ويكون استخدام هذه الوكالة في حدود توكيل واحد فقط<sup>5</sup>.

### ثانيا: القيود الواردة على حق التصويت.

لا يتم التصويت على القوانين في مجلس الأمة بطريقة تلقائية. وإنما هناك جملة من الضوابط والقيود التي تحكم هذه العملية، تضمنها كل من القانون العضوي رقم 99-02 والنظام الداخلي لمجلس الأمة. تتمثل أهم هذه القيود في قيد الأغلبية وقيد الزمن.

<sup>1</sup> - المادة 2/58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>2</sup> - شفار علي. نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي. بحث لنيل شهادة الماجستير. كلية الحقوق جامعة الجزائر. 2004. ص 91.

<sup>3</sup> - تنص المادة 58 الفقرة الثالثة والرابعة من النظام الداخلي لمجلس الأمة: " تصويت أعضاء مجلس الأمة شخصي، غير أنه في حالة غياب عضو من المجلس يجب أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه".

<sup>4</sup> - تنص المادة 63 الفقرة الرابعة والخامسة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: " تصويت نواب المجلس الشعبي الوطني شخصي، غير أنه في حالة غياب نائب من المجلس الشعبي الوطني يمكنه أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه ".

<sup>5</sup> - تنص المادة 58 الفقرة الخامسة من النظام الداخلي لمجلس الأمة، والمادة 63 الفقرة الخامسة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: " لا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد ".

## 1- قيد الأغلبية.

يناقش مجلس الأمة النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني، ويصادق عليه. طبقا للمادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لا تصح المصادقة بمجلس الأمة إلا بحضور ثلاثة أرباع ( $\frac{3}{4}$ ) أعضائه على الأقل. تتم مراقبة مدى توافر النصاب المحدد قانونا قبل البدء في عملية التصويت. وفي حالة عدم توافر هذا النصاب يحدّد مكتب المجلس بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية.

لم يُشِر النظام الداخلي لمجلس الأمة صراحة إلى حالة عدم توافر النصاب المطلوب بعد عقد الجلسة الثانية، بخلاف المجلس الشعبي الوطني<sup>1</sup>. ممّا يعني أنّه على مستوى الغرفة الثانية لا يمكن التصويت إلا بحضور ( $\frac{3}{4}$ ) الأعضاء، وفي حالة عدم توافر النصاب يستمر المجلس في التأجيل إلى غاية حضور الأغلبية المطلوبة. يُعدّ هذا الوضع غريبا بل وخطيرا، يمكن أن يؤدي إلى عرقلة العملية التشريعية، وشلّ البرلمان وكل مؤسسات الدولة، وهو أمر غير مستبعد في ظل النظام الحزبي والانتخابي الجزائري<sup>2</sup>.

لم يكتف المؤسّس باشتراط حضور ثلاثة أرباع أعضاء المجلس لصحة عملية التصويت، بل اشترط نصابا آخر مبالغ فيه للتصويت على القوانين. تنص المادة 3/120 من الدستور عما يلي: "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع ( $\frac{3}{4}$ ) أعضائه". أضافت المادة 2/123: "تتم المصادقة على القانون العضوي بأغلبية ثلاثة أرباع ( $\frac{3}{4}$ ) أعضاء مجلس الأمة".

يفهم من المادتين أن المؤسّس الجزائري اشترط نصاب ( $\frac{3}{4}$ ) أعضاء مجلس الأمة للتصويت على القوانين العضوية والعادية، على خلاف ما هو معمول به في المجلس

<sup>1</sup> - تنص المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: " تصح مناقشات المجلس الشعبي الوطني مهما يكن عدد النواب الحاضرين. لا تصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب. وفي حالة عدم توافر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد 06 ساعات على الأقل و 12 ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين. يتم مراقبة النصاب قانونا قبل كل عملية تصويت. لا يمكن أن تكون إلا مراقبة واحدة للنصاب في الجلسة الواحدة " .

<sup>2</sup> - يجب توضيح أنه في التطبيق العملي نسبة ( $\frac{3}{4}$ ) لم تقف أبدا حجر عثرة أمام قيام مجلس الأمة بمهمة المصادقة على النصوص. فحضور هذه النسبة كان دائما متوفرا، ولو بالاستعانة بالوكالات التي يحرص الأعضاء على وضعها.

الشعبي الوطني<sup>1</sup>، وهو ذات النصاب المشترك كذلك للمصادقة على النص القانوني المقترح من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء.

بإجراء عملية حسابية بسيطة نلاحظ الوضع غير المنطقي لاعتماد الغرفة الثانية في النظام الدستوري الجزائري، خاصة بنظام التصويت الحالي. فبعد أن تكون الغرفة الأولى صادقت على النص بأغلبية بسيطة<sup>2</sup> أو مطلقة أو حتى بالإجماع، يضاف إليها نصاب قدره 107 صوت من أعضاء مجلس الأمة، وهو أقل من النصاب القانوني المطلوب المتمثل في 108 صوت من أصل 144 - النص غير معتمد - لا شيء سوى لأنه صوت ضده 37 عضوا في مجلس الأمة. يُعبّر على هذه الوضعية الأستاذ عزاوي عبد الرحمان بقوله: "هذه لعمرى نتيجة غير مقبولة منطقيا على الإطلاق في العملية التشريعية، أو لنقل أن هذا هو عين ازدياء المشرع... بل لنقل ماذا بقي من فائدة لاعتماد النظام الدستوري الجزائري لنظام الغرفتين"<sup>3</sup>.

يؤدي هذا النظام الغريب والمجحف في التصويت، إلى إضعاف الإرادة الشعبية، وإبعاد الغرفة الثانية عن الممارسة الديمقراطية<sup>4</sup>، القائمة على حكم الأكثرية وضمان بقاء الأقلية، وليس لسيطرتها على الأغلبية ولا استبدالها<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - يتم التصويت على القوانين في المجلس الشعبي الوطني بأغلبية الأعضاء الحاضرين عندما يتعلق الأمر بالقوانين العادية، وأغلبية أعضاء المجلس عندما يتعلق الأمر بالقوانين العضوية.

<sup>2</sup> - نكون بصدد أغلبية مطلقة عندما يكون عدد الأصوات المعبر عنها التي تحصل عليها المترشح، يفوق عدد الأصوات المعبر عنها التي تحصل عليها كل المترشحين الآخرين مجتمعين. نكون بصدد أغلبية بسيطة أو نسبية عندما يكون عدد الأصوات المعبر عنها التي تحصل عليها المترشح، يفوق عدد الأصوات المعبر عنها التي يتحصل عليها كل من أحد المترشحين. لقد نص المشرع الجزائري على إمكانية التصويت على قانون معين في البرلمان بأغلبية بسيطة أو نسبية. إلا أن ذلك غير صحيح وغير ممكن من الناحية القانونية، على أساس أن الأغلبية البسيطة لا تكون إلا عندما يكون أكثر من خيارين. أما على مستوى البرلمان فيكون دائما خيارين، فإما التصويت على القانون بـ "نعم" أو "لا". وبذلك يكون التصويت على القانون بأغلبية بسيطة أمرا مستحيلا.

<sup>3</sup> - عزاوي عبد الرحمان. تعليق على المادة 120 من الدستور. آراء ودراسات حول المادة 120 من الدستور. ملتقى المؤسسات. مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان. الجزائر. 2006. ص 31.

<sup>4</sup> - "Les secondes chambres sont marquées par le péché original antidémocratique".

BEGUENARD Jaques. Le Senat. Collection que sais-je? Puf. Paris. 1990. P 04.

<sup>5</sup> - آلان تورين. ما هي الديمقراطية؟ حكم الأكثرية أو ضمانات الأقلية. ترجمة حسن قبيسي. الطبعة الأولى. دار الساقى. بيروت. 2001. ص ص 112 - 116.

## 2- قيد الزمن.

لم يُقَيّد المشرع الجزائري مجلس الأمة بقيد زمني معين في دراسة النصوص المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني والتصويت عليها. نصت المادة 42 من القانون العضوي رقم 99-02 عما يلي: "يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون 10 أيام، ويشعر رئيس الحكومة بهذا الإرسال".

من ثمّ تكون للمجلس السلطة التقديرية لتحديد المدة الزمنية اللازمة لمباشرة عمله التشريعي. إلّا أنّ مجلس الأمة مجبر على احترام مدة الدورة البرلمانية. " ففي العديد من المرات يجد مجلس الأمة نفسه مقيدا في نشاطاته بآجال محددة، يكون على إثرها ملزما وهو محصور بعامل الزمن، بإبداء رأيه في النصوص التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني، ومن هنا فإنّ وتيرة أشغاله عانت بعض الشيء...<sup>1</sup>."

قيّد كذلك المؤسّس الجزائري مجلس الأمة بأجل زمني محدد عندما يتعلق الأمر بدراسة قانون المالية. وهو ما نصّت عليه المادة 7/120 من دستور 1996 " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه". وزّعت المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 هذا الأجل بين غرفتي البرلمان واللجنة المتساوية الأعضاء إن اقتضى الأمر، ومنحت للغرفة الأولى 47 يوما، وأعطت للغرفة الثانية 20 يوما، وللجنة المتساوية الأعضاء 08 أيام.

اختلف الفقه في تأسيس وتبرير مسألة عدم مراعاة القانون العضوي رقم 99-02 مبدأ المساواة بين المجلسين في توزيع المدة المقررة للتصويت على قانون المالية، خاصة وأنّ مسألة اللامساواة هذه غير واضحة المعالم. أرجعه البعض إلى قلة عدد أعضاء مجلس الأمة، وبالتالي 20 يوما أجل كاف لدراسة النص والتصويت عليه<sup>2</sup>. بينما أرجعه البعض الآخر إلى حرمان الغرفة الثانية من حق تعديل النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني، ومن ثمّ لا تحتاج إلى وقت طويل لدراسة القانون والتصويت عليه<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه. نشرة لمجلس الأمة. الجزائر. 2004. ص 11.

<sup>2</sup> - بوضياف عمار. المدخل للعلوم القانونية. دار ربحانة. الطبعة الثالثة. الجزائر. 200. ص 126.

<sup>3</sup> - لزهاري بوزيد. الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور. مرجع سابق. ص 73.

## الفرع الثاني

## نظام التصويت تهديد للإرادة الشعبية.

يشترط نظام التصويت على مستوى مجلس الأمة ضرورة حضور نسبة ثلاثة أرباع الأعضاء لتوفر النصاب، وأغلبية ثلاثة أرباع للتصويت على القوانين. يشكل هذا الأمر مصادرة للإرادة الشعبية وخطرا يهدد فعالية مؤسسات الدولة واستقرارها. لم يكن الهدف من اشتراط هذه النسبة العالية تقوية مركز رئيس الجمهورية، وتمكينه من سلطة توقيف أغلبية "مارقة" على مستوى المجلس الشعبي الوطني (أولا)، بقدر ما كان أداة لتهديد سلطة رئيس الجمهورية (ثانيا).

## أولا: اشتراط أغلبية ثلاثة أرباع تجسيد لسيطرة رئيس الجمهورية على البرلمان؟

جمع المؤسس الجزائري بين أسلوب الانتخاب وأسلوب التعيين في تكوين مجلس الأمة<sup>1</sup>. ينتخب ثلثا الأعضاء عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية. يعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي من بين الكفاءات والشخصيات الوطنية في مختلف المجالات<sup>2</sup>. ونلاحظ أن أسلوب التعيين يطال السلطة التشريعية لأول مرة في مختلف الدساتير الشكلية المتعاقبة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - "Dans sa conception actuelle, le conseil de la nation ne réalise ni la démocratie électorale ni la démocratie représentative et se trouve en porte à faux, avec les principes fondamentaux régissant l'organisation générale des pouvoirs publics".

- BENGUERRAH Amar. Le conseil de la nation a-t-il encore sa raison d'être? In El Watan. 07 décembre. 2009. p 23.

- "Un tiers des membres du Conseil de la Nation est choisi de façon discrétionnaire par le président de la république foulant par là le principe cardinal de la souveraineté nationale. C'est une aberration et un grave égarement que de doter le président de la république d'un pouvoir de délégation de la souveraineté".

- ZENATI Djamel. Elections législatives et dictature consultative. In El Watan. 03 avril 2012. p 08.

<sup>2</sup> - المادة 101 من دستور 1996.

<sup>3</sup> - عرفت الجزائر أسلوب تعيين الهيئة المكلفة بالتشريع، خلال فترات وصفت بأنها استثنائية، وهذا ما تجسد في المجلس الوطني التأسيسي لعام 1962، مجلس الثورة المنبثق عن انقلاب 19 جوان 1965، وكذلك المؤسسات الانتقالية في الفترة الممتدة من 1992 إلى 1997، المتمثلة في المجلس الاستشاري الوطني، والمجلس الوطني الانتقالي.

- لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى:

العبد عاشوري. المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال. النائب. العدد الأول. 2003.

يرى العديد من الكتّاب أنّ اشتراط نسبة ثلاثة أرباع الأعضاء تُجسّد سيطرة رئيس الجمهورية على البرلمان، وتضمن مشاركة الثلث الرئاسي سلبيا في عملية التصويت، وتلعب دور الأقلية الفاصلة التي يعود لها القرار النهائي في اعتماد أو رفض النصوص المحالة من المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة<sup>1</sup>.

فحتّى وإن كانت الكتل المنتخبة على وفاق، لا تستطيع فعل أيّ شيء، طالما أنّ عددها 96 عضوا، بينما النصاب اللازم توافره هو 108 عضوا. يجب إذن أن ينضم على الأقل 12 عضوا من الفئة المعينة البالغ عددها 48 عضوا، إلى كل الأعضاء المنتخبين. وبذلك لن يكون بوسع الفئة المنتخبة مقاومة رفض أو امتناع الثلث الرئاسي عن التصويت.

لا تتوقف آثار مثل هذا الاعتراض على مجلس الأمة فقط بل تمتد لتشمل البرلمان، ممّا قد يؤدي إلى تعطيل العمل التشريعي. لذلك يقول أصحاب هذا الرأي أنّ اشتراط نصاب أغلبية ثلاثة أرباع يمنح رئيس الجمهورية حق الاعتراض بالوكالة<sup>2</sup>، يلجأ إليه لكبح جموح أغلبية غير مرغوب فيها على مستوى الغرفة الأولى.

من جهتنا، نرى أنّ اعتماد نصاب ثلاثة أرباع للتصويت على القوانين، ليس في صالح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية. وليس الهدف منه كبح جموح أغلبية مهددة للنظام الجمهوري، على أساس أنّ البرلمان في النظام السياسي الجزائري ليس سيّدا في قراراته، ولا يفرض خياراته على السلطة التنفيذية، بسبب تمتع رئيس الجمهورية بالعديد من الوسائل والآليات الدستورية، التي تجعله يهيمن على البرلمان، ويسيطر عليه، دون الحاجة إلى خدمات الأعضاء المعيّنون في مجلس الأمة.

فحتّى وإن كانت هناك أغلبية "مارقة" غير مرغوب فيها على مستوى المجلس الشعبي الوطني، فإنّ هذه الأغلبية لا يمكن لها أن تهدّد الدولة واستقرار مؤسساتها. هذه الأغلبية هي

<sup>1</sup> - كاييس شريف. دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين. الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة. مرجع سابق. ص 64.

<sup>2</sup> - "En effet, comme le conseil de la nation ne peut décider qu'à la majorité des trois quarts de ses membres, il lui faut nécessairement l'appui des membres désignés par le chef de l'état qui détient ainsi une sorte de veto par procuration".

- MAHIOU Ahmed. Note sur la constitution Algérienne du 28 novembre 1996. In Annuaire de l'Afrique du Nord. Tome xxxv. CNRS. Editions. 1996. P. 483.

تحت تأثير رئيس الجمهورية، الذي يمكنه تعطيل القوانين بطلب مداولة ثانية<sup>1</sup>، أو الامتناع عن إصدار ونشر القانون<sup>2</sup>، أو حل المجلس الشعبي الوطني<sup>3</sup>. زيادة عن ذلك يتمتع رئيس الدولة بالعديد من الوسائل الدستورية والقانونية التي تجعلنا نقول أن إنشاء مجلس الأمة الجزائري واشترط نصاب ثلاثة أرباع للتصويت على القوانين، ليس سلاحا في يد رئيس الدولة، وإنما قد يكون سلاحا ضده.

### ثانيا: نظام التصويت تمديد لسلطة رئيس الجمهورية.

يعتبر النظام السياسي الجزائري أنه النظام الذي يعرف معادلة وحيدة تتمثل في تفوق الهيئة التنفيذية. فكل تجربة دستورية كانت تسعى إلى تعزيز معادلة التفوق الرئاسي إلى أن أفضت إلى تركيز عال للسلطة في يد رئيس الجمهورية<sup>4</sup>. وصل هذا التركيز بعد التعديل الدستوري لسنة 2008<sup>5</sup> إلى إقرار مركز دستوري لرئيس الدولة لا مثيل له في كل التجارب الدستورية الجزائرية.

يتمتع رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بترسانة من الأدوات والآليات الدستورية والقانونية، التي من شأنها تعزيز موقعه، وتكريس تبعية باقي المؤسسات الدستورية له، لاسيما المجلس الشعبي الوطني<sup>6</sup>. بلغ التركيز درجة تحويل البرلمان بغرفتيه إلى مجرد

<sup>1</sup> - تنص المادة 127 من دستور 1996: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون 30 يوما الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم لإقرار القانون إلا بأغلبية 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

<sup>2</sup> - تنص المادة 1/126 من دستور 1996: " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسليمه إياه".

غير أنه لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية من الامتناع عن إصدار ونشر القانون الحائز على موافقة غرفتي البرلمان.

<sup>3</sup> - تنص المادة 129 من دستور 1996 " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول. وتجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

<sup>4</sup> - بن سريّة سعاد. مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008. دار بلقيس. الجزائر. 2010. ص 02.

<sup>5</sup> - قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 63، مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

<sup>6</sup> - بوليفة محمد عمران. التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية. الملتقى الوطني حول: إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر، الضرورات والآليات. جامعة جيجل. 2010. ص 18.

جهاز تابع لتقديم المشورة، وإضفاء الشرعية على ما تتخذه المؤسسة التنفيذية من أعمال وليس شريكا لها في الحكم<sup>1</sup>.

إلا أنه أمام كل الصلاحيات الواسعة الممنوحة له، قد يجد رئيس الجمهورية نفسه مكتوف الأيدي أمام أقلية قليلة من أعضاء مجلس الأمة. وهذا حتى ولو كان رئيس الجمهورية يتمتع بمساندة كل أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وأغلبية أعضاء مجلس الأمة. إلا أنه بوجود أقلية معادية له في الغرفة الثانية، لا يتعدى عددها ربع الأعضاء زائد واحد - وهو ما يعادل 37 عضوا من أصل 144 عضوا - يمكن لهذه الأقلية أن تشلّ العمل التشريعي والحكومي، وتهدد أركان الدولة واستقرار مؤسساتها التي يعتبر رئيس الدولة محورها وحاميها<sup>2</sup>. يرجع ذلك إلى نظام التصويت الغريب وغير المنطقي الذي يتطلب تصويت نسبة (3/4) أعضاء مجلس الأمة للمصادقة على القوانين.

فحصول حزب أو أحزاب معارضة لرئيس الجمهورية على 37 مقعدا في مجلس الأمة ليس أمرا مستحيلا. وقد أثبتت تجربة الانتخابات المحلية لسنة 1990 أنه يمكن لحزب أو ائتلاف أحزاب معارض لرئيس الجمهورية الفوز بأغلبية مقاعد المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية. ونتيجة لذلك يمكنها الفوز بعدد من مقاعد مجلس الأمة، وإذا بلغ

<sup>1</sup> - يعبر عن هذه الفكرة الأستاذ علي يحي عبد النور بقوله:

" Il faut diminuer le nombre de députés et non pas l'augmenter... le président de la république a fixé la marge de manœuvre du parlement en lui demandant de voter tout les projets de loi que le pouvoir exécutif lui propose... A quoi peut servir une APN quand il n'y a pas séparation des pouvoirs, mais confusion, c'est-à-dire dictature ? Chacun des trois pouvoirs doit remplir strictement son rôle et s'y maintenir. Le président Bouteflika ne s'est pas passionné pour le parlement, a minimisé son rôle ... Elle n'est en réalité qu'une maison de retrait lucrative destinée aux cadres du partie".

- Ali YAHIA Abdenour. La Priorité politique absolue est le boycott des élections législatives. In El Watan. 6 mai 2012. P 07.

<sup>2</sup> - يظهر ذلك من خلال اليمين التي يؤديها رئيس الجمهورية. تنص المادة 76 من الدستور: "يؤدي رئيس الجمهورية اليمين حسب النص الآتي: بسم الله الرحمن الرحيم، وفاء للتضحيات الكبرى ولأرواح شهدائنا الأبرار، وقيم ثورة نوفمبر الخالدة، أقسم بالله العلي العظيم، أن أحترم الدين الإسلامي وأمجده، وأدافع عن الدستور، وأسهر على استمرارية الدولة، وأعمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري، وأسعى من أجل تدعيم المسار الديمقراطي، وأحترم حرية اختيار الشعب، ومؤسسات الجمهورية وقوانينها، وأحافظ على سلامة التراب الوطني، ووحدة الشعب والأمة، وأحمي الحريات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن، وأعمل بدون هوادة من أجل تطور الشعب وازدهاره، وأسعى بكل قواي في سبيل تحقيق المثل العليا للعدالة والحرية والسلام في العالم. والله على ما أقول شهيد".

هذا العدد 37 مقعدا تصبح هذه المعارضة صاحبة القرار النهائي في سنّ القوانين كل القوانين. يعبر على ذلك الأستاذ مقران أيت العربي بقوله: "فلنتصور، وهذا يمكن أن يحدث في كل وقت، أنّ حزبا ديمقراطيا جمهوريا يحصل على 70% من أصوات الشعب داخل المجلس الشعبي الوطني، وأنّ نفس الحزب يحصل على 70% في مجلس الأمة. إلا أنّ حزبا مناهضا للجمهورية قد يحصل فقط على 25% من مقاعد مجلس الأمة، فلنتصور ماذا سيحدث لهذه الجمهورية؟ فكل من أعمال الدولة وأعمال الحكومة وأعمال المشرع قد تشلّ من طرف حزب لا يمثل إلا نسبة 25% في مجلس الأمة. تصوّروا كيف تنتهك السيادة الشعبية التي صوّتت على التيارات الديمقراطية بنسبة 70% في المجلس الشعبي الوطني، و70% في مجلس الأمة"<sup>1</sup>.

فهذه المؤسسة -مجلس الأمة- التي قيل لنا بأنّ إنشاؤها يضمن استقرار المؤسسات، يمكن أن تؤدي إلى أزمة سياسية وواقع مأساوي، ليس في مواجهة الحكومة فحسب، وإنّما بالنسبة للنظام الدستوري برمته. خاصة في ظل غياب مؤسسة الحل التي من شأنها أن تُشكّل أداة ضغط على مجلس الأمة. أمام هذا الوضع، وفي ظل نظام التصويت المعتمد، يشكل مجلس الأمة خطرا مباشرا يهدد مؤسسات الدولة واستقرارها، لذلك لا بد من حله في أقرب الآجال<sup>2</sup> والعودة إلى نظام الغرفة الواحدة، تفاديا لحدوث أزمة سياسية قد تعصف بالبلاد، وتؤدي إلى الانزلاق في الفوضى وعدم الاستقرار.

## المطلب الثاني

### تأسيس غرفة ثالثة لاستكمال مسار سنّ القانون.

يفهم من نص المادة 4/120 من الدستور على أنّ المؤسّس الجزائري لم يأخذ بنظام الذهاب والإياب الذي يهدف لتحقيق المساواة بين الغرفتين، ولم يعط الحل للغرفة السفلى

<sup>1</sup> - أيت العربي مقران. تدخل مكتوب في ندوة المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة. مرجع سابق. ص 69.

<sup>2</sup> - "Le conseil de la nation, qui est une hérésie, car rien dans la sociologie politique du peuple Algérien ne peut justifier son existence... Il faut le dissoudre dans les meilleurs délais, parce qu'il ne reflète en rien la réalité nationale et représente une dérive de la république". Ali YAHIA Abdenour. La priorité politique absolue est le boycott des élections législatives. Op. Cit. P 7.

باعتبارها الممثلة الحقيقية للشعب<sup>1</sup>، وإنّما أخذ بنظام الاتجاه الواحد، وفي حالة الاختلاف بين الغرفتين تنشأ لجنة برلمانية تتكون من أعضاء من كلا الغرفتين لحل الاختلاف.

تُعَدّ هذه المرحلة عملية احتياطية واستثنائية تضاف للعمل التشريعي، إلّا أنّ اللجوء إليها بمثابة اعتراف لفشل الحل التشريعي أمام الغرفة الثانية، وبالتالي ضرورة إنشاء لجنة مختلطة من الغرفتين قد تحل الإشكال (الفرع الأول). إلّا أنّ وظيفتها قد لا تتحقق لتدخل أطراف بإمكانها إيقاف العمل التشريعي عند رغبتها بذلك (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### اللجنة المتساوية الأعضاء.

لا يتمتع مجلس الأمة بحق المبادرة بالقوانين ولا بحق تعديلها، واكتفى المؤسس الجزائري بمنحه حق قبولها أو رفضها كما صوّت عليها المجلس الشعبي الوطني. كفل المؤسس الجزائري للغرفة الثانية حق الاختلاف مع الغرفة الأولى، ومنح لها إمكانية معارضتها (أولاً). ويترتب على ذلك إنشاء لجنة متساوية الأعضاء تسير وفق منظومة قانونية محدّدة، في محاولة لحل الاختلاف بين غرفتي البرلمان (ثانياً).

### أولاً: حق مجلس الأمة الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني.

يترتب عن عملية التصويت على النص القانوني في مجلس الأمة وضعيتين، إمّا التصديق على النص وبالتالي يُرسل إلى رئيس الجمهورية لإصداره، إمّا معارضة النص، ومنه تُشكل اللجنة المتساوية الأعضاء في محاولة لحل الاختلاف بين الغرفتين. وهو ما نصت عليه المادة 4/120 من دستور 1996 "في حالة حدوث خلاف<sup>2</sup> بين الغرفتين، تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف".

<sup>1</sup> - بوزيد لزهاري. اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري. الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة. الجزء الأول. مرجع سابق. ص 121.

<sup>2</sup> - هناك هفوة في الصياغة القانونية لنص المادة 4/120، والصحيح أن نقول اختلاف **un désaccord** كما ورد في الصياغة الفرنسية لذات المادة "En cas de désaccord entre les deux chambres..."، الدال على عدم الاتفاق أو عدم التفاهم فقط وليس خلافاً **un différend** وهو المصطلح الدال على النزاع أو الخصومة.

- عزاوي عبد الرحمان. تعليق على المادة 120 من الدستور. مرجع سابق. ص 18.

فتحت هذه الفقرة مجالا واسعا لمجلس الأمة في أحقيته الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني، فيما يتعلق بأحكام النص المحال عليه من الغرفة الأولى<sup>1</sup>. فلم تشترط أن يكون الاختلاف جوهريا، أو أن يتعلق بحكم واحد أو عدة أحكام، على فقرة من مادة أو مادة أو مجموعة من المواد أو النص كله<sup>2</sup>. يحق لمجلس الأمة إثارة أي نوع من الخلاف يراه ضروريا، ولا يُمارس عليه أي رقابة في هذا المجال. فله السلطة التقديرية الكاملة في تحديد نوع الاختلاف، وليس لأي جهة أو مؤسسة دستورية المشاركة في تحديده.

يتمتع مجلس الأمة بحق الاختلاف مع الغرفة الأولى بالرغم من أنه لا يتمتع بسلطة المبادرة بالقوانين، ولا حق تعديلها. يجعل هذا الوضع كل المجهودات المبذولة على مستوى الغرفة الأولى رهينة لموقف الغرفة الثانية من حيث مصادقتها أو عدم مصادقتها على النص<sup>3</sup>. لا يعتبر عدم مصادقة مجلس الأمة على النص موقفا نهائيا لا يمكن التراجع عنه، بل وضع المؤسس الجزائري حلا لهذه الوضعية، وذلك بإنشاء لجنة برلمانية متساوية الأعضاء في محاولة لحل الاختلاف بين الغرفتين<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> يرى الأستاذ كايس شريف أن التجربة أثبتت أن للوزير الأول سلطة تقديرية واسعة في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، فإذا رأى أن الخلاف بسيطا وتقنيا يستدعيها لهذا الغرض، أما إذا رأى أن الخلاف أشد من ذلك فإنه يتجاهله كما هو الشأن بالنسبة للقانون المتضمن التنظيم القضائي.

- كايس شريف. دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين. مرجع سابق. ص 66.

<sup>2</sup> تنص المادة 3/94 من القانون العضوي رقم 99-02: "في حالة رفض مجلس الأمة النص كاملا، لا يعطل ذلك تطبيق أحكام الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور". من النصوص التي رفضها مجلس الأمة كاملا نجد قانون الإشهار الذي برر على أنه لم يصدر قانونه الأساسي وهو قانون الإعلام، وقد عبر رئيس المجلس عن ذلك بقوله: "تضع المحرث قبل الجابذة". لكننا نتساءل، ما الجدوى من انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء حول نص يرفضه كليا مجلس الأمة؟ فهذه اللجنة لن تتوصل إلى حل إلا إذا تم تغيير النص بأكمله.

- صويلح بوجمعة. مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار. الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة. الجزء الأول. مرجع سابق. ص 134.

<sup>3</sup> عزوي عبد الرحمان. تعليق على المادة 120 من الدستور. مرجع سابق. ص 28.

<sup>4</sup> تنص المادة 88 من القانون العضوي رقم 99-02: "يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء". أما المادة 4/120 من الدستور اكتفت بالنص على أن اللجنة تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين. وهذه الجملة الأخيرة تترك القارئ للوهلة الأولى يعتقد أن اللجنة تتكون من كل أعضاء الغرفتين. والصحيح أن نقول تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين. فسقوط حرف الجر "من" جعل الصياغة اللغوية والقانونية لا تؤدي الغرض منها.

- عزوي عبد الرحمان. تعليق على المادة 120 من الدستور. مرجع سابق. ص ص 20-21.

**ثانياً: سير عمل اللجنة المتساوية الأعضاء.**

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من الوزير الأول الذي يبلغ رئيسي الغرفتين، لتجتمع اللجنة خلال العشرة أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب<sup>1</sup>، إما في مقرّ المجلس الشعبي الوطني أو في مقرّ مجلس الأمة<sup>2</sup>. وتكلف باقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الاختلاف.

يعقد الاجتماع الأول للجنة بدعوة من أكبر أعضائها سنّاً، وتنتخب اللجنة مكتباً لها من بين أعضائها. يتكون المكتب من رئيس ونائب رئيس ومقرّرين اثنين. ينتخب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، وينتخب نائب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى، كما ينتخب مقرّراً لكل غرفة<sup>3</sup>.

تدرس اللجنة الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي الساري على الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرّها<sup>4</sup>. يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة أثناء أدائها لعملها، ممّا يضمن تواجد الحكومة في كل مراحل عملها. ولها أن تستمع في إطار ممارسة عملها إلى أيّ عضو سواء من البرلمان أو من خارجه ترى في سماعه إثراء وفائدة لأشغالها<sup>5</sup>.

تحتفظ كل غرفة أثناء دراسة الأحكام محل الخلاف بسلطة القبول والرفض ممّا يفيد أنّ الغرفتين توجدان على قدم المساواة، فالغرفة الثانية من خلال أعضائها العشرة تتمتع بنفس السلطات التي تتمتع بها الغرفة الأولى. يحق لمجلس الأمة من خلال ممثليه في اللجنة تقديم الاقتراحات الضرورية بشأن الأحكام محل الخلاف.

تقترح اللجنة نصّاً جديداً حول الحكم أو الأحكام محل الاختلاف، أو إعادة صياغتها بكيفية تزول معها مظاهر وأسباب عدم التفاهم والاتفاق<sup>6</sup>. تُعدّ اللجنة المتساوية الأعضاء

<sup>1</sup> - المادة 89 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>2</sup> - المادة 89 من القانون العضوي 99-02.

<sup>3</sup> - المادة 90 من القانون العضوي 99-02.

<sup>4</sup> - المادة 91 من القانون العضوي 99-02.

<sup>5</sup> - المادة 92 والمادة 93 من القانون العضوي 99-02.

<sup>6</sup> - عزاوي عبد الرحمان. تعليق على المادة 120 من الدستور. مرجع سابق. ص 25.

تقريراً يتضمن الحل الذي توصلت إليه. ولا يعتبر هذا التقرير بمثابة مصادقة على النص، وإنما دوره توجيهي مثل التقرير الذي ترفعه اللجنة المختصة لكل غرفة<sup>1</sup>.

بعد انتهاء اللجنة من عملها، يُبلغ تقريرها إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها، وبعدها تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة على الغرفتين للمصادقة عليه. وتتم برمجته في إحدى الجلسات العامة لكل غرفة، طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة 120 من الدستور.

## الفرع الثاني

### تدخل أطراف في اللجنة المتساوية الأعضاء بإمكانها إيقاف العمل التشريعي.

رغم إمكانية تأسيس غرفة ثالثة تُوكل لها مهمة تسوية أي اختلاف قد ينشأ بين الغرفتين البرلمانيتين في المجال التشريعي، إلا أنه عندما نستحضر جميع العناصر المرتبطة بالموضوع، نستنتج أن المؤسس الجزائري أعطى صلاحيات لكل من الحكومة (أولاً)، ومجلس الأمة (ثانياً) تمكّنها من إجهاض عمل هذه اللجنة.

### أولاً: إمكانية إجهاض الحكومة عمل اللجنة المتساوية الأعضاء.

تُسيطر الحكومة على مراحل أساسية من عمل اللجنة المتساوية الأعضاء، على الرغم من أن الخلاف برلماني، واللجنة المكلفة بحل النزاع برلمانية كذلك. يُعدّ طلب اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد من صلاحية الوزير الأول وحده، وله سلطة تقديرية واسعة في تحديد زمن انعقادها<sup>2</sup>، وإن كانت الفقرة الرابعة من المادة 120 جاءت بصيغة الأمر في طلب الوزير الأول للجنة للاجتماع<sup>3</sup>، إلا أنه سرعان ما يندثر هذا الأمر بعدم تقييد الوزير الأول بأجل زمني معيّن لدعوة اللجنة للانعقاد<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - جفال نور الدين. النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري. مرجع سابق. ص 107.

<sup>2</sup> - استثناء حدد قانون المالية أجل 75 يوماً للمصادقة عليه حتى في حالة حدوث خلاف مما يستوجب دعوة اللجنة في أجل قصير، وإعداد تقريرها في أجل ثمانية (8) أيام، وإلا فإن قانون المالية سيصدر بأمر رئاسي.

- لوناسي جبيقة. السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996. مرجع سابق. ص 131.

<sup>3</sup> - تنص المادة 4/120: "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء". تلزم كلمة تجتمع الوزير الأول باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد.

<sup>4</sup> - شنوفي فاتح. مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. مرجع سابق. ص 87.

يُعدّ منح الوزير الأول سلطة المبادرة بطلب تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء عيباً، من شأنه إعطاء الحكومة امتيازاً. فالوزير الأول إذا قدّر أنّ مناقشة النصوص التشريعية داخل المجلسين قد تصل إلى نتائج لا تتلاءم مخطط عمله، فإنّه يترك النص عالقاً على مستوى مجلس الأمة دون أن يبادر باستدعاء اللجنة، أمّا إذا قدّر أنّ الأوضاع داخل المجلسين ملائمة لسياسة حكومته يستدعي اللجنة لتسوية الاختلاف الموجود بين الغرفتين. وعليه امتناع الحكومة أو تخلفها عن طلب اجتماع اللجنة يؤدي حتماً إلى تعطيل هذه الآلية وتعطيل عمل المؤسسة التشريعية، ومن ثمّ تعطيل عمل مؤسسات الدولة بالتبعية<sup>1</sup>. وما حدث للقانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء أفضل دليل على تحكم الوزير الأول في تحريك آلية حل الاختلاف<sup>2</sup>.

يتعيّن تحديد أجل معيّن للوزير الأول لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد، ويؤدي فواته لحلول جهات أخرى محله في استدعائها، وذلك بتوسيع طلب استدعاء اللجنة إلى رئيسي غرفتي البرلمان<sup>3</sup>. يرى البعض أنّ مردّ حصر استدعاء اللجنة في يد الحكومة، حرصاً على استكمال مسار صناعة القانون، ودخوله حيز التنفيذ للاضطلاع بمهمة تنفيذه ضماناً للسيّر الحسن لمختلف المؤسسات والمرافق لتلبية الحاجات العامة<sup>4</sup>. إلّا أنّه من المنطقي أيضاً أن تُمنح سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لغرفتي البرلمان، لسبب بسيط ومنطقي، وهو أنّ عملية صنع القانون تعتبر الوظيفة الأولى للبرلمان، الذي يتوجب عليه الاستماع لانشغالات المواطنين والاستجابة لها. خاصة وأنّ التجربة أثبتت أن استدعاء اللجنة ليس التزاماً على الوزير الأول، فهو يتمتع بالسلطة التقديرية في ذلك.

<sup>1</sup> - عمير سعاد. الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر. مرجع سابق. ص 124 125.

<sup>2</sup> - القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي صادق عليه مجلس الأمة في 11 ديسمبر 1999، وتحفظ على 5 مواد، ولم يعرض النص على اللجنة المتساوية الأعضاء إلا في جانفي 2003. وكذلك القانون رقم 01-01 المتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان الذي تمّ التصويت عليه من قبل مجلس الأمة في نوفمبر 1998، ولم يستدع رئيس الحكومة اللجنة المتساوية الأعضاء إلا في أوت 2000.

- لوناسي جقيقة. السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996. مرجع سابق. ص 128.

<sup>3</sup> - خرباشي عقيلة. مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. مرجع سابق. ص 257.

- أصبح في فرنسا بعد 2008 بإمكان رئيسي الغرفتين طلب اللجنة المتساوية الأعضاء لانعقاد، بعد أن كانت من صلاحيات الوزير الأول فقط.

<sup>4</sup> - خرباشي عقيلة. مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. مرجع سابق. ص 256.

كما أنّ حصر اختصاص "طلب اللجنة للانعقاد" في يد الوزير الأول، واستبعاد كل من مجلس الأمة مثير الاختلاف والمجلس الشعبي الوطني، من إمكانية طلب اللجنة للانعقاد، يُعدّ إجحافاً في حق البرلمان، باعتبار أنّ عملية صنع القانون من وظائفه الأساسية<sup>1</sup>، وسيكون أكثر إجحافاً عندما يكون النص محل الاختلاف يتعلق باقتراح قانون.

كما لا يمكن تعديل النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، إلّا بموافقة الحكومة طبقاً للمادة 5/120 من الدستور، وهذا التدخل قد يجد تبريراً فيما يخص مشاريع القوانين، إلّا أنّه لا يمكن قبوله فيما يخص اقتراحات القوانين. بالإضافة إلى ذلك، يعتبر حصر حق سحب النصوص القانونية في حالة استمرار الاختلاف في يد الحكومة، طبقاً للمادة 6/120 من الدستور، واستبعاد الغرفتين المعنيتين بالاختلاف، ضرب للجهود المبذولة من قبل الغرفتين. وهذا عكس ما نجده في فرنسا مثلاً، حيث إذا استمر الخلاف بين الغرفتين فإن الكلمة الأخيرة ترجع للغرفة الأولى<sup>2</sup>.

تُعدّ اللجنة المتساوية الأعضاء غرفة ثالثة تضاف في صياغة النصوص التشريعية، إلّا أنّ نشاطها ووظيفتها تبقى مقرونة بسلطة الوزير الأول، ونتائجها مؤقتة، بل خاضعة لسيادة كل غرفة وخاصة الغرفة الثانية.

### ثانياً: إمكانية مجلس الأمة لإجهاض نص الصلح.

بعد انتهاء اللجنة من عملها، يبلغ رئيس الغرفة التي عقد الاجتماع في مقرّها نص الصلح الذي توصلت إليه اللجنة إلى الحكومة. يقوم الوزير الأول بعرض نص الصلح الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه، وفق الإجراءات العادية المعتمدة بخصوص المصادقة على النصوص القانونية العادية<sup>3</sup>. بمعنى أنّ نص الصلح يُعرض على المجلس الشعبي الوطني ثمّ يُحال إلى مجلس الأمة. نفهم من هذا أنّ مجلس الأمة هو صاحب القرار الأخير والحاسم في المصادقة على القانون. يمكن أن نفترض في هذا الإطار وجود الحالات التالية:

<sup>1</sup> - عزاوي عبد الرحمان. تعليق على المادة 120 من الدستور. مرجع سابق. ص 24.

<sup>2</sup> - شنوفي فاتح. مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. مرجع سابق. ص 89.

<sup>3</sup> - المادة 1/95 من القانون العضوي رقم 99-02: " تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، طبقاً للإجراء المنصوص عليه في المادة 120 من الدستور".

**الحالة الأولى:** موافقة المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء بالأغلبية اللازمة قانوناً، ومصادقة مجلس الأمة عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه، فعندئذ لا إشكال يطرح، والنص يستكمل مراحل دخوله حيّز التنفيذ.

**الحالة الثانية:** عندما يرفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء، أو أن يتمسك بتعديلاته على الاقتراح من دون موافقة الحكومة. تتدخل الحكومة مباشرة لتسحب النص، ولا يُعرض نص الصلح على مجلس الأمة، ويحرم من إبداء رأيه فيه. تكشف هذه الحالة عن تبعية الغرفة الثانية للغرفة الأولى في المادة التشريعية.

**الحالة الثالثة:** عندما يوافق المجلس الشعبي الوطني على نص الصلح أو أدخل تعديلات عليه وافقت عليها الحكومة، ثم يرفضه مجلس الأمة لفشله في إحراز ثلاثة أرباع أعضائه، باعتباره يملك سلطة كاملة في المصادقة على النص أو رفضه. يظهر في هذه الحالة الإمكانية التي يتمتع بها مجلس الأمة في عملية إجهاض نص الصلح، فالمصادقة على النص يبقى رهينة الموقف الإيجابي للغرفة الثانية.

**الحالة الرابعة:** عندما يدخل مجلس الأمة تعديلات جديدة على النص المقترح من اللجنة المتساوية الأعضاء، إضافة إلى تعديلات المجلس الشعبي الوطني. نكون في هذه الحالة أمام استمرار الخلاف بين الغرفتين، على اعتبار أن نص الصلح لا بد أن يكون بنفس العبارات ونفس المعنى، ممّا يستوجب تشكيل لجنة متساوية أعضاء جديدة<sup>1</sup>. أو تتدخل الحكومة لسحب النص.

يعود القرار النهائي والحاسم لمجلس الأمة في اعتماد أو رفض نص الصلح المصادق عليه في المجلس الشعبي الوطني. لذلك يُعدّ اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء إجراء مؤقت، لإعادة المجلس الشعبي الوطني النظر في النص الذي رفضه مجلس الأمة، والتنازل عن الأحكام التي رفضتها الغرفة الثانية، وإلاّ كان مآل النص السحب من الحكومة. خاصة في ظل احتفاظ المؤسس الجزائري بنسبة ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة للمصادقة على نص الصلح.

<sup>1</sup> - لزهاري بوزيد. الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور. مرجع سابق. ص 49.

الخاسر الأكبر في هذه الحالة هو المجلس الشعبي الوطني الذي يجد نفسه محاصرا من جهتين، الحكومة من جهة باعتبارها الطرف الوحيد الذي يحق له استدعاء اللجنة للانعقاد، ومجلس الأمة من جهة أخرى الذي له حق الفيتو في المصادقة على القوانين، مما يؤدي إلى ضياع كل الجهود المبذولة من الغرفة الأولى. لذلك تُعدّ اللجنة المتساوية الأعضاء آلية لاستمرار مجلس الأمة لفرض رأيه عندما لا يتوافق مع رأي المجلس الشعبي الوطني من جهة، والحكومة من جهة ثانية، بسبب النتيجة التي يمكن أن يؤول إليها النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء. غير أنّ مجلس الأمة لم يستغل سلطته في الاختلاف، إذ تبدو ممارسته محتشمة تتم بمعدل مرة واحدة كل سنة<sup>1</sup>.

أكد عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة بمناسبة اختتام دورة الخريف لسنة 2007 أنّ "أعضاء مجلس الأمة من جهتهم، ومن خلال أدائهم لعبوا دورهم كاملا، فلم يبالغوا في استخدام الصلاحيات التي خولهم إياها الدستور، ولم يستعملوا حق الرفض من أجل الرفض شعورا منهم بتبعات هذا الموقف... وهم باستمرار كانوا يرجّحون المصلحة العليا للبلاد على كل الاعتبارات الأخرى... وفي كل مرة كانوا يتجنبون خيار الرفض والتعطيل الذي منحهم إياه القانون"<sup>2</sup>. من جهتنا نرى أنّ المصلحة العليا للبلاد تقتضي اضطلاع كل مؤسسة دستورية بكامل صلاحياتها، لإضفاء لبنة أخرى في مسار الديمقراطية وتعزيز دولة القانون. لذلك يجب على مجلس الأمة أن يستغل الآليات الدستورية التي يتمتع بها، والتعبير عن رأيه واستعمال حقه في الاختلاف.

<sup>1</sup> - خلال العهدة الأولى لمجلس الأمة الممتدة من جانفي 1998 إلى جانفي 2004 مارست الغرفة الثانية حقا في الاختلاف على ستة نصوص قانونية هي:

- القانون المتعلق بالطاقة.
- القانون الأساسي لعضو البرلمان.
- القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي.
- القانون المتعلق بالاشهار.
- القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

حصيلة نشاطات مجلس الأمة. مرجع سابق. ص ص 101-112.

<sup>2</sup> - مقتطف من الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة: [www.majlislouma.dz](http://www.majlislouma.dz)

## الفصل الثاني

### الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة: وظيفة صورية.

يحق للشعب ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة بطريقة غير مباشرة من خلال البرلمان الذي يُعدّ مجالاً للتعبير عن الإرادة الشعبية<sup>1</sup>. فالرقابة البرلمانية تمارس من قبل مؤسسة دستورية المتمثلة في البرلمان، وتُطبق على مؤسسة دستورية أخرى المتمثلة في الحكومة. إلّا أنّه لا يمكن تكليف رقابة البرلمان على أعمال الحكومة بالرقابة الشعبية. وإنّما هي رقابة سياسية بالتفسير السليم لمبدأ الفصل بين السلطات. وهي أيضاً رقابة دستورية لا تمارس خارج ما قرّره أحكام الدستور والنصوص المطبقة له<sup>2</sup>.

عمد دستور 1996 إلى توسيع مجال الرقابة البرلمانية، بإنشاء غرفة برلمانية ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، تساهم في محاسبة الحكومة ومراقبة أعمالها. غير أنّ الدور الرقابي المنوط لمجلس الأمة دور ضعيف لا يرتقي إلى درجة الفعالية. فلم يعترف الدستور والقانون لأعضاء مجلس الأمة بسلطة رقابية منتجة لآثار تؤدي إلى طرح المسؤولية السياسية للحكومة.

لا يملك مجلس الأمة الوسائل الكافية لرقابة فعلية على أعمال الحكومة. فلم يفكر واضعو دستور 1996 في تزويد الغرفة الثانية بوسائل رقابية من شأنها التأثير على الحكومة. وهذا يتماشى مع الأهداف الحقيقية لوجودها. ليس المراد من تأسيس الغرفة الثانية مراقبة الحكومة وإنّما مراقبة ممثلي الشعب، وتشكيل أداة ضغط على رئيس الجمهورية. وعليه دور مجلس الأمة في عملية الرقابة دور شكلي ومحدود دستورياً بسبب انعدام المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس الأمة (المبحث الأول)، وبسبب عدم فعالية آليات الرقابة التي لا تحمل أيّ تهديد للحكومة، ليبقى تدخل مجلس الأمة مجرد تدخل سياسي فاقد لإمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة (المبحث الثاني).

<sup>1</sup> - تنص المادة 14 من دستور 1996: "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية".

<sup>2</sup> - تنص المادة 1/99 من دستور 1996: "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقاً للشروط المحددة في المواد 80 و84 و133 و134 من الدستور".

## المبحث الأول

### المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس الأمة: مسؤولية منعدمة.

تُشكّل المسؤولية السياسية الأثر القوي للرقابة البرلمانية. فهي تعبير عن عدم رضا الشعب صاحب السيادة ومصدر كل سلطة، من خلال ممثليه في البرلمان باعتبارهم وسيلته في ممارسة السلطة على أداء الحكومة القائمة. فالمسؤولية السياسية هي تكريس للمبدأ البرلماني "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية"<sup>1</sup>.

تقتزن المسؤولية السياسية للحكومة التي يثيرها البرلمان بإمكانية حله وفقا لما يستلزمه التوازن المنبثق من مبدأ الفصل بين السلطات. الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري محصنة من الحل، مما يعني مبدئياً أنّ المسؤولية السياسية للحكومة منتقية أمامه كذلك. لذلك تمّ تجريد مجلس الأمة من جميع الوسائل الرقابية التي يترتب عليها طرح المسؤولية السياسية للحكومة، أو تهديد وجودها.

يُعدّ وقوف الوزير الأول أمام مجلس الأمة بمناسبة تقديمه عرض حول مخطط عمل الحكومة، إجراء وديا فاترا لا يُرتّب أيّ مسؤولية للحكومة (المطلب الأول). كما تمّ استبعاد مجلس الأمة عن تقييم عمل الحكومة بمناسبة تقديم الوزير الأول لبيان السياسة العامة السنوي (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### رمزية عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة.

يُعدّ برنامج الحكومة الإطار الذي تفرغ فيه السياسة العامة والإستراتيجية الشاملة التي تنتهجها الدولة. يتضمن برنامج الحكومة عادة المبادئ والأهداف والوسائل المستعملة في كافة المجالات. ويُشكّل الأداة المادية والقانونية التي يستند عليها البرلمان لرقابة أعمال الحكومة. عرّف الأستاذان جيكال وأبريل بأنّه: "أول ميثاق واتفاق رسمي بين الحكومة والبرلمان، يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - شريط أمين. عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم. الفكر البرلماني. العدد 03. الجزائر. 2003. ص

<sup>2</sup> - AVRIL Pierre. GIQUEL Jean. Le droit parlementaire. Op.cit. pp 220-232.

يلتزم الوزير الأول في النظام السياسي الجزائري بتقديم مخطط عمل الحكومة، كتنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية<sup>1</sup>، إلى المجلس الشعبي الوطني لمناقشته والتصويت عليه. يكتفي الوزير الأول بتقديم عرض إعلامي عن مخطط عمل حكومته أمام مجلس الأمة (الفرع الأول)، ويترتب على ذلك إمكانية إصدار لائحة عديمة الفعالية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### العرض الإعلامي لمخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة.

يلتزم الوزير الأول منذ لحظة تعيينه<sup>2</sup> وتعيين الطاقم الحكومي بإعداد مخطط عمل وضبطه، وعرضه على مجلس الوزراء. ويقدمه بعد ذلك إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه (أولاً). ويكتفي بتقديم عرض عن هذا المخطط أمام مجلس الأمة (ثانياً).

#### أولاً: تقديم مخطط عمل الحكومة للمجلس الشعبي الوطني.

ليس لمصادقة مجلس الوزراء على مخطط عمل الحكومة أثراً نهائياً على هذا المخطط. لا بد لصيرورة هذا المخطط نافذاً من موافقة البرلمان عليه<sup>3</sup>. بالرجوع إلى أحكام المادة 2/80 من دستور 1996، يلتزم الوزير الأول بتقديم مخطط عمل حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني

<sup>1</sup> - " Ce n'est plus le chef du gouvernement qui est le chef de l'exécutif et ce n'est pas son programme qui est appliqué... la constitution, telle qu'elle se présente dans ses versions de 1989 comme de 1996, donne au président de la république la responsabilité politique de l'exécutif à titre principal, le chef du gouvernement n'étant chargé que de la coordination des activités gouvernementales...".

- BENACHENHOU Mourad. Les bureaucrates contre l'Etat de droit. In Le Quotidien d'Oran, 06 Juin. 1999. p 06.

<sup>2</sup> - "le président de la république peut choisir son chef de gouvernement hors de la majorité parlementaire. Cela entraînerait le rejet de son programme. Il suffirait alors de nommer un nouveau chef de gouvernement qui pourrait être la même personnalité ou une autre mais également prise hors de la majorité à l'assemblée. Dans ce cas cette dernière n'aura d'autre choix que de voter le programme éventuellement remanié, ce faisant elle se déjuge et cela peut avoir de graves effets politiques sur elle, ou de confirmer son premier vote et ce faisant elle s'oblige à la dissolution de droit".

- TALEB Tahar. Du monocéphalisme dans le régime politique Algérien. Deuxième partie. In R.A.S.J.E.P. N° 05. 1990. p 709.

<sup>3</sup> - "Le programme adopté par le conseil des ministres n'est portant pas définitif. Celui-ci en effet, soumis à l'appréciation des députés peut faire l'objet de critiques de la part de ces derniers, afin qu'il puisse être adopté".

- TALEB Tahar. Du monocéphalisme dans le régime politique Algérien. Deuxième partie. Op.cit. p 716.

للموافقة عليه، خلال 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة<sup>1</sup>، وبعد سبعة أيام من تبليغ مخطط العمل إلى النواب يشرع في مناقشته والتصويت عليه<sup>2</sup>. يتم التصويت على هذا المخطط في ظرف عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة<sup>3</sup>، وهي مدة غير كافية جعلت مناقشات النواب سطحية يطغى عليها الطابع العام.

يتحدّد على ضوء المناقشة مصير مخطط عمل الحكومة. فإمّا يقتنع النواب بوجهة نظر الحكومة، وتتم المصادقة على مخطط العمل بأغلبية بسيطة<sup>4</sup>، أو يطلب من الوزير الأول تكيف مخطط العمل حسب ملاحظات النواب. لم تلزم المادة 1/80 من دستور 1996 الوزير الأول بالاستجابة لهذا المطلب، وهذا ما يفهم من صياغة الفقرة التي استعملت كلمة "يمكن"<sup>5</sup>. إذ يتمتع الوزير الأول بالسلطة التقديرية في الأخذ أو عدم الأخذ بالملاحظات المقدّمة من النواب. أما في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط الحكومة، تقدّم هذا الأخير استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية.

يقوم رئيس الجمهورية من جديد بتعيين وزير أول يقع على عاتقه إعداد مخطط عمل وعرضه على النواب<sup>6</sup>. يؤدي رفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة مرة ثانية إلى حل الغرفة الأولى بحكم القانون، واستمرار الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية إجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر<sup>7</sup>.

يظهر من واقع التجربة الدستورية الجزائرية، أنّه لم يسبق للمجلس الشعبي الوطني أن رفض المصادقة على برنامج الحكومة أو مخطط عمل الحكومة. هذا يؤكّد أنّ النواب يمارسون

<sup>1</sup> - المادة 46 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>2</sup> - المادة 47 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>3</sup> - المادة 48 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>4</sup> - لم يتضمن كل من الدستور والقانون العضوي رقم 99-02 الأغلبية المطلوبة للموافقة على مخطط عمل الوزير الأول.

<sup>5</sup> - تنص المادة 2/80 من دستور 1996: "ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة وبالتشاور مع رئيس الجمهورية".

<sup>6</sup> - المادة 81 من دستور 1996.

<sup>7</sup> - المادة 82 من دستور 1996.

رقابة برلمانية ضعيفة وغير فعالة بسبب الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة<sup>1</sup>، والتي ينحصر دورها في الموافقة اللامشروطة على البرامج المعروضة أمامها<sup>2</sup>.

لا يشرع الوزير الأول في تنفيذ مخطط عمل حكومته مباشرة بعد موافقة النواب عليه، وإنما يلتزم كذلك بتقديم هذا المخطط أمام مجلس الأمة.

### ثانياً: الاختفاء بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة.

ليس لتدخل الوزير الأول أمام مجلس الأمة تلك المكانة القانونية التي يتمتع بها تدخله أمام المجلس الشعبي الوطني. يظهر ذلك من خلال المعالجة الدستورية والقانونية لهذا التدخل والنتائج المترتبة عنه.

يلتزم الوزير الأول بتقديم عرض عن مخطط عمل الحكومة، خلال عشرة أيام على الأكثر التي تعقب موافقة النواب عليه<sup>3</sup>. أي مجرد قراءة لأهداف ووسائل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، دون التعرض لدقائق المسائل التي عرضها أمام المجلس الشعبي الوطني. لم يأذن دستور 1996 لمجلس الأمة بفتح مناقشة عامة بعد انتهاء الوزير الأول من عرض مخطط عمل الحكومة. لكن الممارسة أكدت تمتّع الغرفة الثانية بحق مناقشة عرض الوزير الأول<sup>4</sup>. أدخلت هذه المناقشة المناقشة مجلس الأمة في أزمة مع المجلس الشعبي الوطني، وعرضه لانتقادات شديدة مفادها عدم دستورية مناقشة برنامج الحكومة من طرفه.

حدّد دستور 1996 رقابة البرلمان بغرفتيه للحكومة في المواد 80، 84، 133 و 134. وخصّص للمجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137 منه. نظمت المادة 80 من الدستور الرقابة الممارسة على مخطط عمل الحكومة. ولم تتضمن ما يفيد

<sup>1</sup>-"La fonction essentielle de la majorité parlementaire est de soutenir l'action du gouvernement, c'est d'abord pour cela que les électeurs ont voté pour ses candidats".

- AVRIL Pierre. La majorité parlementaire. Qui gouverne la France ? In Pouvoirs. Revue trimestrielle publiée avec le concours du CNRS. N° 68. Les éditions du SEUIL. Paris. 1994. P 49.

<sup>2</sup>- سليمان. ح. الوزير الأول يعرض اليوم مخطط عمله أمام البرلمان. المعارضة لتسجيل نقاط، التحالف لغلق النقاش. جريدة الخبر اليومي. 04 ديسمبر 2008، ص 03.

<sup>3</sup>- المادة 49 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>4</sup>- يعد برنامج رئيس الحكومة أحمد أويحي، أول برنامج عرض على مجلس الأمة، في 29 مارس 1998. وتم فتح مناقشة حوله، ليتحول إلى عادة يعمل بها إلى غاية اليوم على الرغم من عدم دستورتها.

إمكانية فتح مناقشة من طرف مجلس الأمة حول العرض المقدم من قبل الوزير الأول، لذلك تُعدّ هذه المناقشة غير دستورية.

ردًا على الانتقادات التي واجهها مجلس الأمة، حاول البعض الدفاع عن وجهة نظر الغرفة الثانية. اعتبر الأستاذ **عبد المجيد جبار** أنّ سكوت المؤسّس يفسر على أنّه عدم اعتراف لمجلس الأمة بحق المناقشة. إلّا أنّه عند أخذ الدستور بالمفهوم الديناميكي والتنظيمي، فإنّ الجهة الوحيدة التي تتمتع بتقدير دستورية المناقشة هي مجلس الأمة والحكومة. لينتهي بالقول أنّ مناقشة مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة لا يُشكّل استبعادا لنص دستوري، وإنّما مجرد ممارسة دستورية لم تعارضها الحكومة<sup>1</sup>، بل على العكس كل رؤساء الحكومات المتعاقبة قبلوا الرد على تدخلات أعضاء مجلس الأمة<sup>2</sup>.

يُعتبر التبرير الذي قدّمه الأستاذ **عبد المجيد جبار**، المتضمن سلامة مناقشة مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة مبررا سياسيا أكثر منه قانوني. كما أنّه اعترف بنفسه أنّ سكوت المؤسّس الجزائري يُفسر على أنّه منع وليس إباحة. لذلك تعود مجلس الأمة على مناقشة برنامج الحكومة سابقا ومخطط عملها حاليا فَرَضَ دستورية على إجراء غير دستوري. يمكن تفسير سكوت الحكومة على هذا الإجراء المخالف للدستور بعدم أهميته من الناحية القانونية، كونه لا يؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة. كما أنّه لا يُعقل أن يصادق مجلس الأمة لاحقا على قوانين تتعلق بتنفيذ برنامج يجهله<sup>3</sup>، خاصة وأنّ تنفيذ هذا البرنامج على أرض الواقع يحتاج للوسائل التشريعية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - "Le débat au sein du conseil de la nation est il ou non anticonstitutionnel ? Il l'est, si on s'accorde à dire que tout silence du constituant doit s'interpréter comme une interdiction. Il ne l'est pas si on s'accorde à lire la constitution dans sa dimension dynamique et organisationnelle, c'est-à-dire laisser les organes constitutionnels organiser leur relations mutuelles dans le respect de leur attributions et compétences". **DJEBBAR. A.** De l'opportunité d'un débat au conseil de la nation. In El Watan. 13 Avril 1998. p 09.

<sup>2</sup> - **بن مالك بشير**. علاقة مجلس الأمة ببرنامج الحكومة. مرجع سابق. ص 11.

<sup>3</sup> - **شريط أمين**. علاقة الحكومة بالبرلمان. مرجع سابق. ص 27.

<sup>4</sup> - **TALEB Tahar**. Du monocéphalisme dans le régime politique Algérien. Deuxième partie. Op.cit. p716.

## الفرع الثاني

### صلاحية إصدار لائحة دون أثر قانوني.

تتخصر النتائج القانونية لتقديم الوزير الأول عرضاً حول مخطط عمل حكومته الموافق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، في إمكانية إصدار لائحة. تخضع اللائحة لإجراءات وشروط منصوص عليها في القانون العضوي 99-02 والنظام الداخلي لمجلس الأمة (أولاً). ولا تترتب على هذه اللائحة إثارة المسؤولية السياسية للحكومة (ثانياً).

### أولاً: إمكانية إصدار لائحة.

منحت المادة 4/80 من دستور 1996 لأعضاء مجلس الأمة إمكانية إصدار لائحة، عقب تقديم الوزير الأول عرض حول مخطط عمل الحكومة. وهو ما أكدته كذلك كل من القانون العضوي رقم 99-02<sup>1</sup> والنظام الداخلي لمجلس الأمة<sup>2</sup>. يعد اقتراح لائحة<sup>3</sup> بشأن مخطط عمل الحكومة حقاً لأعضاء مجلس الأمة. يستوجب لقبول الاقتراح توقيع عشرين عضواً على الأقل، ويمكن للعضو أن يوقع أكثر من لائحة واحدة. يجب أن تودع اللائحة من طرف مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض<sup>4</sup>، خلافاً لنواب المجلس الشعبي الوطني الذين منح لهم المشرع أجل 72 ساعة لتقديم اقتراح اللائحة.

في ظل غياب نصوص قانونية واضحة تتعلق بمضمون اللائحة نكون أمام احتمالين، إما لائحة تأييد لمخطط عمل الحكومة<sup>5</sup> أو لائحة رفض لمخطط عمل الحكومة. وإن كان واقع

<sup>1</sup> - تنص المادة 2/49 القانون العضوي 99-02: "يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط المحددة في المواد من 25 إلى 55 من هذا القانون".

<sup>2</sup> - تنص المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة: "يمارس مجلس الأمة رقابته لأعمال الحكومة وفقاً لأحكام المواد 80، 133، 134، 161 من الدستور...".

<sup>3</sup> - أول لائحة أصدرها مجلس الأمة هي اللائحة رقم 01-2004 مؤرخة في 25 ماي 2004.

- لائحة مجلس الأمة حول برنامج الحكومة. الفكر البرلماني. عدد 07. الجزائر. 2004. ص ص 185-187.

<sup>4</sup> - المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>5</sup> - يكون دائماً عرض مخطط عمل الوزير الأول أمام مجلس الأمة فرصة للتدعيم والمساندة وتبادل التشكرات. يظهر ذلك من خلال تدخل رئيس مجلس الأمة، بمناسبة عرض برنامج السيد إسماعيل حمداني "نحن متأكدين من نجاحك... باسم الجميع أقول لك أن الكل هنا مستعد لتقديم الدعم لانجاز مهمتك... أنت هنا بين عائلتك". الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة. رقم 08.1999. ص 03.

التعامل في الأنظمة البرلمانية يُفيد أنّ اقتراح لائحة يُعدّ خطوة للفت انتباه الحكومة واندازها بوجود معارضة لسياستها<sup>1</sup>.

يصعب عمليا على مجلس الأمة إصدار لائحة تتضمن بيانا سلبيا ينتقد فيه الحكومة. يعود ذلك إلى اشتراط عشرين عضوا لاقتراح لائحة وأغلبية أعضاء مجلس الأمة للتصويت عليها. تحقّق الأغلبية المطلوبة أمر مستبعد لأنّ أغلبية الأعضاء المنتخبين ينتمون إلى نفس الحزب أو الأحزاب المشكلة للحكومة، ممّا يجعل التوافق سهلا بين الحكومة والأغلبية البرلمانية. أمّا الأعضاء المعيّنين لا يتوقع لجوئهم إلى معارضة الحكومة، على اعتبار أنّ مخطط العمل الذي قدّمه الوزير الأوّل ما هو إلّا تنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية<sup>2</sup>. فمن غير المعقول وقوف الأعضاء المعينون ولو أدبيا ضدّ من له سلطة تعيينهم، ولو أنّ النصوص القانونية لا تفرض ضرورة التوافق المطلق بين رئيس الجمهورية والثلث المعيّنين.

حتّى وإن تم تجاوز كلّ هذه العراقيل التي نصّ عليها كلّ من الدستور والقانون، وتمّ إيداع اقتراح اللائحة والمصادقة عليها، يبقى أثرها ضعيفا لا يُشكّل تهديدا على وجود الحكومة.

### ثانيا: غياب الأثر القانوني للائحة مجلس الأمة.

يُمكن لأعضاء مجلس الأمة اقتراح لائحة والتصويت عليها، بعد عرض مخطط عمل الحكومة أمام الغرفة الثانية. وما على الوزير الأوّل سوى أن يقنع أعضاء مجلس الأمة بجوّد برنامجهم ليحصل على دعمهم. غير أنّ اللائحة التي يصوّت عليها مجلس الأمة ليس لها أثر قانوني على برنامج الحكومة ولا يترتّب عليها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة. فهي مجرد وسيلة يمكن من خلالها للغرفة الثانية أن تقدّم ملاحظاتها للحكومة، وتلفت نظرها لبعض النقائص التي تضمّنها مخطط عمل الحكومة<sup>3</sup>، أو فرصة للتعبير عن الولاء والمساندة.

لا يتمتّع مثول الحكومة أمام مجلس الأمة بمناسبة عرض الوزير الأوّل مخطط عمل حكومته بأية أهمية كبيرة، لأنّ مسؤوليتها السياسية منعدمة أمامه. يكفي مجلس الأمة بممارسة

<sup>1</sup> - تعد اللائحة في الأنظمة البرلمانية شكلا من أشكال الانذار والتوبيخ، تتخذ الحكومات مبررا كافيا لتقديم استقالتها قبل أن تسحب منها الثقة بشكل صريح. - شريط أمين. علاقة الحكومة بالبرلمان. مرجع سابق. ص 25 .

<sup>2</sup> - عباس عمار. الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري. دار الخلدونية. الجزائر. 2006. ص 239.

<sup>3</sup> - بوقفة عبد الله. آليات تنظيم السلطة في النظام الدستوري الجزائري. مرجع سابق. ص 76.

رقابة شكلية لا آثار قانونية مباشرة لها، لا ترتقي إلى درجة الرقابة الفعالة، بل تبقى رقابته مجرد جمع للمعلومات. وهو ما يؤكد مرة أخرى أنّ إنشاء هذا المجلس ليس الهدف منه تدعيم سيادة البرلمان في مواجهة الحكومة، وإنّما لأهداف سياسية غير معلنة. ويتأكد ذلك بصفة أوضح في كيفية تدخل مجلس الأمة عند تقديم بيان السياسة العامة للحكومة.

### المطلب الثاني

#### إبعاد مجلس الأمة عن تقييم العمل الحكومي، بمناسبة بيان السياسة العامة.

تُقدّم الحكومة في نهاية كل سنة اعتباراً من تاريخ الموافقة على برنامجها بياناً عن السياسة العامة إلى البرلمان<sup>1</sup>. يتضمن هذا البيان تقييماً عاماً لما طُبّق من البرنامج وتحديد الأجزاء الباقية منه<sup>2</sup>، وإبراز الصعوبات التي واجهتها الحكومة في تطبيقه، والأهداف المسطرة التي تنوي تحقيقها في الأمدين القريب والبعيد<sup>3</sup>.

تلتزم الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني. ويعقب البيان مناقشة قد تختتم بإصدار لائحة. كما يمكن للمجلس الشعبي الوطني إيداع ملتمس الرقابة، وعدم التصويت على لائحة الثقة، التي يترتب عنهما إمكانية طرح المسؤولية السياسية للحكومة. يكون في المقابل تدخل مجلس الأمة في ذات المناسبة احتمالياً، ولا يسفر عن أي آثار قانونية تزعزع وجود الحكومة (الفرع الأول)، كما تمّ إقصاءه من التصويت بالثقة وملتمس الرقابة (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> - تنص المادة 84 من الدستور: " يقدم الوزير الأول سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة. تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة. يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة. كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المواد 135 و136 و137 أدناه. للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته. في هذه الحالة، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 129 أدناه. يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة".

<sup>2</sup> - بلحاج صالح. المؤسسات السياسية والقانون الدستوري من الاستقلال إلى اليوم. مرجع سابق. ص 284.

<sup>3</sup> - بن بغيلة ليلي. آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة الحاج لخضر باتنة. 2004. ص 53.

### الفرع الأول

#### إمكانية تقديم بيان السياسة العامة السنوي أمام مجلس الأمة.

إذا كان تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني أمراً إلزامياً، فإنّ الأمر ليس كذلك أمام مجلس الأمة. تملك الحكومة كامل السلطة التقديرية في إشراك مجلس الأمة من عدمه بمناسبة عرض بيان السياسة العامة (أولاً)، الأمر الذي يجعل تدخل مجلس الأمة دون أثر قانوني يربك الحكومة (ثانياً).

#### أولاً: تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة: سلطة تقديرية للحكومة.

تنص الفقرة الأخيرة من المادة 84 من الدستور: "يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة". إذا كانت الحكومة ملزمة بتقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، فإنّها غير ملزمة بتقديمه أمام مجلس الأمة<sup>1</sup>. استهل المؤسّس الجزائري الفقرة الأخيرة من المادة 84 من الدستور بكلمة "يمكن"، ممّا يعني أنّ السلطة التقديرية تبقى للحكومة في عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة من عدمه. وهو ما يُشكّل إضعافاً للدور الرقابي لمجلس الأمة على أعمال الحكومة وإفلاتها من المحاسبة<sup>2</sup>. إلّا أنّ هذه السلطة التقديرية التي تملكها الحكومة في عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، مرهون بمرور البيان السنوي أمام الغرفة الأولى دون توقيع المسؤولية السياسية للحكومة<sup>3</sup>.

اختلفت الآراء حول مدى تمتع الوزير الأول بالسلطة التقديرية في عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة. ذهب رأي إلى أنّ الحكومة تتمتع بحق عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة بشرط عدم إثارة مسؤوليتها السياسية أمام المجلس الشعبي الوطني. وذهب فريق آخر إلى القول بأنّ الحكومة ملزمة سياسياً بتقديم البيان أمام مجلس الأمة وحججه في ذلك:

<sup>1</sup> - بوكرا إدريس. مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري. إدارة. العدد 01. 2000. ص 78.

<sup>2</sup> - شنوفي فاتح. مكانة مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري. مرجع سابق. ص 97.

<sup>3</sup> - بن مالك بشير. علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي. الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة. الجزء الأول. مرجع سابق. ص 114.

- طالما الوزير الأول ملزم بتقديم عرض عن مخطط عمله إلى مجلس الأمة، فإن هذا الأخير شريك مع المجلس الشعبي الوطني في العمل التشريعي، لذلك فمن المنطقي أن يعلمه الوزير الأول بالحصيلة السنوية لتنفيذ مخطط العمل.

- يمكن أن يكون تقديم بيان السياسة العامة السنوي أمام المجلس الشعبي الوطني فرصة لإدخال تعديلات على مخطط عمل الحكومة، لذا يصبح من الواجب إطلاع مجلس الأمة بالتعديلات التي وقعت.

- قد يكون تقديم البيان أمام مجلس الأمة في صالح الحكومة، إذا كان المجلس مؤيدا لسياستها في مواجهة تحفظات المجلس الشعبي الوطني على بيان السياسة العامة<sup>1</sup>.

يُعدّ تقديم الحكومة بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة أمرا إلزاميا من الناحية السياسية، إلا أنه لا يوجد ما يجبرها على ذلك من الناحية القانونية<sup>2</sup>، بل هو من صميم السلطة التقديرية للحكومة<sup>3</sup>. يكشف هذا الوضع عن علاقة احتمالية يمكن أن تربط مجلس الأمة بالحكومة بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي، على خلاف العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة في ذات المناسبة، حيث تكتسي طابعا محقق النشأة متى التزمت الحكومة بتعهداتها الدستورية<sup>4</sup>. وبذلك تخضع العلاقة بين مجلس الأمة والحكومة بمناسبة بيان السياسة السنوي لاعتبارين أساسيين: مرور بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني دون إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، بسبب عدم استخدام النواب للآليات الرقابية، أو اصطدامها بعدم تحقق الشروط اللازمة. وكذلك استخدام الحكومة لسلطتها التقديرية في تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة.

بالإضافة إلى خضوع تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة للسلطة التقديرية للحكومة، لم يمنح المؤسس الجزائري له أية آلية تُمكنه من إثارة مسؤولية الحكومة، بل هو مجرد وسيلة إعلامية لا أكثر.

<sup>1</sup> - بن مالك بشير. علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي. مرجع سابق. ص 114.

<sup>2</sup> - خرياشي عقيلة. مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. مرجع سابق. ص 308.

<sup>3</sup> - رغم أنّ تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة يخضع للسلطة التقديرية للحكومة، إلا أنه من الناحية الواقعية عند تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني يُتبع دائما بعرض أمام مجلس الأمة.

<sup>4</sup> - بن مالك بشير. علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي. مرجع سابق. ص 114.

### ثانياً: عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة: انعدام الأثر السياسي.

رغم منح المؤسس الجزائري مجلس الأمة فرصة للتدخل في رقابة بيان السياسة العامة. إلا أنه يبقى مجرداً من إمكانية اتخاذ موقف فعال تجاه مدى تنفيذ الوزير الأول لتعهداته التي سبق وأن التزم بها أمامه عند تقديمه عرضاً حول مخطط عمله.

نصت الفقرة الأخيرة من المادة 84 من الدستور على إمكانية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة. ولم تمنح لهذا الأخير أية وسيلة قانونية يمكن بها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة. على خلاف المجلس الشعبي الوطني الذي منحه المؤسس إمكانية مناقشة البيان وإصدار لائحة<sup>1</sup>، أو إيداع ملتمس الرقابة، أو التصويت بالثقة.

اختلف المؤسس الجزائري عن نظيره الفرنسي في دستور 1958 في الهدف من تقديم بيان السياسة العامة. يهدف المؤسس الفرنسي بمنحه للوزير الأول حق طلب الموافقة على تصريح السياسة العامة من مجلس الشيوخ، تمكين الحكومة من الحصول على دعم المجلس لها في مواجهة الجمعية الوطنية، خاصة إذا سجلت هذه الأخيرة انتقادات على السياسة الحكومية<sup>2</sup>. فحتى وإن كان رفض مجلس الشيوخ منح موافقته على تصريح السياسة العامة لا يؤثر على بقاء الحكومة، غير أنه بإمكانه من الناحية السياسية إحراج الحكومة وجعلها في وضعية لا يحسد عليها.

خالف المؤسس الجزائري نظيره الفرنسي، على اعتبار أن تقديم الوزير الأول لبيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة لا يحقق به هذه الغاية. لا يؤدي عرض البيان أمام مجلس الأمة إلى فتح نقاش أو إصدار لائحة، وهو ما لا يتيح للغرفة الثانية إظهار معارضتها للحكومة والإضرار بها سياسياً<sup>3</sup>. يؤكد انعدام مسؤولية الحكومة أمام مجلس الأمة بمناسبة بيان السياسة العامة على ضعف مركز الغرفة الثانية، فدورها يكاد يكون منعدماً. لذلك لا أهمية من إلزام المؤسس الجزائري الوزير الأول عرض مخطط عمله أمام مجلس الأمة، وفي

<sup>1</sup> - اللائحة التي يصدرها المجلس الشعبي الوطني عقب مناقشة بيان السياسة العامة السنوي، لا ترتب جزاء على الحكومة، بل هي مجرد إجراء يتم بموجبه إفصاح النواب عن موقفهم من الحكومة سواء بالمساندة أو المعارضة.

- عباس عمار. الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري. مرجع سابق. ص 269.

<sup>2</sup> - بن بغيلة ليلي. آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري. مرجع سابق. ص 54.

<sup>3</sup> - بن مالك بشير. علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي. مرجع سابق. ص 116.

المقابل لم يفرض عليه أن يطلع المجلس على حصيلة تنفيذ مخطط عمله. وحتى وإن فعل، فمجلس الأمة غير مخول باتخاذ موقف فعّال وذو تأثير، لأنّه لا يحوز أهم الوسائل الرقابية المتمثلة في التصويت بعدم الثقة، وتحريك ملتمس الرقابة.

## الفرع الثاني

### إقضاء مجلس الأمة من التصويت بالثقة وملتمس الرقابة.

لا يمكن لمجلس الأمة اتخاذ موقف حازم من مدى تنفيذ برنامج الحكومة، في حالة قيام الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة أمام الغرفة الثانية. وهو ما يعتبر نفي صريح لوجود أية وسيلة تقييمية للنشاط الحكومي بحوزة مجلس الأمة. خلافا لمجلس الأمة يتمتع المجلس الشعبي الوطني بعدة وسائل رقابية فعّالة، تؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة والمتمثلة في التصويت بالثقة (أولا)، وملتمس الرقابة (ثانيا).

### أولا: طلب التصويت بالثقة: إجراءات تخدم الحكومة.

ربط المؤسس الجزائري اللجوء إلى التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة السنوي<sup>1</sup>. يعتبر تحريك لائحة الثقة لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة اختصاصا أصيلا للوزير الأول، يلجأ إليه عندما يتأكد أن الأغلبية البرلمانية مساندة له<sup>2</sup>.

يُعدّ التصويت بالثقة إجراء اختياريّا نظرا للصيغة التي جاءت بها الفقرة الخامسة من المادة 84 من دستور 1996 "لوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته"، ويظهر ذلك واضحا من خلال تفحص صياغة نص الفقرة السالفة الذكر باللغة الفرنسية "le"

<sup>1</sup> - لم يُحترم هذا الإلتزام الدستوري في الحكومات الجزائرية المتعاقبة، فمنذ إرساء البرلمان التعددي قدم فقط أربعة مرات بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني.

- البيان الأول في دورة الخريف سنة 1998 من طرف حكومة السيد أحمد أحي.

- البيان الثاني في دورة الخريف سنة 2001 من طرف حكومة السيد علي بن فليس.

-البيان الثالث في دور الربيع سنة 2005 من طرف حكومة السيد أحمد أحي.

- البيان الرابع في دورة الخريف سنة 2008 من طرف حكومة السيد أحمد أحي.

- BENABBOU-KIRAN Fatih. Droit parlementaire algérien. Tome 2. Op cit. p 213.

<sup>2</sup> - فقير محمد. علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير فرع القانون العام تخصص إدارة ومالية. جامعة أحمد بوقرة. بومرداس. بدون سنة المناقشة. ص 146.

"**premier ministre peut demander...**" وبالتالي لا يحق لنواب المجلس الشعبي الوطني طلب التصويت بالثقة أو إجبار الوزير الأول على ذلك.

كقاعدة عامة يمكن أن يكون طلب التصويت بالثقة في الحالات التالية:  
**الحالة الأولى:** وجود معارضة لسياسة الحكومة سواء من قبل النواب، أو من قبل من هم في الساحة السياسية. عندئذ يتجه الوزير الأول إلى المجلس الشعبي الوطني طالبا منه التصويت بالثقة. فإذا صوت المجلس لصالح الحكومة فهذا يعدّ ردا على المعارضة، ويؤكد أنّ الحكومة لا تزال تتمتع بثقة الأغلبية البرلمانية. أمّا إذا لم يمنح المجلس الشعبي الوطني الثقة للحكومة فتستقيل هذه الأخيرة وهو ما يعتبر انتصارا للمعارضة.

**الحالة الثانية:** وجود خلاف بين الحكومة ورئيس الجمهورية، فالتصويت بالثقة لصالح الحكومة يدعم موقفها أمام رئيس الجمهورية، بينما إذا حدث العكس تستقيل الحكومة. إلا أنّ هذه الحالة يستبعد حدوثها على أساس أنّ رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيّة إقالة الحكومة متى يشاء<sup>1</sup>.

**الحالة الثالثة:** عند تقديم الوزير الأول بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، وهي الحالة الوحيدة التي نصّ عليها دستور 1996 دون الإشارة إلى باقي الحالات الأخرى. أقصى المؤسّس الجزائري الغرفة الثانية من إمكانية طلب الوزير الأول التصويت بالثقة أمامها، وخصّ بذلك الغرفة الأولى بشروط تخدم أكثر الحكومة.

لم يتضمّن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إجراءات التصويت بالثقة وإنّما نصّ عليها القانون العضوي رقم 99-02. تُتبع في التصويت بالثقة العديد من الإجراءات تضمنتها المواد من 62 إلى 64 منه. يتم تسجيل التصويت بالثقة في جدول أعمال الغرفة الأولى وجوبا<sup>2</sup>، بناء على طلب الوزير الأول. وهذا يفيد أنّه بمجرد التقدم بطلب التصويت بالثقة من طرف الوزير الأول، يدرج في جدول الأعمال بقوة القانون<sup>3</sup>، ولا يحتاج إلى موافقة

<sup>1</sup> - بلحاج صالح. المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم. مرجع سابق. ص 288.

<sup>2</sup> - المادة 62 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>3</sup> - المادة 62 من القانون العضوي رقم 99-02.

المجلس أو أحد هياكله، وبالتالي سهّل المؤسّس إجراءات مبادرة الوزير الأول بطلب التصويت بالثقة، مقارنة بالإجراءات المعقّدة عند إبداء النواب لملتصم الرقابة.

يتدخل خلال جلسة المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة، بالإضافة إلى الحكومة، نائب يؤيّد التصويت بالثقة، ونائب آخر ضد لائحة التصويت بالثقة<sup>1</sup>، وهذه النقطة تثير الإشكال حول المعايير المعتمدة في اختيار عضو مؤيّد وعضو معارض للائحة.

يشترط المشرّع مجرد أغلبية بسيطة<sup>2</sup> لقبول طلب التصويت بالثقة. مما يساهم في نجاح طلب الحكومة، لأنّها سهلة التحقيق. وإذا لم يوافق المجلس على لائحة الثقة، فما على الحكومة إلّا أن تقدّم استقالتها لرئيس الجمهورية<sup>3</sup>. يمكن أن يؤدي هذا الأمر إلى نشوب أزمة سياسية في ظل البحث عن حكومة جديدة وبرنامج جديد، وقد تتطور الأمور إلى درجة الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني.

لا يعني حجب الثقة عن الحكومة النهاية الحتمية لها، بل بإمكانها على الرغم من ذلك أن تواصل عملها. ترك المؤسّس السلطة التقديرية في تنحيها لرئيس الجمهورية، الذي يمكنه قبل قبول استقالتها اللجوء إلى حل الغرفة الأولى، وإجراء انتخابات تشريعية. بعد استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول. تجعل النتيجة التي يمكن أن يؤوّل إليها عدم التصويت بالثقة - الحل - نواب الغرفة الأولى يتفادون التصويت

<sup>1</sup> - المادة 63 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>2</sup> - نص مشروع القانون العضوي 99-02 الذي عرضه رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري في المادة 64 منه: " يتم التصويت على لائحة الثقة بالأغلبية المطلقة". اعتبر المجلس الدستوري بموجب الرأي رقم 99/08 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور أن الأغلبية المطلقة المطلوبة للتصويت على لائحة الثقة مخالفة لمطلول أحكام المادة 5/84 من الدستور، وأقر بأن يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة محاولاً بذلك خدمة الحكومة. إلا أن المجلس الدستوري وقع في خطأ فادح، على أساس أنه يستحيل تطبيق نظام التصويت بالأغلبية البسيطة في البرلمان كما بيّناه سابقاً (أنظر الصفحة 32). بالتالي ساهم المجلس الدستوري في ارتكاب الخطأ الذي وقع فيه المشرّع. مما يبين مرة أخرى الضعف وعدم التناسق الذي تتخبط فيه مؤسسات الدولة.

<sup>3</sup> - تنص المادة 5/84 من الدستور: "لوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته".

بالرفض خوفا من فقدان امتيازاتهم. كما أنّ الحكومة غالبا ما تتبنق من الأغلبية البرلمانية، وهو ما يجعل رفض التصويت بالثقة مستبعد التحقيق. ومسألة تغيير الحكومة أمرا صعبا.

بالإضافة إلى الإجراءات البسيطة التي تتبعها الحكومة للحصول على ثقة المجلس الشعبي الوطني، غالبا ما تكون الآثار المترتبة على التصويت بالثقة لصالح الحكومة<sup>1</sup>.

### ثانيا: ملتمس الرقابة: شروط صحة التحقيق.

يمكن أن يُتّوج بيان السياسية العامة للحكومة<sup>2</sup>، بالإضافة إلى طلب التصويت بالثقة، بإيداع ملتمس رقابة<sup>3</sup> يمكن أن يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة بشكل نهائي طبقا للمواد 135، و136، و137 من الدستور<sup>4</sup>. يُعدّ تحريك هذه الآلية من صلاحية المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.

يُعتبر تفعيل نواب المجلس الشعبي الوطني مسؤولية الحكومة بواسطة ملتمس الرقابة أمرا صعبا، بسبب إحاطتها بمجموعة من الشروط وضعها كل من المؤسّس والمشرّع سواء المتعلقة بالنصاب القانوني المطلوب للتوقيع على اقتراح ملتمس الرقابة، أو المدة المحددة للتصويت، وكذا الأغلبية المطلوبة للموافقة على الملتمس. جعلت هذه الشروط التصويت على ملتمس الرقابة عملية شبه مستحيلة.

<sup>1</sup> - ليست الحكومة بحاجة إلى الأغلبية البرلمانية للتصويت بالثقة. يتضح ذلك عند عقد جلسة ثانية في حالة عدم توفر النصاب القانوني في الجلسة الأولى.

- BENABBOU-KIRAN Fatih. Droit parlementaire algérien. Tome 2. Op cit. p p 215-216.

<sup>2</sup> - لا تربط كل دساتير العالم مبادرة ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة السنوي، وإنما تحدد فقط للنواب عدد المرات التي يحق له التوقيع على مبادرة ملتمس الرقابة، كدستور تونس والمغرب وفرنسا. يمنع دستور هذه الأخيرة النواب من توقيع أكثر من مبادرة في دورة واحدة.

- عباس عمار. الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري. مرجع سابق. ص 280.

<sup>3</sup> - تعرف هذه الوسيلة في بعض الدساتير بلائحة اللوم. يعود أصل تسمية ملتمس الرقابة للدستور المغربي، حيث يلتزم البرلمان من الملك إقالة الحكومة طبقا للمادة 75 من الدستور المغربي.

- عبد الغني بسيوني عبد الله. سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني. المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع. بيروت. 1995. ص 175.

<sup>4</sup> - عاشور نصر الدين وفيصل نسيغة. علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996. مجلة الاجتهاد القضائي. العدد 2. 2008. ص 311.

تتشرط المادة 57 من القانون العضوي رقم 99-02، أن يوقع على ملتمس الرقابة سُبْع (1/7) عدد النواب على الأقل لقبوله خلافا لما هو معمول به في فرنسا<sup>1</sup>، فلا يقبل اقتراح ملتمس الرقابة الانفرادي<sup>2</sup>، بل لابد من التكتل لإيداعه. كما لا يحقّ للنائب الواحد أن يوقع أكثر من ملتمس رقابة واحد<sup>3</sup>. تهدف هذه الشروط إلى شلّ محاولات اقتراح الملتمس من طرف الأقلية أو المعارضة، والتقليل بقدر الإمكان من زعزعة الحكومة.

نظمت النصوص القانونية المناقشة التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة، وقصّرتها على عدد محدود من النواب. فلا يمكن أن يتناول الكلمة سوى الحكومة بناء على طلبها ومندوب أصحاب ملتمس الرقابة، ونائب يرغب في التدخل لمعارضته، ونائب مؤيد له<sup>4</sup>. يفهم من ذلك أنّ مناقشة اقتراح ملتمس الرقابة تكون محدودة وضعيفة، ممّا لا يسمح للنواب من تبادل وجهات النظر بصورة كافية، ويفتح المجال للعمل خارج الجلسة.

حسب المادة 136 من الدستور والمادة 61/2 من القانون العضوي رقم 99-02، لا يتمّ التصويت على ملتمس الرقابة إلّا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ الإيداع. تُعدّ مدة ثلاثة أيام مدة كافية تمكّن مساندي الحكومة من إجراء اتصالاتهم لإقناع مقترحي الملتمس بالتراجع عن موقفهم، وكذا تهدئة الأعصاب ومنه زوال دواعي إثارة ملتمس الرقابة<sup>5</sup>.

بالإضافة إلى الشروط السالفة الذكر، تستوجب الموافقة على ملتمس الرقابة أغلبية ثلثي (2/3) نواب المجلس الشعبي الوطني<sup>6</sup>. في حالة تحقق ذلك يلتزم الوزير الأوّل بتقديم استقالة

<sup>1</sup> - يتطلب قبول ملتمس الرقابة في فرنسا توقيعه من قبل 10/1 نواب الجمعية العامة، وهذا ما نصت عليه المادة 2/49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958:

"L'assemblée nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'assemblée nationale".

<sup>2</sup> - عباس عمار. الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري. مرجع سابق. ص 272.

<sup>3</sup> - أضاف القانون العضوي 99-02 شروطاً أخرى من خلال المادة 59 التي تنص: "يودع نص ملتمس الرقابة مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني. ينشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، ويعلّق ويوزّع على كافة النواب".

<sup>4</sup> - المادة 60 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>5</sup> - عباس عمار. الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري. مرجع سابق. ص 316.

<sup>6</sup> - المادة 1/136 من دستور 1996.

حكومته لرئيس الجمهورية<sup>1</sup>، بينما تبقى الحكومة قائمة في حالة عدم حصول ملتمس الرقابة على الأغلبية المطلوبة.

اشترط المؤسس نسبة ثلثي (2/3) نواب المجلس الشعبي الوطني للموافقة على ملتمس الرقابة. تُعدّ هذه النسبة صعبة التحقيق خاصة في ظل مجلس تعددي<sup>2</sup> يتكوّن من عدة تشكيلات سياسية مختلفة التوجّه<sup>3</sup>. لذلك نجاح اقتراح ملتمس الرقابة مرتبط بنوعية الأغلبية السائدة في الغرفة الأولى، فإذا كانت الحكومة حائزة على الأغلبية الواضحة فإنّ نجاح ملتمس الرقابة يكون عسيرا جدّا ومسألة تغيير الحكومة أمرا صعبا<sup>4</sup>، إن لم نقل مستحيلا. أمّا إذا كانت الحكومة لا تتمتع بأغلبية واضحة، يكون نجاح ملتمس الرقابة واردا.

تؤدي هذه النسبة إلى إمكانية مساندة الحكومة من قبل ثلث (1/3) النواب زائد نائب واحد، أي أقلية النواب، ومعارضتها من ثلثي (2/3) النواب ناقص واحد وهي الأكثرية<sup>5</sup> دون أن يؤدي ذلك إلى إسقاطها. وبالتالي مساندة الحكومة من قبل الأقلية يضمن بقاءها في الحكم دون أن يتمكن المجلس الشعبي الوطني من إسقاطها<sup>6</sup>.

نستنتج مما سبق أنّ المؤسس الجزائري حرم مجلس الأمة من آليات الرقابة التي تثير المسؤولية السياسية للحكومة، وحدّد استعمالها من طرف المجلس الشعبي الوطني. يُعدّ إجراء طلب التصويت بالثقة الذي تطلبه الحكومة إجراء سهل التحقيق لا يتطلب إلاّ أغلبية ضئيلة. على عكس ملتمس الرقابة الذي تطلبه الغرفة الأولى الذي أحيط بإجراءات تكاد تكون مستحيلة التحقيق. ليبقى في حوزة البرلمان الآليات الرقابية التي لا تثير المسؤولية السياسية للحكومة وهي السؤال، والاستجواب، ولجان التحقيق.

<sup>1</sup> - المادة 137 من دستور 1996.

<sup>2</sup> - بلحاج صالح. المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم. مرجع سابق. ص 286.

<sup>3</sup> - عباس عمار. الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري. مرجع سابق. ص 276.

<sup>4</sup> - شباح فاتح. تصنيف الأنظمة الليبرالية على أساس الفصل بين السلطات. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية. كلية الحقوق. قسم العلوم السياسية. جامعة الحاج لخضر. باتنة. 2007-2008. ص 185.

<sup>5</sup> - فقير محمد. علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري. مرجع سابق. ص 146.

<sup>6</sup> - TALEB Tahar. Du monocéphalisme dans le régime politique algérien. Deuxième partie. Op.cit. p 711.

## المبحث الثاني

### آليات رقابة مجلس الأمة لأعمال الحكومة: آليات محدمة الفعلية.

لا تعتبر التزكية التلقائية لمخطط عمل الوزير الأول، والموافقة على بيان السياسة العامة المراحل الأخيرة في النشاط الرقابي لمجلس الأمة. بل عليه المتابعة الدائمة لحالة تنفيذ مخطط عمل الحكومة والتأكد من عدم وجود مخالفات في الممارسة.

يمارس مجلس الأمة الرقابة على أعمال الحكومة بواسطة العديد من الوسائل والآليات، دون أن تصل إلى نتيجة يمكنها أن تهدد وجود الحكومة أو ترتب مسؤوليتها السياسية. يرجع ذلك إلى انعدام المسؤولية السياسية للحكومة أمام الغرفة الثانية، واكتفاء هذه الأخيرة بممارسة رقابة طلب وجمع المعلومات.

كان الأمل كبيرا غداة تشكيل أول غرفة ثانية ضمن أول برلمان تعددي، في تحقيق رقابة برلمانية فعالة، غايتها تطابق التنفيذ مع الشكليات المعدة قانونا، تكريسا لمبدأ سيادة القانون وتثبيتا لأركان الديمقراطية. إلا أنه سرعان ما تبين أنه لم يكن الهدف من تأسيس مجلس الأمة تشكيل دعامة للغرفة الأولى لفرض رقابة صارمة على أعمال الحكومة. ونتيجة لذلك جعل المؤسس الجزائري أدوات الرقابة التي يتمتع بها مجلس الأمة مجرد وسائل للاستعلام على نشاط الحكومة (المطلب الأول). واستبعد كلياً من الرقابة في المجال المالي، لتنفرد الحكومة بإعداد قانون المالية وتنفيذه، دون أي تدخل من مجلس الأمة (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### أدوات رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة: مجرد وسائل للاستعلام.

منح المؤسس الجزائري في دستور 1996 للبرلمان الحق في رقابة السلطة التنفيذية من خلال العديد من الآليات والوسائل الرقابية المتمثلة في الأسئلة، والاستجوابات، ولجان التحقيق. تهدف هذه الآليات إلى التأكد من عدم وجود انحرافات وتجاوزات في التطبيق العملي لبرنامج الحكومة. غير أن الدور الرقابي لمجلس الأمة لا يتعدى جمع المعلومات على نشاط الحكومة بسبب افتقاره لسلطة الردع كونه لا يؤدي إلى تهديد الحكومة وزعزعة استقرارها. فاستعمال الغرفة الثانية آلية السؤال مقيدٌ وعديم الجدوى بسبب الشروط والإجراءات المفروضة، وانعدام الجزاء

المرتّب عليها (الفرع الأول)، بينما عزف أعضاء مجلس الأمة عن استخدام آليتي الاستجواب والتحقيق البرلماني (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

**رقابة مجلس الأمة بآلية السؤال: بين عرقلة النصوص التنظيمية وانعدام الأثر القانوني.**

يُعدّ السؤال<sup>1</sup> الوسيلة الأكثر استخداماً وشيوعاً في مباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان. أقرّ دستور 1996 لأعضاء مجلس الأمة الحقّ في استخدام آلية السؤال دون شروط<sup>2</sup>. إلّا أنّ الأحكام التي تضبط السؤال بنوعيه تكشف عن وجود العديد من الشروط والإجراءات التي تعرقل هذه الآلية (أولاً)، على الرغم من غياب أيّ أثر قانوني يمكن أن يترتب عليه إثارة مسؤولية الحكومة، أو تهديد وجودها (ثانياً).

#### أولاً: عرقلة السؤال بخواب قانونية.

مكّنت المادة 1/134<sup>3</sup> من دستور 1996 أعضاء البرلمان من حق توجيه أسئلة شفوية أو كتابية<sup>4</sup> إلى أعضاء الحكومة. غير أنّ المواد 68 إلى 75 من القانون العضوي 99-02

<sup>1</sup> - قدمت للسؤال العديد من التعاريف نذكر منها: - "السؤال هو إيمان عضو البرلمان توجيه أسئلة إلى الوزراء للاستفسار عن أمر يجهله العضو، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور".

عثمان خليل عثمان. النظام الدستوري المصري. دار الفكر العربي. القاهرة. 1956. ص 237.

- "السؤال هو تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل".

إيهاب زكي سلام. الرقابة أحكام السلطة التنفيذية في النظام البرلماني. عالم الكتب. مصر. 1983. ص 27.

- "L'acte émanant d'un membre d'une assemblée qui demande à un ministre des renseignements sur un sujet précis".

- DJEBBAR. A et YELLES. C. B. Réflexions sur le contrôle législatif. In R.A.S.J.E.P. No 01.1988. p 142.

<sup>2</sup> - المادة 1/134 من الدستور.

<sup>3</sup> - تنص المادة 1/134 من دستور 1996: "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة".

<sup>4</sup> - "السؤال الكتابي هو ذلك الطلب المتضمن الحصول على معلومات حول موضوع ما موجه من أحد البرلمانيين، إلى عضو من الحكومة، يلتزم بالإجابة عليه في وقت محدد".

- "السؤال الشفوي هو ذلك الإجراء الذي من خلاله يمكن لأحد أعضاء البرلمان أن يطلب من أعضاء الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين".

عباس عمار. الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة. مرجع سابق. ص 30-31.

وضعت مجموعة من الضوابط لتقييد هذا الحق. منها ما يتعلق بشروط قبول السؤال، ومنها ما يتصل بإجراءات الرد عليه.

يجب أن يشتمل السؤال على عدد من الشروط الشكلية والموضوعية<sup>1</sup> هي:

- أن يوجّه السؤال ويوقع من طرف نائب واحد،
- أن يتضمن نص السؤال موضوعاً واحداً،
- أن يحدّد بوضوح عضو الحكومة الموجّه إليه السؤال،
- أن يكون موضوع السؤال خالياً من الكلمات النابية،
- أن يكون السؤال مختصراً، ينصب على المسألة المطلوب الاستفسار عنها،
- أن يكون السؤال محرراً باللغة العربية،
- أن لا يتعلق السؤال بقضية مطروحة أمام الجهات القضائية.

يتم إيداع نص السؤال من قبل صاحبه لدى مكتب الغرفة الثانية عشرة أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض. بعد تأكد مجلس الأمة من توفر شروط اللازمة لقبول السؤال، يقوم رئيس مجلس الأمة بإرساله فوراً إلى رئيس الحكومة<sup>2</sup>، ليتولى بعد ذلك وزير العلاقات مع البرلمان مهمة تبليغ أعضاء الحكومة بالأسئلة الشفهية والكتابية الموجهة إليهم، وتبليغهم بجلسات الرد عليها<sup>3</sup>.

حرّرت المادة 2/134 من دستور 1996 السؤال الكتابي من قيد البرمجة لأنّه لا يتطلب انعقاد جلسة الإجابة عليه. يودع عضو الحكومة المعني بالسؤال الكتابي الجواب كتابة لدى مكتب الغرفة الثانية، ليتولى بدوره تبليغه إلى صاحبه، على أن يتمّ الجواب في ظرف ثلاثين يوماً الموالية لتبليغ السؤال الكتابي لعضو الحكومة<sup>4</sup>. غير أنّ الواقع يؤكّد عدم احترام والتزام

<sup>1</sup> - يتم عادة تنظيم الشروط اللازم توافرها لقبول السؤال في شكل تعليمات يصدرها مكتب كل غرفة. تضمنت المواد 01 إلى 08 من التعليمات رقم 08-2000 المؤرخة في 12 جويلية 2000، الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني الشروط المتعلقة بالأسئلة. أما مجلس الأمة فاكتفى بالشروط المذكورة في الدستور والقانون العضوي رقم 99-02 وفي نظامه الداخلي.

<sup>2</sup> - المادة 69 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>3</sup> - المادة 5/4 من المرسوم التنفيذي رقم 98-04 مؤرخ في 17 جانفي 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر عدد 4 المؤرخة في 28 جانفي 1998.

<sup>4</sup> - المادة 73 من القانون العضوي رقم 99-02.

أعضاء الحكومة بأجل الرد على الأسئلة، والجدول أدناه<sup>1</sup> يبين المدة بين تاريخ تبليغ السؤال الكتابي وتاريخ الإجابة عليه.

تخصّص كل خمسة عشر يوماً خلال الدورات العادية جلسة للأسئلة الشفوية، وذلك لا يف بالإجابة على كل الأسئلة المطروحة<sup>2</sup>، مما يؤدي إلى تأجيل الإجابة على الأسئلة من دورة إلى أخرى. يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة وضبط عددها بالتشاور بين مكنتي غرقتي البرلمان بالاتفاق مع الحكومة<sup>3</sup>. يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله في حدود مدة يقرّها رئيس الجلسة، بعد رد الحكومة يجوز لصاحب السؤال تناول الكلمة من جديد في حدود خمسة دقائق للتعقيب، ويمكن لممثل الحكومة الرد في حدود إحدى عشر دقيقة. وإذا تبين أنّ جواب عضو الحكومة يبرر إجراء مناقشة، تفتح هذه المناقشة بطلب يقدمه ثلاثون عضواً، يودع لدى مكتب مجلس الأمة<sup>4</sup>.

يدخل تحديد مدة التدخل لطرح السؤال الشفوي في إطار ضبط الأشغال وعدم إهدار الوقت. إلا أنّ ذلك يعتبر عائقاً لنقل انشغالات المنتخبين والوفاء بكل التزامات ومتطلبات العهدة البرلمانية، التي تقضي بأن يعبر أعضاء البرلمان باسم ولحساب الإرادة العامة عن كل تطلعاتها بكل سيادة وحرية، وأن يقوم بذلك بكل أمانة وإخلاص وتقان.

<sup>1</sup> - جدول يبين تاريخ تبليغ السؤال الكتابي وتاريخ الرد عليه:

| صاحب السؤال الكتابي | تاريخ تبليغ السؤال | تاريخ الإجابة عليه |
|---------------------|--------------------|--------------------|
| نبيل هوامل          | 13 أبريل 2000      | 31 ماي 2000        |
| صلاح الدين قنيقي    | 28 جوان 2000       | 16 أكتوبر 2000     |
| مقران أيت العربي    | 29 نوفمبر 2000     | 22 جانفي 2001      |
| محمد بوديار         | 12 جوان 2001       | 8 نوفمبر 2001      |
| محمد بوشعير         | 11 مارس 2003       | 15 نوفمبر 2003     |
| بوجمعة صويلح        | 4 مارس 2007        | 29 أبريل 2007      |
| مسعود بدوخان        | 2 جويلية 2007      | 08 أوت 2007        |

راجع: حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007). مرجع سابق.

التقرير العام للعهد التشريعية الرابعة (1997-2002). مرجع سابق.

<sup>2</sup> - خصصت المادة 84 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 جلسة كل أسبوع للإجابة على الأسئلة المطروحة.

<sup>3</sup> - المادة 70 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>4</sup> - المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

### ثانياً: انعدام الأثر القانوني المباشر للسؤال بنوعيه.

"استعمال آلية السؤال من شأنه أن يعطي أعمال المؤسسات الدستورية للبلاد المصادقية، لأنه يوفر لها الشفافية التي يطالب بها المواطن والمسؤول"<sup>1</sup>. بهذه العبارات وصف رئيس مجلس الأمة آلية السؤال، باعتبارها توفر المصادقية والشفافية. غير أنّ النصوص القانونية والممارسة العملية لم تبرهن فعالية السؤال الذي يبقى مجرد وسيلة استعلامية<sup>2</sup> وأداة للفت النظر، لا تصل إلى درجة التأثير في توجهات الحكومة، وتسليط عليها رقابة برلمانية جدية، وبالتالي ضمان المصادقية والشفافية. لم تبرهن الممارسة العملية على فعالية السؤال، فهو مجرد وسيلة استعلامية لا يمارس على الحكومة رقابة جدية.

أدى عدم دقة النصوص القانونية المتعلقة بالسؤال إلى تهرب الحكومة في العديد من المرات عن الإجابة عن الأسئلة الموجهة إليها. فقد ساهم عدم ضبط المدة الفاصلة بين تاريخ إيداع السؤال الشفوي لدى مكتب مجلس الأمة، وتاريخ الإجابة عليه في التقليل من قيمة تأثير السؤال. فقد يصل الفارق في بعض الأحيان إلى سنة كاملة<sup>3</sup>، وذلك من شأنه التأثير سلباً على السؤال ويبدد أهميته خاصة عندما يتعلق السؤال بمسائل ظرفية وأنية.

تتميز الجلسات المخصصة للإجابة عن الأسئلة الشفوية بغياب الوزراء المعنيين بالرد، والاكتفاء بتوكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان بذلك، والذي غالباً ما يقدم إجابات عامة لا تحمل التفاصيل اللازمة والدقيقة<sup>4</sup>. يؤثر هذا الأمر على مستوى الأسئلة، ويخلق الامتعاض والاستياء لدى أعضاء البرلمان.

خوّلت الفقرة الرابعة من المادة 134 من دستور 1996 إمكانية فتح مناقشة حول الأسئلة المطروحة في جلسات البرلمان. يتمّ ذلك عندما ترى إحدى الغرفتين أنّ جواب عضو الحكومة

<sup>1</sup> - مقتطف من مجلة مجلس الأمة. نشرية لمجلس الأمة. العدد 07. الجزائر. 2003. ص 07.

<sup>2</sup> - "d'une manière générale, les questions contribuent davantage à l'information du public qu'au contrôle de l'action gouvernementale".

- DOSIERE René. Le contrôle ordinaire. In Pouvoirs. Op.cit. P 41.

<sup>3</sup> - عبر عن ذلك النائب "حسن مرزوق"، في إحدى جلسات المجلس الشعبي الوطني بقوله: "هناك أسئلة طرحت منذ ما يزيد عن أربعة أشهر ولم تلقى الرد، وأخص بالذكر السؤال الخاص بقضية جثمان الشهيد "عميروش" و "سي الحواس". - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 107، مؤرخة في 12 ديسمبر 1998، ص 34.

<sup>4</sup> - شوقي. م. وزراء يغيبون عن جلسة الأسئلة الشفوية. جريدة الشروق اليومي. 19 ديسمبر 2002. ص 03.

غير مقنع. تصطدم هذه الإمكانية بنصاب ثلاثين عضواً اللازم توافره لتقديم طلب فتح مناقشة<sup>1</sup>، وهو نصاب يصعب تحقيقه خاصة عقب انتشار ظاهرة حكومات الائتلاف، التي تضم أكبر عدد من التشكيلات السياسية تكون من خلالها قاعدة تأييد لسياساتها<sup>2</sup>.

تقتصر المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة، فلا يمكن للمناقشة أن تمتد إلى مواضيع أخرى مما يعني أنّ الجزائر لا تأخذ بالرقابة عن طريق طرح موضوع عام للمناقشة<sup>3</sup>. لا يترتب على فتح مناقشة حول السؤال عقب رد الحكومة أي أثر قانوني فعال وحاسم. وهو ما عبّر عنه النواب في تدخلاتهم بمناسبة مناقشة القانون العضوي رقم 99-02، عندما تساءلوا عن الأثر المترتب عن المناقشة، مؤكّدين أنّ التجربة أفادت أنّه تمّ فتح مناقشة حول الوضع الأمني، دون التوصل إلى توصيات ولا قرارات تجعل المناقشة مفيدة<sup>4</sup>.

أمّا على مستوى مجلس الأمة فالحال أكثر تعقيداً. فبمناسبة تعديل نظامها الداخلي 1999 أدرجت المادة 104 التي تقضي بإمكانية انتهاء المناقشة بالصادقة على لائحة<sup>5</sup>. لكن تدخل المجلس الدستوري بموجب الرأي 09/ر ن د/ م د/ 99، وأكّد أنّ المؤسّس الجزائري حدّد بموجب المادة 4/80 الحالة الوحيدة التي يمكن فيها لمجلس الأمة إصدار لائحة، وهي حالة إصدار لائحة عقب عرض مخطط عمل الوزير الأوّل أمامه. وبذلك رسم المجلس الدستوري حدوداً ضيقة جداً لمجال ممارسة مجلس الأمة لرقابة الحكومة، ونزع عن آلية السؤال كل أثر يمكن أن يترتب عنها، حتّى ولو كان مجرد لائحة للفت الانتباه.

<sup>1</sup> - المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>2</sup> - خرياشي عقيلة. مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. مرجع سابق. ص 331.

<sup>3</sup> - الطماوي سليمان محمد. السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي ( دراسة مقارنة). مرجع سابق. ص 550 وما بعدها.

<sup>4</sup> - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 108، مؤرخة في 14 ديسمبر 1998، ص ص 08 - 09.

<sup>5</sup> - تنص المادة 104 من اقتراح تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة عما يلي: "يمكن أن تنتهي المناقشة بالصادقة على لائحة حسب الشروط المذكورة في المادة 95".

- المادة مأخوذة من الرأي رقم 09/ر ن د/ م د/ 99، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل والمتمم، للدستور، مؤرخ في 22 نوفمبر 1999، ج ر عدد 84 مؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

## الفرع الثاني

### الاستجواب ولجنة التحقيق: بين الحدود التنظيمية وانعدام الإرادة البرلمانية.

خول دستور 1996 لأعضاء الغرفة الثانية، بالإضافة إلى آلية السؤال، آليتي الاستجواب والتحقيق البرلماني. إلا أن ممارسة الآليتين يقع بين مطرقة الشروط والإجراءات القانونية المفروضة عليها، وسندان انعدام الإرادة البرلمانية. يشهد الواقع العملي عزوف أعضاء الغرفة الثانية عن استخدام الاستجواب (أولاً)، واستغنائهم عن تكوين لجان التحقيق (ثانياً).

### أولاً: عزوف أعضاء مجلس الأمة عن استجواب الحكومة.

أقرّ دستور 1996 لأعضاء مجلس الأمة الحق في استجواب<sup>1</sup> الحكومة دون ضوابط أو شروط محددة. ليثقل أعضاء البرلمان أنفسهم ممارسة الاستجواب بمجموعة من الشروط، تضمنها القانون العضوي 99-02. على الرغم من كونه عديم الفعالية ولا يهدد الحكومة.

### 1 - تقييد ممارسة الاستجواب بضوابط وإجراءات قانونية.

لم تقيّد المادة 1/133 من دستور 1996 أعضاء البرلمان بأي قيد أو شرط لممارسة الاستجواب، ليتقنن نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة بتقييد أنفسهم بشروط وإجراءات لا بد من احترامها. اشترط القانون العضوي 99-02 لممارسة الاستجواب توقيعه من ثلاثين عضواً في مجلس الأمة أو ثلاثين نائباً في المجلس الشعبي الوطني. بينما لم يشترط الدستور حداً معيناً للمبادرة بالاستجواب. اشترط الحد الأدنى المقدّر بثلاثين عضواً يضعف حق كل غرفة في رقابة عمل الحكومة<sup>2</sup>. فهو شرط مبالغ فيه بالنظر إلى أن الحد الأدنى للمبادرة

<sup>1</sup> - قدمت للاستجواب العديد من التعاريف نذكر منها:

" الاستجواب هو محاسبة الوزراء أو أحد الوزراء على تصرف في شأن من الشؤون العامة ".

- عثمان خليل عثمان. النظام الدستوري المصري. المرجع سابق. ص 239.

" الاستجواب هو محاسبة الحكومة على تصرفاتها، وإجبار الوزير على توضيح سياساته بصدد مسألة معينة وقد تفضي في نهاية المطاف إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد أعضائها ".

- جابر جاد نصار. الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعضاء لحكومة في مصر والكويت. دار النهضة العربية. الطبعة الأولى. مصر. 1999. ص 06.

<sup>2</sup> - كان الحد الأدنى لممارسة الاستجواب في دستور 1989 هو خمسة نواب، واعتبر هذا النصاب كبحاً لحرية نواب المجلس الشعبي الوطني في تحريك آلية الاستجواب. - شريط أمين. خصائص التطور الدستوري في الجزائر. رسالة دكتوراه دولة. جامعة قسنطينة. 1991. ص ص 502-503.

بالقوانين، وإصدار لائحة، وإنشاء لجنة تحقيق - كما سنرى أدناه - لا يتعدى عشرين عضواً. يبدو من غير المعقول أن يتساوى النصاب المطلوب للاستجواب في الغرفة الأولى مع النصاب المطلوب في الغرفة الثانية، بسبب الاختلاف في التركيبة العددية<sup>1</sup>. كان من الأولى أن يؤخذ الفارق بين الغرفتين بعين الاعتبار<sup>2</sup>، ويُخفّض النصاب اللازم للاستجواب في الغرفة الثانية.

يتم إيداع نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة، ويوزّع على الأعضاء<sup>3</sup>. يلتزم رئيس المجلس بتبليغ نص الاستجواب إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لإيداعه<sup>4</sup>. يحدّد مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب، على أن يكون خلال الخمسة عشر يوماً الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب على الأكثر<sup>5</sup>.

يقدم مندوب أصحاب الاستجواب خلال الجلسة عرضاً يبيّن فيه وقائع موضوع الاستجواب، وكذا الاتهامات والانتقادات الموجهة للحكومة. تلتزم الحكومة بالإجابة على الاستجواب الموجه لها<sup>6</sup>. نظراً لخصوصية الاستجواب كونه قد يتضمن اتهامات، فالأولى أن يتم الرد عليه من طرف الوزير الأول، وبصعب القول بجواز رد عضو آخر من الحكومة مكانه. غير أنّ النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لعمل البرلمان أجمعت أنّ الحكومة هي المكلفة بالرد على الاستجواب، ولا توجد نصوص قانونية تلزم الوزير الأول بالحضور في جلسة الاستجواب للإجابة بنفسه.

رغم كلّ هذه الشروط والإجراءات التي وضعها أعضاء البرلمان لتقييد أنفسهم، من خلال القانون العضوي 99-02 والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، لا يترتب على آلية الاستجواب الأثر القانوني الذي يؤدي إلى تقرير المسؤولية السياسية للحكومة.

## 2- انعدام الأثر الملزم للاستجواب.

<sup>1</sup> - تنص المادة 101 فقرة 04 من دستور 1996 "عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

<sup>2</sup> - أيت العربي مقران. النظرة الإنتقادية لأهداف مجلس الأمة. مجلس الأمة. العدد 04. الجزائر. 2000. ص 12.

<sup>3</sup> - المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>4</sup> - المادة 65/2 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>5</sup> - المادة 66 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>6</sup> - المادة 67/2 من القانون العضوي رقم 99-02.

لم تسفر النصوص القانونية المنظمة للاستجواب سواء الواردة في الدستور أو في القانون العضوي رقم 99-02 أو حتى في النظام الداخلي لمجلس الأمة<sup>1</sup> على أي أثر قانوني يمكن أن يترتب على الاستجواب خاصة في حالة تقديم الحكومة إجابة غير مقنعة. ممّا يعني أنّ دور الحكومة يقتصر مجرد الرد. وردت في المادة 66 من القانون العضوي رقم 99-02 عبارة "الجلسة التي يجب أن يدرس الاستجواب فيها"، ممّا يعني مبدئياً أنّ جلسة الإجابة تخصص لدراسة الاستجواب، والدراسة تتضمن ضمناً مناقشة.

يصعب التأكّد من أحقية مجلس الأمة في إجراء مناقشة، بسبب عزوف أعضائه على استخدام آلية الاستجواب. تكشف التجربة في المجلس الشعبي الوطني، أنّ جلسة الإجابة على الاستجواب لم تجر فيها مناقشة بعد العرض ورد ممثل الحكومة. اكتفى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 بالنص على إمكانية تكوين لجنة تحقيق في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة<sup>2</sup>. إلّا أنّه سرعان ما تمّ التراجع عن هذا الأثر في تعديل النظام الداخلي سنة 1998. كما تضمّن كذلك أول نظام داخلي لمجلس الأمة على إمكانية إجراء مناقشة تقضي إلى تكوين لجنة تحقيق<sup>3</sup>، ليتم التراجع عن ذلك في النظام الداخلي لسنة 1999. حتّى وإن تمّ الإبقاء عليها يظلّ أثرها معلقاً على نتيجة عمل لجنة التحقيق.

يواجه الاستجواب كذلك عائقاً آخرًا يتعلق بإمكانية إرجائه ممّا يؤدي إلى تأخير الاستجواب وحتى التنازل عنه ليأس أصحابه، خاصّة وأنّ المسألة لم يتمّ تنظيمها، وتشكو من فراغ قانوني تستغله الحكومة لإفراغ الاستجواب من محتواه. باعتبارها شريكاً أساسياً لا غنى عنه في ضبط الجلسات التي يتم فيها الاستجواب، فإذا ما حلّ ميعاد النظر فيه تكون الأحداث والظروف تغيّرت، لتجد الحكومة مسلكاً آمناً للإفلات من الانتقادات والالتهامات الموجهة لها.

<sup>1</sup> - لا يتضمن النظام الداخلي لمجلس الأمة إلا مادة واحدة تتعلق بالاستجواب، والمتمثلة في المادة 73.

<sup>2</sup> - تنص المادة 2/125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997: "يمكن أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة بتكوين لجنة التحقيق".

<sup>3</sup> - تنص المادة 3/79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998: "في حالة موافقة المجلس على الطلب، تجري المناقشة، وقد تفضي إلى تكوين لجنة تحقيق حسب الإجراءات المحددة في النظام الداخلي".

نضيف إلى كل هذه النقائص انعدام إرادة أعضاء مجلس الأمة في ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة من خلال آلية الاستجواب<sup>1</sup>. "انقطاع الكهرباء والماء، وندرة الدواء وارتفاع الأسعار. وقبلها فضائح الفساد في سوناطراك والطريق السيار، شكلت قضايا الساعة بقي البرلمان أمامها جامدا. فهل يعرف أعضاؤه أن هناك قانونا يحدد لهم مهام ويمنحهم صلاحيات؟"<sup>2</sup>. عزف مجلس الأمة منذ نشأته لغاية اليوم عن اللجوء إلى استجواب الحكومة<sup>3</sup>. يكشف ذلك عن صعوبة إخضاع أعضاء الغرفة الثانية الحكومة للرقابة، وعدم قدرتها على تشكيل دعامة للغرفة الأولى. ويؤكد ذلك استغناء أعضاء مجلس الأمة عن تكوين لجان التحقيق ليظهر أن إنشاء مجلس الأمة لم يكن لتدعيم البرلمان في مواجهة الحكومة.

### ثانيا: تفادي أعضاء مجلس الأمة تكوين لجان التحقيق.

يحقّ لمجلس الأمة إجراء تحقيق برلماني<sup>4</sup> قصد الوصول إلى الحقيقة وتبوير الرأي العام، بتشكيل لجان خاصة لذلك. فرّض دستور 1996 على أعضاء مجلس الأمة شرطا وحيدا مفاده أن تتعلق لجنة التحقيق بقضايا ذات مصلحة عامة إلا أن القانون العضوي رقم 99-02 قلّص من ممارسة هذا الحق بفرض شروط صارمة.

يجب لإنشاء لجنة تحقيق التصويت على لائحة موقّعة من عشرين عضوا تودع لدى مكتب الغرفة الثانية<sup>5</sup>. يهدف هذا الشرط مثلما أشار إليه نواب المجلس الشعبي الوطني إلى منع

<sup>1</sup> - "Ce qui manque le plus à l'assemblée nationale, ce ne sont pas des pouvoirs nouveaux ce sont des députés". - DOSIERE René. Le contrôle ordinaire. In Pouvoirs. Op.cit. P 46

<sup>2</sup> - يس حميد. البرلماني يقابل الحوافز والامتيازات بالتخلي عن مشاكل المواطن. الخبر الأسبوعي. 01 سبتمبر 2012. ص 05.

<sup>3</sup> - خلال الفترة التشريعية الممتدة من 2002 إلى 2007 قدم المجلس الشعبي الوطني 9 استجابات منها اثنان كانا مؤجلان من الفترة التشريعية السابقة، وهو رقم ضعيف يبرز إهمال المجلس الشعبي الوطني عن استجواب الحكومة. - حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007). مرجع السابق. ص 34.

<sup>4</sup> - قدمت للتحقيق البرلماني العديد من التعاريف نذكر منها: " التحقيق البرلماني هو عملية تقصي الحقائق عن وضع معين من أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية، بوضع اقتراحات معينة كتحرير المسؤولية السياسية أو إصلاح ضرر معين، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير".

- إيهاب زكي سلام. الرقابة السياسية على أحكام السلطة التنفيذية في النظام البرلماني. مرجع سابق. ص 120.

<sup>5</sup> - المادة 2/77 من القانون العضوي رقم 99-02.

المعارضة من ممارسة وظيفتها وحققها في الرقابة<sup>1</sup>، لأنه لا يمكن تصوّر نواب الأغلبية يتّخذون مبادرة لإنشاء لجنة تحقيق<sup>2</sup>، إلّا إذا كان التحقيق في خدمة الحكومة.

لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع التي أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية، إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف<sup>3</sup>. فحق مجلس الأمة في إنشاء لجنة تحقيق مقيّد بعدم فتح تحقيق قضائي، ويُعتبر ذلك مساساً بسلطات البرلمان على خلاف ما هو معمول به في فرنسا<sup>4</sup>. تضيف المادة 81 من القانون العضوي رقم 99-02 شرطاً آخر مفاده أنّ أعضاء مجلس الأمة الذين وقّعوا على لائحة إنشاء لجنة التحقيق ليس لهم الحق في أن يكونوا ضمن أعضائها. كما يلتزم مجلس الأمة بمراعاة الشروط المتعلقة بتوزيع المقاعد على اللجان الدائمة أثناء تشكيل لجان التحقيق.

يمكن للجنة التحقيق أن تستمع إلى أيّ شخص وأن تعين أيّ مكان وتطلع على أيّة معلومة أو وثيقة ترى أنّ لها علاقة بالموضوع<sup>5</sup>. باستثناء تلك التي تكتسي طابعاً سرياً وإستراتيجياً يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، مع التزام الجهات المعنية بتقديم المبررات اللازمة<sup>6</sup>. إلّا أنه لم يتم تحديد الجهة التي تنتظر في صحة هذه المبررات ممّا يوقع لجان التحقيق تحت رحمة القرارات الصادرة عن الجهات المعنية.

<sup>1</sup> - "رفع عدد المبادرين باللائحة إلى 20 نائب الغرض منه تكميم الأقواء، ومنع المعارضة من ممارسة حقها في الرقابة... لذا يجب أن نعطي كل مجموعة برلمانية الحق في إنشاء لجنة تحقيق".

- تدخل النائب على راشدي أثناء مناقشة القانون العضوي رقم 99-02، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني. رقم 107. مرجع سابق. ص 107.

<sup>2</sup> - "Contrôler un tel gouvernement serait contrôler une partie de soi-même, dans ces conditions le « contrôle » est transformé en une fonction de légitimation d'un sens nouveau : Soutenir l'action de ceux que l'on a portés au pouvoir".

- LE DEVELLEC Armel. Des effets de contrôle parlementaire. In Pouvoirs. Op.cit. P 12.

<sup>3</sup> - المادة 79 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>4</sup> - "L'assemblée nationale a maintenu les travaux des commissions d'enquêtes alors même que des poursuites judiciaires, étaient en cours. Mais en prenant la précaution de ne pas avoir exactement le même champs d'intervention".

- LAVROFF Dimitri George. Le droit constitutionnel de la 5<sup>ème</sup> république. DALLOZ. Paris. 1995. PP 480-486.

<sup>5</sup> - المادة 1/83 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>6</sup> - المادة 84 من القانون العضوي رقم 99-02.

يحقّ كذلك للجان التحقيق أن تستمع إلى أعضاء الحكومة وإطارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها قصد المعاينة الميدانية. يُعدّ عدم الامتثال للجان التحقيق تقصيرا جسيما تتحمل السلطة السلمية كامل مسؤولياتها<sup>1</sup>.

تلتزم لجنة التحقيق بإعداد تقرير يُسلّم إلى رئيس مجلس الأمة. ويبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول ويوزع على أعضاء المجلس. يمكن لمجلس الأمة نشر التقرير كليا أو جزئيا بناء على اقتراح مكتب مجلس الأمة ورؤساء المجموعات البرلمانية، بعد أخذ رأي الحكومة<sup>2</sup>. يُشكّل رأي الحكومة سندا يمكن أن تعتمد عليه الغرفة الثانية للبت في مسألة نشر التقرير، باعتبارها تتمتع بمساندة الأغلبية البرلمانية، وهو ما يجعل نشر التقرير خاضعا لوصاية الحكومة<sup>3</sup>. يُعدّ نشر تقرير لجنة التحقيق كليا أو جزئيا مسألة صعبة إن لم نقل مستحيلة، خاصة عندما يكون ضد الحكومة، وذلك يظهر واضحا من خلال استقراء تجربة الغرفة الأولى في ذلك<sup>4</sup>.

تؤكد هذه الحقائق حساسية الحكومة للرقابة والمتابعة الميدانية لأعمالها، ونفورها من تدخل البرلمان في عملها. لتستعمل في كل مرة فكرة المصلحة العليا للدولة للتهرب من نشر تقارير لجان التحقيق، ممّا ينقص من استقلالية البرلمان<sup>5</sup>، ويُدعم سيطرة الحكومة عليه.

تظهر الممارسة أنّ مجلس الأمة لم يستعمل ولو مرة واحدة آلية التحقيق البرلماني، التي تُمكنه من معرفة حقيقة نشاط الحكومة. فحتّى وإن كانت الرقابة البرلمانية بواسطة لجان

<sup>1</sup> - المادة 4/83 و 5 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>2</sup> - المادة 1/86 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>3</sup> - يعبر عن ذلك النائب جلول جودي " أين هي مصداقية المجلس أو مصداقية الشعب، إذا كنا تحت وصاية الحكومة، بحيث يفرض علينا انتظار الإشارة منها لتتحرك ". - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 107، مؤرخة في 12 ديسمبر 1998، ص 17.

<sup>4</sup> - في العديد من المرات أنشأ المجلس الشعبي الوطني لجان التحقيق، إلا أنه لم يتم نشر تقاريرها بسبب معارضة الحكومة. نذكر منها لجنة التحقيق حول الاعتداء على النواب والمساس بالحصانة البرلمانية، لجنة التحقيق في الأحداث التي عرفتها منطقة القبائل.

<sup>5</sup> - " J'étais partisan d'une publication du rapport établi par la commission d'enquête ... l'étouffement de cette affaire ne contribue guère à la crédibilité des institutions". Entretien avec le président du sénat BOUMAAZA Bachir. In Le Quotidien d'Oran, 27 janvier 2001. P 07.

التحقيق تُقيدها العديد من العراقيل تحدّ من فعاليتها، إلّا أنّه لا يحق للغرفة الثانية التخلي عن حق دستوري، باعتبارها مؤسسة دستورية تهدف إلى مراقبة أعمال الحكومة.

لا يستخدم مجلس الأمة الآليات الرقابية المخوّلة له، لأسباب غالبا ما تتبع من إرادته. في مقابل ذلك نجده غير قادر على ممارسة دوره الرقابي على قانون المالية ليس لعدم اكتراثه بالأمر بل بسبب استبعاده من ذلك.

## المطلب الثاني

### تغيب مجلس الأمة كليا في الرقابة المالية.

يحتاج مخطط عمل الحكومة المصادق عليه من طرف غرفتي البرلمان، وفقا للأشكال المحددة قانونا إلى قانون المالية. يأخذ بهذا الوصف الأداة الرئيسية لتجسيد البرنامج على أرض الواقع. إذا كانت الدساتير القديمة قد منحت الاختصاص المالي للبرلمان، من خلال تخويله صلاحية التشريع في المجال المالي، إلّا أنّ الثابت حاليا هو أنّ الحكومة هي صاحبة الاختصاص الحقيقي، على أساس أنّ البرلمان لا يملك أجهزة قادرة على إدارة هذا المجال الهام في الدولة.

لم يشذ الوضع في الجزائر عن هذه القاعدة، إذ تقبض الحكومة بيدها على المجال المالي، باعتبارها المسيّرة للجهاز الإداري. يظهر ذلك من خلال تحكّم الحكومة في إعداد قانون المالية، ومحدودية مناقشة أعضاء البرلمان له (الفرع الأول)، واستبعاد البرلمان كليا من الرقابة اللاحقة المتعلقة بكيفية تنفيذ قانون المالية (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### سيطرة الحكومة على الجانب المالي.

يُعتبر إعداد قانون المالية أهم عمل دوري سنوي في الدولة. بحكم أنّه المحرك الرئيسي لتنفيذ البرنامج الحكومي الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني. وكّلت الأنظمة الديمقراطية إعداد هذا القانون للحكومة، باعتبارها الأكثر قدرة على توقّع إيرادات الدولة ونفقاتها لفترة مقبلة وباعتبارها المنفّذ للبرنامج الحكومي (أولا)، ليمنح البرلمان فقط حق مناقشته قبل المصادقة عليه (ثانيا).

### أولاً: تفوق الحكومة في إعداد قانون المالية.

رغم قدم الوظيفة المالية للبرلمان، حيث كانت السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي<sup>1</sup>، إلا أنّ السلطة التنفيذية استعادت اختصاص التشريع في المجال المالي. منح المؤسس الجزائري البرلمان سلطة التشريع في المجال المالي طبقاً للمادة 6/123 من الدستور<sup>2</sup>. إلا أنّ التعمق في النصوص القانونية التي تنظم وظيفة البرلمان يبيّن أنّ الحكومة هي التي تلعب الدور الحاسم في هذا المجال.

تفيد القراءة الظاهرية لنص المادة 121 من دستور 1996، أنّها تسمح للنواب باقتراح قوانين تتعلق بالجانب المالي، من خلال استعمال المؤسس لمصطلح "اقتراح قانون". إلا أنّه في الحقيقة اقتراح القوانين في الميدان المالي مقترن بشرط إلزام النواب البحث عن تدابير ترفع مداخيل الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها<sup>3</sup>. وبالتالي يبقى إعداد مشروع قانون المالية حكراً على الحكومة، لأنّها لها إمكانية تحقيق الشرط السابق المتمثل في التوازن بين الإيرادات والنفقات. لكن نواب المجلس الشعبي الوطني يصعب عليهم تحقيق هذا الشرط بسبب نقص الإمكانيات لديهم وانعدام التخصص لدى البعض الآخر، إلا أنّه ليس مستحيلاً القيام بذلك.

تنص المادة 1/44 من القانون العضوي رقم 99-02: "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية...". يتضح من هذه الفقرة أنّ المبادرة في مجال قانون المالية يقتصر على الحكومة دون نواب المجلس الشعبي الوطني، لأنّ الفقرة السابقة نصت على مشروع قانون المالية دون ذكر اقتراح قانون المالية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - CHANTEBOUT Bernard. Droit constitutionnel et sciences politiques. 14<sup>ème</sup> éd. Armand Colin. Paris. 1997. p 262.

<sup>2</sup> - تنص المادة 6/123 من الدستور: "...يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- القانون المتعلق بقوانين المالية..."

<sup>3</sup> - تنص المادة 121 من دستور 1996: "لا يُقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

<sup>4</sup> - خلوفي خدوجة. الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع القانون الدستوري. كلية الحقوق بن عكنون. جامعة الجزائر. 2002. ص 32.

تظهر سيطرة الحكومة في إعداد قانون المالية السنوي خاصة في المراحل الأولى لإعداده، وذلك على مدى تسعة أشهر تقريبا. يبدأ تحضير قانون المالية بوضع الخطوط العريضة على مستوى وزارة المالية بمساعدة مكتب الوزير ومديرية التقديرات. يتم إعداد المشروع بالنظر للمبالغ التي رُصدت للسنة المالية السابقة، إلى جانب تطور الاقتصاد على المدى القصير والمتوسط، والظروف السياسية التي نُفذت فيها الميزانية<sup>1</sup>.

يُرسَل المشروع إلى وزير المالية قصد تحديد التوجيهات العامة للسياسة، ثم ترسل وزارة المالية رسائل (*lettre de cadrage*) إلى كل الدوائر قصد إعداد مشروع ميزانية وزاراتها. تعقد اجتماعات على مستوى وزارة المالية بحضور مختلف الدوائر الوزارية ومديرية التشريع الجبائي، وبعدها يخطر مجلس الدولة لإبداء رأيه<sup>2</sup>. يُهيمن على تحضير مشروع قانون المالية وزير المالية، الذي يخضع لسلطة الوزير الأول. كما لرئيس الجمهورية دورا مهماً لأنه يرأس مجلس الوزراء أين تتم المداولة على النص والمصادقة عليه. وبعدها يودع المشروع لدى مكتب الغرفة الأولى.

### ثانياً: محدودية سلطة مجلس الأمة في التصويت على مشروع قانون المالية.

يكتسي قانون المالية أهمية بالغة في نشاط الدولة، باعتباره الأداة الرئيسية التي تُمكن الدولة من التدخل في الحياة العامة. إلا أن دور البرلمان في مناقشة القانون يبقى ضعيفا ومحدودا، بسبب تواجد الحكومة في جميع الإجراءات المتخذة في غرفتي البرلمان.

عقب انتهاء الحكومة من إعداد مشروع قانون المالية، وحيازته على موافقة مجلس الوزراء<sup>3</sup>. يتم إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ أقصاه ثلاثون سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - زيوش رحمة. الميزانية العامة للدولة في الجزائر. رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم - التخصص: القانون. كلية الحقوق جامعة مولود معمري. تيزي وزو. 2011. ص 102.

<sup>2</sup> - زيوش رحمة. المرجع نفسه. ص 109.

<sup>3</sup> - رداة نور الدين. التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام. كلية الحقوق. جامعة الإخوة منتوري. قسنطينة. 2006. ص 92.

<sup>4</sup> - المادة 67 من القانون رقم 89-24 مؤرخ في 31 ديسمبر 1989، المتعلق بقوانين المالية، ج ر رقم 1، المؤرخة في 03 جانفي 1990، المعدل والمتمم للقانون 84-17.

يحيل مكتب المجلس الشعبي الوطني المشروع على لجنة المالية والميزانية، التي تحدد في أول اجتماع لها جدول أعمالها، وكذا منهجية الدراسة والاستماع في إطارها. تعقد لجنة المالية والميزانية لغرض دراسة مشروع قانون المالية عدّة جلسات بحضور وزير المالية ممثل الحكومة لعرض مشروع القانون. يمكن للجنة الاستماع لأيّ عضو في الحكومة، ويمكن الاستعانة بأشخاص مختصين وذوي خبرة في إطار ممارسة أشغالها<sup>1</sup>. تتوّج أعمال اللجنة بتقديم تقرير إلى المجلس الشعبي الوطني من طرف مقرر اللجنة أو من ينوبه، لتبدأ بعدها جلسات المجلس الشعبي الوطني بعرض يقدمه وزير المالية حول المشروع. بعد تتدخل لجنة المالية والميزانية لتقديم تقريرها، يتدخل النواب بشأن مشروع القانون حول التعديلات المقترحة عليه إن وجدت، وبعدها يأتي ردّ ممثل الحكومة.

قَيّد كلٌّ من المؤسّس والمشرّع البرلمان بأجل زمني محدد للمصادقة على مشروع قانون المالية، وهو خمسة وسبعون يوما<sup>2</sup> موزعة بين الغرفتين، تحسب من تاريخ إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني. تصوّت الغرفة الأولى على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعين يوما ابتداء من تاريخ إيداعه لدى مكتب المجلس، ثمّ يصادق مجلس الأمة على النّص المصوّت عليه خلال أجل عشرين يوما<sup>3</sup>. حاول المجلس الدستوري تفسير توزيع الآجال بهذه الطريقة بكون الغرفة الأولى تتمتع حق التعديل والثانية محرومة من ذلك<sup>4</sup>.

لكن التساؤل الذي يثور في هذا الآجال، خاصّة الممنوح لمجلس الأمة (20 يوما)، هو كيف يمكن للبرلمان أن يناقش بصورة جدية مشروع قانون يحتوي 250 مادة، مثل ما هو الأمر بالنسبة لقانون المالية لسنة 2002، في ظرف عشرين (20) يوما؟<sup>5</sup>. يرى البعض أنّ هذا القيد يعكس رغبة المؤسّس الإسراع في وضع قانون المالية، إلّا أنّ هذا ينعكس سلبا على رقابة البرلمان للتوقعات والتقديرات المالية للحكومة.

<sup>1</sup> - BENABBOU-KIRANE Fatih. Droit parlementaire algérien. Tome 2. Op. cit. p 113.

<sup>2</sup> - المادة 120 / 6 من الدستور.

<sup>3</sup> - المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>4</sup> - رأي رقم 04 / ر.ن.د. / 98. مرجع سابق.

<sup>5</sup> - رداة نور الدين. التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية. 1996. مرجع سابق. ص 97.

يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية، في حالة عدم مصادقة غرفتي البرلمان على مشروع قانون المالية في الأجل المحدود المنصوص عليه في المادة 8/120 من الدستور<sup>1</sup>. لم يحدّد المشرّع الجزائري في المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 حالات معيّنة يصدر فيها رئيس الجمهورية قانون المالية. وإنّما بمجرد انقضاء أجل خمسة وسبعين يوما، يصدره في شكل أمر<sup>2</sup>. لا يدخل الأمر المتّخذ في هذا المجال ضمن أحكام المادة 124 من الدستور التي تسمح لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

يتمتّع مجلس الأمة بحق الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني<sup>3</sup>. ينطبق هذا المبدأ كذلك على نص مشروع قانون المالية، وهذا ما نصت عليه المادة 4/44 من القانون العضوي رقم 99-02. ليحال النص على اللّجنة المتساوية الأعضاء للبتّ في الأحكام محل الخلاف في أجل ثمانية أيام. إلّا أنّه في رأينا أجل ثمانية أيام غير كاف لقيام اللّجنة بعملها، كما أنّ تحريكها يخضع للسلطة التقديرية للوزير الأوّل. ويصدره رئيس الجمهورية بعد خمسة وسبعين يوما، ولو لم تنتهى اللّجنة أشغالها.

منح المؤسّس للبرلمان حق مناقشة مشروع قانون المالية، إلّا أنّ عامل الأغلبية البرلمانية يُعتبر حاجزا يمنع مناقشة المشروع بجدية. إذ يخضع النواب لتوجّهات حزبهم وتوجيهاته، وبذلك تصبح حرية النواب مقيدة فيما يبدونه من آراء وملاحظات<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - تنص المادة 5/120 من الدستور: " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة".

<sup>2</sup> - لزهارى بوزيد. الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور. مرجع سابق. ص 68.

<sup>3</sup> - المادة 4/120 من دستور 1996: "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من الوزير الأوّل لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف".

<sup>4</sup> - صرح أحد أعضاء المجلس الشعبي الوطني في مداخلة له بما يلي: "وأخر فصل نعيشه من هذه العملية وبدأت أصداؤه تبلغ مسامعا مؤخرا، وهو يهدف إلى حرمان النواب من حقهم في المشاركة في النقاش ومراقبة الجهاز التنفيذي لسبب واحد فقط، ولجريمة واحدة ارتكبوها هي أنهم يمثلون الأغلبية في هذا المجلس ومجلس الأمة. وأي منطق هذا الذي يجعلنا نطلب من النواب الذين يمثلون إرادة أغلبية المواطنين عدم مناقشة قانون المالية، ثم عدم تنبيه الوزراء إلى النقائص الموجودة في الميدان، ولست أدري ما إذا كانت هذه هي الديمقراطية". الجريدة الرسمية لمدادلات المجلس الشعبي الوطني. العدد 107. 12 ديسمبر 1998. ص 27.

يتضح ممّا سبق أنّ الحكومة تستحوذ على جميع إجراءات تحضير مشروع قانون المالية. ليشارك البرلمان بغرفتيه في المرحلة التالية للتحضير عن طريق مناقشة المشروع والمصادقة عليه. إلّا أنّ البرلمان مقيد في المرحلة الأخيرة بمجموعة من الإجراءات تجعل من هذه المشاركة شكلية فقط.

## الفرع الثاني

### محدودية رقابة مجلس الأمة لتنفيذ قانون المالية.

تتمثل الغاية من الرقابة على تنفيذ قانون المالية بصفة عامة، في التأكد من مدى احترام الحكومة للإجازة التي منحها لها ممثلي الشعب لجباية الإيرادات وصرف النفقات، خاصة وأنّ الجزء الأكبر من إيرادات الدولة يدفعها الشعب من مداخله. غير أنّ واقع الأمر يشهد بعجز البرلمان الجزائري بما فيه مجلس الأمة، عن رقابة تنفيذ قانون المالية بسبب تملّص الحكومة من تنفيذه بالصيغة النهائية التي ارتضاها البرلمان (أولاً)، وغياب الرقابة البرلمانية اللاحقة على كيفية تنفيذ قانون المالية (ثانياً).

### أولاً: تملّص الحكومة من تنفيذ قانون المالية.

يُشكّل اعتماد قانون المالية من طرف البرلمان قيدا على الحكومة، فلا تستطيع هذه الأخيرة إجراء أيّ تعديل عليه. إلّا أنّ المشرع الجزائري منح للحكومة سلطة إحداث تعديلات على قانون المالية بواسطة العديد من التقنيات، أهمّها قانون المالية التكميلي وتحويل الإعتمادات.

#### 1- قانون المالية التكميلي.

تلجأ الحكومة إلى هذه التقنية لتغيير الإعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية الأساسي، بهدف الاستجابة للتحوّلات التي تواجهها في الميدان، والتي عادة لا يتعرّض لها قانون المالية.

يتّبع في مناقشة قانون المالية التكميلي نفس الإجراءات المتّبعة في مناقشة قانون المالية السنوي. يمكن ذلك أعضاء البرلمان من خلال جلسات المناقشة طلب توضيحات حول الأسباب التي دفعت الحكومة إلى اللجوء إلى هذا الإجراء. إلّا أنّ المبررات التي تُقدّمها

الحكومة تتسم غالبا بالعمومية<sup>1</sup>، يقابلها موافقة للأغلبية المؤيدة وتتنيد للمعارضة بالسياسة المالية والاقتصادية المنتهجة، والتشكيك في صحة الأرقام المقدّمة من الحكومة.

لم يقتصر الأمر في السنوات الأخيرة على عمومية المبررات، بل امتدّ إلى إصدار قانون المالية التكميلي بأمر. يجعل هذا الوضع البرلمان في موقف لا يسمح له بالمناقشة بل عليه المصادقة أو عدم المصادقة فقط.

يُشكّل قانون المالية التكميلي أحد الحلول لتلبية المتطلبات التي تفرزها التحولات الاقتصادية والاجتماعية. كما يُعدّ دليلا على قصر نظر الحكومة وسوء التخطيط والتسيير، الذي ينجم عنه إهدار الأموال العمومية. وقد أثبتت التجربة في الجزائر أنّ اللجوء إلى هذه التقنية يكاد يصبح تقليدا في كل سنة مالية<sup>2</sup>.

## 2- تمويل الإحتياجات.

يجب كقاعدة عامة موافقة البرلمان على نقل أيّ مبلغ من موضع لآخر. إلّا أنّ المتفحص للجرائد الرسمية الجزائرية يدرك العدد المتزايد لتحويل الاعتمادات التي تخصّ بها الجرائد الرسمية الجزائرية. يدل ذلك على أنّ الحكومة تتصرف في قانون المالية كما تشاء، وقضت على حق البرلمان بغرفتيه في الإشراف على تنفيذ الميزانية ومراقبتها<sup>3</sup>. سمح القانون

<sup>1</sup> - صرح السيد محمد بلقاسم بن دقموس عضو في مجلس الأمة عن عمومية المبررات التي تقدمها الحكومة عند عرض قانون المالية في مداخلة له كما يلي: "إنّ مشروع قانون المالية لسنة 2003، الذي نحن عاكفون على التفصيل في مختلف محاوره، تميزت دراسته بعجالة لأسباب لا ندركها. ربّما لها علاقة بما تضمنه من عموميات، وأفكار تعكس خصوصيات الواقع المعاش". - الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة. العدد 4. المؤرخة في 10 ديسمبر 2002. ص 56.

<sup>2</sup> - قوانين المالية الصادرة في الفترة الممتدة من سنة 2007 إلى 2008:  
- قانون رقم 06-13 مؤرخ في 14 نوفمبر 2006، يتضمن الموافقة على الأمر 06-04 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2006، ج ر رقم 07، مؤرخة في 15 نوفمبر 2006.  
- قانون رقم 07-09 مؤرخ في 19 سبتمبر 2007، يتضمن الموافقة على الأمر 07-03 المؤرخ في 14 جويلية 2007، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2007، ج ر رقم 59، مؤرخة في 23 نوفمبر 2007.  
- قانون رقم 08-17 مؤرخ في 05 أكتوبر 2008، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 08-02 المؤرخ في 24 جويلية 2008، ج ر رقم 59، مؤرخة في 08 أكتوبر 2008.

<sup>3</sup> - خرياشي عقيلة. مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. مرجع سابق. ص 371.

84-17<sup>1</sup> للسلطة التنفيذية بتحويل الإعتمادات أو نقلها. إلا أن كثرتها يدل على فشل قانون المالية الرئيسي في إحداث التوازنات الأساسية بين الاحتياجات والإيرادات الخاصة ببعض القطاعات، ويشير إلى ضعف بيانات الميزانية التي أعدتها الحكومة.

ظهر بداية من سنة 1999، بالإضافة إلى التقنيات السابقة، شكل آخر لإنفاق الأموال العمومية خارج حدود قانون المالية، وبعيدا عن رقابة البرلمان. تتمثل هذه التقنية في تخصيص رئيس الجمهورية لأغلفة مالية إضافية إثر زيارته الميدانية للولايات.

### ثانيا: غياب الرقابة البرلمانية اللاحقة على قوانين المالية.

تهدف رقابة البرلمان لتنفيذ الحكومة للميزانية إلى احترام الرخصة الممنوحة للحكومة من طرف البرلمان في جباية الإيرادات وصرف النفقات. تقتضي هذه الرخصة أن تُقدم الحكومة للبرلمان عقب كل إقفال للسنة المالية حسابا ختاميا، تبيّن فيه ما تمّ تحصيله فعلا من إيرادات، وما تمّ صرفه من نفقات، ومقارنته مع ما ورد في الميزانية العامة التي تمّ عرضها سابقا على ممثلي الشعب<sup>2</sup>.

ألزم المؤسس الجزائري الحكومة تقديم عرضا لغرفتي البرلمان تبيّن فيه استعمال الإعتمادات المالية التي سبق وأن تمّ الترخيص لها. يفهم ذلك من كلمة "تقدم"<sup>3</sup> الواردة في نص الفقرة الأولى من المادة 160، التي تفيد الوجوب لا الاختيار. إلا أن الواقع يكشف أن الحكومة لا تلتزم بهذا الواجب الدستوري. يرجع ذلك لعدم وجود جزاء في حالة تخلف الحكومة عن هذا الالتزام، وعدم وجود أغلبية معارضة تطالب الحكومة القيام بالعرض.

تنص المادة 160 في فقرتها الثانية: "تُختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان". يفهم من هذه الفقرة أن المؤسس ضرب موعدا دوريا يقوم فيه البرلمان بتقييم عمل الحكومة للسنة المنصرمة، مقارنة بالتقديرات المرخص بها في قانون المالية.

<sup>1</sup> - القانون 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 28، المؤرخة في 10 جويلية 1984.

<sup>2</sup> - BENABBOU-KIRANE Fatiha. Droit parlementaire algérien. Tome 2. Op. cit. p 108.

<sup>3</sup> - تنص المادة 2/160 من دستور 1996: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية".

يُعتبر قانون ضبط الميزانية من مرفقات قانون المالية السنوي طبقاً للمادة 68 من قانون 17-84، وبالتالي وقت تقديمه هو نفس وقت تقديم مشروع قانون المالية للسنة<sup>1</sup>، ولا يمكن الفصل بين قانون المالية وقانون ضبط الميزانية. يُعدّ قانون ضبط الميزانية الأساس الذي يستند عليه عضو البرلمان للتصويت على رفع نفقة أو تخفيض إيراد. يُعبّر على ذلك أحد نواب المجلس الشعبي الوطني بقوله: "إنّ وثيقة ضبط الميزانية تُعدّ بمثابة تقييم لنتائج الميزانية السابقة، وإرساء قواعد لمعرفة كيفية تسيير الأموال العمومية، وكيفية تنفيذ الميزانية فعلاً"<sup>2</sup>. أثبت الواقع<sup>3</sup> أنّ كل الحكومات المتعاقبة منذ سنة 1978 لم تقدّم إلاّ خمسة قوانين ضبط الميزانية<sup>4</sup>. رغم تصريحات الحكومة المتكررة من سنة لأخرى القيام بذلك، ليقدم لأول مرة في ظلّ الثنائية البرلمانية سنة 2008.

تُعدّ الرقابة البرلمانية على تنفيذ قوانين المالية منعدمة، لذلك يجب على أعضاء البرلمان الإلحاح بشكل دائم، لإجبار الحكومة على الوفاء بالتزاماتها الدستورية. لن يتحقق ذلك إلاّ كما عبّر الأمين العام للاتحاد الدولي للبرلمانات السيّد أندري جونسون: "الفهم السليم من طرف أعضاء البرلمان لدورهم كواضعي قوانين، ومشرفين على عمل الحكومات هو السبيل لإعطاء البرلمان أكبر قوة وتماسكاً، وإبعاده عن الدور الهامشي الذي يوجد فيه"<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - تنص المادة 68 من قانون 17-84: "يرفق قانون المالية بما يلي: تقرير تفسيري للتوازن الاقتصادي والمالي والنتائج المحصل عليها وآفاق المستقبل...".

<sup>2</sup> - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، عدد 162، مؤرخة في 14 أكتوبر 1999.  
<sup>3</sup> - "L'Exécutif continue de fuir la question en se contentant de solliciter l'adoption d'un nouveau budget, sans détailler les dépenses de celui de l'exercice précédent".  
- MAKEDHI Madjid. Le budget de l'Etat échappe au contrôle des députés. In El Watan. 08 novembre 2009. p 3.

<sup>4</sup> - صرح محمد كنائي رئيس اللجنة المالية والميزانية بالغرفة الأولى للقناة الإذاعية الأولى أنّه منذ طرح قانون ضبط الميزانية أعوام 1978، 1979، 1980، 1981. فهذه الأربع سنوات كلها مشمولة بآلية الضبط، ولكن بعد 1981 لم يطرح

قانون تسوية الميزانية على البرلمان. <http://www.radioalgerie.dz/ar/2010-04-27-->

<sup>5</sup> - FREDERICK. C. et RICARDO. B. Des parlements plus impliqués. In Revue finances et développement. Volume 39. N 04. 2002.

## خاتمة

يُعدّ البرلمان في النظام السياسي الجزائري من أضعف المؤسسات الدستورية، وداخل هذا البرلمان يتمتع مجلس الأمة بدور أكثر ضعفا وتقييدا. فمأسسة مجلس الأمة الغرفة الثانية في البرلمان لم يكن هدفه الأساسي ترقية الأداء البرلماني وتوسيع مجال التمثيل، بل كان كرد فعل لتخوف السلطة من نتائج التصويت الشعبي الذي أفرزته مرحلة بداية التعددية. وبالتالي إيجاد صيغة دستورية جديدة لأجل الاحتفاظ بعملية وضع القوانين، والتحكّم في جميع مصادر الخطر الذي قد يأتي من البنى السياسية التمثيلية المتمثلة في كلّ من رئيس الجمهورية ونواب المجلس الشعبي الوطني. لذلك تمّ تقييد دور مجلس الأمة في عملية سن القوانين والتشريعات، واستبعاده كلياً من مراقبة الحكومة ومحاسبتها على أعمالها وتعهداتها.

يلعب مجلس الأمة دوراً هامشياً وثانوياً في إعداد النصوص القانونية بسبب حرمان أعضائه من حق صياغة اقتراحات قوانين، وهو ما يعدّ شلاًّ لإحدى وظائف المجلس، ولمبرر من مبررات وجوده. كما لا تتمتع كذلك الغرفة الثانية بسلطة تعديل النصوص التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني، فهي مجرد غرفة قبول أو رفض، وبالتالي ممارسة دور تشريعي بالمفهوم السلبي لا الإثرائى والايجابى. ليتحول بذلك مجلس الأمة إلى حلقة جديدة ومرحلة إضافية لا فائدة منها في العمل التشريعي.

يتمتع مجلس الأمة بالدور الحاسم في عملية إقرار القوانين، بسبب نظام التصويت الغريب والمجحف الذي يتطلب أغلبية ثلاثة أرباع أعضاء الغرفة الثانية للمصادقة على القوانين. لتتحول وظيفة مجلس الأمة من وظيفة إنتاج النصوص القانونية إلى وظيفة منع إنتاج النصوص القانونية (la fonction d'empêcher)، ويكون ذلك برفض أو امتناع أو عدم حضور نسبة قليلة من أعضاء المجلس لا تتجاوز ربع الأعضاء زائد عضو واحد. فاعتماد هذا النصاب يخرج مهمّة مجلس الأمة من وضع القوانين ويحولها إلى مهمة مراقبة

ملاءمة ما يصدر من الحكومة والمجلس الشعبي الوطني من تشريعات. يؤدي رفض سبعة وثلاثون عضوا من أعضاء مجلس الأمة للنّص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني إلى إنشاء غرفة ثالثة والعودة إلى نظام الغرفة الواحدة، في محاولة غير مؤكدة النتائج لحل الاختلاف بين الغرفتين. وذلك بسبب سيطرة الحكومة على أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء، واحتفاظ المؤسس الجزائري بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة للمصادقة على نص الصلح.

يُعدّ وقوف الحكومة أمام مجلس الأمة بمناسبة تقديم الوزير الأوّل عرضا حول مخطط عمل حكومته إجراء وديا وشكليا، لا يتبعه أيّ أثر قانوني يمكن أن يطرح المسؤولية السياسية للحكومة، أو يعرض مجلس الأمة للحل. فلا يترتب عليه إلّا إمكانية إصدار لائحة عديمة الفعالية ليس لها أيّ أثر قانوني. كما استبعد كذلك مجلس الأمة من متابعة وتقييم العمل الحكومي، بمنح السلطة التقديرية للحكومة في إشراك مجلس الأمة من عدمه بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي. وحتى وإن قرّرت الحكومة منح الغرفة الثانية فرصة للتدخل في رقابة بيان السياسة العامة، إلّا أنّ تدخلها يبقى مجردا من إمكانية اتخاذ موقفا فعالا تجاه عدم تنفيذ الحكومة لتعهداتها. بسبب حرمان مجلس الأمة من آليتي التصويت بالثقة وملتمس الرقابة، التي يمكن أن تؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة.

تتحصّر رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة على بعض الآليات الرقابية المتمثلة في السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني، لكن انعدام الأثر الملزم المترتب عليها جعلها مجرد وسائل لجمع المعلومات والحقائق على نشاط الحكومة. كما أنّ التجربة القصيرة التي أفرزتها الممارسة البرلمانية من طرف مجلس الأمة بيّنت عزوف أعضائه عن استخدام وسائل الرقابة المتاحة لهم. إذ لم نسجل أيّة مبادرة باستجواب الحكومة، أو أيّة محاولة لتشكيل لجنة برلمانية للتحقيق، بل وحتى الأسئلة البرلمانية كان عددها ضئيلا. ليظهر أنّ المشكل لا

يتعلّق فقط بالعراقيل والضوابط القانونية المتعدّدة التي يتستّر وراءها أعضاء مجلس الأمة، وإنّما كذلك بانعدام الإرادة البرلمانية. يضاف إلى كل ذلك تحكّم الحكومة في إعداد قانون المالية وتنفيذه، واستبعاد مجلس الأمة والبرلمان عموما من أيّة رقابة لاحقة.

يُعدّ وجود غرفة ثانية في هرم النظام الدستوري الجزائري، وداخل المؤسسة التشريعية غير مجدٍ، فهي أشبه بالزائدة الدودية في الجهاز التشريعي للدولة، وعاملا من عوامل تعقيد العمل التشريعي. بل قد يُشكّل عائقا إضافيا أمام تطبيق الإرادة العامة، وخطرا مباشرا يهدد مؤسسات الدولة ويزعزع استقرارها. فمجلس الأمة مجرد درع واقٍ للسلطة الحاكمة لضرب كل قوى ديمقراطية تصل إلى الحكم عبر صناديق الاقتراع. لذلك لابد من حله في أقرب الآجال، والعودة إلى نظام الغرفة الواحدة، تفاديا لحدوث أزمة سياسية قد تعصف بالبلاد، وتؤدي به إلى الانزلاق في الفوضى وعدم الاستقرار.

### قائمة المراجع.

#### أ- المراجع باللغة العربية.

##### أولاً: الكتب.

1. آلان تورين. ما هي الديمقراطية؟ حكم الأكثرية أو ضمانات الأقلية. ترجمة حسن قبيسي. الطبعة الأولى. دار الساقي. بيروت. 2001.
2. ايهاب زكي سلام. الرقابة السياسية على أحكام السلطة التنفيذية في النظام البرلماني. عالم الكتب. مصر. 1983.
3. بقالم مراد. نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته. دراسة مقارنة. الطبعة الأولى. مكتبة الوفاء القانونية. الإسكندرية. 2009.
4. بلحاج صالح. المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر. 2010.
5. بن سريّة سعاد. مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008. دار بلقيس. الجزائر. 2010.
6. بوالشعير سعيد. النظام السياسي الجزائري. دار الهدى للطباعة والنشر. الجزائر. 1990.
7. بوضياف عمار. المدخل للعلوم القانونية. دار ريحانة. الطبعة الثالثة. الجزائر. 2000.
8. بوقفة عبد الله. آليات تنظيم السلطة في النظام الدستوري الجزائري. دار هومة. الجزائر. 2002.
9. بوقفة عبد الله. أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري. دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع. الجزائر. 2005.

10. بوكرا إدريس. تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال النصوص والوثائق الرسمية. الجزء الأول. الطبعة الثالثة. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر. 2009.
11. جابر جاد نصار. الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعضاء الحكومة في مصر والكويت. دار النهضة العربية. الطبعة الأولى. 1999.
12. خرباشي عقيلة. العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان. دار الخلدونية. الجزائر. 2007.
13. الطماوي سليمان محمد. السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة). دار الفكر العربي. القاهرة. 1966.
14. الطماوي سليمان محمد. السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة). طبعة 05. دار الفكر العربي. القاهرة. 1989.
15. عباس عمار. الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري. دار الخلدونية. الجزائر. 2006.
16. عبد الغني بسيوني عبد الله. سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني. المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع. بيروت. 1995.
17. عثمان خليل عثمان. النظام الدستوري المصري. دار الفكر العربي. القاهرة. 1956.
18. عمير سعاد. الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري. دار الهدى. الجزائر. 2009.
19. فهمي عمر. الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني. دراسة مقارنة. الطبعة الأولى. دار الفكر العربي. القاهرة. 1980.

### ثانيا: الرسائل والمذكرات الجامعية.

#### أ- رسائل الدكتوراه.

1. خرباشي عقيلة. مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة باتنة. 2009-2010.
2. زيوش رحمة. الميزانية العامة للدولة في الجزائر. رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم - التخصص: القانون. كلية الحقوق جامعة مولود معمري. تيزي وزو. 2011.
3. شريط أمين. خصائص التطور الدستوري في الجزائر. رسالة دكتوراه دولة. جامعة قسنطينة. 1991.
4. لوناسي ججيفة. السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996. أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون. كلية الحقوق. جامعة مولود معمري. تيزي وزو. 2007.

#### ب: مذكرات الماجستير.

1. بلعيد رابح. تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة الحاج لخضر باتنة. 2007-2008.
2. بن بغيلة ليلي. آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة الحاج لخضر. باتنة. 2004.
3. جفال نور الدين. النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري. رسالة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق. كلية الحقوق. جامعة الجزائر. 2001.

4. خلوفي خدوجة. الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون. كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر. 2002.
5. رداة نور الدين. التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام. فرع المؤسسات السياسية والإدارية. كلية الحقوق. جامعة الإخوة منتوري. قسنطينة. 2006.
6. شباح فاتح. تصنيف الأنظمة الليبرالية على أساس الفصل بين السلطات. رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون. كلية الحقوق. قسم العلوم السياسية. جامعة الحاج لخضر. باتنة. 2007 2008.
7. شفار علي. نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي. بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير. كلية الحقوق جامعة الجزائر. 2004.
8. شنوفي فاتح. مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون. جامعة الجزائر. 2000.
9. طارق عاشور. تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية. تخصص التنظيمات السياسية والإدارية. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة باتنة. 2008-2009.
10. فقير محمد. علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير فرع القانون العام تخصص إدارة ومالية. كلية الحقوق. جامعة أحمد بوقرة. بومرداس. بدون سنة المناقشة.

### ثالثا : المقالات.

1. أيت العربي مقران. النظرة الإنتقادية لأهداف مجلس الأمة. مجلة الأمة. العدد 04. الجزائر. 2000.

2. العبد عاشوري. المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال. النائب. العدد الأول. 2003. ص ص 12-16.
3. بوكرا إدريس. مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري. إدارة. العدد 01. 2000.
4. زوينة عبد الرزاق. الرأي الاستشاري لمجلس الدولة. ولادة كاملة ومهمة مبتورة. مجلس الدولة. العدد 1. 2002.
5. شريط أمين. حق التعديل في النظام الجزائري. الفكر البرلماني. العدد 10. 2005. ص ص 60-85.
6. شريط أمين. عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم. الفكر البرلماني. العدد 03. الجزائر. 2003. ص ص 69-77.
7. عاشور نصر الدين وفيصل نسيغة. علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996. مجلة الاجتهاد القضائي. العدد 4. ص ص 307-324.
8. لزهارى بوزيد. الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور. الفكر البرلماني. عدد 07. 2004. ص ص 44-77.
9. عزاوي عبد الرحمان. تعليق على المادة 120 من الدستور. ملتقى المؤسسات. آراء ودراسات حول المادة 120 من الدستور. العدد الأول. ص ص 09-35.
10. لزهارى بوزيد. الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور. ملتقى المؤسسات. آراء ودراسات حول المادة 120 من الدستور. العدد الأول. 2006. ص ص 41-70.
11. معمرى نصر الدين. التشريع عن طريق المبادرة. النائب. العدد 04. 2004. ص ص 22-38.

12. مقدم سعيد. قراءة في صلاحيات مجلس الأمة. النائب. العدد 01. 2003. ص ص 39-44.

### رابعاً: الملتقيات الوطنية والأيام الدراسية والندوات الوطنية.

#### أ- الملتقيات الوطنية.

- الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة. يومي 29 و 30 أكتوبر 2002. فندق الأوراسي. الجزء الأول. نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان. دار هومة للطباعة والنشر. الجزائر. 2002.

1. شريط أمين. واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيه. ص ص 22-36.

2. شيهوب مسعود. نظام الغرفتين النشأة والتطور. ص ص 38-49.

3. مقدم سعيد. التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار إتحاد المغرب العربي (دراسة مقارنة بالاستثناس بالتجربة الفرنسية). ص ص 82 - 104.

4. كايس شريف. دور اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيّتين. ص ص 63-69.

5. بوسلطان محمد. نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة. ص ص 73-78.

6. بن مالك بشير. علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي. ص ص 108-118.

7. لزهارى بوزيد. اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري. ص ص 120 - 128.

8. بوجمعة صويلح. مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار. ص ص 130 - 136.

- ملتقى وطني حول: إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر. الضرورات والآليات. كلية

الحقوق والعلوم السياسية. جامعة جيجل. 08-09 ديسمبر 2010.

1. بوليفة محمد عمران. التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية

والضرورات السياسية. ص ص 10-20.

ب- الندوات الوطنية.

- الندوة الوطنية حول المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة. مجلس الأمة.

المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار. الجزائر. نوفمبر 1998.

1. صويلح بوجمعة. المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة. ص ص 45-52.

2. تدخل مكتوب للسيد مقرر أيت العربي في مناقشات الندوة. ص ص 67-70.

3. كشود محمد. تدخل مكتوب في مناقشات الندوة. ص 56.

ج- الأيام الدراسية.

- اليوم الدراسي حول " قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور". يوم 24 نوفمبر 2000.

نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان. فندق الأوراسي. دار هومة للطباعة

والنشر. الجزائر. 2000.

1. مقدم سعيد. قراءة في المادة "98" من الدستور. ص ص 15-26.

2. عمر صدوق. تساوي وتمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية حسب

الأحكام الدستورية. ص ص 27-36.

خامسا: وثائق ومنشورات مختلفة.

1. التقرير العام للعهدة التشريعية الرابعة (1997-2002). نشرية صادرة عن الوزارة

المكلفة بالعلاقات مع البرلمان. الجزائر. أبريل 2002.

2. حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007). نشرية صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان. الجزائر. أفريل 2007.
  3. حصيلة المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الرابعة. الجزء الثاني. نشرية للمجلس الشعبي الوطني. الجزائر. 2002.
  4. حصيلة نشاطات مجلس الأمة (1998-2004). نشرية لمجلس الأمة. الجزائر. 2004.
  5. مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه. نشرية لمجلس الأمة. الجزائر. 2004.
  6. لائحة مجلس الأمة حول برنامج الحكومة. الفكر البرلماني. عدد 07. الجزائر 2004.
  7. يس حميد. البرلمان يقابل الحوافز والامتيازات بالتخلي عن مشاكل المواطن. الخبر اليومي. 01 سبتمبر 2012.
  8. م. شوقي. وزراء يغيبون عن جلسة الأسئلة الشفوية. الشروق اليومي. 19 ديسمبر. 2002.
  9. سليمان ح. الوزير الأول يعرض اليوم مخطط عمله أمام البرلمان. المعارضة لتسجيل نقاط، التحالف لغلق النقاش. الخبر اليومي. 04 ديسمبر 2008.
- سادسا: بعض الجرائد الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.
1. الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني. الفترة التشريعية الرابعة. العدد 107. 12 ديسمبر 1998.
  2. الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني. الفترة التشريعية الرابعة. العدد 108. مؤرخة في 14 ديسمبر 1998.
  3. الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة. الفترة التشريعية الرابعة. رقم 08. 1999.

4. الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة. الفترة التشريعية الخامسة. العدد 04. 10 ديسمبر 2002.

### سابعا: النصوص القانونية.

#### أ- الدساتير.

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الموافق عليه في استفتاء شعبي يوم 8 سبتمبر 1963، الصادر بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64، مؤرخة في 10 ديسمبر 1963.

2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1972، ج ر عدد 94 مؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، الصادر بموجب الأمر رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر عدد 9 مؤرخة في 01 مارس 1989.

4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76 مؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

#### ب- النصوص التشريعية.

1. القانون 84-17 مؤرخ في 7 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 28، المؤرخة في 10 جويلية 1984.

2. القانون رقم 89-24، مؤرخ في 31 ديسمبر 1989، المعدل والمتمم للقانون 84-17، ج ر رقم 1، المؤرخة في 3 جانفي 1990.

3. قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998. يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وسير عمله. ج ر عدد 37، مؤرخة في 01 جويلية 1998.
4. القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999. يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما. وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة. ج ر عدد 15 مؤرخة في 09 مارس 1999.

### ج- الأنظمة الداخلية.

1. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في ج ر عدد 53، المؤرخة في 13 أوت 1997. المعدل والمتمم بالنظام الداخلي المنشور في ج ر عدد 46، المؤرخة في 30 جويلية 2000.
2. النظام الداخلي لمجلس الأمة المنشور في ج ر عدد 08، المؤرخة في 18 فيفري 1998. المعدل والمتمم بالنظام الداخلي المنشور في ج ر عدد 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999. المعدل والمتمم بالنظام الداخلي الصادر في ج ر عدد 77، المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

### د- النصوص التنظيمية.

1. المرسوم التنفيذي رقم 98-261 مؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر عدد 64، مؤرخة في 30 أوت 1998.

### هـ- التعليمات.

1. التعليمات رقم 08-2000 المؤرخة في 12 جويلية 2000، الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني المتعلقة بشروط الأسئلة.

### ثامنا - بعض آراء المجلس الدستوري.

1. رأي رقم 04 / ر.ن.د. / م.د. / 98 المؤرخ في 10 فبراير 1998، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج ر العدد 8، المؤرخة في فيفري 18 1998، ص ص 22 - 24.
2. رأي رقم 08 / ر.ق.ع / م.د. / 99 مؤرخ في 21 فيفري 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج ر العدد 15، المؤرخة في 9 مارس 1999، ص من 4 إلى 11.
3. رأي رقم 09 / ر.ن.د. / م.د. / 99، مؤرخ في 22 نوفمبر 1999، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم، ج ر العدد 84، مؤرخة في 28 نوفمبر 1999، ص ص 3 - 7.

### II - المراجع باللغة الفرنسية.

#### A – Ouvrages.

1. **AVRIL Pierre et GICQUEL Jean.** Droit parlementaire. 4<sup>ème</sup> édition. Lextenso-éditions. Paris. 2010.
2. **BEGUENARD Jaque.** Le Senat. Collection que sais-je ? presse universitaire de France. Paris. 1990.
3. **BENABBOU-KIRAN Fatiha.** Droit parlementaire algérien. Tome 1. Office des publications universitaires. Algérie. 2009.
4. **DIMITRI George Lavroff.** Le droit constitution de la 5<sup>ème</sup> république. Paris. DALLOZ. 1995.

5. **CARL schmitt**. Théorie de la constitution. Ouvrage traduit de l'allemand par **LILYAN Deroche**. Presse universitaire de France. Paris. 1993.
6. **CHANTEBOUT Bernard**. Droit constitutionnel et sciences politiques. 14<sup>ème</sup> éd. Armand Colin. Paris. 1997.

### B- Thèse de Doctorat

1. **TALEB Tahar**. Le président de la république secrétaire général du FLN. Thèse de doctorat d'Etat. Université de Clermont 1. 1985.

### C – Articles.

1. **AVRIL Pierre**. La majorité parlementaire ? Qui gouverne la France ? In Pouvoirs. Revue trimestrielle publiée avec le concours du CNRS. N<sup>o</sup> 68. SEUIL. Paris. 1994. pp 46–53.
2. **DJEBBAR. A et YELLES. C. B**. Réflexions sur le contrôle législatif. In R.A.S.J.E.P. No 01. 1988. pp 129–160.
3. **DOSIERE René**. Le contrôle ordinaire. In Pouvoirs. Revue trimestrielle publiée avec le concours du CNRS. N<sup>o</sup> 68. SEUIL. Paris. 1994. p p 37–46.
4. **FREDERICK. C. et RICARDO. B**. Des parlements plus impliqués. In Revue finances et développement. Volume 39. N 04. 2002.
5. **LE DEVELLEC Armel**. Des effets de contrôle parlementaire. In Pouvoirs. Revue trimestrielle publiée avec le concours du CNRS. N<sup>o</sup> 68. SEUIL. Paris. 1994. pp 123-139.
6. **MAHIOU Ahmed**. note sur la constitution Algérienne du 28 novembre 1996. In Annuaire de l'Afrique du Nord. Tome xxxv. CNRS. Edition. 1996. pp 479–499.

7. **TALEB Tahar**. Du monocéphalisme dans le régime politique Algérien. 2<sup>ème</sup> partie. In R.A.S.J.E.P. N<sup>O</sup> 05. 1990. p p 705–752.

#### D – Articles de presse.

1. **Ali YAHIA Abdenour**. La Priorité politique absolue est le boycott des élections législatives. In El watan. 6 mai 2012.
2. **BENACHENHOU Mourad**. Les bureaucrates contre l'Etat de droit. In le Quotidien d'Oran. 06 Juin 1999.
3. **BENGUERRAH Amar**. le conseil de la nation a-t-il encore sa raison d'être? In El Watan. 07 décembre 2009.
4. **DJEBBAR. A.** De l'opportunité d'un débat au conseil de la nation. In El Watan. 13 Avril 1998.
5. **MAKEDHI Madjid** Le budget de l'Etat échappe au contrôle des députés. In El Watan. 8 novembre 2009.
6. **ZENATI Djamel**. Elections législatives et dictature consultative. In El Watan. 03 avril 2012.
7. Entretien avec le président du sénat **BOUMAAZA Bachir**. In le Quotidien d'Oran. 27 janvier 2001.

#### E – Sites internet.

1. <http://www.yemen-nic.info/contents/> 17-06-2012/ 10 :25.
2. [www.senat.fr](http://www.senat.fr)
3. <http://www.startimes.com/f.aspx?t=21271124>, 14 Jun 2012 11:55:04.
4. <http://www.elkhabar.com/ar/politique/242706.html>
5. <http://www.radioalgerie.dz/ar/2010-04-27->

| الصفحة | الموضوع                                                                         |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 04     | مقدّمة.                                                                         |
| 08     | الفصل الأول: الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة: وظيفة سلبية.                        |
| 09     | المبحث الأول: دور مجلس الأمة في إعداد القانون: دور هامشي.                       |
| 09     | المطلب الأول: استبعاد مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين.                      |
| 10     | الفرع الأول: حصر المبادرة بالقوانين بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.          |
| 10     | أولاً: حرية الوزير الأول في المبادرة بالقوانين.                                 |
| 12     | ثانياً: حق النواب المشروط في المبادرة بالقوانين.                                |
| 13     | الفرع الثاني: إقصاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين.                        |
| 14     | أولاً: حرمان أعضاء مجلس الأمة من المبادرة بالقوانين: بين النص العام والاستثناء. |
| 15     | ثانياً: مبررات حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين: مبررات غير مقنعة.     |
| 16     | المطلب الثاني: محدودية سلطة مجلس الأمة في دراسة ومناقشة القانون.                |
| 17     | الفرع الأول: خضوع ضبط جدول أعمال مجلس الأمة لأولوية الحكومة.                    |
| 17     | أولاً: تفوق الحكومة في ضبط جدول أعمال مجلس الأمة.                               |
| 18     | ثانياً: إمكانية الحكومة تعديل جدول أعمال مجلس الأمة.                            |
| 20     | الفرع الثاني: تقييد مجلس الأمة في دراسة ومناقشة القانون.                        |
| 20     | أولاً: تبعية مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني في المادة التشريعية.               |
| 22     | ثانياً: حرمان مجلس الأمة من حق تعديل القوانين.                                  |
| 25     | المبحث الثاني: دور مجلس الأمة في إتمام القانون: دور حاسم.                       |
| 25     | المطلب الأول: عملية التصويت في مجلس الأمة.                                      |
| 26     | الفرع الأول: تقييد عملية التصويت.                                               |
| 26     | أولاً: طرق التصويت في مجلس الأمة.                                               |

|    |                                                                                     |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------|
| 27 | ثانيا: القيود الواردة على عملية التصويت.                                            |
| 31 | الفرع الثاني: نظام التصويت تهديد للإرادة الشعبية.                                   |
| 31 | أولا: اشتراط أغلبية ثلاثة أرباع تجسيد لسيطرة رئيس الجمهورية على البرلمان؟.          |
| 33 | ثانيا: نظام التصويت تهديد لسلطة رئيس الجمهورية.                                     |
| 35 | المطلب الثاني: تأسيس غرفة ثالثة لاستكمال مسار سنّ القانون.                          |
| 36 | الفرع الأول: اللجنة المتساوية الأعضاء.                                              |
| 36 | أولا: حق مجلس الأمة الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني.                               |
| 38 | ثانيا: سير عمل اللجنة المتساوية الأعضاء.                                            |
| 39 | الفرع الثاني: تدخل أطراف في اللجنة المتساوية الأعضاء بإمكانها إيقاف العمل التشريعي. |
| 39 | أولا: إمكانية إجهاض الحكومة عمل اللجنة المتساوية الأعضاء.                           |
| 41 | ثانيا: إمكانية مجلس الأمة إجهاض نص الصلح.                                           |
| 44 | <b>الفصل الثاني: الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة: وظيفة صورية.</b>                     |
| 45 | المبحث الأول: المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس الأمة: مسؤولية منعدمة.           |
| 45 | المطلب الأول: رمزية عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة.                           |
| 46 | الفرع الأول: العرض الإعلامي لمخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة.                      |
| 46 | أولا: تقديم مخطط عمل الحكومة للمجلس الشعبي الوطني.                                  |
| 48 | ثانيا: الاكتفاء بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة.                    |
| 50 | الفرع الثاني: صلاحية إصدار لائحة دون أثر قانوني.                                    |
| 50 | أولا: إمكانية إصدار لائحة.                                                          |
| 51 | ثانيا: غياب الأثر القانوني للائحة مجلس الأمة.                                       |
| 52 | المطلب الثاني: إبعاد مجلس الأمة عن تقييم العمل الحكومي بمناسبة بيان السياسة         |

|    |                                                                                                |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | العامة.                                                                                        |
| 53 | الفرع الأول: إمكانية تقديم بيان السياسة العامة السنوي أمام مجلس الأمة.                         |
| 53 | أولاً: تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة: سلطة تقديرية للحكومة.                        |
| 55 | ثانياً: عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة: انعدام للأثر السياسي.                         |
| 56 | الفرع الثاني: إقصاء مجلس الأمة من التصويت بالثقة وملتزم الرقابة.                               |
| 56 | أولاً: طلب التصويت بالثقة: تبسيط الإجراءات لصالح الحكومة.                                      |
| 59 | ثانياً: ملتزم الرقابة: شروط صعبة التحقيق.                                                      |
| 62 | المبحث الثاني: آليات رقابة مجلس الأمة لأعمال الحكومة: آليات عديمة الفعالية.                    |
| 62 | المطلب الأول: أدوات رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة: مجرد وسائل للاستعلام.                       |
| 63 | الفرع الأول: رقابة مجلس الأمة بآلية السؤال: بين عرقلة النصوص التنظيمية وانعدام الأثر القانوني. |
| 63 | أولاً: عرقلة السؤال بضوابط قانونية.                                                            |
| 66 | ثانياً: انعدام الأثر القانوني المباشر المترتب للسؤال بنوعيه.                                   |
| 68 | الفرع الثاني: الاستجواب ولجنة التحقيق: بين الحدود التنظيمية وانعدام الإرادة البرلمانية.        |
| 68 | أولاً: عزوف أعضاء مجلس الأمة عن استجواب الحكومة.                                               |
| 71 | ثانياً: تقادي أعضاء مجلس الأمة تكوين لجان التحقيق.                                             |
| 74 | المطلب الثاني: تغيب مجلس الأمة كلياً في الرقابة المالية.                                       |
| 74 | الفرع الأول: سيطرة الحكومة على الجانب المالي.                                                  |
| 75 | أولاً: تفوق الحكومة في إعداد قانون المالية.                                                    |
| 76 | ثانياً: محدودية سلطة مجلس الأمة في التصويت على مشروع قانون المالية.                            |
| 79 | الفرع الثاني: محدودية رقابة مجلس الأمة على تنفيذ قانون المالية.                                |
| 79 | أولاً: تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية.                                                    |

|    |                                                         |
|----|---------------------------------------------------------|
| 81 | ثانيا: غياب الرقابة البرلمانية اللاحقة لقوانين المالية. |
| 83 | خاتمة.                                                  |
| 86 | قائمة المراجع.                                          |
| 99 | فهرس المحتويات.                                         |

بَرر المؤسس إنشاء غرفة ثانية في النظام السياسي الجزائري بتحسين التمثيل وترقية العمل التشريعي. غير أن تفحص وظائف واختصاصات الغرفة الثانية يبين أن إنشاء هذه الغرفة كان لأسباب أخرى غير تلك المعلن عنها. وذلك بسبب سلبية تدخل مجلس الأمة في العمل التشريعي، واستبعاده الكلي من رقابة أعمال الحكومة.

لا يتمتع مجلس الأمة بحق اقتراح القوانين، ولا بحق تعديلها، ليكتفي بمهمة مناقشة النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وممارسة وظيفة الاعتراض على القوانين من خلال أقلية لا تتعدى 37 عضوا. تشكل هذه الأقلية تهديدا لإرادة الشعب، وتكرس سيطرة الأقلية على الأغلبية.

تعتبر رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة رقابة هادئة ومعطلة، بسبب انتفاء المسؤولية السياسية للحكومة أمامه، وانعدام الجزاء المترتب على بعض الآليات الرقابية، إلى جانب تجميد اختصاصاته في مجال الرقابة المالية.

لذلك وجود غرفة ثانية في النظام السياسي الجزائري، وداخل المؤسسة التشريعية غير مجد، فهي أشبه بالزائدة الدودية في الجهاز التشريعي للدولة.

*Le constituant justifie la naissance du bicaméralisme dans le système politique algérien par l'amélioration de la représentation et la rationalisation du travail législatif. Mais en raison de la passivité du rôle de conseil de la nation dans le travail législatif d'une part, et de son éviction totale du contrôle parlementaire d'autre part, il apparaît que l'institutionnalisation de cette deuxième chambre visait d'autres objectifs non avoués.*

*Le conseil de la nation n'a ni le droit d'initiative des lois ni le droit d'amendement, et son rôle se limite à la discussion et l'adoption des textes votés par l'assemblée populaire nationale. Le conseil de la nation qui ne dispose pas d'un pouvoir d'impulser, dispose toutefois d'une faculté d'empêcher et ce au moyen du quart bloquant prévu par la procédure d'adoption des lois. Cette minorité du quart des membres du conseil de la nation représente une menace contre la volonté de peuple et les principes démocratiques.*

*Le conseil de la nation exerce un contrôle formel sur l'activité du gouvernement. En effet, en raison de l'absence de la sanction pour certains mécanismes du contrôle, et en raison de l'ineffectivité du conseil de la nation en matière financière.*

*C'est pour cela que l'institutionnalisation d'une deuxième chambre dans le système politique algérien, ne nous paraît pas utile. La seconde chambre apparaît tel cet appendice inutile voire dangereux qui pourrait être la cause de crises politiques auxquelles la fragilité des équilibres institutionnels survivraient difficilement.*