

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد لـين دباغين، سطيف 2

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق

تخصص قانون عام

بعنوان:

معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل دستور 1996

إشراف الأستاذ:

أ.د قشي الخير

إعداد الطالب:

معمري نصر الدين

لجنة المناقشة:

الصفة	مؤسسة الانتساب	الرتبة	اسم ولقب الأستاذ
رئيساً	جامعة عنابة	أستاذ	أ.د لحرش عبد الرحمان
مشرفاً ومقرراً	جامعة سطيف 2	أستاذ	أ.د قشي الخير
عضواً ممتحناً	جامعة باتنة	أستاذ	أ.د عواشريعة رقية
عضواً ممتحناً	جامعة المسيلة	أستاذ	أ.د حاج عزام سليمان
عضواً ممتحناً	جامعة سطيف 2	أستاذ محاضر (أ)	د. بن اعراب محمد
عضواً ممتحناً	جامعة جيجل	أستاذ محاضر (أ)	د. خلاف فاتح

السنة الجامعية: 2018-2019م

إهداء

أهدي هذا العمل خالصاً لروح والدي العزيز
الغالي المجاهد

«المرحوم معمري العياشي»

طيب الله ثراه وجعله مع الصديقين والشهداء
وحسن أولئك رفيقا

إلى والدي الحبيبة، أُمي العالمة الغالية «زهرة»

إلى زوجتي «فريدة»، وأبنائي «ملاك، لؤي، وائل»

إلى كل أفراد عائلات «معمري، كريم، و بن معيزة»

إلى كل زملائي في الدراسة وأصدقائي في
«الداخل» و «الخارج»

إلى كل أحبائي «القريب» منهم و «البعيد»

لكم جميعا ثمرة هذا الجهد المتواضع.

معمري نصر الدين

شكر وتقدير

أتقدم بمناسبة مناقشة أطروحة الدكتوراه بجميل
التشكرات وأحلى «عبارات» العرفان والامتنان
للمشرف الأستاذ الدكتور

«قشي الخير»

الذي «وافق» و«رافق» و«دقق» و«حقق» في كل

مراحل إنجاز هذه الأطروحة

وكانت «لمسته» و«بصمته» في كل ثنايا هذا العمل
والشكر موصول لكل «أعضاء لجنة المناقشة»

الموقرين الذين كان لي شرف

«الاجتماع» معهم و«الاستماع» لهم و«الانتفاع» بهم

الدعاء قائم في حق من دعا لي بالنجاح والفلاح

والحمد لله رب العالمين أولاً وآخراً.

معمر بن نصر الدين

قائمة المختصرات:

أولاً: المختصرات باللغة العربية

- ج ر: الجريدة الرسمية.
- ص: الصفحة.
- ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.
- ف: فقرة.
- ج: جزء.
- ط: طبعة.
- د م ج: ديوان المطبوعات الجامعية.
- د ن: دون تاريخ النشر.
- د ت: دون ترقيم.

ثانياً: المختصرات باللغة الفرنسية

- **JORADP**: Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire.
- **L G D J**: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- **Op cit**: Référence précédemment citée.
- **A.N.N**: l'annuaire de l'Afrique du nord.
- **CNRC**: Centre national de la recherche scientifique.
- **O P U**: Office des Publications Universitaires.
- **P**: Page.
- **PP**: De la page à la page
- **RASJEP**: Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques.
- **RDP**: revue du droit public.
- **RDAF**: Revue de Droit Administratif Français.
- **RRJ**: Revue de la Recherche Juridique.
- **S**: Pages suivantes
- **Vol**: Volume.
- **éd**: édition.
- **SD**: sans date

مقدمة:

كشفت الدراسات المعاصرة المهتمة بنظم الحكم والسياسة المقارنة عن أهمية الجوانب المؤسسية -وتحديداً البرلمانات - في التحول الديمقراطي، حتى رأى البعض أنها أحد المحددات الرئيسية والفارقة بين نظام ديمقراطي وغيره، إلا أن الخلل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية -والذي يميل لصالح الأخيرة- يعتبر سمة بارزة في النظم السياسية العربية، ومُؤدى ذلك أن المبدأ المستقر في الفقه السياسي والدستوري والمعروف ب: «الفصل بين السلطات» لا نكاد نجد له وجوداً حقيقياً في الكثير من هذه الدول، ولا شك أن بعضاً من الأسباب التي تقف وراء هذه الهيمنة يعزى إلى السلطة التشريعية ذاتها إذ يعزف أعضاؤها أحيانا عن ممارسة الصلاحيات الدستورية المخولة لهم⁽¹⁾.

ويكفل الدستور عملية ضبط سلطات الدولة، ويحدد سلوكياتها وفقاً لما يتماشى ومبادئه، ولكن مع ذلك يمكن إحداث تعديلات -أو حتى تغييرات- تشملها لئواكب مختلف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعتبر بدورها مصدراً له، ناهيك عن أن الجمود المطلق للدساتير يتعارض مع فكرة السيادة التي يجب أن تكون ملكاً للشعب أو الأمة، وهو ما يستوجب ضرورة إحداث تعديلات دستورية في مراحل معينة تحددها متطلبات الواقع⁽²⁾.

ومن الطبيعي في ظل دولة المؤسسات أن يجد البرلمان مكانة له في الوثيقة الدستورية، باعتباره مؤسسة دستورية تمثيلية تتشكل بالإرادة الشعبية، وتهدف إلى تحقيق آمال الشعب وتطلعاته، فالبرلمان في الدولة الحديثة المعاصرة هو عصب الحياة فيها، والمترجم لطموحات الشعب والمجسد لها، وهو الذي يراقب أعمال السلطة التنفيذية في إطار الدستور تحقيقاً للمصلحة العامة⁽³⁾. وهو أيضاً المؤسسة الأكثر ارتباطاً بالجمهور وانفتاحاً عليه، حيث تدور المناقشات داخله، وتنوع في مناخ من العلنية والشفافية، على الأقل إذا ما قارناه بالسلطة التنفيذية، بل وكذلك السلطة القضائية التي تتخذ قراراتها وتُمارس مداولاتها سراً⁽⁴⁾.

والجزائر عرفت تعديلات دستورية عديدة غايتها تحسين الممارسة الديمقراطية ودعم الحقوق والحريات، وتحديد أدوار سلطاتها الثلاث بما يسمح بإقامة دولة الحق والقانون، لاسيما المؤسسة التشريعية

- (1) الرشيدى، أحمد وآخرون، المؤسسة التشريعية في العالم العربي، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة-مصر، 1997، ص 09.
- (2) بعد نضال طويل للشعوب والمفكرين وخاصة بعد الثورات الثلاثة الانجليزية والأمريكية والفرنسية وظهر إعلانات الحقوق والدساتير أصبحت السلطة مصدرها الشعب يارسها عن طريق ممثليه المنتخبين، بل لقد أصبحت السلطة في الدول الديمقراطية حالياً لا ترتبط بالفرد أو شخص الحكام بل أصبحت توصف بالسلطة المؤسسة. أنظر: بومدين محمد، مكانة البرلمان بين الفقه الدستوري والدساتير الجزائرية، مجلة الحقيقة، جامعة أدرار، العدد 23، ص ص 75-76.
- (3) أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2016، ص 02.
- (4) يحياوي حزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل درجة الماجستير تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2009-2010، ص 01.

التي يشكل تفعيل أدائها في الحياة السياسية أهم مطالب البيئة السياسية نظراً لكونها المؤسسة الوحيدة التي تملك السلطة لممارستها باسم الشعب.

ونجد بأن المؤسس الدستوري قد تبني اتجاهات متباينة ومتناقضة أحياناً بخصوص تصوّره لمكانة ودور البرلمان عبر مختلف مراحل التطور السياسي للدولة الحديثة، وذلك تبعاً لاختلاف طبيعة المنظومة السياسية والخلفيات الفكرية والإيديولوجية لكل مرحلة سياسية، لكن بوجه عام ومنذ تبني الدستور الجزائري للتعديدية السياسية، ازدادت أهمية البرلمان بوصفه فضاءً لتطوير التجربة الديمقراطية الناشئة⁽¹⁾، خاصة في ظل دستور 1996⁽²⁾ الذي جاء لتمتين التوازن المؤسسي في إطار إعادة تأسيس سلطات الدولة ومؤسساتها.

لقد كرّس المؤسس الدستوري الجزائري نظام الانتخاب، حيث ينتخب البرلمان من طرف الشعب، وبذلك جعل السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة منتخبين في البرلمان، ومنح لهذا الأخير ضمانات تمكنه من ممارسة العهدة البرلمانية دون أي تدخل من أي جهة كانت، فقام بحماية أعضاء البرلمان من كل الضغوطات والتهديدات التي قد يتعرضون لها في إطار ممارستهم لمهامهم النيابية وأقرّ حمايتهم من خلال الحصانة البرلمانية، كما منح للبرلمان إعداد نظامه الداخلي بنفسه، لأنه هو الأدرى بشؤونه وبما يحتاجه من هياكل وأموال ومصالح.

إن الحياة البرلمانية لأي دولة هي صورة صادقة لواقع ومكانة الشعب الحقيقية في نظام الحكم للدولة، فإذا كان البرلمان سيّداً وقوياً وفعالاً فإن ذلك يدلّ على أن الشعب هو صاحب السيادة في الدولة والعكس صحيح⁽³⁾، ويبدو أن حالة البرلمان لم تعرف تحسناً نوعياً بعد الإعلان عن التعددية، فلم نشاهد تغييراً في موازين القوى بين السلطات ولم يحاول البرلمان التعددي أن يفتك جزءاً من صلاحياته التي يمنحها له الدستور في نصه وتسمح بها التجربة في الواقع، فالعكس تماماً هو الذي حصل، حيث تنازل البرلمان التعددي مع الوقت عن الصلاحيات الممنوحة له قانوناً وانتكس حتى بالمقارنة مع التجربة التعددية الأولى (1997-2002)، رغم ما شابها من تزوير ونقائص عديدة في ظل وضع أمني صعب وقلة تجربة عند البرلمانيين الجدد على هذا النوع من العمل السياسي.

وقد أثارت الثنائية البرلمانية جدلاً كبيراً سواءً لدى فقهاء القانون الدستوري، أو لدى الفاعلين

(1) باخويا دريس، تأثير التعديلات الدستورية المتعاقبة على تفعيل البرلمان الجزائري وتحديد مكانته، مجلة الحقيقة، جامعة أدرار-الجزائر، العدد 03، سبتمبر 2018، ص 254.

(2) دستور 28 نوفمبر 1996، ج ر العدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996. ملاحظة: بالنظر للجريدة الرسمية فإنه عبارة عن تعديل دستوري لدستور 1989، غير أنه جرى العرف لدى فقهاء القانون الدستوري ومعظم الكتابات المتخصصة وحتى في المواقع الرسمية مثل رئاسة الجمهورية والمجلس الدستوري على وصفه بدستور 1996.

(3) عليان بوزيان، آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية-دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، الملتقى الدولي: «التطوير البرلماني في الدول المغاربية»، يومي 15-16 فبراير 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، موقع الدولي: <https://manifest.univ-ouargla.dz>، تاريخ الاطلاع 12 مارس 2016، ص 01.

السياسيين، حيث يمكن القول بأنهم يُجمعون في هذا المجال على تمايز المراحل والبيئة التي انبثقت فيها هذه الظاهرة السياسية الدستورية انطلاقاً من الأسباب ومروراً بالأهداف والغايات المختلفة التي أريد للثنائية تحقيقها في سياق كل منظومة سياسية⁽¹⁾، ولفهم هذه الظاهرة السياسية لابد من الوقوف عند أهداف ومبررات الثنائية عامة، قبل تحليل التجربة الجزائرية في هذا المجال، للوقوف في النهاية عند آفاق التجربة البرلمانية الجزائرية بعد قرابة 20 سنة من الممارسة الفعلية.

لذلك بات الحكم على تجربة البرلمان الجزائري في ظل دستور 1996 والتعديل الدستوري 2016⁽²⁾ ضرورة مُلحة نتيجة الجدل الكبير حول العمل البرلماني ومدى جدوى المؤسسة التشريعية في الاضطلاع باختصاصاتها ومنافسة السلطة التنفيذية وفقاً للقواعد التي وضعها الدستور والقوانين الناظمة للعلاقة بين السلطات، خاصة بعدما انتقلت البلاد إلى نظام الثنائية البرلمانية التي ارتبطت في بعض التجارب الدستورية كالولايات المتحدة الأمريكية مثلاً بالنظام الفيدرالي.

ويسود الاعتقاد بأن البرلمان في عهده الأخرى بات الأسوأ من حيث الأداء، وازداد ضعفاً في مواجهة الحكومة وأقل تأثيراً على قراراتها، وبالمقابل بات الأكثر استهلاكاً لمشاريع قوانينها دون مناقشة أو تعديل حقيقي، في الوقت الذي ينشد الجميع دُفعةً جديدةً للعمل البرلماني بعد تعديل 2016 الذي منح أفضلية ومكاسب عديدة للبرلمان عبر تفعيل عمل كل الآليات القانونية، من أجل أن تكون الحصيلة في مستوى المهمة التي أناطها الدستور بالبرلمان في مجالات التشريع، الرقابة والدبلوماسية، وهذه جميعاً تتطلب التنسيق أكثر في العمل بين غرفتي البرلمان وتجاوز كل العراقيل والإشكاليات المطروحة في هذا الصدد بما يؤدي إلى نجاعة العمل التشريعي.

إن الحديث عن أداء البرلمان وتفعيل دوره في المجتمع واسترجاعه لسيادته كمؤسسة دستورية لها السيادة الكاملة في إعداد القوانين والتصويت عليها، تكريساً لمبدأ سيادة البرلمان باعتباره الصوت الحقيقي للشعب والمعبر عن الإرادة العامة، يتطلب دراسة وبحث المعوقات ومعرفة أسبابها ومظاهرها، والتطرق للنظامين الانتخابي والحزبي نظراً للعلاقة الوطيدة بينهما وبين صناعة برلمان قوي وفعال يمثل ويعبر عن الإرادة الحقيقية للشعب.

(1) اعتبر بعض النواب في الجمعية الوطنية الفرنسية بأن مجلس الشيوخ الفرنسي الذي يعتبر غرفة للتوازن والتنظيم هو في حقيقة الأمر حليف للحكومة ضد الغرفة السفلى. أنظر:

ملبكة سايل، مدى استقلالية الهيئة التشريعية في الجزائر في ظل التعددية، رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2003، ص 70.

(2) التعديل الدستوري 06 مارس 2016، ج ر العدد 14 المؤرخة في 06 مارس 2016.

إشكالية الدراسة:

ماهي معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل دستور 1996؟ وأين تكمن مواضع الخلل التي تحيط بالعمل البرلماني، وأين تبرز النقائص التي تعطل وتيرة عمل نظام الثنائية البرلمانية؟

وهذه الإشكالية الرئيسية تتفرع عنها مجموعة من الإشكاليات والتساؤلات يمكن حصرها في:

ماهي العوامل المؤثرة في تشكيلة البرلمان؟ وماذا قدمت الثنائية البرلمانية بعد إنشاء مجلس الأمة لأداء المؤسسة التشريعية؟ وهل هناك استقلالية للبرلمان كمؤسسة؟ وكيف باتت الممارسة التشريعية في ظل الثنائية البرلمانية؟

ماهي معوقات التجربة البرلمانية على مستوى التشريع والرقابة؟ خاصة في ظل احتكار السلطة التنفيذية للعمل التشريعي مقابل ضعف الأداء التشريعي للبرلمان؟ وهل تمتد رقابة البرلمان إلى المال العام؟

لذلك سنخوض في هذه الدراسة في كل مستويات التجربة والممارسة البرلمانية في ظل الثنائية التي عرفت الجزائر بعد دستور 1996، ورصد كل العيوب والثغرات في النص والتطبيق بدايةً من تشكيل البرلمان والعوامل المؤثرة فيه مثل النظام الانتخابي وتأثير المال السياسي ونظام الحصص الخاص بتمثيل المرأة في البرلمان «الكوتا»، ومدى تأثير إنشاء مجلس الأمة في الأداء البرلماني على ضوء بعض التجارب المقارنة ومحاولة تقديم الحلول اللازمة لفك عقدة النقص التي باتت تلاحق البرلمان وأفقدته مصداقيته وكادت تأتي على «الإنتاج التشريعي» الذي يقترب من التأميم لصالح السلطة التنفيذية، في ظل هيمنة واضحة لها عبر كل مراحل الصناعة التشريعية، مع ضرورة الاستئناس ببعض التجارب المقارنة لدول سبقتنا لنفس النمط البرلماني الثنائي ومحاولة تجاوز سلبياتها وتطوير إيجابياتها مع إسقاطها على الخصوصية الجزائرية طبعاً.

أهمية الموضوع:

تكمن أهمية الموضوع في ندرة الدراسات القانونية الشاملة التي تشكل مرجعاً للاستئناس في تقييم التجربة التي مرّ بها البرلمان الجزائري بعد دستور 1996، خاصة وأن دور السلطة التشريعية في نظام الحكم وفرض سيادة القانون مهم واستراتيجي، لذا من الأهمية وضع أداء البرلمان تحت المجهر وكشف عيوب الممارسة عبر كافة المراحل التي يمرّ بها التشريع وكل المحطات التي تميز نشاط المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ورصد كل المشاكل التي تعترض الممارسة التشريعية الثنائية.

الإطار الزمني للدراسة:

تمتد الدراسة على مدار زمني يمتد ل (20) سنة تشمل الفترة التي تلت دستور 1996، الذي أنشأ أول برلمان تعددي في البلاد في ظل نظام الثنائية البرلمانية، بما يعني (04) عهديات تشريعية (من الرابعة إلى السابعة)⁽¹⁾:

- 1997-2002 (العهد التشريعية الرابعة)
- 2002-2007 (العهد التشريعية الخامسة)
- 2007-2012 (العهد التشريعية السادسة)
- 2012-2017 (العهد التشريعية السابعة)

أسباب اختيار الموضوع:

أسباب ذاتية:

حيث لدي رغبة كبيرة في متابعة الشؤون البرلمانية والرئاسية ضمن تخصصي في الدراسة وهو القانون الدستوري، وهذا انسجاما مع بحوثي السابقة، حيث كان عنوان مذكرة الليسانس «الانتخابات الرئاسية في الجزائر» وموضوع مذكرة الماجستير بعنوان «الوظيفية التشريعية لرئيس الجمهورية في الجزائر»، لتكون «معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل دستور 1996» محطة بحثي لأطروحة الدكتوراه، زيادة على طموحي الكبير في التأسيس لقانون برلماني جزائري لعل هذه الأطروحة تكون لبنة أساسية فيه.

أسباب موضوعية:

حيث أن موضوع التجربة البرلمانية بات يفرض نفسه بشدة، في ظل ازدياد الجدل حول أداء البرلمان وما حققته الثنائية البرلمانية على مستوى التشريع والرقابة، والبحث المستمر لتطوير آليات تفعيل العمل البرلماني.

(1) تم انتخاب أول «مجلس وطني» سنة 1964 في ظل دستور 1963، لكنه عُطل بعد تصحيح 1965، ثم عرفت البلاد بعد دستور 1976 الذي كان يسميها وظيفة تشريعية 03 عهديات تشريعية:
- 1977-1982 (العهد التشريعية الأولى).
- 1982-1987 (العهد التشريعية الثانية).
- 1987-1992 (العهد التشريعية الثالثة)، وهذه العهد لم تكتمل بسبب الأحداث التي عرفتها البلاد، كما تم توقيف المسار الانتخابي (الدور الأول من الانتخابات التشريعية جرى في ديسمبر 1991) وحل المجلس الشعبي الوطني بداية سنة 1992، حيث تم إنشاء مجالس انتقالية لممارسة وظيفة التشريع:
- 1992-1994 المجلس الاستشاري الوطني.
- 1994-1997 المجلس الوطني الانتقالي.

الدراسات السابقة:

- أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2016. وشملت الأطروحة باين: الباب الأول تطرق للجانب الهيكلي والتنظيمي للبرلمان عبر فصلين شمالا التكوين والعضوية في الفصل الأول، وتنظيم وسير البرلمان في الفصل الثاني. أما الباب الثاني فقد خصص لدراسة السلطات الدستورية للبرلمان عبر فصلين شمالا السلطة التشريعية والسلطة الرقابية.
- بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، 2014. حيث تطرق الباحث في القسم الأول لتطور التجربة البرلمانية في الجزائر، وفي القسم الثاني العمل البرلماني بين ممارسة التشريع والرقابة.
- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري- (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2011. وقد تناولت المذكرة في الفصل الأول نشأة الازدواجية التشريعية ومدة فعليتها في الجزائر، وفي الفصل الثاني صورية الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري.
- سامية نوري، عقبات الممارسة التشريعية لغرفتي البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر- باتنة، 2013. وتناولت المذكرة فصلين الأول خاص بتفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة التشريعية على السلطة التشريعية والثاني مظاهر تفوق السلطة التنفيذية في مرحلتي المناقشة والإقرار.

صعوبات الدراسة:

- باعتبار أن الموضوع حديث ودقيق، ولا يتناول التجربة البرلمانية فقط، بل معوقاتهما التي تمنعها من ممارسة برلمانية أفضل، فقد واجهتنا في إعداد البحث صعوبات عديدة أهمها:
- نقص المراجع المتخصصة في التجربة البرلمانية الجزائرية لقلّة المقالات العلمية المنشورة في هذا الشأن، خاصة من زاوية الإشكالات الحاصلة والمعوقات والسلبيات التي طبعت التجربة البرلمانية.
- اقتصار الندوات التي تم تنظيمها على مستوى المجلسين ووزارة العلاقة مع البرلمان على التجربة البرلمانية ونظام الغرفتين فقط دون التعمق في سلبيات الممارسة ومعوقات الأداء البرلماني.
- اختلاط العديد من المفاهيم المتعلقة بالموضوع بالسياسة والأحزاب والانتخابات وأيضا قضايا التنمية والتاريخ.
- عدم الاستقرار التشريعي، حيث خضعت الدراسة لعدد معتبر من النصوص الدستورية والقانونية

التي تحكم أساساً نشاط البرلمان، حيث انطلقت من دستور 1996 المعدل سنة 2002، سنة 2008 وأيضا تعديل 2016 الذي كان الأكبر ومسّ بشكل كبير البرلمان. وبجانب ذلك هناك القانون العضوي المنظم للعلاقة بين الحكومة والغرفتين 99-02 والقانون العضوي النافذ حاليا 16-12، قوانين الانتخابات هي الأخرى تعيّرت سنوات 1997 و2012 و2016، ونفس الأمر بالنسبة للنظام الداخلي لكل غرفة والذي تغير سنوات 1997، 1999، 2000 و2017.

منهجية الدراسة:

إن منهجية البحث العلمي هي جملة القواعد التي يأخذ بها الباحث عند دراسته لإشكالية ما يقصد إيجاد حلّ علمي موثق لها، لذلك استخدمت هذه الدراسة عدداً من المناهج منها التاريخية، الوصفية التحليلية والمقارنة التي تهتم بدراسة ما هو موجود من أحكام دستورية مع مقارنتها بالواقع العملي، بالإضافة إلى الأسلوب النقدي عندما يتعلق الأمر بالمناقشة وإبداء الرأي حول بعض المسائل الشائكة.

المنهج الوصفي التحليلي: فرضته طبيعة الموضوع التي تحتاج إلى قراءة النصوص الدستورية والقانونية وتحليلها من خلال استعراض التعليقات التي أثيرت بشأنها ومعرفة موقفنا منها، مع ربطها بواقع التجربة البرلمانية من أجل الوقوف على العوامل المؤثرة في التجربة البرلمانية وكذا المعوقات في مجالي التشريع والرقابة.

المنهج التاريخي: ذلك من خلال تتبع الجوانب التاريخية المتعلقة بعدد المحاور المتعلقة بالدراسة، حيث يتم توظيف النشأة والتطور الخاصة بالتجربة البرلمانية وخلفياتها في الجزائر مع معاينة كل مراحل تطورها والوقوف عند أهم محطاتها.

عملية المقارنة: على أساس أن الدراسة المقارنة من جهة تفيدنا في قياس مدى نجاعة التجربة البرلمانية الجزائرية مقارنة مع مختلف الأنظمة، ومن جهة ثانية تساهم في توضيح وتبيان الفرق في كيفية تعامل مختلف الأنظمة السياسية مع قضية تجاوز المعوقات والعراقيل التي تحول دون قيام البرلمان بدورها.

خطة الدراسة:

الباب الأول: معوقات التجربة البرلمانية على مستوى التشكيل والاستقلالية.

الفصل الأول: تأثير النظام الانتخابي والثنائية على تشكيلة البرلمان.

الفصل الثاني: استقلالية البرلمان وضمانات الممارسة التشريعية.

الباب الثاني: معوقات التجربة البرلمانية على مستوى التشريع والرقابة.

الفصل الأول: العمل التشريعي بين ضعف البرلمان وقوة السلطة التنفيذية.

الفصل الثاني: قصور آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة والمال العام.

الباب الأول:

◆ معوقات التجربة
◆ البرلمانية على مستوى
◆ التشكيل والاستقلالية

تمّ تخصيص الباب الأول لدراسة المعوقات المؤثرة في التجربة البرلمانية من حيث التشكيل والاستقلالية، فيشمل الفصل الأول كل ما له علاقة بالتشكيلة البشرية للبرلمان، حيث كان للنظامين الانتخابي والحزبي حصة كبيرة من الدراسة والتقييم من الترشح حتى إعلان النتائج ودراسة كل الفاعلين في هذا الإطار، بما في ذلك تأثيرات كلاً من المال والإعلام كعاملين بارزين في تركيبة السلطة التشريعية، كما تم تخصيص حيز مهم لدور المرأة في البرلمان في ظل نظام الحصة «الكوتا»، وفي سياق متصل خصص مجال مهم لإنشاء مجلس الأمة في الجزائر على ضوء الأنظمة المقارنة وقمنا بدراسة متكاملة للغرفة الثانية.

أما الفصل الثاني فحدّد فيه الإطار العام للممارسة البرلمانية من خلال تشخيص مدى استقلالية البرلمان والضمانات المرصودة له، وقراءة في الممارسة البرلمانية بين الغرفتين والضوابط الدستورية والقانونية لها مع رصد التمايز بينهما على كل الأصعدة في دراسة شاملة للشئئية.

الفصل الأول: تأثير النظام الانتخابي والثنائية على تشكيلة البرلمان.

نتطرق في هذا الفصل إلى أهم العوامل التي تساهم في التأثير على تركيبة البرلمان التي تنعكس حتماً على أدائه بعد ذلك، حيث سيتم رصد كل المحطات التي تشكل الأرضية الأولى للانطلاق نحو المؤسسة التشريعية، خاصة النظام الانتخابي الذي يضبط عملية الانتخابات البرلمانية برمتها من الترشيح وضوابطه ودور الأحزاب والمال والإعلام في العملية، وأيضاً الحصة النسوية «الكوتا» في البرلمان وتأثيرات النظام الانتخابي على أداء البرلمان واختيار النواب، إلى إعلان النتائج ودور القضاء واللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات (المبحث الأول).

وسندرس ظروف إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية شريكة للمجلس الشعبي الوطني في عملية التشريع والتأثير الذي حصل على مستوى التجربة البرلمانية في ظل هذه الثنائية، حيث نتطرق لمبررات إنشاء مجلس الأمة ودور الثلث الذي يعينه رئيس الجمهورية وتأثيراته على أدائه، ونبحث دور اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف بين الغرفتين (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تأثير الانتخابات على التشكيلة البرلمانية.

من المسلم به أن النظام الانتخابي في أي بلد يلعب دوراً كبيراً في تحديد طبيعة التمثيل البرلماني الذي يتأثر أيضاً بمدى قدرة البرلماني على المبادرة السليمة المناسبة لسنّ التشريع والتقييم السليم لأعمال السلطة التنفيذية بما يكفل حماية حقوق وحرّيات المواطنين ويحافظ على مكاسبهم وسلامتهم ومستقبلهم، فكل نظام انتخابي يتطلب شروطاً للمترشح من حيث المؤهلات أو الخبرة، ومن حيث التشكيل قد تفرز النتائج سيطرة حزب أو تيار معين على أغلب مقاعد البرلمان أو تنوّع للتيارات بداخله مع ما يترتب ذلك من آثار على أداء البرلمان التشريعي والرقابي⁽¹⁾.

يعتبر وجود المؤسسة التشريعية شرطاً أساسياً لعملية التنمية السياسية، كونها تمثل الآلية الرئيسية لتقييد السلطة التنفيذية ومراقبتها، خاصة وأنها تعبر عن الإرادة الجماعية للأمة، كونها منتخبة من طرف الشعب وتمثله، وتضع القوانين، وتشارك في صنع السياسات، وهذا ما جعل بعض الباحثين يؤكد على أن نقطة البداية في تحليل دور أي برلمان أو هيئة تشريعية، هي إدراك تلك الصلة الوثيقة بين البرلمان

(1) أحمد بنيني، أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، العدد 08، نوفمبر 2012، ص 283.

والديمقراطية، ولعله لا توجد مؤسسة سياسية يرتبط أداؤها ارتباطاً وثيقاً بمفهوم الديمقراطية بمثل ما يرتبط به أداء الهيئة التشريعية⁽¹⁾.

لقد شهدت السنوات الأولى من القرن 21 مفارقة واضحة، فمن جهة انتصرت الديمقراطية بوصفها غاية تجسّدت في المؤسسات والممارسات السياسية في عدد من دول العالم⁽²⁾، ومن جهة أخرى سادت -مع ظهور نتائج الممارسة الديمقراطية واقعياً- حالة من التوجس وعدم الثقة لدى المواطنين سواءً في الدول ذات النظم الديمقراطية الراسخة أو حديثة العهد بالديمقراطية، سببها الوعود المنقوضة والتي يتحمل نواب البرلمان مسؤوليتها. وعلى هذا الأساس فإن البرلمان اليوم مُطالب بالتغلب على هذه المفارقة، فهو المؤسسة التي تجسد إرادة الشعب عند الحكومة، وتعبّر عن جميع توقعاته في استجابة الديمقراطية فعلياً لاحتياجاته، وتساعد في حلّ أكثر مشكلاته اليومية إلحاحاً، وبوصفه الهيئة المنتخبة التي تمثل المجتمع بكل أطيافه تقع على عاتق البرلمان مسؤولية فريدة تتمثل في التوفيق بين المصالح والتوقعات المتعارضة للمجموعات المختلفة عبر الوسائل الديمقراطية المتمثلة في الحوار والتسوية، كما تضطلع البرلمانات بوصفها الأداة الرئيسية للتشريع بمهمة تطوير قوانين المجتمع وفقاً لاحتياجاته وظروفه المتغيرة، فضلاً عن مسؤوليتها عن ضمان خضوع الحكومات للمساءلة الكاملة أمام الشعب بوصفها الهيئة المكلفة بالإشراف عليها.

تتجسد السمة الثانية للعملية الانتخابية التي تمهد الطريق لوجود برلمان ديمقراطي يمثل المواطنين تمثيلاً سياسياً حقيقياً في الكيفية التي يعمل بها النظام الانتخابي في إطار المحيط الاجتماعي والسياسي للبلد، وهنا يطلق العديد من الباحثين على هذه العملية مصطلح هندسة النظم الانتخابية في إطار الهندسة الانتخابية، التي يجب أن تتماشى الظروف السائدة في كل دولة، وبما يحقق العدالة الاجتماعية والسياسية والحرية في إبداء الرأي، بالإضافة إلى أن القوانين الانتخابية يجب أن تتماشى ومضمون منظومة حقوق الإنسان، وما يحقق الديمقراطية المشاركة، أي البحث عن منظومة قانونية عادلة ومرسّخة للقيم الديمقراطية، كما يجب الوقوف عند مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية وأهميتها في إرساء وترسيخ القيم الديمقراطية⁽³⁾.

لذلك فإنّ النظام الانتخابي وكل القوانين واللوائح التي تضبط عملية الانتخابات التشريعية تشكل أهم معامل يحدد مستويات الممارسة السياسية التي لها علاقة وطيدة، خاصةً بالأحزاب السياسية التي تعدّ الغطاء الذي يستند إليه المترشحون لأجل الظفر بمقعد في البرلمان، في الوقت الذي ازداد دور المال السياسي

(1) علي الدين هلال، دور البرلمان في النظام السياسي والمجتمع، تحديث الأداء البرلماني، جماعة تنمية الديمقراطية (الحلقة النقاشية الأولى لتبادل الخبرات بين أعضاء مجلس الشعب والخبراء المتخصصين)، القاهرة-مصر، 2000، ص 17.

(2) وهذا المعنى نص البيان الختامي لمؤتمر قمة الأمم المتحدة لسنة 2005 UN World Summit على أن «الديمقراطية قيمة عالمية لا تنتمي إلى أي بلد أو إقليم بعينه»، أنظر موقع: <http://www.un.org/arabic/summit2005/outcom.pdf>.

(3) بارة سمير، أنماط السلوك الانتخابي والعوامل المتحكممة فيه: دراسة ميدانية لطلبة الحقوق بجامعة مولود معمري تيزي وزو، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيم السياسي والإداري، كلية الإعلام والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2007، ص 211.

بدرجة واضحة حيث بات تأثيره بالغا في العهديات الأخيرة أين أصبحت الكلمة الفصل لأصحاب الجاه والمال في بسط سيطرتهم على القوائم الانتخابية - وخاصة رؤوس القوائم - بالنظر لحظوظها الوافرة في النجاح، وفي هذا السياق تحتاج تجربة المرأة الجزائرية في التمثيل النيابي إلى وقفة، خاصة بعد التعديلات الأخيرة في القانون العضوي المتعلق بالانتخابات 12-01⁽¹⁾، إضافة إلى تداعياته على التجربة السنوية تحت قبة البرلمان، وسيخصص المطلب الأول لدراسة هذه العناصر، فيما سيتم دراسة كل مراحل العملية التشريعية من بدايتها إلى نهايتها، أي من استدعاء الهيئة الناخبة وفتح باب الترشيحات، مروراً بالحملة الانتخابية وضوابطها إلى ضمانات العملية الانتخابية ومدى دور الحكومة في سير العملية في المطلب الثاني، قبل الوصول إلى المحطة النهائية وهي إعلان النتائج الأولية من طرف وزارة الداخلية والنهائية من طرف المجلس الدستوري وطرق الطعن فيها والدور الذي تلعبه اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات والقفزة المسجلة ضمن التعديل الدستوري 06 مارس 2016 ضمن هذا السياق في المطلب الثالث.

المطلب الأول: ضوابط الترشيح وتأثير الإعلام والمال السياسي والمرأة في تشكيلة البرلمان.

إن العديد من الدراسات حول دور الهيئة التشريعية ركزت على دور الانتخابات في إنتاج وتحديد تركيبة الهيئة التشريعية، وهذا مرتبط بطبيعية النظام الانتخابي، الذي يؤثر على النظام الحزبي وكذا على تركيبة المجلس التشريعي وطريقة تشكيل الحكومة، عن طريق الأغلبية أو اللجوء إلى الائتلافات الحكومية⁽²⁾.

يرى «موريس ديفرجيه» أن نمط الأحزاب في إطار نظام سياسي يؤدي إلى تحول عميق في كيانه بالنظر لعدة أسباب تتعلق بكون الأحزاب تتحول إلى وسيط بين الناخب والبرلمان، وكذا دورها الذي تلعبه في تحديد المرشحين وإنجاحهم في الانتخابات، الذي يتوقف عموماً على مدى وجود عاملين هما: النظام الانتخابي وبنية الأحزاب الداخلية. ومن الناحية الدستورية، فإن النظام الحزبي سيؤثر بدوره على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال درجة الفصل بين السلطات⁽³⁾، وذلك وفقاً لمعادلة أن درجة تركيز السلطة تزداد كلما كان هناك حزب واحد أو حزب مهيمن، وبدرجة أقل تميل الأنظمة ثنائية النظام الحزبي إلى تركيز السلطات نتيجة امتلاك الحزب الأول للأكثرية البرلمانية والحكومية، وهذه العلاقة تختلف في حالة نظام

(1) قانون عضوي رقم 12-01 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر العدد 01 المؤرخة في 14 جانفي 2012، كما صدر قانون عضوي رقم 16-10 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر العدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.

(2) أنظر:

G. R. Boynton, «Législatures», in : Mary Hawkesworth and Maurice Kogan, **Encyclopedia of Governments And Politics**, Vol. 01, London and New York : Routledge, 2002, p 284.

(3) يمكن تعريف الأحزاب السياسية بأنها تنظيمات أو تشكيلات تتكون من مجموعة من الأفراد تربطهم وحدة الفكر والهدف، مُتَبَنِينَ منهج سياسي موحد في ظل نظام قائم يعمل على نشر وتنفيذ أفكارها من أجل كسب ثقة عدد أكبر من الفئات الاجتماعية من أجل الوصول إلى السلطة أو المشاركة في اتخاذ قراراتها على الأقل. حول موضوع الأحزاب السياسية في الجزائر أنظر:

أحمد سويقات، التجربة الحزبية في الجزائر 1962-2004، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مباح-ورقلة، الجزائر، عدد 04، 2006، ص ص 123-128.

رئاسي عنه في نظام برلماني، ففي النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي يزداد تركيز السلطة وضعف الأداء البرلماني إذا كانت الأكثرية تستحوذ على البرلمان أو المجلسين - في حالة ثنائية المؤسسة التشريعية - والرئاسة معاً، وتزداد حالة الفصل بين السلطات إذا كانت كلا من المؤسستين يسيطر عليها حزبان مختلفين. وفي النظام البرلماني حين يسيطر فيه حزب على المجلس التشريعي يصبح البرلمان بمثابة «غرفة تسجيل» للقرارات الحكومية التي لا تعدو أن تكون نسخة طبق الأصل من القرارات الحزبية⁽¹⁾.

وقد وقعت التجربة الحزبية في الجزائر ضحية لعدة ظروف تاريخية منفردة ربطت تاريخ الأحزاب الجزائرية بالعجز عن استيعاب طموحات الجماهير، ومن بين حوالي 70 حزباً التي ظهرت واختفت خلال مجموع السنوات العشرين الماضية من التجربة التعددية لا نجد حزباً واحداً استطاع إنتاج برنامج بإمكانه استيعاب الاختلافات الفكرية والثقافية والطبقية للجزائريين⁽²⁾.

ليست هناك دراسات علمية ميدانية حول حجم كل حزب من الأحزاب المكونة للمشهد الحزبي، بل إن الأحزاب نفسها لا تملك في أرشيفاتها مستويات ومنحنيات قوتها الكمية والنوعية، لذلك يصعب تحديد قوة أي تنظيم سياسي على وجه الدقة لمقارنته بما حصل عليه في الانتخابات، غير أن هناك تقديرات عامة حول حجم الأحزاب تأسيساً على تاريخها وبرامجها وامتداداتها في المجتمع.

وما يلاحظ على النظام الحزبي في النظم العربية، وبالتركيز على التجارب في المغرب العربي، أن هناك ميلاً لصنع الأغلبية عن طريق الهندسة السياسية والدستورية المتحيزة، فقد انتهجت غالبية الدول العربية نهج نظام المجلسين، بغرض محاصرة المعارضة وتشتيتها وإضعافها ضمن سلسلة من الإجراءات للتحكم وكذا التصدي لقوة الإسلاميين الانتخابية⁽³⁾.

الفرع الأول: ضوابط الترشيح البرلماني.

يتأثر مدى تمثيل البرلمان للشعب بمن يمارسون حق التصويت فعلاً، وعلى الرغم من وجود أسباب عديدة تحول دون إداء الناخبين بأصواتهم، إلا أن الشائع يتمثل في الاعتقاد بأن النواب المنتخبين لن يمثلوا مصالح المواطنين، وإذا انتشر هذا الاعتقاد فإن صورة البرلمان المنتخب ستتسوّه، وقد يبدأ هذا الامتناع انطلاقاً من عدم التسجيل في القوائم الانتخابية، كأولى الأشكال التي يظهر فيها، كما يمكن أن يكون عن طريق عدم

(1) حول دور الأحزاب وعلاقتها بالسلطة: مورييس ديفرجيه، الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد وعبد الحسن سعد، مطبوعات الهيئة العامة لقصور الثقافة، القاهرة-مصر، 2011.

(2) محمد تامالت، ماذا بقي من العمل الحزبي في الجزائر بعد عشرين سنة من إقراره؟ مداخلة أقيمت في 23 أكتوبر 2009 بالملتقى العربي البريطاني في لندن، موقع معهد hoggar.org، <http://www.hoggar.org>، تاريخ الاطلاع 22 مارس 2015.

(3) عبد القادر عبد العالي، النظام الحزبي وأثره على الأداء البرلماني-دراسة في التجارب العربية، مداخلة في الملتقى الدولي حول «التطوير البرلماني في الدول المغاربية»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، الجزائر، 15-16 فيفري 2012.

الذهاب إلى الانتخاب، وفي مستوى ثالث يظهر في إفساد ورقة التصويت، أو ترك الطرف فارغاً، وكل هذه المظاهر تعد أشكالاً للامتناع عن التصويت.

وفي الجزائر يعتبر ممتنعاً عن التصويت كل مواطن مسجل في القوائم الانتخابية ولم يذهب إلى الانتخاب يوم الاقتراع. هذا التعريف يقصي المواطنين الذين لم يسجلوا أنفسهم في القوائم الانتخابية، رغم إجبارية التسجيل قانونياً بموجب المادة 06 من القانون العضوي المتضمن قانون الانتخابات 16-10.

ويمكن تقسيم مظاهر الامتناع عن التصويت، حسب بعض المفكرين إلى شقين، الشق الأول هو إحجام المواطن الناخب عن التوجه إلى الانتخاب للإدلاء برأيه، ويمكن وصف هذا الشكل بالامتناع الاختياري دون عذر يبرره، أما الشق الثاني فهو تعمد الناخب بعد توجهه إلى مكاتب الانتخاب ترك ظرفه فارغاً، أو تعمده إفساد ورقة الانتخاب، بارتكاب أحد الأعمال التي تبطل الاعتراف بالصوت الانتخابي.

إن هذا التقسيم في الواقع لا يعبر عن الامتناع الانتخابي بالشكل الكلي، وإنما يقتصر على آخر المظاهر التي يأخذها هذا السلوك، وهذا تضيق وتقييد وحصر للظاهرة التي قد تكشف لنا عن أزمات عديدة منها أزمة الثقة، الشرعية، الثقافة السياسية في المجتمع والتغير السياسي، وهذه الأزمات في الحقيقة متواجدة لدينا في الجزائر، وتجعل الانتخابات التشريعية على المحك، إذ تظهر نسبة المشاركة السياسية في الانتخابات البرلمانية السابقة أنها منخفضة، وأن المواطن تزيد الرغبة لديه في الامتناع أمام عدم ثقته في الأحزاب ومرشحيها، وقناعته بعدم نزاهة الانتخابات.

كل هذا سيؤثر على تكوين برلمان تمثيلي حقيقي، ويلقي عبئاً على الحكومة وعلى الأحزاب السياسية معاً. فالحكومة عليها أن تنظم انتخابات حرة ونزيهة قولاً وفعلاً، والأحزاب السياسية عليها استعادة ثقة المواطن في برامجها ومرشحيها، ومن ثم فإن أهم تحدي يواجه الأحزاب السياسية الجزائرية في الانتخابات التشريعية القائمة هو تحدي الثقة، كما أن أهم تحدي تواجهه الحكومة أيضاً هو تحدي شرعية البرلمان المشكل أمام ضعف نسبة المشاركة والتمثيل السياسي للأحزاب، ولكي يساهم البرلمان في ترسيخ الديمقراطية عليه أن يكون تمثيلاً، أي برلمان منتخب يمثل الشعب اجتماعياً وسياسياً، ويلتزم بمبدأ تكافؤ الفرص بالنسبة إلى أعضائه لكي يتمكنوا من القيام بالمهام المنوطة بهم⁽¹⁾.

لأجل ذلك سنقوم بدراسة الشروط الموضوعية وكذا الشكلية للترشح للانتخابات النيابية.

(1) سمير بارة-سالمه ليام، تفعيل دور البرلمان في تحقيق حكم شفاف- نحو مأسسة سياسية للبرلمان الجزائري، مداخلة في الملتقى الدولي الأول حول «التطوير البرلماني بالدول المغاربية»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، 15-16 فيفري 2012، ص ص 05-07.

أولاً: الشروط الموضوعية للترشح للانتخابات النيابية.

اهتمت تشريعات مختلف الدول بتنظيم العمليات الانتخابية برمتها، قصد وضع الأطر القانونية لمختلف المراحل المتعلقة بها ووضع الشروط المناسبة للترشح. والانتخابات النيابية - باعتبارها واحدة من أهم المواعيد الانتخابية - حظيت بتنظيم شامل خاصة في الشق المتعلق بشروط الترشح لها، حيث وضعت شروط موضوعية عامة وشروط إجرائية يجب على الراغب في الترشح استيفائها قبل أن يخوض المعركة الانتخابية. والشروط الموضوعية العامة هي التي يجب توافرها في أي مواطن يرغب في ترشيح نفسه للانتخابات النيابية، وقد أخذت بها مختلف تشريعات الدول⁽¹⁾ بصدد تنظيمها لحق الترشح، وهذه الشروط هي التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، الجنسية، السن، أداء الخدمة العسكرية⁽²⁾.

01. شرط التمتع بالحقوق المدنية والسياسية: المبدأ الأساسي المتعارف عليه في الأنظمة الانتخابية هو أن كل ناخب له الحق في أن يكون منتخباً، وأن المواطن لا يتمتع بحقه في أن يكون منتخبا إلا إذا كان له الحق في أن يكون ناخباً، ومن بين شروط تمتع المواطن بصفة الناخب تمتعه بالحقوق السياسية والمدنية، لذلك نجد قوانين مختلف الدول تقضي بمنع المواطنين غير المتمتعين بحقوقهم المدنية (كالمحجور عليهم لجنون أو لسفه أو عته) من ممارسة حقهم في الترشح، إذ من غير المعقول أن يسمح لشخص بتولي رئاسة دولة أو عضوية مجلس نيابي وهو محروم من التصرف في شؤونه الخاصة، كما يمنع من مباشرة هذا الحق الأشخاص غير المتمتعين بحقوقهم السياسية المتمثلة في الثقة والائتمان، ذلك أن مرتكبي الجرائم الماسة بالشرف أو الاعتبار أو الكرامة الأدبية لا يمكن لهم بأي حال من الأحوال أن يمثلوا الأمة⁽³⁾، بما يعني أن المترشح يشترط أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية ومنه يجب أن يكون بكامل قواه العقلية، مُعافي من كل علة أو سفه أو غفلة، وله أهلية التصرف كاملة وغير محجوز أو محجور عليه. كما يشترط أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية ومنها حق الانتخاب، الترشح وممارسة الوظائف في الدولة، وألا يكون محروماً من أي حق من الحقوق السياسية الثابتة لكل مواطن سواء

(1) توجب المبادئ الديمقراطية ألا يمنح أي من المترشحين أي ميزات غير منصفة، وهو الأمر الذي يمكن كفالاته بتضمين القوانين الانتخابية بصورة واضحة للشروط والمؤهلات الخاصة بالمترشحين. أنظر:

عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية «دراسة مقارنة»، دار الجامعين، القاهرة-مصر، 2002، ص 209.

(2) تنص المادة 92 من قانون الانتخابات 16-10 وهي تقريبا نفسها المادة 90 من قانون الانتخابات 12-01 على: «يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي الوطني ما يأتي:

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من هذا القانون العضوي ويكون مسجلاً في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها،
- أن يكون بالغاً خمسة وعشرين (25) سنة على الأقل يوم الاقتراع،
- أن يكون ذا جنسية جزائرية،
- أن يثبت أداءه الخدمة الوطنية أو إعفائه منها،
- ألا يكون محكوماً عليه بحكم نهائي لارتكاب جنابة أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية بسبب تهديد النظام العام والإخلال به».

(3) أحمد بنيني، الإجراءات المههدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2005-2006، ص 181.

بقوة القانون- كمن سلك سلوكا معاديا للثورة- أو أن حرمانه تم بموجب حكم قضائي⁽¹⁾، حيث أوضحت المادة 05 من القانون 16-10 بأنه: «لا يسجل في القائمة الانتخابية كل من:

- سلك سلوكا في الثورة التحريرية مضادا لمصالح الوطن،
- حكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره،
- حكم عليه بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا للمادتين 09 مكرر 01 و 14 من قانون العقوبات،
- أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره،
- تم الحجز القضائي أو الحجر عليه.»

02. شرط الجنسية: يعتبر شرط الجنسية من الشروط الضرورية للترشح للانتخابات السياسية المختلفة باعتبارها رابطة انتماء وولاء بين الفرد ودولته، وإذا كانت أغلب التشريعات تشترط في المواطن أن يكون متمتعاً بجنسية الدولة ليسمح له بممارسة الاقتراع، فإنه من باب أولى أن تؤكد على هذا الشرط بالنسبة للفرد الذي يرغب في الترشح لتمثيل مواطني الدولة سواء على رأس السلطة التنفيذية أو على مستوى المجالس النيابية، إذ أنه من غير المنطقي أن يمارس الأجنبي هذا الحق في دولة غير دولته⁽²⁾. وينجرّ عما سبق أن الجنسية شرط أساسي للتسجيل في القوائم الانتخابية، وممارسة حق الانتخاب تطبيقاً لأحكام المادة 50 من دستور 1996⁽³⁾، وعلى هذا تعدّ الجنسية الجزائرية شرط على كل مترشح للعضوية في المجالس الشعبية، سواء كانت جنسية أصلية أو مكتسبة منذ (05) سنوات على الأقل يوم الاقتراع.

ويرى بعض الباحثين أنه كان من الأفضل الاحتفاظ بشرط الجنسية الأصلية كما كان قد فعل المشرع في المادة 86 من القانون 89-13 التي نصت على شرط الجنسية الأصلية للمرشح⁽⁴⁾، وطبقت نفس الشرط على زوجته أو رفع المدة إلى (10) سنوات على الأقل، كما يمكن اشتراط الجنسية للأب والأم معاً⁽⁵⁾، ومبرر ذلك هو الحفاظ على تماسك المجتمع ووحدته⁽⁶⁾.

(1) الانتخاب والتعيين.. أو آلية التوازن والاستقرار المؤسساتي، مجلة مجلس الأمة، العدد 55، جانفي فيفري 2013، ص 08.

(2) توجد بعض الدول كفرنسا لا تشترط الجنسية الأصلية في الترشح للانتخابات البرلمانية بعد أن سوت بينها وبين المكتسبة، حيث بموجب المادة 80 من قانون الجنسية لسنة 1983 «إن الشخص الذي يكتسب الجنسية الفرنسية يتمتع بكل الحقوق ويلتزم بكل الواجبات التي ترتبط بالجنسية الفرنسية اعتباراً من اليوم التالي لاكتسابه لها». أنظر:

Elisabeth Zoller, **Droit Constitutionnel**, 2^{ème} éd, PUF, Paris, 1999, p 510.

(3) أصبح ترقيم المادة 62 في تعديل 2016.

(4) بالنسبة لانتخابات رئيس الجمهورية لقد أشارت المادتان 87 و 88 إلى شرط الجنسية الجزائرية الأصلية حصراً دون سواها، بالإضافة إلى الجنسية الأصلية للأب والأم والزوجة، وهذا تماشياً مع المادة 63 التي أشارت إلى أن «التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها شرط لتولي المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية» وأضافت في الفقرة الثانية منها «يحدد القانون قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية المذكورة أعلاه» بعد الجدل الكبير الذي أثير حول هذه المادة التي عرفت باسم المادة 51 نسبة إلى رقمها في دستور 1996 قبل تعديل 2016.

(5) مثل المشرع التونسي الذي اشترط الجنسية التونسية الأصلية للمترشح لمجلس النواب وكذا الجنسية التونسية للوالدين.

(6) مولاي هاشمي، تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة،

03. شرط السنّ: بالنظر لأهمية البرلمان وعظم المسؤولية الملقاة على عاتق النواب وأعضاء مجلس الأمة اقتضى الأمر بلوغ المترشح للغرفتين سنّاً معيّنة تتناسب مع المسؤولية وإدراك الأمور بحكمة وتبصر⁽¹⁾، وفي الجزائر هناك تطور فيما يخص سنّ الترشح بالنسبة للبرلمان، فعلى مستوى المجلس الشعبي الوطني بعد أن كان الحد الأدنى المطلوب هو (30) سنة أصبحت بموجب المادة 107 من قانون الانتخابات رقم 97-07 ثمانية وعشرون (28) سنة، وخفض السن إلى (25) سنة بموجب المادة 90 من القانون العضوي رقم 12-01، وهي نفسها المادة 92 من القانون العضوي 16-10، وبالنسبة للعضوية في مجلس الأمة كان السنّ المطلوب هو بلوغ المترشح ل (40) سنة كاملة وأصبحت بموجب المادة 108 من القانون العضوي 12-01، خمسة وثلاثون (35) سنة⁽²⁾، وهي نفسها المادة 111 من القانون العضوي 16-10.

04. شرط أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء النهائي منها: إنّ اشتراط أداء المرشح لعضوية البرلمان الخدمة العسكرية الإلزامية أو الإعفاء منها قانوناً، يقوم على أساس أن الدفاع عن الوطن وأراضيه واجب مقدس، وأنّ أداء الخدمة العسكرية إلزامي على كل المكلفين بها ما لم يوجد سبب من الأسباب التي حددها القانون للإعفاء من أداؤها، ولذا كان من المنطقي الاعتماد بشرط أداء الخدمة العسكرية كأحد شروط الترشح لعضوية تلك المجالس، وذلك على أساس أن من تحمّل ضريبة الدم مُقدماً روحه للوطن هو الأقدر والأصلح على تحمّل مهام العضوية وما تفرضه عليه من أعباء⁽³⁾.

وشرط أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها هو شرط جديد جاء به القانون العضوي للانتخابات 07-97 في المادة 03/107 إذ لم ينص عليه في المادة 86 من القانون 91-17 المعدل والمتمم للقانون 89-13 المنظم للانتخابات رغم النص في المواد 58/01 و 59/02 من دستور 89 على إلزام المواطن الجزائري بحماية وصيانة استقلال الوطن والمحافظة على سيادته وسلامة ترابه باعتباره واجب مقدس، وما أقرّه كذلك قانون الخدمة الوطنية في مادته الأولى القاضية بأن: «الخدمة الوطنية إلزامية بالنسبة لجميع الأشخاص المتمتعين بالجنسية الجزائرية والمكملين 19 عاماً من عمرهم»، ولعل السبب في عدم وضع هذا الشرط ضمن نصوص القوانين

العدد 12، جانفي 2015، ص 194.

(1) ففي فرنسا بناءً على قانون الانتخاب تم تحديد سن الترشح للانتخابات الجمعية الوطنية بـ: (23) سنة كاملة يوم الانتخاب، ورفعت سن الترشح لمجلس الشيوخ إلى (35) سنة، في حين سوت بين سنّ الترشح للانتخابات المجالس المحلية وسنّ الاقتراع المحدد بـ: (18) سنة، أما بالنسبة لسنّ الترشح لمجلس العموم البريطاني هي بلوغ (21) سنة كاملة يوم الاقتراع في حين نجد أن سنّ الترشح لمجلس النواب الأمريكي (25) سنة ومجلس الشيوخ (30) سنة أما رئيس الجمهورية فحددت بـ: (35) سنة على الأقل، أما بالنسبة للدول العربية نجد الدستور التونسي - السابق قبل ثورة 2011 - يحدّد سنّ الترشح لرئاسة الجمهورية بـ: (40) سنة كحد أدنى و(70) كحد أقصى، حدّد سنّ الترشح لمجلس النواب بـ: (25) سنة، أما سنّ الترشح لمجلس النواب المغربي خفض إلى (23) سنة.

أنظر: صلاح الدين فوزي، البرلمان - دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 1994، ص 29.

(2) إن تحديد سن معين لتقلد المناصب الانتخابية أمراً ضرورياً، بشرط أن تختلف السن حسب أهمية المجلس المنتخب، فسّنّ الترشح للعضوية في كل من المجالس الشعبية البلدية والولاية التي كانت 25 سنة في القانون العضوي رقم 97-07، أصبحت 23 سنة بموجب القانون العضوي 12-01.

(3) صفة حمدي، مذكرة الحكومة حول شرط الخدمة العسكرية لعضو البرلمان، موقع جريدة التحرير المصرية <http://www.tahrirnews.com> تاريخ الاطلاع 07/04/2015.

الانتخابية السابقة لسنة 1989، يعود بالدرجة الأولى إلى سيطرة حزب جبهة التحرير الوطني في اختيار المرشحين لجميع الانتخابات⁽¹⁾.

05. شرط المؤهل العلمي: رغم أهمية هذا الشرط إلا أنه لم يحظ بالاهتمام الكافي، حيث لم تنص التشريعات في الجزائر على أي مستوى أو مؤهل علمي للترشح للبرلمان، واكتفى البعض بالتبرير بأن المطلوب هو الإلمام بالقراءة والكتابة فقط على غرار عديد الدول -حتى المتقدمة- التي لم تشترط مؤهل علمي واضح للمترشحين للمجالس الشعبية لديها، لأنه من غير المعقول إطلاقاً أن يكون نائباً أو عضواً في مجلس الأمة من لا يعرف القراءة أو متابعة ميزانية الدولة أو المشاريع والتدخلات والنقاشات وغيره.

والجدير بالذكر أن الرأي العام خارج السلطة التشريعية ينقسم أيضاً حول هذا الشرط. فريق يرى الأخذ بشرط المؤهل الجامعي للمترشحين لعضوية مجلس النواب والفريق الآخر أصحابه لا يرون أي مبرر أو حاجة أو حتى منفعة للأخذ بهذا الشرط المقترح، وإن كان مناصروا اشتراط المؤهل العلمي يرون في ذلك ضرورة قصوى بالنظر لعظمة مهمة النائب والسلطة التشريعية عموماً التي تقتضي إدراك كل المسائل الفنية والعلمية والقانونية، وهو ما يرمي لتطوير أداء البرلمان وتفعيل آليات عمله من اقتراح مشاريع القوانين إلى المناقشة والتعديل إلى مجال رقابة عمل الحكومة وغيرها من المسائل المرتبطة بمهمة عضو البرلمان⁽²⁾، فإن المعارضين لاشتراط المستوى التعليمي يُبررون موقفهم بأنه:

- لم يعد المؤهل عموماً -بعد التراجع الذي طرأ على مخرجات التعليم والمستوى العلمي والثقافي لحملة المؤهلات والخريجين- دليلاً أكيداً على أن مستوى النضج، والمستوى العلمي والثقافي لحملة المؤهلات.

- الإصرار على هذا الشرط يؤدي إلى حرمان بعض الفئات من شرف التمثيل في المؤسسة التشريعية المنتخبة، وبعض الدساتير تجاوزت الفكرة بتحديد نسبة معينة في التمثيل في مثل هذه المجالس للعمال والفلاحين⁽³⁾.

- بعض الدول تفادت نقطة الخوف من أن يسود غير حملة المؤهلات وغير المثقفين والتكنوقراط في المجالس النيابية المختلفة جراء الانتخابات الحرة وعدم التدخل في شؤون المترشحين، فأخذت بمبدأ التعيين لعدد من الأعضاء بالمجالس المنتخبة وهؤلاء يختارون من ذوي الخبرات العالية وأساتذة الجامعات وكبار المثقفين والتكنوقراط وغيرهم.

(1) أحمد بنيني، مرجع سابق، ص 192.

(2) أصبح من مبادئ العلوم السياسية أن الجماعات يجب أن يتولى شؤون أمرها النخبة الممتازة، ويرى الفقيه ريمون بوكلي أن ما تتعرض له الدولة من أزمات اقتصادية ومالية، يعود إلى ضعف مستوى أعضاء البرلمان الذي لا يرقى إلى مستوى تفهم وإدراك هذه الحقائق، مع عدم إلمامهم بوسائل التغلب عليها، أو التخفيف من حدتها، على اعتبار أن هذه المسائل تنسم بالدقة، إذ لا يدركها إلا المختصون الذين درسوها دراسة معمقة وأحاطوا بكل تفاصيلها. أنظر:

Raymond Becouly, *La crise du parlementarisme*, revue de France, 6^{ème} année, T.01, 1926, p 190.

(3) كما فعل القانون المصري منذ بداية ثورة يوليو 1952.

- إن دساتير وقوانين النسبة العظمى من دول العالم حدّدت شروط الترشح للمجالس النيابية المختلفة وليس بينها، لا من بعيد ولا من قريب، شرط المؤهل، حتى أولى المؤهلات لم تذكرها، وقليل منها هو الذي أشار إلى شرط إجادة القراءة والكتابة⁽¹⁾.
- حجة وجود شرط المؤهل الجامعي في جميع المجالات والمهن تراه محقق نفسه بنفسه ذاتيا وتدرجيا بفعل الزمن، وسوف يأتي اليوم الذي يكون فيه الجميع حاملين للمؤهل الجامعي كحد أدنى، كما أصبح شرط المؤهل الجامعي يفرض نفسه بنفسه من دون أن يفرضه أحد في معظم المهن مثل: الطب، الهندسة، المحاسبة، القانون، الصحافة والإعلام⁽²⁾.

ثانيا: الشروط الشكلية والإجرائية للترشح للانتخابات النيابية:

تخضع إجراءات الترشح إلى مجموعة النصوص القانونية والمراسيم التنفيذية، المحددة لكيفية سحب الترشيحات ومواعيد الترشح وكذا الجهات التي تشرف على هذه العملية، بالإضافة إلى تحديد الوسائل الكفيلة بحلّ ما ينشأ من منازعات في هذا الشأن، وهي عموما تشكل الشروط الإجرائية الواجب توفرها في الترشح للانتخابات النيابية تكملة للشروط الموضوعية المذكورة سابقا.

01. شرط القيد في القائمة الانتخابية: إن شروط الترشح السابقة المشار إليها لا تكفي، بل معظم التشريعات تتطلب أن يكون المرشح قد أدرج اسمه في جداول الانتخاب، باعتبار ذلك دليلا قاطعا على اكتساب القيد بها صفة الناخب. وحسب المادتين 06 و07 من قانون الانتخابات 16-10 فإن: «التسجيل في القوائم الانتخابية واجب على كل مواطن ومواطنة تتوفر فيهما الشروط المطلوبة قانونا» و «يجب على كل الجزائريين والجزائريات المتمتعين بحقوقهم المدينة والسياسية والذين لم يسبق لهم التسجيل في قائمة انتخابية أن يطلبوا تسجيلهم»، علماً بأن المادة 04 من نفس القانون نصّت على أنه: «لا يصوّت إلا من كان مسجلا في قائمة الناخبين بالبلدية التي بها إقامته»، فمن باب أولى شرط القيد مطلوب في المترشح قبل الناخب.

02. طلب اعتماد الترشيح: يعني ذلك ضرورة اعتماد الترشيح من طرف حزب أو عدة أحزاب⁽³⁾ أو بموجب

(1) إزاء شروط الترشح للمجالس النيابية والشعبية والبرلمانية، أعدّ الباحث القانوني الأستاذ علي أحمد الوداعي بحثا في هذه القضية ذكر فيه ما يلي بخصوص شروط الترشح للمجالس النيابية ومدى اشتراط المؤهل العلمي عبر عينة من عديد المجالس في أمريكا وأوروبا والدول العربية، لم يتبين من خلال البحث في الوسائل المتاحة الشروط الخاصة بالمؤهل العلمي. أنظر:

شرط المؤهل الجامعي للمترشحين ل «النواب» أشعل خلافات حادة بين المؤيدين والمعارضين، جريدة أخبار البحرين، عدد 04 فيفري 2012، تاريخ الاطلاع 22 أوت 2015، موقع <http://80.241.146.114/AAK/12370/print/5080.html>.

(2) لطفي نصر، شرط المؤهل الجامعي للمترشحين للنواب أشعل خلافات حادة بين المؤيدين والمعارضين، موقع أخبار الخليج، تاريخ الاطلاع 12 جانفي 2016، <http://www.akhbar-alkhaleej.com>.

(3) نصت المادة 93 من القانون العضوي للانتخابات 16-10 في هذا السياق: «يتم التصريح بالترشيح حسب الشروط المحددة في المادة 84 من هذا القانون العضوي عن طريق إيداع قائمة المترشحين لدى الولاية من طرف المترشح الذي يتصدر القائمة، أو إذا تعذر عليه ذلك من طرف المترشح الذي يليه مباشرة في الترتيب.

تعد قائمة المترشحين في استمارة تسلمها الإدارة ويملؤها ويوقعها قانونا كل مترشح وفقا لهذا القانون العضوي.

تدعيم شعبي يتمثل في تقديم قائمة تحتوي على نسبة معينة من توقيعات الدائرة الانتخابية⁽¹⁾، وتبعاً للمراسيم التنفيذية الصادرة لتنظيم هذه المسألة تبدأ عملية الترشح بسحب استمارة التصريح بالترشح مسبقاً من مصالح الولاية أو من الممثلات الديبلوماسية أو القنصلية بالنسبة لمرشحي الجالية الجزائرية بالخارج، وتوقع الاستمارات خطأ مع وضع البصمة ويتم التصديق عليها لدى ضابط عمومي، ويجب أن تتضمن أسماء الموقعين وألقابهم وعناوينهم وأرقام بطاقاتهم التعريفية الوطنية أو أي وثيقة رسمية أخرى تثبت هويتهم وكذا رقم التسجيل في القائمة الانتخابية، كما لا يسمح لأي ناخب أن يوقع ويصم في أكثر من قائمة، وفي حالة مخالفة ذلك يعتبر التوقيع لاغياً ويعرض صاحبه للعقوبات المنصوص عليها في المادة 212 من هذا القانون العضوي⁽²⁾.

تقدم الاستمارات المستوفاة للشروط القانونية إلى رئيس اللجنة الانتخابية في الدائرة الانتخابية، ويقوم رئيس اللجنة السابق الذكر بمراقبة التوقيعات والتأكد من صحتها ويعد محضراً بذلك، وقد ضبط القانون الآجال القانونية للترشح، حيث نصت المادة 95 على أن «ينتهي أجل إيداع قوائم المترشحين ستين (60) يوماً كاملة قبل تاريخ الاقتراع».

- ولا يمكن تعديل أي قائمة مترشحين مودعة، أو سحبها إلا في حالة الوفاة وحسب الشروط الآتية:
- إذا توفي مترشح من مرشحي القائمة قبل انقضاء أجل إيداع الترشح، يستخلف من الحزب الذي ينتمي إليه أو حسب ترتيب المترشحين في القائمة إذا كان من المترشحين الأحرار.
- إذا توفي مترشح من مرشحي القائمة بعد انقضاء أجل إيداع الترشح، لا يمكن استخلافه⁽³⁾.
- كما أنه يجب أن يُصحب التصريح بالترشح ملف خاص بكل مترشح أساسي ومستخلف مذكور في القائمة، ويتكوّن ملف الترشح من وثائق حدّتها وزارة الداخلية⁽⁴⁾ في:

-
- يلحق بالتصريح بالترشح زيادة عن الشروط المنصوص عليها في المادة 92 من هذا القانون العضوي برنامج انتخابي لقوائم المترشحين الأحرار. يسلم للمصالح بالترشح وصل يبين تاريخ وساعة الإيداع.»
- (1) تنص المادة 94 من القانون العضوي للانتخابات 16-10 على: «يجب أن تزكى صراحة كل قائمة مترشحين تقدم إما تحت رعاية حزب سياسي أو أكثر، وإما بعنوان قائمة مترشحين أحرار حسب إحدى الصيغ الآتية:
- إما من طرف الأحزاب السياسية التي تحصلت خلال الانتخابات التشريعية الأخيرة على أكثر من أربعة في المائة (04%) من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية المترشح فيها.
 - وإما من طرف الأحزاب السياسية التي تتوفر على عشرة (10) منتخبيين على الأقل في الدائرة الانتخابية المترشح فيها.
 - وفي حالة تقديم قائمة تحت رعاية حزب سياسي لا يتوفر فيه أحد الشرطين المذكورين أعلاه، أو تحت رعاية حزب سياسي يشارك لأول مرة في الانتخابات أو في حالة تقديم قائمة بعنوان قائمة حرة، فإنه يجب أن يدعمها على الأقل مائتان وخمسون (250) توقيعاً من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية، فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله.
 - وإما بعنوان قائمة حرة مدعومة بماثني (200) توقيع على الأقل، عن كل مقعد مطلوب شغله من توقيعات ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية.
- (2) العقوبة تشمل الحبس من 03 أشهر إلى سنة (01) والغرامة المالية من 50000 إلى 200000 دج.
- (3) بغض النظر عن أحكام المادة 95 من نفس القانون العضوي، تبقى قائمة المترشحين الباقين صالحة دون إجراء أي تعديل على الترتيب العام للمترشحين في القائمة، ويرتب المترشحون الذين يوجدون في الرتبة الأدنى في الرتبة التي تعلوها مباشرة، بمن فيهم المترشحون المستخلفون. وفيما يتعلق بالقوائم الحرة، تبقى الوثائق التي أعدت لإيداع القائمة الأصلية صالحة.
- (4) ألغى القانون العضوي للانتخابات 16-10 كلفة الملف الإداري وتقرر الاكتفاء باستمارة التصريح بالترشح وإعفاء المترشحين من إيداع برامجهم

- مستخرج من شهادة الميلاد،
- صحيفة السوابق القضائية (القسيمة رقم 03) يقل تاريخها عن ثلاثة أشهر،
- شهادة الجنسية الجزائرية،
- شهادة الإقامة،
- نسخة طبق الأصل بطاقة التعريف الوطنية أو أية وثيقة تثبت الهوية،
- نسخة طبق الأصل من بطاقة الناخب أو شهادة تسجيل في القائمة الانتخابية،
- شهادة أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها،
- نسخة من البرنامج الخاص بالحملة الانتخابية،
- صورتان شمسيتان،
- نسخة طبق الأصل من بطاقة التعريف الوطنية للموقع أو أية وثيقة أخرى تثبت الهوية بالنسبة لقوائم المترشحين الأحرار،
- القسيمة رقم 02 من صحيفة السوابق القضائية لكل مترشح مذكور في قائمة المترشحين.

الملاحظ أن الآجال التي تودع خلالها التصريحات بالترشح، وإن كانت تعتبر مناسبة بالنسبة للقوائم المقدمة تحت رعاية الأحزاب السياسية، فإنها مرهقة بالنسبة للقوائم الحرة، خصوصا في ظل عدد الناخبين الواجب تزكيتهم لقائمة الترشح، مع ضيق المدة المحددة لجمع توقيعات الناخبين (الفترة الممتدة من تاريخ استدعاء الهيئة الناخبة إلى غاية التاريخ المحدد لإيداع قوائم الترشح)، إذ لا يحق جمع التوقيعات قبل تاريخ دعوة الناخبين ولا بعد التاريخ المحدد لإيداع قوائم الترشح، وعلى هذا الأساس يعتبر عدد التوقيعات الواجب جمعها خلال فترة وجيزة عائقاً أمام ممارسة هؤلاء لحقوقهم في الترشح⁽¹⁾.

وبالنسبة للترشح لعضوية مجلس الأمة يمكن لكل عضو في مجلس شعبي بلدي أو ولائي، تتوفر فيه الشروط القانونية، أن يترشح له، إلا إذا كان محل قرار توقيف بسبب المتابعة القضائية وفقاً للتشريع المعمول به، ويتم التصريح بالترشح بإيداع الترشح على مستوى الولاية نسختين (02) من استمارة التصريح تسلمها له الإدارة ويجب أن يملأها المترشح ويوقع عليها، وبالنسبة للمترشحين تحت رعاية حزب سياسي، يرفق تصريحه بالترشح بشهادة تزكية يوقعها المسؤول الأول عن الحزب، يسجل التصريح بالترشح في سجل خاص يفتح لهذا الغرض، يدون فيه: الاسم واللقب، وعند الاقتضاء، الكنية والعنوان وصفة المترشح، تاريخ الإيداع وساعته، الملاحظات حول تشكيل الملف، ويسلم للمصرح وصل إيداع يبين تاريخ وتوقيت الإيداع. علماً

الانتخابية وحصر هذا الشرط في المترشحين الأحرار.

(1) سهام عباسي، ضمانات وآليات حماية حق الترشح في المواثيق الدولية والمنظومة التشريعية الجزائرية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2013-2014، ص 120.

بأنه يجب أن يودع التصريح بالترشح في أجل أقصاه عشرون (20) يوما قبل تاريخ الاقتراع، ولا يمكن تغيير الترشح أو سحبه بعد إيداعه، إلا في حالة الوفاة⁽¹⁾.

03. شرط عدم ترشيح ذوي القرابة في القائمة الواحدة: يهدف هذا الشرط إلى التنوع وله أساس في الديمقراطية والتعددية التي تتنافى مع الاحتكار والملكية، بقصد منع أي استغلال للمجلس من طرف عائلة واحدة، لأن ذلك يفرغ العملية الانتخابية من محتواها⁽²⁾، وهذا ما جعل أحكام المادة 94 من القانون العضوي 12-01 تنص على أنه «لا يمكن التسجيل في نفس قائمة الترشيح لأكثر من مترشحين اثنين ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو المصاهرة من الدرجة الثانية»، قبل التخلي عن هذا الشرط في القانون العضوي 16-10 الذي خلت نصوصه من هذا الشرط.

04. شرط انتفاء حالات عدم القابلية للترشح: يُعدّ المجلس النيابي أقرب سلطات الدولة إلى الإرادة الشعبية، وهذا القرب يفسّر دوره التشريعي والرقابي، حيث أن هاتين الوظيفتين الهامتين لا يستطيع الوفاء بهما على النحو المطلوب، دون السعي لضمان تمتع المجلس بالقدر اللازم من استقلاله، ومن معطيات هذا الاستقلال إبعاد أعضاء المجلس النيابي عن الأنشطة التي يمكن أن تنعكس سلباً على أدائهم لدورهم البرلماني⁽³⁾.

وتحقيقاً لهذه الأهداف وبغرض تفادي مثل هذه الأوضاع يميز التشريع الوطني -على غرار التشريعات الأخرى- بين نظامي عدم القابلية للانتخاب (*les inéligibilités*) وحالات التنافي مع العهدة الانتخابية (*les incompatibilités*)، فالأولى تضع الضوابط القانونية التي تمنع شاغلي بعض الوظائف والمسؤوليات العمومية من الترشح إلى العهدة الانتخابية، تفادياً لاستغلال مناصبهم ونفوذهم للتأثير على الناخبين واستمالتهم. والثانية تطبق قواعد ما بعد العملية الانتخابية بحيث تفرض على النائب المنتخب الاختيار بين عهدته الانتخابية ووظيفته أو مهنته أو نشاطه الأصلي، وبالتالي يمكن القول بأن التشريع الجزائري اعتمد نظام التنافي المطلق بالنسبة للعهدة البرلمانية⁽⁴⁾.

أ/ حالات عدم القابلية للترشح: بجانب عدم القابلية المذكورة في المادتين 04 و05⁽⁵⁾ من قانون الانتخابات 16-10 فإن المادة 91 منه نصّت على أنه: «يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد توقفهم عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم: الوالي،

(1) المواد من 107 إلى 134 من القانون 16-10.

(2) مولاي هاشمي، مرجع سابق، ص 196.

(3) خليل محسن، القانون الدستوري والساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية-مصر، 1996، ص 369.

(4) محمود خوذري، حالات التنافي مع العهدة الانتخابية، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، 2013، ص ص 10-11.

(5) سبق ذكرها في شروط الترشح وأهمها ألا يكون يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المنصوص عليها في التشريع المعمول به، وألا يكون محكوماً عليه، ولا محجوراً ولا محجوراً عليه، وغير مشهر إفلاسه ولم يقم بسلوك معادي لمصالح الوطن أثناء الثورة.

الوالي المنتدب، رئيس الدائرة، الأمين العام للولاية، المفتش العام للولاية، عضو المجلس التنفيذي الولائي، القاضي، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظف أسلاك الأمن، أمين خزانة الولاية، المراقب المالي للولاية، السفير والقنصل العام».

والغرض من هذا المنع هو عدم استعمال سلطتهم لأغراض انتخابية، وأيضا نظراً لما يترتب على الأخذ بقاعدة الجمع من نتائج سلبية، سواءً على الوظيفة العامة ذاتها، أو على الموظف، حيث توفر هذه القاعدة الفرصة للحكومة للضغط على أعضاء البرلمان للدفاع عن سياستها. وقد تتنوع وسائل الضغوط بدايةً من التلويح بالفصل أو الترقية حتى التلميح بالتعيين في منصب سياسي، وخشية من ذلك اشترط المشرع على الموظف الذي يريد أن يرشح نفسه للعضوية البرلمانية أن يقدم استقالته من وظيفته⁽¹⁾.

الملاحظ كذلك أن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى الوزراء في عداد الطوائف السابقة، رغم ما لسلطاتهم من تأثير يفوق سلطات الطوائف المذكورة، لذلك نرى ضرورة اشتراط مرور نفس المدة المقررة للفئات السابقة وهي سنة من خروج الوزير من الوزارة حتى يتمكن بعدها من الترشح، لمنع ما قد يمارس من ضغط وتأثير على الناخبين ينال من حريتهم في التصويت.

والجدير بالذكر في هذا المقام أن المنع المقرر في الحالات السابقة ليس منعاً مطلقاً بالنسبة لجميع هذه الفئات غير المقيدة بقوانين خاصة من الترشح إلا بعد استقالتها كأعضاء الهيئة القضائية أو أعضاء الجيش وأسلاك الأمن، أما بالنسبة للحالات الأخرى يسمح لها بالترشح خارج إطار الدائرة الانتخابية التي يعملون بها⁽²⁾.

ب/ حالات التنافي مع العهدة الانتخابية: إنّ موضوع حالات التنافي⁽³⁾ مع العهدة البرلمانية، يفرض نفسه لأسباب ودواع عدة، خاصة في ظل الإصلاحات التي مسّت جُلّ المنظومة القانونية النازمة للحياة السياسية، فمن البدايات، أن مبدأ التنافي شكّل منذ نشأته (مثلته مثل الحصانة البرلمانية) أحد الضمانات الأساسية للعهدة البرلمانية، خاصة مع تزايد أعباء عضو البرلمان وثقل المسؤوليات الملقاة على عاتقه. وقد أخذت بهذا المبدأ الكثير

(1) يجب التنويه إلى أن بعض المشرعين -المشرع الدستوري الأردني مثلاً - قد تمسك بمبدأ جواز الجمع بين الوظيفة الوزارية وممارسة العضوية البرلمانية، رغم أن الإجازة الدستورية لأعضاء الوزارة بالجمع بين مناصبهم في الوزارة وعضوية البرلمان تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، كما أنها تضعف الدور الرقابي للبرلمان على أعمال الحكومة، يضاف إلى ذلك صعوبة الجمع بين العضويتين، وذلك كنتيجة حتمية للأعباء والمسؤوليات الضخمة الملقاة على عاتق كل منهما، والتي تحتاج منهم إلى تفرغ تام لأدائها. حول الموضوع أنظر: فيصل شطناوي، حق الترشح وأحكامه الأساسية لعضوية مجلس النواب في التشريع الأردني، مجلة المنارة، تصدر عن كلية الحقوق، الجامعة الأردنية-الأردن، المجلد 12، العدد 09، 2007، ص 304.

(2) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة 02، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص 328.

(3) إنّ تبني مبدأ التنافي يخضع لاعتبارات دستورية وأخلاقية وعملية؛ فمن الناحية الدستورية، وجوب إعمال مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره حجر الزاوية في بناء أي نظام ديمقراطي فعلي، ومن الناحية الأخلاقية فعوضو البرلمان ملزم بإظهار استقامة مثالية نظراً لوضعيته المرموقة بصفته ممثل للأمة، ولاعتبارات عملية تستلزم التفرغ الكلي من طرفه.

من الدول في تشريعاتها بالتنصيص على عدم الجمع بين العهدة البرلمانية ووظائف أو مهام أخرى سواء كانت بأجر أو تطوعية، وهذا ما اصطلاح على تسميته بحالات التنافي أو حالات التعارض أو مبدأ عدم الجمع.

فالمقصود إذن بحالات التنافي هو عدم الجمع بين العضوية في البرلمان وعهدة انتخابية أخرى أو بينها وبين وظائف أو أنشطة تجارية، ومن هنا يجب أن يتفرغ عضو البرلمان لعمله النبيل وتمكينه من أداء مهامه السامية التي خولها إياه الشعب بغرض خدمته والدفاع عن مصالحه، تجسيداً لمبادئ الدستور، وفي مقدمتها مبدأ الفصل بين السلطات، وقد أدرجت بعض التشريعات حالات التنافي في قوانينها الانتخابية، بينما أفردته بعض النظم في قوانين خاصة كما هو الحال بالنسبة للتشريع الجزائري⁽¹⁾.

لم تعد العهدة البرلمانية⁽²⁾ تتنافى فقط مع ممارسة وظيفة في الحكومة أو المجلس الدستوري أو القضاء، بل تم توسيعها لتشمل مهن ووظائف وأنشطة أخرى، مما يجعل عضو البرلمان متفرغاً لأداء مهامه التي انتخب على أساسها، وعلى رأسها مهمة التشريع والرقابة على عمل الحكومة، ولعل هذا الأمر كان يستهدف ربما التقليل من ظاهرة الغيابات التي يعرفها البرلمان الجزائري، في ظل غياب إجراءات ردعية لهذه الظاهرة التي تعرفها مختلف برلمانات العالم، علماً أن نظام التصويت بالوكالة قد ساهم من جهته في تفاقم هذه الظاهرة.

لقد أصبحت العهدة البرلمانية وفقاً للقانون الجديد تتنافى مع المهام والوظائف والنشاطات التالية:

- وظيفة عضو في الحكومة،
- العضوية في المجلس الدستوري،
- عهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب،
- وظيفة أو منصب في الهيئات أو الإدارات العمومية، والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو العضوية في أجهزتها وهيكلها الاجتماعية،
- وظيفة أو منصب في مؤسسة أو شركة أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو حرفي أو فلاحي،
- ممارسة نشاط تجاري،
- مهنة حرة شخصياً أو باسمه،
- مهنة القضاء،
- وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية،

(1) خالد شبلي، المعالجة الدستورية لظاهرة العزوف البرلماني في الجزائر، دراسة في ضوء مستجدات تعديل 2016، جريدة الشعب، العدد 17005، يوم 13/04/2016، ص 09.

(2) حول موضوع حالات التنافي أنظر: عمار عباس، توسيع حالات التنافي مع العهدة البرلمانية محاولة لتحقيق الفصل العضوي بين السلطات، مجلة المجلس الدستوري الجزائري، العدد 05، 2015، ص ص 31-45.

يلس شاوش بشير، مبدأ التنافي -دراسة مقارنة، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، 2013، ص ص 25-37.

- رئاسة الأندية الرياضية الاحترافية والاتحادات المهنية⁽¹⁾.

ويلاحظ من خلال تعداد حالات التنافي أن بعضها كان موجود سلفاً في نصوص أخرى، كما هو الحال بالنسبة للعضوية في الحكومة والمجلس الدستوري وممارسة مهنة القضاء⁽²⁾، أما بعضها الآخر فقد استحدثه المشرع بغية إعطاء نوع من الاستقلالية لعضو البرلمان للفرغ لمهامه البرلمانية وعلى رأسها التشريع والرقابة وتمثيل الشعب والتعبير عن انشغالاته، وهي مهام تتطلب متابعة مستمرة سواء على مستوى دائرته الانتخابية، أو خلال الجلسات العامة أو اللجان الدائمة، يضاف إلى ذلك بعض المهام التي يكلف بها خارج الوطن.

كما يلاحظ أن المشرع الجزائري⁽³⁾ لم يكتف بحصر الحالات التي تتنافى مع العهدة البرلمانية، بل توسع ليمنع عضو البرلمان خلال ممارسته لعهدته البرلمانية، من استعمال اسمه الشخصي مشفوعاً بصفته في إشهار يخدم مصالح مؤسسة مالية أو صناعية أو تجارية⁽⁴⁾، حتى لا يتحول الانتماء إلى مؤسسة البرلمان مطية لتحقيق مآرب شخصية أو للغير.

وعلى الرغم من توسيع حالات التنافي، إلا أن المشرع استثنى رغم ذلك ممارسة بعض المهام والأنشطة، واعتبرها لا تتنافى مع العهدة البرلمانية، سواء بالنظر إلى طابعها العلمي والإنساني والثقافي والشرفي، مع عدم تأثيرها على الممارسة العادية للعهد، بعد موافقة مكتب الغرفة المعنية، أو بالنظر إلى مدتها المؤقتة، ويتعلق الأمر بممارسة:

- نشاطات مؤقتة، لأغراض علمية أو ثقافية أو إنسانية أو شرفية،
- مهمة مؤقتة لصالح الدولة، لا تتجاوز سنة.

وقد حاولت كل من الحكومة والبرلمان استثناء بعض الوظائف والمهام مع العهدة البرلمانية، في مشروع القانون المحال على المجلس الدستوري لرقابة مدى مطابقته للدستور، بالنظر إلى حاجة المجتمع إليها، وكذا

(1) المادة 03 من القانون العضوي رقم 12-02 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج ر العدد 01 المؤرخة في 14 جانفي 2012، ص 41.

(2) تنص المادة 15 من القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، على أنه «تتنافى مهنة القاضي مع ممارسة أي نيابة انتخابية سياسية».

(3) أكد بوزيد زهاري عضو مجلس الأمة في تدخله خلال اليوم الدراسي حول «حالات التنافي مع العهدة الانتخابية» أن كل الدساتير الجزائرية كرّست مبدأ التنافي مع العهدة الانتخابية بدءاً من دستور 1963 مشيراً إلى أن القانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية الصادر في 2012 يرمي إلى تحسين أداء البرلمان وضمان استقلالية ممثلي الشعب، وأوضح أن دستور 1963 نص على ضرورة أن ينظم هذا الموضوع بقانون (تم إصداره في أوت 1964)، وأشار إلى أن دستور 1976 وسّع من حالات التنافي مع العهدة الانتخابية ودقّق فيها بشكل أكبر (قانون 1979)، كما أبرز أن دستور 1989 أيضاً نص عليه (قانون أوت 1989) فحدّد مجموعة من الوظائف التي تتنافى مع العهدة الانتخابية «دون المساس كثيراً بالقطاع الخاص». والقانون الحالي 12-02 «رغم أنه جاء متأخراً لكونه منصوص عليه في دستور 1996 ورغم تحفظات المجلس الدستوري بخصوص بعض مواده إلا أنه يرمي إلى تحسين أداء البرلمان وضمان استقلالية ممثلي الشعب وتفرّغهم الكلي لممارسة مهامهم». واعتبر زهاري هذا النص القانوني «أكثر عقلانية» و«تعامل مع القطاع العام والخاص على قدم المساواة». أنظر:

كل الدساتير الجزائرية كرست مبدأ التنافي مع العهدة الانتخابية، وكالة الأنباء الجزائرية <http://www.aps.dz/ar>، تاريخ الاطلاع 2012/12/10.

(4) المادة 04 من القانون العضوي 12-02 المتعلق بحالات التنافي.

لطبيعة التخصص الذي قد يتأثر بالانقطاع عن ممارستها لمدة خمس أو ست سنوات، خاصة فيما يتعلق بتحيين المعلومات، ويتعلق الأمر بمهام أستاذ أو أستاذ محاضر في التعليم العالي والبحث العلمي وأستاذ في الطب لدى مؤسسات الصحة العمومية، إضافة إلى التكليف بمهمة مؤقتة لصالح الدولة، لا تتجاوز مدتها سنة.

غير أن المجلس الدستوري ارتأى بأن استثناء هذه الفئات غير دستوري، لأنه يمس بمبدأ المساواة الذي أقره الدستور⁽¹⁾، مضيفاً أن المؤسس الدستوري بإقراره وفقاً للمادة 105 من الدستور تحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، يستهدف تجنّب عضو البرلمان الجمع بين وضعين قانونيين قد يلحق ضرراً بمهمته البرلمانية وينشئ تعارضاً بين مهمته ومصالحه⁽²⁾.

وبناءً على ما سبق ارتأى المجلس الدستوري، أن المشرع باستثناءه لمهام أستاذ وأستاذ محاضر في التعليم العالي والبحث العلمي وأستاذ في الطب لدى مؤسسات الصحة العمومية⁽³⁾، يكون قد أحدث وضعاً تمييزياً بين النواب مقارنة بأصحاب وظائف مماثلة.

وانتقد مختصون القانون العضوي المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، بدعوى أنه لا يمكن من التحقيق في صحة التصريح الذي يقدمه النائب حول عدم ممارسته أي مهامه بالموازاة مع العهدة النيابية، ولا يمنح للنائب ضمانات للطعن في القرار الصادر ضده، مُصرّين على ضرورة أن تشمل حالات التنافي المنتخبين المحليين تفادياً لانتشار الفساد والتداخل بين سلطة المال والسلطة العمومية.

وأظهر قانونيون بعض الفراغات الواضحة التي غفل عنها المشرع لدى سنّه قانون حالات التنافي مع العهدة النيابية، من بينها أنه تناسى توسيع أحكام هذا القانون على المنتخبين المحليين، وهذا هو الخطر الكبير الذي يهدّد المجالس المحلية بسبب الجمع ما بين المال الفاسد والعهدة الانتخابية، لأن رئيس البلدية الذي لديه سجلاً تجارياً أو مؤسسة للمقاولات يُحوّل كل المشاريع لحسابه، نظراً لغياب نص قانوني يمنع الجمع بين المهام⁽⁴⁾، وفي نفس السياق تطرح إشكالات قانونية عند التطبيق الميداني لهذا المبدأ لاسيما في طريقة التعامل مع المخالفين «هل تطبق عليهم أحكام الإقالة أو الاستقالة أو الإعذار؟»، حيث أن حالات التنافي مازالت

(1) تنص المادة 29 من دستور 1996 على أن «كلّ المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتدرّج بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي».

(2) أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم 04-12 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور، ج ر العدد 01 المؤرخة في 14 جانفي 2012.

(3) حسب المادة 05 من مشروع القانون المحدد لحالات التنافي.

(4) لطيفة بلحاج، توسيع التنافي مع العهدة الانتخابية إلى البلديات لمحاربة المال الفاسد، موقع الشروق أون لاين، تاريخ الاطلاع 10/12/2012.

<http://www.echoroukonline.com>

مطروحة في الواقع خاصة في المجالس البلدية والولائية، وهو ما يستدعي ضرورة معالجة هذا الفراغ القانوني على غرار ما تمّ مع البرلمانيين⁽¹⁾.

الفرع الثاني: دور المال السياسي والإعلام في الوصول للبرلمان.

تخطى الانتخابات التشريعية أهمية بالغة لكونها تشكل السلطة التشريعية في البلاد، وتعرف عملية تنظيمها العديد من العقبات المتعلقة بدخول عناصر موازية تؤثر في بلورة النتائج النهائية لتشكيلة البرلمان تشمل أساساً عاملي المال السياسي ودور وسائل الإعلام بالنظر لوزنهما في التأثير على الرأي العام.

ويقصد بالمال السياسي ذلك التزاوج غير المشروع بين المال والسياسة، فاستخدام المال السياسي هو من أجل تحقيق العديد من الأهداف، والتي على رأسها الوصول إلى الحكم أو الاستمرار فيه، ومن أجل أيضا الحصول أو البقاء على كراسي المجالس النيابية أو غيرها من مواقع الجاه والوجاهة، وجرت العادة أن تظهر مظاهر المال السياسي بشكل عام في كل المواعيد الانتخابية، ويستخدم المال السياسي من رجال المال والأعمال الذين يطمحون للوصول إلى مواقع سياسية معينة مثل مقعد في البرلمان، وذلك باستمالة الناخبين واستغلال حاجة بعض الأفراد للمال أو المعونات من أجل أن ينتخبونهم لهذا الموقع أو ذاك، ويعد أيضا من أمثلة المال السياسي صرف الأموال على الإعلانات المرئية والمسموعة والمكتوبة سواء تلك التي في الشوارع والميادين أو في الصحف والإذاعة والتلفزيون أو على مواقع التواصل الاجتماعي ويصل الأمر إلى استغلال بعض المرشحين لبعض الكتاب المعروفين لمدهم بمقابل مادي وليس على أساس الكفاءة أو الخبرة أو البرنامج الانتخابي⁽²⁾.

ولعل أكثر ما يؤرق المتبعين لهذا الشأن هو استحواذ أصحاب رؤوس الأموال على المؤسسات الإعلامية الرائدة والصناعة للرأي العام الجزائري، حيث اكتمل تزاوج المال بالإعلام في مشهد لم تعشه الجزائر أبداً من قبل، وذلك ما يهدّد حرية الإعلام لأن هذا التزاوج سيكون له حتماً عدة انعكاسات سلبية على حرية التعبير وستتحول مؤسسات الإعلام الخاصة إلى أبواب للدفاع عن مصالح مالكيها وأجنداتهم الخاصة. ولأنّ المال قد تزوج أيضاً بالسياسة منذ عدة سنوات متحوّلاً إلى المال السياسي، فإنّ وسائل الإعلام يمكن أن

(1) باستعراض لتجربة الدول الأوروبية يلاحظ بأنّ هناك اختلافاً حول نظام التنافس وكذا في الحلول المطبقة، حيث إن الإجماع غائب حتى داخل كل دولة، فباستثناء الجمع بين عهدة نيابية وعضوية مجلس الأمة التي تمنع في كل الدول، فإن الجمع بين عهديات نيابية ومحلية مازال مطبقاً لاسيما في فرنسا، حيث 83% من النواب لهم وظائف في الأقاليم المحلية. وبالنسبة للحلول المقترحة في هذا الصدد نشير إلى أن هناك اتجاهات لتوسيع مجال التنافس، وأيضاً وسائل أخرى للتعزيز مثل السماح بالجمع بين المناصب دون الأجر، والإعلان عن وضع النائب بدقة في المواقع الإلكترونية أمام الرأي العام. حول موضع التنافس أنظر:

يوم دراسي حول موضوع «حالات التنافس مع العهدة الانتخابية»، مجلة مجلس الأمة، العدد 54، ديسمبر 2012. ص ص 70-71.

(2) هاني جرجس عياد، المال السياسي ونزاهة الانتخابات البرلمانية في مصر، موقع الحوار التمدن <http://m.ahewar.org>، تاريخ الاطلاع 2015/12/14.

تُسْتَعْلَمُ في المستقبل بشكل بشع لتحقيق مصالح قد تتناقض مع قيم العمل الإعلامي النبيل أو لتسويق أهداف حزبية للتأثير على الرأي العام، وهو ما سيؤدي إلى غياب المصداقية والاستقلالية⁽¹⁾، ويؤثر تبعاً على التشكيلة النهائية للبرلمان بالنظر للدور البارز لعنصري المال والإعلام في تعبيد الطريق إلى المؤسسة التشريعية.

أولاً: تأثير المال السياسي على الوصول للبرلمان.

طفت قضية المال السياسي⁽²⁾ مع الانتخابات إلى العلن بقوة مع الانتخابات التشريعية لماي 2012⁽³⁾، لما تقدّم المئات من رجال المال والأعمال للترشح، سواءً في قوائم أحزاب أو قوائم حرّة، هذه الأخيرة التي باتت أكثر من غيرها من الأحزاب تتضمن أسماء لامعة في فضاء الأعمال، لاعتقاد هؤلاء بأن رحلة البحث عن الحصانة تبدأ من الانتخابات التشريعية⁽⁴⁾.

وكان رجال الأعمال في البداية يرفضون الانخراط في السياسة، ولم تخرج نشاطاتهم عن المجال الاقتصادي، وحتى تقرّبهم من السلطة الحاكمة كان من أجل التوسّط للظفر بالصفقات والمشاريع والحصول على التسهيلات اللازمة لمزاولة نشاطهم، ولم تخرج عن كونها صداقات حميمة، لكن في السنوات الأخيرة بالجزائر، قرّر رجال الأعمال خوض غمار المسؤولية بأنفسهم. وهذه الظاهرة لم تكن سيئة ولم تُلوّث المشهد الوطني، مثلما فعلته ظاهرة خوض رجال الأعمال غمار السياسة وانخراطهم في الأحزاب، وفوزهم بمناصب المسؤولية في الهيئة التشريعية، حتى بات المجلس الشعبي الوطني، الذي يعتبر ختم الشعب على قرارات الحكومة ومشاريعها وقوانينها، مشككاً في مصداقيته⁽⁵⁾.

والإشكال المطروح بالنسبة لاستغلال المال السياسي في تمويل الحملات الانتخابية وفي شراء الأصوات أنّ كل قوانين العالم لا يمكنها منع تدخل المال السياسي في العملية الانتخابية، خاصة وأن القانون لا يمنع الجمعيات من تلقي الأموال وبالتالي ضخها للأحزاب، وتروّس رجال الأعمال لعدد

(1) يوسف رياض، تزواج الإعلام والمال السياسي في الجزائر، موقع صناع المستقبل، <http://www.elmoustaqbel.com>، تاريخ الاطلاع 2016/04/04.

(2) إنّ قضية المال السياسي أخطر من أن يتم تناولها باعتبارها ظاهرة عابرة، إذ يجب تناولها كمرض ثقافي واجتماعي يحتاج إلى هزة عنيفة وتغيير عميق ينهي قضية شراء الأصوات وتخريب الذمم وضرب الديمقراطية الحقيقية. أنظر:

مصطفى الفقي، المال السياسي والانتخابات البرلمانية، موقع العربية <http://www.alarabiya.net>، تاريخ الاطلاع 18 سبتمبر 2015.

(3) إعلامياً كانت التصريحات المتتالية للوزير الأول أحمد أويحي، التي تصب في اتجاه أن الشكارة كانت مهيمنة على انتخابات التجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة لسنة 2016 و2019، وكذا اعتراف المجلس الدستوري بوجود محاولات تزوير في تلك الانتخابات، كشفها تحقيقات في طعون بعض المترشحين، هي بمثابة شهادات رسمية صادرة عن مسؤولين كبار ومؤسسات الدولة، تثبت أن المال الفاسد قد بدأ يتسرب ويتغلغل في مؤسسات الدولة، وبات خطراً يهدد الحياة السياسية للبلاد.

(4) محمد شراق، أخطبوط المال يحاصر القرار السياسي، موقع جريدة الخبر <http://www.elkhabar.com>، تاريخ الاطلاع 2014/11/22.

(5) الشكارة تطعن في مصداقية المؤسسة التشريعية، ملف جريدة المحور <http://elmihwar.com>، تاريخ الاطلاع 2016/02/20.

من القوائم الحزبية هو أكبر دليل على تدفق المال السياسي وتوظيفه في المشهد السياسي، وهو ما يعني بأن المسألة هي أخلاقية بالأساس.

والإشكال الكبير المطروح أيضا هو عدم انطلاق المترشحين من نفس نقطة البداية وهو ما يشكل ضرباً للعملية الانتخابية ولنزاهتها، حيث يجب على مكونات المجتمع المدني ضرورة اليقظة لمراقبة العملية الانتخابية منذ انطلاقها، كما على الهيئات المعنية تركيز آليات رقابية للحد من هذه الظاهرة وعدم الاقتصار على رقابة مصاريف الأحزاب والقوائم ومقارنتها بما هو مخصص لكل قائمة، مع التشديد على دور المجتمع المدني⁽¹⁾ في هذه المرحلة بدعم إعلان بعض الجمعيات والمنظمات تخصصها في مراقبة تمويل الحملات الانتخابية لبعض الأحزاب⁽²⁾ وذلك حفاظاً على سلامة العملية الانتخابية التي تستدعي من القوائم والمترشحين احترام أخلاقيات المسار الانتخابي⁽³⁾.

وبما أنّ البرلمان لا يتأثر فقط بالممارسات التي شابت نزاهة الانتخابات وحيادها، بل يتأثر أيضا بطبيعة الأحزاب المسؤولة دستورياً عن تأطير المواطنين وانتقاء من يشكل النخبة البرلمانية، فقد أبانت حصيلة خمسين سنة من الحياة الحزبية وجود أعطاب حالت دون قيام الأحزاب بالأدوار والوظائف المنوطة بها، فقد ساهمت ظاهرة الانشقاقات في صعوبة بناء تنظيمات سياسية قوية وقادرة على صياغة استراتيجيات سياسية كفيلة بكسب مناصرين للجسم الانتخابي لها، مما ساعد على ضعف بناء الديمقراطية داخلها وفيما بينها، على تعميق نزعات الانشقاق وعزوف المواطنين عن الانتماء إليه⁽⁴⁾.

والحديث عن المال السياسي يتطلب الإشارة لقضية الزبونية أو الزبائنية والتي هي عبارة عن نسق

(1) تعتبر الهيئات المختلفة للمجتمع المدني أحد أهم الأطراف المؤثرة في هذه العملية الانتخابية، غير أن ارتباطها في الجزائر بالسلطة جعلها تقف دوما مع مرشحي السلطة وأحجم دورها الرائد في إنجاح العملية الانتخابية كموعد ديموقراطي تنافسي في جو من الشفافية. ومن أهم مؤسسات المجتمع المدني نجد: وسائل الإعلام الحرة، النقابات والجمعيات، وفي الأنظمة الديمقراطية الفعلية، فالمجتمع المدني ينشط بشكل دائم وفي مختلف الأوقات، إلا أن نشاطه يعرف أيضا نوعا من الكثافة أثناء الاستحقاقات الانتخابية، ليمارس وظائفه المختلفة التي أشارت إليها أدبيات «الديمقراطية والانتخابات والمجتمع المدني»، ونوردها موجزة في العناصر التالية: إثراء ودعم النظم الانتخابية، التوعية والحث على المشاركة الانتخابية، تدعيم وإثراء برامج المرشحين، توفير المعلومات اللازمة للناخب، مراقبة العملية الانتخابية، كما يراقب المجتمع المدني أدوار بعض الأطراف في العملية الانتخابية كدور وسائل الإعلام العمومية ومدى حيادها واحترافيتها في تغطية مختلف مراحل وحيثيات العملية الانتخابية. غير أن وجود تحالف انتخابي بين الدولة والمجتمع المدني يؤثر سلبا على العملية الانتخابية ومصداقيتها، ويؤثر بشكل عام على مسار التحول الديمقراطي والتداول الفعلي على السلطة في الجزائر، حول دور المجتمع المدني أنظر:

منير مباركية، علاقة المجتمع المدني بالدولة وتأثيرها على العملية الانتخابية في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، عدد خاص، أبريل 2011، ص ص 414-425.

بوزيد لزهاري، المجتمع المدني، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 06، 2008، ص ص 30-37.

(2) بالعودة إلى نص المادة 52 من القانون العضوي 12-04، تتحدد مصادر تمويل الحزب السياسي حصراً بما يلي:

- مصادر تمويل داخلية: تتمثل في اشتراكات الأعضاء والعائدات المرتبطة بنشاطاته وممتلكاته،

- مصادر تمويل خارجية: تتضمن الهبات والوصايا ومساعدات الدولة. أنظر:

بوحنية قوي-هبة لعوادي، إصلاح قانون الأحزاب السياسية الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، العدد 12، 2015، موقع <http://revues.univ-ouargla.dz/index.php/numero-12-2015-dafatir>.

(3) فاتن الكسراوي، هل يفسد المال السياسي نزاهة الانتخابات؟، موقع الصحافة اليوم التونسي، <http://www.essahafa.info.tn>، دون تاريخ.

(4) احمد مالكي وآخرون، الديمقراطية داخل الأحزاب في البلدان العربية، 01، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت-لبنان، 2004، ص 24.

(système) يقتضي أن يعمل الزعيم (المرشح تحديداً) هو شخصياً أو بواسطة وسطاء أو حلفاء، على مبادلة الخدمات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والإدارية بالولاء السياسي والدعم من طرف المتحزبين أو الأتباع، وتتلخص هذه المعادلة في: (ولاء = خدمات = تصويت = سلطة). ويجب على المرشح لكي يتمكن من تجسيد هذه المعادلة، أن يتمتع بنفوذ واسع في الحقل السياسي والإداري والاقتصادي والاجتماعي (الخدمي) والديني والطائفي إلى جانب الاستقطاب العائلي (أو العشائري) والمناطق الجغرافي⁽¹⁾.

وتتجمع كثير من المميزات والخصائص التي تلعب الدور الهام في عملية الزبونية، وبالتالي التصويت لصالح مرشح بعينه، ويأتي على رأس هذه الخصائص المتمتع بالانتماء القبلي والعائلي، خاصة في المجتمعات المحلية، فالزعامة التقليدية لا تتعدى في كثير من الأحيان هذين الانتماءين. كما تتعلق الزبونية بحقل آخر وهو الحقل المالي والاقتصادي، حيث أصبحت الزعامة العائلية والانتماء القبلي تبحث عن التحالف مع أصحاب الثروات وملاك القطاع الخاص من مؤسسات اقتصادية صناعية ومن كبار التجار والمقاولين، وذوي الثروات الفلاحية الواسعة، مما أعطى فرصة لظهور الرشوة السياسية، والضغط الاقتصادي الممارس على الناخبين، وكذا مظهر شراء الأصوات من خلال تأمين خدمات شخصية عينية للناخب أو من خلال نظام ما يسمى «المفاتيح الانتخابية» الذين يلتزمون تأمين عدد من الأصوات مقابل مبلغ من المال⁽²⁾.

فالتخوف من قانون الانتخابات الجديد حول النفوذ المتزايد للمال السياسي في الدولة، حيث أن تطبيقه يعني ببساطة أن المال السياسي الذي سيطر بشكل شبه تام على الأحزاب السياسية، خاصة التابعة للسلطة الحاكمة، سيتمدد إلى باقي المشهد السياسي في الجزائر، باعتباره يقضي على الأحزاب الصغيرة التي حصلت على أقل من 05% من الأصوات في آخر انتخابات ويفرض عليها جمع توقيعات تزكية، وهذا الأمر سيفتح الباب أمام المال السياسي، خاصة أنه يعني عشرات الأحزاب المجهريّة من الاستحقاقات التشريعية والمحلية بصفة مباشرة ويلزم كل مرشحي الأحزاب الذين لم يحققوا نسبة 05% من الأصوات خلال الاقتراع السابق، على جمع توقيعات لإيداع الترشيحات، وهو ما ينطبق على معظم الأحزاب السياسية التي شاركت في الانتخابات التشريعية والمحلية لسنة 2012، حيث أخفقت مئات القوائم في الحصول على الحد المطلوب من الأصوات المقدرة بـ: 05%⁽³⁾.

(1) منصر مرقومة، المجتمع المدني والثقافة السياسية المحلية في الجزائر بين الواقع والنظرية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة عدد خاص، أبريل 2011، ص ص 305-306.

(2) يلاحظ كيف قام عدد من المترشحين بتوزيع مبالغ من المال على أفراد مُعيّنين قصد حثّهم على العمل على جلب عدد كبير من الأصوات، والتأثير على توجهات الناخبين لصالح هؤلاء المترشحين، أو الوعود التي يقدمونها بقضاء مصالح الناس واحتياجاتهم الاجتماعية والاقتصادية في حالة فوزهم في الانتخابات.

(3) عبد الحفيظ العز، قانون الانتخابات الجديد يفتح الباب أمام المال السياسي في الجزائر، موقع الجزائرية للأخبار <http://www.dzayerinfo.com>، تاريخ الاطلاع 03/06/2016.

ثانياً: تأثير الإعلام في توجيه الانتخابات البرلمانية.

يلعب الإعلام دوراً رئيسياً في إطلاع المواطن على الأحداث الجارية وزيادة الوعي بالقضايا المختلفة الموجودة في أي مجتمع، كما أن له دوراً هاماً للغاية في التأثير على وجهات نظر الجمهور وأسلوب تفكيره، فالإعلام هو الوسيلة الرئيسية التي يتشكل من خلالها الرأي العام، بل ويتم التلاعب به في بعض الأحيان. وإذا كان هذا هو دور الإعلام في المسار الطبيعي للأحداث، فإن دوره يصبح أكثر حيوية في الفترات الاستثنائية التي يصبح فيها أحد اللاعبين الأساسيين، مثل فترة الانتخابات التي تمثل تحدياً أساسياً للإعلام، حيث تضع حياده وموضوعيته على المحك. ومهمة الإعلام ليست أن يصبح بوقاً لأي جهة حكومية أو مرشح بعينه، ولا ينبغي له أن يكون كذلك، فدوره الرئيسي هو تنوير و تثقيف الجمهور والعمل كمنصة محايدة وموضوعية للمناقشة الحرة لجميع وجهات النظر⁽¹⁾.

ويعدّ الانتخاب في العصر الحديث الوسيلة الأساسية للمشاركة السياسية من قبل الشعب، حيث أصبحت هناك علاقة وثيقة بين الانتخاب كأداة للتداول على السلطة وبين الديمقراطية في غالبية الدول من جهة، والدعاية الانتخابية⁽²⁾ من جهة أخرى كأحد أهم الإجراءات الموضوعية الممهدة للعملية الانتخابية، لاعتمادها على مجموعة من الوسائل التي يستخدمها المرشح للانتخابات لتعريف الناخبين به وبرنامجه الانتخابي، خصوصاً بعد التطورات المتسارعة في تكنولوجيا الإعلام، والانتشار الواسع لنطاق وسائلها، حيث أصبحت مع هذا التطور أحد دعائم فرص الفوز في الانتخابات إذا ما تم استخدامها على أحسن وجه في الدعاية الانتخابية⁽³⁾.

ونظراً لما تتطلبه عملية الدعاية من أموال كبيرة، والاختلاف بين المرشحين من حيث الإمكانيات الخاصة بذلك، يقتضي الأمر تدخل المشرع لتنظيم العملية الدعائية من حيث استخدام الوسائل، أو الأموال الخاصة بها حتى يتحقق مبدأ تكافؤ الفرص ومبدأ المساواة بين المرشحين في استخدام هذه الوسائل، بما يحقق نزاهة الانتخاب ومصداقيته، مع وضع الآليات التي تفرض على الحكومات واجب الحياد وعدم إساءة استخدام وسائل الدعاية والإمكانيات المتاحة لصالح الحزب الحاكم على حساب الأحزاب الأخرى أو

(1) الإعلام والانتخابات البرلمانية في مصر: تقييم أداء الإعلام في الانتخابات البرلمانية، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة-مصر، 2011، ص ص 26-27.

(2) يذهب غالبية الفقه إلى أن من أهم الفروق الجوهرية بين الدعاية والإعلام تكمن في أن الإعلام يخاطب العقل، ومن ثم فهو يتسم بالموضوعية في تقديمه لحقائق مجردة عن أي تزييف، ويسعى دائماً إلى إقناع الجماهير بالحجة والمنطق بما يساعد على تكوين رأي عام سليم وصائب، فأهدافه في غالب الأحيان نبيلة لا تتحقق إلا بالوضوح والصرامة، بينما الدعاية تخاطب العاطفة والغريزة في غالب الأحيان بهدف تحقيق غاية معينة بصرف النظر عن الحقيقة، كما تسعى الدعاية إلى الاغتصاب النفسي والسيطرة على سلوك الجماهير بالميل دائماً إلى التحيز لأنها في الغالب تهدف إلى أغراض غير نبيلة مما تطغى عليها الأساليب غير الأخلاقية. أنظر:

عبد الله زلطة، الرأي العام والإعلام، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة-مصر، 2001، ص 07.

(3) أحمد بنيني، مرجع سابق، ص 226.

المرشحين الأحرار، والتي تعتبر كما سبق القول إحدى الأسس الجوهرية لضمان جدية ونزاهة الانتخابات، يقتضي ذلك أن تحكم عملية ممارسة الحملة الانتخابية من قبل المرشحين للانتخابات ثلاث مبادئ أساسية تتلخص في:

- المساواة بين المرشحين،
- حياد السلطة الإدارية،
- شرعية الإجراءات والوسائل المستخدمة في الحملة الانتخابية.

ويتميّز المشهد الإعلامي خلال فترة الدعاية الانتخابية بهيمنة الشأن السياسي على مواضيعه المطروحة نظراً لما تعيشه البلاد من حراك ومتغيرات، ومع استفحال الصراع السياسي انطلاقاً من الاختلافات الإيديولوجية القائمة بين السياسيين مثل ذلك محور ضغط مركزي على قطاع الإعلام باعتباره وسيلة التواصل والوصول إلى الرأي العام والتحكّم في مجريات الأحداث في الشارع بغية توظيفه لصالح طرف دون آخر سواء الذين في الحكم أم في المعارضة⁽¹⁾.

إنّ العملية الانتخابية التي تتلخّص في توجّه الناخب إلى صندوق الاقتراع لاختيار نائب الشعب، تخضع اليوم لمؤثرات إعلامية وتساهم في شكل فاعل في تكوين رأي الناخب، ونلاحظ أن علاقة الإعلام بالانتخابات تبدو أكثر ارتباطاً في المدينة عن الريف، وفي المناطق القريبة من العاصمة والتجمعات الحضرية عن المناطق النائية والحدودية. إذ أن الناخب في المدينة يكوّن الرأي الانتخابي من وسائل الاتصال الجماهيري، وتحديدًا من الإعلام المرئي وروابط التواصل الاجتماعي⁽²⁾، لكن تعتمد المجتمعات القبلية والمناطق النائية على عملية الاتصال المباشر بين المرشح والناخب في تكوين الرأي الانتخابي، وغالباً ما يكون الرأي من البداية نتيجة العلاقات الأسرية والالتزام برأي القبيلة.

(1) إنّ نجاح المسار الانتخابي لن يتحقق إلا بإعلام مهني حرّ ومستقلّ يبني الديمقراطية ويراقبها، وهذا يتطلب من الإعلام:

- دعم دور الهيئات الدستورية المكلفة بإنجاح الانتخابات وتنظيم الإعلام وذلك عبر:
- تطبيق ما يرد عن الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري من توصيات وخطط إعلامية أثناء مرحلة الحملات الانتخابية بما يضمن تكافؤ الفرص بين كل المتنافسين للظهور أمام الرأي العام في فترات زمنية مضبوطة ومحددة ومتساوية.
- تسهيل دور الهيئة العليا للانتخابات في مراقبة تمويل الحملات الانتخابية لضمان عدم تسربّ المال السياسي للإعلام العام وخاصة الخاص لتوظيفه دعائياً لبرنامج سياسي معين أو لضرب خصم سياسي منافس بالشائعات أو بالتشويه أو بالتحامل.
- تحييد المؤسسات الإعلامية عن الانخراط في الصراعات السياسية قبل وأثناء الانتخابات وعند الإعلان عن النتائج وبعدها من خلال:
- التعاون مع المنظمات النقابية لتطبيق ميثاق الشرف المهني بكل فصوله لضمان تعامل مهني مع كل المترشحين في الانتخابات.
- قيام المؤسسات الإعلامية بوضع خطة تحرير تراعي الجانب الأخلاقي والمهني القائم على الحياد والمهنية خلال المرحلة الانتخابية.
- قيام المؤسسات الإعلامية بوضع برمجية خاصة بالانتخابات تراعي الجوانب المطلوبة من المؤسسات الإعلامية لتقوم بدور إيجابي خلال هذه المرحلة.
- القيام بدورات تدريبية مكثفة للصحفيين تتعاون فيها المؤسسات الإعلامية وهيئة الاتصال السمعي والبصري وهيئة الانتخابات والمنظمات النقابية لتكوين الصحفيين في كيفية التعامل المهني مع المرحلة الانتخابية وتحسيسهم بأهمية دورهم في إنجاح المسار الديمقراطي في البلاد.

حول الموضوع أنظر:

قراءة في دور الإعلام التونسي في إنجاح الانتخابات، موقع المغاربية <https://almagharibia.tv>، تاريخ الاطلاع 06 سبتمبر 2014.

(2) وأهمها: الفيسبوك، تويتر، أنستغرام، يوتيوب.

وتزداد عملية التأثير الإيجابي لوسائل الإعلام، كلما زاد وعي المجتمع بحقوقه السياسية وارتفع منحنى الديمقراطية، فالتلفزيون الوسيلة الأكثر انتشاراً وتأثيراً في المجتمع من المفترض أن يكون وسيلة اتصال جماهيري ينحصر دورها خلال العملية الانتخابية، في التوجيه والإرشاد وتبصير الناخبين بحقوقهم السياسية، وتقديم الأخبار التي تساعد المرشحين على الالتزام بمعايير الدعاية الانتخابية وشرح حقوقهم وواجباتهم وفقاً لما يقرره الدستور والقانون.

لكن نلاحظ أن إعلام الدولة كان هو دائماً الملتزم بهذه الوظيفة على مدار السنوات الماضية، وعندما تم السماح بإنشاء قنوات فضائية خاصة، زادت سطوة الإعلام وانتقلت وظيفته من مجال التوجيه والإرشاد والأخبار إلى مجال جديد هو صناعة الرأي، بل نقول بصراحة التجارة في تشكيل الرأي لمصلحة هذا الاتجاه أو ذلك، وهذا أكثر الصور فجاجة عندما نكون أمام إجراء انتخابات، لأن هذا يجري على حساب الناخب بشكل مباشر، وتتم بالتالي عملية تجريف الوعي أو تزييفه. وهذه الجريمة في حق المجتمع تُقترف على مستويات عدة، يعدّ الإعلام الشريك الأصلي فيها لأنه الناقل المباشر للمتلقي (الضحية أو المجني عليه)، وتأخذ هذه الصورة أشكالاً مختلفة، منها برامج تُجمل صورة المرشح أو أخرى تناقش إنجازاته أو برامج تدعو مباشرة إلى انتخابه، والأخطر أن يكون هذا المرشح من مالكي الوسيلة الإعلامية.

وفي هذا السياق يبدو أن روابط التوصل الاجتماعي أو ما اصطلاح على تسميته ال «سوشيال ميديا»، تعدّ أمراً أخطر في التأثير في الرأي العام في الانتخابات، لأن التلفزيون سواء كان عاماً أو خاصاً، تحكمه ضوابط تتراوح بين التشدد فيها إلى التساهل في التعامل معها. أما شبكة الأنترنت فهي مفتوحة بلا ضوابط، خاصة وأن هناك ملايين الحسابات والصفحات الشخصية من حق أصحابها أن يكتبوا ما يرونه في أي وقت يشاؤون، سواءً كان بالحق أو الباطل بالصدق أو الكذب، وتلك خطورة هذه المواقع التي كلما مرّ الوقت أصبحت لها شعبية وتأثير بين جماهير الناخبين الذين سيتأثرون حتماً بكل ما يكتب فيها من أخبار وتعليقات وآراء تساهم في تكوين الرأي الانتخابي⁽¹⁾.

الفرع الثالث: تجربة تمثيل المرأة في البرلمان الجزائري.

لقد أصبحت نسبة تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة -خصوصاً البرلمانات- مؤشراً للحدثة والتنمية تأخذ بعين الاعتبار المؤسسات الدولية والمالية عند تعاملها مع الدول، وتماشياً مع مقتضيات المادة 07 من الاتفاقية الدولية للقضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة في المجال السياسي⁽²⁾. ومشاركة المرأة في الحياة

(1) إبراهيم الصياد، تأثير الإعلام في الانتخابات المصرية، موقع جريدة الحياة <http://www.alhayat.com>، تاريخ الاطلاع 24/10/2015.
(2) محمد طيب دهيمي، تمثيل المرأة في البرلمان -دراسة قانونية لنظام الكوتا، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر -باتنة، 2014-2015، ص 105.

السياسية يدخل في صميم الممارسة الديمقراطية كنهج حضاري يجعل المرأة رافد حقيقي متكامل مع الرجل، لأجل خدمة التنمية المستدامة في البلاد. وترقية التمثيل السياسي للمرأة يتماشى مع المقاربات التي أدركت العلاقة المتكاملة بين التنمية البشرية والتنمية الاقتصادية المعتمدة خلال الدورة الاستثنائية الثالثة والعشرون للجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 2000 التي جعلت الألفية الثالثة مرحلة تحول في حياة المرأة وتفعيل دورها السياسي والاجتماعي⁽¹⁾، خاصة وأن المرأة الجزائرية استطاعت اقتحام عدة ميادين وتمثيلها بنسبة عالية جدا في قطاعات هامة على غرار الصحة والتعليم والصحافة⁽²⁾.

ولقد خطت الجزائر خطوات هامة وعملاقة في مجال ترقية الحقوق السياسية للمرأة وتعزيز دورها في المجتمع، وأولت جميع مؤسسات الدولة عناية خاصة لهذه المسألة، والعمل بكل السبل على ترقية المرأة وتمكينها من الاستقلالية وجعلها تتمتع بكامل حقوقها.

فكانت الجزائر سباقة في تكريس مجمل الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمرأة، وساهمت الإصلاحات المتعاقبة والعميقة التي عرفتها الجزائر منذ 1999 وتولي الرئيس عبد العزيز بوتفليقة مقاليد الحكم، في تحسين أوضاع المرأة وتعزيز تواجدتها في المجال السياسي وفي المؤسسات المنتخبة على وجه الخصوص، تجسيدا للإرادة السياسية التي باتت منهجية وبرنامج عمل للدولة.

ولقد أصبحت الجزائر في المرتبة الأولى عربياً و26 عالمياً في مجال تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، فضلاً عن تقلد المرأة في الجزائر للعديد من المسؤوليات الإدارية والسياسية والأمنية والقضائية، حيث راهنت الدولة الجزائرية على تحقيق أهداف الألفية، ببلوغ نسبة تمثيل نسائي تقترب من (3/1) ثلث المجالس المنتخبة ومواقع صنع القرار، إيفاء بالتزاماتها تجاه المجتمع الدولي⁽³⁾، الذي يضع هدف «تمكين المرأة» كهدف ثالث ذو أهمية قصوى، للدلالة على مستويات تمثيل ومشاركة ومساهمة المرأة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

(1) لقد أنجزت الجزائر برنامج يبين الخاص بأهداف الألفية قبل الأوان، ومن بين تلك الأهداف الوصول إلى نسبة حصول المرأة على ثلث المقاعد في المجالس الوطنية على مستوى العالم.

(2) كان هناك قصور ومحدودية في ممارسة المرأة لحقها في الترشح بسبب العديد من المعوقات والمظاهر الاجتماعية التي ترتب عنها محدودية تمثيلها في المجالس المنتخبة عموماً، ومنها خاصة السلطة الأبوية للأسرة الجزائري، التنشئة الاجتماعية التقليدية، الإرث الثقافي وقيود الأعراف والتقاليد، وعوامل خاصة مرتبطة بالمرأة في حد ذاتها كتوجه اهتمام المرأة عموماً للجانب الأسري الاجتماعي، وميل النساء للتصويت على الرجال. أنظر: لمعيني محمد، دور النظام الانتخابي في تفعيل المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر-دراسة نظرية وقانونية، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 12، ص ص 493-496.

(3) ازداد الاعتراف عالمياً أكثر فأكثر بإمكانات المرأة ومهاراتها في مجال القيادة، فعلى مرّ العقد الأخير من الزمن، ارتفع معدل تمثيل المرأة في البرلمانات الوطنية على مستوى العالم بشكل تدريجي من 15% في العام 2002 إلى 19,8% في العام 2012. وقد شهدت بعض المناطق ارتفاعاً مفاجئاً على نحو خاص، كما في إفريقيا جنوب الصحراء، حيث ازداد عدد النساء في البرلمانات من 7,3% إلى 19,8%، وفي الدول العربية أيضاً شهدت ارتفاعاً من 6,1% إلى 14%، ولا يزال هذا المعدل رغم ذلك أدنى من العلامة المرجعية التي تساوي 30%. أنظر:

ما أهمية المرأة في الحياة السياسية؟، مقال منشور بالعربية في موقع المعهد الوطني الديمقراطي الأمريكي، تاريخ الاطلاع 13/05/2015.
<https://www.ndi.org/dcc-gender-women-politics>.

وقد اقتحمت النساء الجزائريات جميع مجالات العمل حيث بلغت نسب متقدمة حسب إحصائيات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، حيث تم تسجيل:

- أكثر من 30 % من الموظفين،
- أكثر من 60 % من أساتذة التربية الوطنية،
- أكثر من 60 % من المهن الطبية،
- أكثر من 50 % من الأساتذة الجامعيين،
- أكثر من 35 % من القضاة.

وهذا ما جعل الجزائر تؤسس لتجربة جديدة في مجال ترقية دور المرأة باعتمادها لنظام الحصة «الكوتا»⁽¹⁾ كإجراء لدعم المشاركة السياسية على نحو خاص وتعزيز التجربة التي تمتد تاريخيا لفترات ارتبطت خصوصا بالمقاومة والثورة التحريرية أين كانت للمرأة مشاركة قوية في معركة التحرير⁽²⁾.

أولا: النظام التشريعي للحصة النيابية النسوية «الكوتا» في الجزائر.

تعني الديمقراطية مشاركة كل أفراد الأمة في تسير الشؤون العامة دون تمييز بين المرأة والرجل، لذا أصبح موضوع المشاركة السياسية للمرأة يكتسي أهمية كبيرة واهتماماً من المؤسسات سواءً على المستوى الوطني أو الدولي، فهو يعتبر مؤشراً للحدثة والتنمية.

إن الإطار الدستوري والقانوني في الجزائر يكرّس حق الترشح دون تمييز بين المرأة والرجل لاستناده على أهم المبادئ الدستورية وهو مبدأ المساواة، إلا أن المرأة عرفت محدودية في الممارسة لهذا الحق ومن ثم ترتب عنها محدودية في التمثيل على مستوى المجالس المنتخبة الوطنية منها والمحلية تعود إلى مجموعة من المعوقات الاجتماعية والثقافية، ونتيجة ارتباط الجزائر بمواثيق دولية تؤكد المساواة والشراكة بين الرجال والنساء⁽³⁾ منها على وجه خاص:

(1) «الكوتا» مصطلح لا وجود له في اللغة العربية وهو كلمة لاتينية الأصل **Quota** وتعني الحصة أو النصيب، وعليه فنظام «الكوتا» النسائية يعني تخصيص حصة أو نصيب أو نسبة أو عدد من المقاعد في الهيئات أو المجالس المنتخبة لا بد من شغلها، و «الكوتا» نظام موجود في حوالي 72 دولة بأشكال وآليات مختلفة. واقترحت هذه الآلية في منهاج عمل بكين 1995 (التوصية 182) كوسيلة لزيادة مشاركة المرأة في مواقع صنع واتخاذ القرار، بهدف إزالة الغبن والتمييز التاريخي الذي حدث بسبب العوامل الاجتماعية والثقافية، التي حالت دون المساواة النوعية في المشاركة السياسية وصنع القرار.

(2) ولعل التاريخ يمجّد أسماء نساء بطلات مثل مقاومة لالة فاطمة نسومر، وتضحيات حسبية بن بوعللي، مليكة قايد، جميلة بو حيرد وغيرهن.

(3) حول المواثيق الدولية أنظر:

Union interparlementaire, **Le Programme pour le partenariat entre hommes et femmes ; La Participation politique des femmes : tendances mondiales et régionales**, présentation de l'union interparlementaire dans le forum international des femmes parlementaires, femme et participation politique, Alger, 25-26 juin 2006, p 03.

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: الذي أكد على حقوق الإنسان الأساسية وكرامة الفرد والمساواة بين الرجل والمرأة⁽¹⁾.
- الإعلان العالمي حول الديمقراطية للاتحاد البرلماني الدولي الصادر عام 1997: والذي جاء فيه بأنه لا يمكن تحقيق الديمقراطية بدون شراكة حقيقية بين الرجال والنساء في تسيير الشؤون العامة.
- أرضية العمل لبيكين الصادرة عام 1995: أكدت على المشاركة المتساوية للحياة السياسية ولا سيما في مسار اتخاذ القرارات.
- اتفاقية القضاء على كافة أشكال الميز تجاه النساء (سيداو)⁽²⁾ الصادرة عام 1979: وجاء فيها اتخاذ كافة التدابير للقضاء على الميز وطمأنة النساء على مستوى الانتخابات وإعداد سياسة الدولة.
- الدورة 50 للجنة ظروف المرأة للأمم المتحدة: خصصت أشغال الدورة لمشاركة النساء والرجال في اتخاذ القرار في جميع المستويات.
- برنامج الألفية للتنمية 2005: وجاء فيه بأن تقدم المرأة يعني تقدم الجميع وبدون المساواة بين الرجل والمرأة لا يمكن التغلب على الجوع والفقر والمرض.

وللقضاء على هذه اللامساواة الواقعية بادرت الجزائر باتخاذ تدابير تعمل بموجبها على القضاء على هذا النوع من التمييز الواقعي بدءاً بتعديل الدستور سنة 2008 وإدراج المادة 31 مكرر منه التي كرّست عمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة، وصولاً إلى مجموعة من النصوص القانونية في مقدمتها إصدار القانون العضوي 12-03⁽³⁾ المتعلق بكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، وكذا إصدار القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية 12-04⁽⁴⁾ الذي يفرض وجوباً تمثيلية نسب من النساء على كل مستويات ومراحل تأسيس الحزب السياسي، مما أثر إيجابياً على واقع تمثيل المرأة في المجلس الشعبي الوطني في الانتخابات التشريعية (10 ماي 2012)، بعد دخول هذه التدابير والقوانين الإصلاحية حيز التنفيذ⁽⁵⁾.

(1) سعيد مقدم، ترقية مشاركة المرأة الجزائرية بين الواقع والمأمول، مداخلة في اليوم الدراسي حول «ترقية التمثيل السياسي للمرأة بين الواقع والتطلعات»، المنظم من وزارة العلاقة مع البرلمان، 29 جوان 2009، النادي الوطني للجيش ببني مسوس، الجزائر، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقة مع البرلمان، العدد 07، 2009، ص 37-53.

(2) اعتمدت اتفاقية سيذاو المثيرة للجدل من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 18 ديسمبر 1979 بعد مشاورات دامت 05 سنوات، ودخلت حيز النفاذ ابتداء من تاريخ 01 مارس 1980 بعد موافقة 20 دولة على التقييد بأحكامها، وهي تتضمن 30 مادة تتعلق بالمساواة بين الرجل والمرأة، وقد تحفظت الجزائر على الأحكام المتضمنة في المواد 02 و15 (الفقرة 04) و16 و29 (الفقرة 01) من هذه الاتفاقية وذات الصلة بمختلف جوانب الحياة اليومية المرتبطة بحقوق المرأة والمساواة بين الجنسين، وقانون الأسرة الجزائري.

(3) القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 12 يناير 2012 الذي يجدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر العدد 01 المؤرخة في 14 جانفي 2012.

(4) القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر العدد 02 المؤرخة في 15 جانفي 2012.

(5) مسراتي سليمة، المرأة الجزائرية وحق الترشح في المجالس المنتخبة بين الاعتراف القانوني ومحدودية الممارسة، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 08، 2012، ص 189.

فقد نصت المادة 13 مكرر على: «تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة»⁽¹⁾.

حيث أكدت هذه المادة على عمل الدولة من أجل توسيع ومضاعفة حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة بشكل يعكس مكانتها الحقيقية في المجتمع، إضافة إلى ذلك يعتبر تجسيد التمثيل الحقيقي للواقع الديمغرافي للبلاد الذي تميل فيه الكفة لعدد النساء، وقد أكد المجلس الدستوري بمناسبة فحصه لمدى دستورية هذا التعديل بأنه مستمد من المطلب الديمقراطي المذكور في الفقرة 08 من ديباجة الدستور الذي يقضي بأن تبنى المؤسسات حتماً على مشاركة جميع المواطنين والمواطنات في تسيير الشؤون العمومية وتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وحرية الفرد والجماعة وتأسيساً على ذلك فإن بنود الاتفاقيات الدولية التي ترمي إلى القضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة، إضافة إلى الواقع الذي يشهد مشاركة سياسية محدودة للمرأة رغم نصوص الدستور والقانون في المساواة بين الرجل والمرأة، هي التي دفعت المؤسس الدستوري الجزائري إلى الإقبال على تعديل يضمن عمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة كخطوة أولى للقضاء على واقع اللامساواة في هذا المجال، ليتبعها بإصلاحات قانونية تضمن هذه المادة الدستورية.

وقد أصدر المجلس الدستوري الرأي رقم 05-12⁽²⁾ بمناسبة رقابته لمدى دستورية القانون العضوي 03-12 الذي يحدد كليات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، والذي أكد من خلاله التأكيد على أن النسب الواردة في القانون (الحصة أو الكوطة) ليس من شأنها التقليل من حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، سواءً حين التنصيب عليها أو عند التطبيق، مع التأكد من عدم تشكيل هذه النسب كعائق يُحوّل دون المشاركة الفعلية للمرأة في الحياة السياسية، وأيضا تأكيده على مبدأ المساواة كإطار عام لممارسة هذه الحقوق السياسية، باعتبار أن نص المادة 29 من الدستور لا يتعارض والمقتضيات التي أقرها المشرع بتحديد نسب مختلفة لمواطنين موجودين في أوضاع مختلفة، كون أن معيار الاختلاف هنا لا يؤدي باللامساواة، بل بالعكس أن هذا المعيار هو الذي يسمح بتطبيق هذه القواعد المختلفة في القانون العضوي على مراكز مختلفة للمواطنين، وهو روح المساواة.

غير أنه يوجد رأي آخر يرى بعدم دستورية نظام «الكوطة» وذلك لخرقه مبدأ المساواة من جهة، وتعارضه مع مبدأ عمومية الانتخاب من جهة أخرى، وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن اجتهادات القضاء الدستوري المقارن استقرت على تبني هذا الاتجاه، الأمر الذي أدى إلى إلغائه في الدول التي تأخذ بدعوى

(1) يحدد قانون عضوي كليات تطبيق هذه المادة.

(2) أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 05-12 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كليات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة للدستور، ج ر العدد 01 المؤرخة في 14/01/2012.

الإلغاء في الرقابة على دستورية القوانين أو الامتناع عن تطبيقه في الدول التي تأخذ برقابة الامتناع على دستورية القوانين⁽¹⁾.

وتنص المادة 02 من القانون العضوي 12-03 على: «يجب ألا يقل عدد النساء في كل قائمة ترشيح حرة أو مقدمة من حزب أو عدة أحزاب سياسية، عن النسب المحددة أدناه، بحسب عدد المقاعد المتنافس عليها:

انتخابات المجلس الشعبي الوطني:

- 20 بالمئة عندما لا يكون عدد المقاعد يساوي أربعة (04) مقاعد.
- 30 بالمئة عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق خمسة (05) مقاعد.
- 35 بالمئة عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق أربعة عشر (14) مقعد.
- 40 بالمئة عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق اثنين وثلاثين (32) مقعدا.
- 50 بالمئة بالنسبة لمقاعد الجالية الوطنية في الخارج.

انتخابات المجالس الشعبية الولائية:

- 30 بالمئة عندما يكون عدد المقاعد 35 و 39 و 43 و 47 مقعدا.
- 35 بالمئة عندما يكون عدد المقاعد 51 إلى 55 مقعد.

انتخابات المجالس الشعبية البلدية:

- 30 بالمئة في المجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقرات الدوائر بالبلديات التي يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف نسمة (20000)».

كما أضافت المادة 03 من القانون أعلاه «توزع المقاعد بين القوائم بحسب عدد الأصوات التي تحصل عليها كل قائمة، وتخصص النسب المحددة في المادة 02 أعلاه، وجوبا للمرشحات حسب ترتيب أسمائهن في القوائم الفائزة».

وتبعا لذلك ترفض كل قائمة ترشيحات تخالف المادة 02 سالفه الذكر⁽²⁾، رغم أن المشرع حاول من جهة أخرى تشجيع الأحزاب بزيادة الدعم المالي في حالة زيادة عدد المرشحات لديها⁽³⁾.

(1) تيسمبال رمضان، ترقية تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة في الجزائر: إشكاليات قانونية وديمقراطية، مجلة معارف، تصدر عن كلية الآداب واللغات، جامعة آكلي محند أولحاج-البويرة، السنة السابعة، العدد 12، ديسمبر 2012، ص ص 70-82.

(2) حسب المادة 05 من القانون 12-03.

(3) نصت المادة 07 من القانون 12-03 على: «يمكن الأحزاب السياسية أن تستفيد من مساعدة مالية خاصة من الدولة، بحسب عدد مرشحاته المنتخبات في المجالس الشعبية البلدية والولائية وفي البرلمان».

وتبقى مسألة النشاط النسوي داخل الأحزاب من أهم عوائق وصول المرأة الجزائرية إلى مراكز صنع القرار، فالحزب «نادي رجالي» لا تستطيع المرأة أن تحضر جميع جلساته كما تفعل في الجمعيات، وتحمل الأحزاب جزءاً كبيراً من مسؤولية تراجع تطور الوضع السياسي للمرأة الجزائرية التي لم تمنح لها فرص الترشيح الحزبي وتستغلها فقط لتزيين ذيل القائمة الحزبية، لكن بعد اعتماد نظام الحصص «الكوتا» في سياق إصلاحات سنة 2012، فمهما كان ترتيب المرأة، فهي الأولى في القائمة النسوية، في حال حصول القائمة على أكثر من مقعد⁽¹⁾.

ولتقييم الإطار القانوني والتشريعي في الجزائر، فإن حق مشاركة المرأة في الحياة السياسية كناخبة أو مترشحة مكفول في دساتير الجمهورية الجزائرية، والتزاماتها بالاتفاقيات الدولية المكرسة لهذه الحقوق، لا سيما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الخاصة بالحقوق السياسية للنساء والاتفاقية المتضمنة القضاء على جميع أشكال التمييز، كما ضمنت القوانين الانتخابية هذه الحقوق وأكدت على المساواة بين الرجل والمرأة، وكرّست ذلك تشريعات العمل والجنسية وقانون الأسرة، وعموماً فإن جل قوانين الجمهورية الجزائرية أولت اهتماماً لمكانة ودور المرأة في المجتمع⁽²⁾.

ثانياً: تقييم التجربة البرلمانية للمرأة في الجزائر.

نسجل بصورة عامة محدودية حضور المرأة في المجالس المنتخبة الوطنية وحتى المحلية، فإذا أخذنا على سبيل المثال معطيات المحطات الانتخابية التشريعية في الجزائر سنلاحظ ضحالة نسبة تمثيلية المرأة في البرلمان:

- المجلس التأسيسي سنة (1962): 194 نائبا من بينهم 10 نساء بنسبة 5, 15%
- المجلس الوطني سنة (1964): 138 نائبا من بينهم (02) امرأتان فقط بنسبة 1, 45%
- المجلس الشعبي الوطني (1977-1982): 261 نائبا من بينهم 10 نساء بنسبة 3, 45%
- المجلس الشعبي الوطني (1982-1987): 281 نائبا من بينهم 04 نساء بنسبة 1, 40%
- المجلس الشعبي الوطني (1987-1992): 295 نائبا من بينهم 07 نساء بنسبة 2, 35%
- المجلس الوطني الاستشاري (1992-1994): 60 نائبا من بينهم 06 نساء بنسبة 10%
- المجلس الوطني الانتقالي (1994-1997): 178 نائبا من بينهم 12 امرأة بنسبة 6, 70%.
- المجلس الشعبي الوطني (1997-2002): 380 نائبا من بينهم 11 امرأة بنسبة 2, 90%.

(1) عصام بن الشيخ، جودة أداء المؤسسة التشريعية من خلال تمكين المرأة سياسياً-حالة الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح- ورقلة، العدد 12، 2015، دون ترقيم، موقع: <http://revues.univ-ouargla.dz/index.php/numero-12-2015-dafatir>.

(2) نورالدين تابليت، المرأة في الواقع السياسي الجزائري بين آليات التشريع ورهانات الممارسة، مداخلة في اليوم الدراسي حول «ترقية التمثيل السياسي للمرأة بين الواقع والتطلعات»، المنظم من وزارة العلاقة مع البرلمان، 29 جوان 2009، النادي الوطني للجيش ببني مسوس، الجزائر، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقة مع البرلمان، العدد 07، 2009، ص 57.

- المجلس الشعبي الوطني (2002-2007): 389 نائبا من بينهم 24 امرأة بنسبة 6,15%.
- المجلس الشعبي الوطني (2007-2012): 389 نائبا من بينهم 31 امرأة بنسبة 7,07%.
- المجلس الشعبي الوطني (2012-2017): 442 نائبا من بينهم 145 امرأة بنسبة 31,83%.
- المجلس الشعبي الوطني (2017-2022): 462 نائبا من بينهم 140 امرأة بنسبة 25,97%⁽¹⁾.

حيث عرفت العهدة الأخيرة (2012-2017 وما بعدها) قفزة نوعية من حيث تواجد المرأة في البرلمان، بعدما اقتحمته بقوة وبعدد غير مسبوق طوال الخمسون سنة الماضية، ويرجع سبب هذا التزايد، إلى نظام الحصص «الكوتا» الذي يشترط نسبة 30% من حيث تمثيل النساء في المجالس المنتخبة.

ويُلقي دور المرأة البرلماني مسؤوليات كبيرة على كاهلها، حيث يطلب منها أن تمارس أداءً برلمانياً فعالاً ومقنعاً، يوازي ما يوفّره موقعها في البرلمان من فرص ونفوذ وإمكانات للتمثيل السياسي، الرقابة، المساءلة، المحاسبة، واستجواب الوزراء.

ويشير دورها البرلماني إلى قياس مدى مشاركتها في:

- المجال التنظيمي للبرلمان: أي مشاركتها في الأجهزة الرئيسية للبرلمان ولجانته الدائمة؟
- المجال التشريعي: ما مدى مساهمة المرأة في مناقشة المشاريع، التصويت عليها، اقتراح القوانين، مناقشة الموازنة؟
- المجال الرقابي: ما مدى مشاركة المرأة في البرلمانية في استجواب الوزارة ومحاسبتها ومراقبتها؟
- مدى مشاركة المرأة البرلمانية في نشاطات الكتل البرلمانية، والتحالفات الحزبية، ومجموعات الصداقة، والنشاطات الدولية؟⁽²⁾

(1) تم تسجيل انخفاض بين 2012 و2017 بمعدل 19 نائبا في صفوف النساء.

(2) من أهم إيجابيات وصول المرأة للبرلمان:

- إحداث تغييرات تدريجية في نظرة المجتمعات المحافظة لدور المرأة في الحياة العامة، من خلال التمثيل البرلماني، وتذليل مستويات عدم قبول المجتمع للمساواة بين الجنسين، وما ستؤول إليه من ظهور للمرأة في الفضاءات العامة، ومطالبة النساء بعدالة وتكافؤ الفرص.
- الارتقاء بأوضاع المرأة في السلم الاجتماعي عند وصولها إلى قبة البرلمان، وتفكيك ثقافة عدم قبول المجتمع لاشتغال المرأة في المجال السياسي.
- تحفيز النساء على المنافسة السياسية والمشاركة في عضوية المرأة للبرلمان ونشاطاته، وزيادة تعرفها على الأدوار النيابية، وتأهيلها للعب أدوار المساءلة والمحاسبة والرقابة البرلمانية.
- تسهيل السبل والطرق القانونية التي تمكن المرأة من الوصول إلى مؤسسات صنع القرار.
- تعزيز قدرات المرأة وترقية مؤهلاتها التي تدعم حقها في المنافسة على احتلال مواقع صنع القرار، وإسناد مهام قيادية للمرأة، تدعم أدوارها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.
- منحها فرصة المشاركة في صناعة القرار ورسم السياسات ووضع الخطط، أو على الأقل مراقبتها والاطلاع على مضامينها.
- منح المرأة فرصة مناقشة أعباء الأسرة وطرح قضايا المرأة الماكثة في البيت في أعلى منبر تمثيلي في الدولة، وزيادة الوعي بعلاقة حقوق المرأة مع حقوق الإنسان، وأهمية القضاء على ظواهر التمييز والعنف ضد المرأة.
- الاعتماد على تحقيق تنمية بشرية مستدامة، ودعم حق المرأة في التعليم المدرسي والتعليم العالي، من خلال اللجان المختصة بتطوير التعليم، واستثمار الإعلام البرلماني في التوعية السياسية وسط النساء.
- سيؤدي أداء المرأة البرلمانية على تأهيلها لتنشيط الحركات النسوية ودعم نشاطاتها المدنية الأهلية، خصوصا فك العزلة عن المرأة الريفية والقروية.
- دعم مؤسسات المجتمع المدني في زيادة مشاركة المرأة في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية.
- تحسين صورة الدولة ودعم تجربتها الديمقراطية بنجاح تمكين المرأة البرلمانية.
- ميل النساء للهدوء والسلم والأمن، بدلا من النزعة التنافسية أو الدعوة إلى العنف والصراع والحرب، يجعل وصولها للبرلمان وتمكنها من الوصول إلى مواقع صنع القرار، سببا في إدارة الأزمات الدولية وحل الصراعات بطرق عقلانية بعيدة عن التوتر، بدلا من تعقيدتها وزيادة حدتها.

أما فيما يخص نسب المترشحات فهذا لا يختلف كثيراً عن الانتخابات، فمثلا كان عدد المترشحات لانتخابات 20 سبتمبر 1962 هو 10 نساء من مجموع 196 مترشح أي ما يعادل 5,10%، لتزايد هذه النسبة إلى مترشحتان 02 من مجموع 138 مترشح، أي بنسبة 1,44% سنة 1964، لتقفز هذه النسبة إلى 39 مترشحة في انتخابات 1977 من مجموع 783 مترشح، أي ما يعادل 5%، أما في سنة 1982، فقد كانت مثل المرة السالفة أي 39 مترشحة من مجموع 840 مترشح، أي نسبة 6, 60%، لترتفع هذه النسبة إلى 694 مترشحة سنة 2002 من مجموع 10052 مترشح، بنسبة 6, 90%. وقد عرفت هذه النسبة منحنى تصاعدي لتصل في تشريعات 2012 إلى 7646 مترشحة من مجموع 25800، أي ما يعادل 29, 63%.

أما فيما يتعلق بتواجد المرأة الجزائرية في مجلس الأمة، فقد بلغت وبموجب انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة لسنة 1997 فوزهن بـ: 03 مقاعد من بين 98 مقعداً مما يشكل نسبة 3,25%، في نفس الوقت تحصلت النساء المقيّات على 05 مقاعد من 48 مقعداً أي بنسبة مشاركة تقدر بـ 10,41%، أما في انتخاب تجديد نصف الأعضاء الذي جرى في 28 ديسمبر 2000، فإنها أفرزت عن عدم فوز النساء بأي مقعد من بين 48 مقعداً. أما من خلال التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة، فقد تم تعيين 03 نساء من بين 24 مقعداً، بنسبة مشاركة مقدرة بـ: 12, 25%. وفيما يتعلق بالتجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة المنتخبين الذي جرى يوم 30 ديسمبر 2003، لم يؤد إلى فوز أي امرأة من بين 45 مقعداً المتنافس عليها، أما عملية التجديد النصفى للأعضاء المعينين لنفس الفترة، فقد ظهر تعيين امرأتان 02 من بين 22 مقعداً، أي نسبة 9,09%، وفيما يخص تواجد المرأة في مجلس الأمة في الفترة الممتدة من 2004 إلى 2007، فكان عددهن يقدر بـ: 04 نساء من بين 144 مقعداً، أي بنسب 6,9%، وقد تم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية من ضمن ثلث أعضاء تشكيلة المجلس⁽¹⁾.

ويمكن القول بأن تقييم التجربة الجزائرية في هذا الشأن مازال مبكراً⁽²⁾، فما زال أمام المرأة طريقاً طويلاً لإثبات القدرة والمكانة في الشأن السياسي، حيث النظام الجديد للحصص النسائية «الكوتا» لا يمكن أن يدخل المرأة إلى عالم السياسية منفرداً، وأن العبء الأساسي يقع على مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب والنقابات، بالإضافة إلى تبني المرأة أفكار وآليات تمكنها من تفعيل دورها من خلال التركيز على التوعية والتثقيف المدني

- عودة ثقة الجماهير في العملية السياسية، وإضفاء النساء لمسة إنسانية على السياسة، لأن النساء أكثر حساسية للمشكلات الاجتماعية. أنظر: عصام بن الشيخ، مرجع سابق، دون ترقيم.

(1) يلاحظ بأن القانون 12-03 الذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة لم يتطرق لمجلس الأمة واقتضت مواد على المجالس الشعبية الوطنية والولاية والبلدية فقط، وهو ما يفسر عدم تواجد نفس النسبة المقدرة بالثلث على مستوى مجلس الأمة، وهو أمر ليس له أي تفسير منطقي باعتبار أن النساء أعضاء مجلس الأمة أيضاً منتخبات، وبالتالي لا بد من ضبط المسألة بدقة، حتى في الشق المتعلق بالثلث الذي يعينه الرئيس. على مستوى الحكومة نالت المرأة أول منصب في الحكومة سنة 1982 بمنصب كاتب دولة مكلفة بالشؤون الاجتماعية الذي كان من نصيب السيدة زهور ونيسي ضمن حكومة ضمت 33 عضواً، فيما شاركت لأول مرة كوزيرة سنة 1984 مكلفة بالضمان الاجتماعي، وظل العدد يتراوح ما بين 03 إلى 05 وزيرات أو مندوبات أو كاتبات دولة ضمن الحكومات المتعاقبة. أما منصب رئيس الجمهورية فلم تتقلد أي امرأة هذا المنصب وإن كانت السيدة لوييزة حنون الأمينة العامة لحزب العمال ترشحت عدة مرات للانتخابات الرئاسية. كما شاركت المرأة كوالية لأول مرة سنة 1990 ولا تزال إلى اليوم تتقلد هذا المنصب.

لدى قطاع المرأة في شتى القطاعات المحلية. إلا أن تحقيق هذه النسب كان محاطاً بمجموعة من الصعوبات كما أنه لا يعكس النجاح الفعلي لهذا القانون وفي الوقت ذاته يؤدي إلى انخفاض المستوى السياسي داخل المجالس المنتخبة وتفق على عنصر الكم على النوع⁽¹⁾.

المطلب الثاني: النظام الانتخابي للانتخابات التشريعية.

تعد الانتخابات في النظم السياسية المعاصرة وسيلة هامة للوصول إلى السلطة سواءً إلى رئاسة الدولة والحكومة، أو عضوية البرلمان أو غيرها من المجالس المحلية المنتخبة، التي يفترض أنها تمثل المواطنين، وتدافع عن مصالحهم، كما تعتبر الانتخابات آلية للمشاركة السياسية، حيث تقتضي المبادئ الديمقراطية أن يكون الشعب مصدر السلطات، غير أن الممارسة الديمقراطية لا تتم في الفراغ بل تتطلب نظاماً وقواعداً تحكم العملية السياسية، ولعل من ضوابطها وجود منظومة قانونية وسياسية مناسبة تحتكم إليها أطراف العملية السياسية -أي النخبة الحاكمة والمعارضة- مثل الدستور، قانون الأحزاب السياسية، قانون الانتخابات وغيرها⁽²⁾.

فالنظام الانتخابي للانتخابات التشريعية يؤثر إجمالاً على النظام الحزبي، ويؤثر على تركيبة المجلس التشريعي وطريقة تشكيل الحكومة، عن طريق الأغلبية أو اللجوء إلى الائتلافات الحكومية. والنظام الحزبي حافظ على سمات الهيمنة رغم انتقال الجزائر إلى التعددية الحزبية، بانتقال الحزب الواحد إلى حزب مهيمن، مع ضعف التمثيل العددي والفعلي لأحزاب المعارضة. فيما التركيبة البرلمانية لا زالت تتأثر بالكتل البرلمانية المشكلة لها ومستوى الانضباط لدى كل كتلة وتوجهاتها مع الموقع الضعيف للكتل المعارضة. والجانب الثاني في التركيبة البرلمانية يعود إلى الخاصية الفردية للنائب البرلماني من حيث تكوينه وخلفيته الاجتماعية والقطاعية⁽³⁾.

وفي حالة النظام الانتخابي في الجزائر، يصعب الحديث عن هندسة انتخابية تسعى إلى تصميم الديمقراطية، أو هندسة انتخابية ديمقراطية، فمعيار الحيادية يغيب عن استراتيجية التصميم الانتخابي، فهناك استغلال وتلاعب بالعملية الانتخابية برمتها: بدءاً بالقوانين الانتخابية، وبتصميم الدوائر الانتخابية

(1) محمد طيب دهيمي، مرجع سابق، ص 109.

(2) مصطفى بلعور، نحو نزاهة العملية الانتخابية من خلال ضمانات قانون الانتخابات رقم 01-12، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، العدد 13، جوان 2015، ص 56.

(3) عبد القادر عبد العالي، النظام الحزبي وأثره على الأداء البرلماني: دراسة في التجارب العربية، ملخص لورقة مقترحة في الملتقى الدولي: «التطوير البرلماني في الدول المغاربية»، يومي 15-16 فبراير 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، دون ترقيم.

وانتهاءً بالانتهاكات والتزوير لصالح الحزب الحاكم ومرشحي السلطة، وأحيانا كثيرة عدم احترام القوانين الانتخابية، والمبادئ الدستورية في حد ذاتها⁽¹⁾.

ولقد أثبتت التجربة العالمية أن النظام الانتخابي لا يُبنى على فراغ، إنما يعتمد على العوامل الاجتماعية والسياسية الخاصة بكل بلد، ولا يوجد نموذج موحد وجاهز، بل ينبغي أن تختار كل دولة ما يتلاءم مع ظروفها ودرجة تقدمها الحضاري والمستوى الثقافي والتعليمي السائد، ومن ثم يكون النظام الانتخابي الأصلح لهذه الدولة هو النظام الذي تكون عيوبه أقل من مزاياه على اعتبار أنه لا يوجد نظام انتخابي يخلو من العيوب والمزايا⁽²⁾.

الفرع الأول: تأثير النظام الانتخابي على أداء البرلمان.

يعكس النظام الانتخابي البنية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي يتواجد فيها، ويلعب دوراً كبيراً في تحديد طبيعة قوة أو ضعف السلطة التشريعية انطلاقاً من تأثيره على طبيعة الدور، سواءً الرقابي أو التشريعي الذي يلعبه عضو البرلمان، وتعدّ الهندسة الانتخابية الجيدة أحد المداخل الرئيسية لتطوير البرلماني، فلا بد من تطوير النظام الانتخابي، على نحو يسمح بأن تعكس الانتخابات التي تجري الإرادة الشعبية الحقيقية، لأن فعالية النظام السياسي ترتكز على فعالية النظام الانتخابي، في ظل مؤسسات تمثيلية منتخبة ذات كفاءة وفاعلية في الأداء.

ولئن كانت الانتخابات هي الآلية الحاسمة لتجسيد إرادة الشعب في اختيار ممثليه لممارسة السلطة باسمه وهو صاحبها، من خلال منظومة تشريعية تحدد الأحكام، وتتضمن الإجراءات والتدابير القانونية والتنظيمية لإجراء عملية الانتخاب⁽³⁾، وترجمة إرادة الشعب إلى نتائج ملموسة، فإنها كذلك آلية مهمة للمشاركة السياسية في التصويت والترشيح، وتمثيل مختلف الأحزاب والقوى السياسية في الحياة البرلمانية، وبالتالي فمعدلات المشاركة في هذه الانتخابات يمكن أن تقدم مؤشراً هاماً لحالة الديمقراطية في أي مجتمع.

وبقدر ما تكون العملية الانتخابية حرة، نزيهة وشفافة، بقدر ما تجلب القبول بنتائجها والالتزام بها من جهة، وتعزز قوة ومصداقية الحكم وشرعيته من جهة أخرى، كما تلعب الانتخابات أيضاً دوراً هاماً في تقويم

(1) عبد القادر عبد العالي، الهندسة الانتخابية: الأهداف والاستراتيجيات وعلاقتها بالنظم السياسية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، العدد 10، جانفي 2014، ص 324.

(2) وثمة معايير عديدة للحكم على الأنظمة الانتخابية، من أهمها: مدى تمثيل النظام للناخبين، وتركيب البرلمان الذي ينتج عن النظام الانتخابي، واستقرار الحكومة وفعاليتها، وتشجيع الأحزاب السياسية، وتعزيز المعارضة والمراقبة التشريعية. ويتفق الباحثون على أنه لا يوجد نظام انتخابي واحد يستطيع تجسيد كل هذه المعايير إلى أقصى حد. أنظر: شليغم غنية-ولد عامر نعيمة، أثر النظم الانتخابية على التمثيل السياسي - حالة الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، عدد خاص، أبريل 2011، ص 181.

(3) نور الدين فكايير، المنظومة الانتخابية الجزائرية وحياد الإدارة، مجلة النائب، تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 02، 2003، ص 14.

حالة التعددية السياسية والحزبية، كما تتجلى أهميتها أيضا في الوصول إلى برلمان قوي بتركيبته العضوية، قادر على التعامل مع المشكلات الداخلية والإقليمية، المحلية والدولية، وأداء المهام التشريعية والسياسية والرقابية والمالية بطريقة أكثر فعالية⁽¹⁾.

ولهذا كانت ولا زالت الانتخابات وسيلة أساسية لضمان وصنع سياسات عامة ذات كفاءة في التعبير عن مصالح المواطنين، وأيضا وسيلة سلمية لتداول السلطة، والعمل على منع احتكارها، وبالتالي فهي أداة فعالة لتقويم أداء أعضاء ونواب البرلمان، وفي الوقت نفسه هي وسيلة ضغط على أداء البرلمانين خدمة للمصالح العام⁽²⁾.

أولا: تأثير النظام الانتخابي على مستوى النواب وتحقيق الكفاءة.

تسمى أنماط الاقتراع⁽³⁾ في الكثير من المراجع والمؤلفات الفقهية بالنظم الانتخابية، إلى درجة الخلط بينها وبين النظام الانتخابي والقوانين الانتخابية⁽⁴⁾، وأنماط الاقتراع هي الآلية التشريعية التي تسمح بترجمة أصوات الناخبين إلى مقاعد برلمانية، فاعتماد نمط الاقتراع بالأغلبية أو التمثيل التناسبي ليس عفويا بل يعكس استراتيجية انتخابية تحفي أهداف سياسية ترمي إلى إعادة الانتخاب، والنظام الجزائري لا يلتفت لهذا المنطق في الهندسة الانتخابية التي اعتمدها عبر القوانين الانتخابية.

لقد تراوحت أنماط الاقتراع في القوانين الانتخابية الجزائرية بين:

- الأخذ بالاقتراع الاسمي وذلك الاقتراع النسبي بالأغلبية (Le scrutin majoritaire uninominal)،
- وكذلك الاقتراع النسبي على القائمة (le scrutin proportionnel de liste)،
- والنظام المختلط (Le système mixte) الذي يجمع بين النظامين أو النمطين⁽⁵⁾.

وأخذ المشرع الجزائري في عهد الحزب الواحد بنظام الانتخاب الفردي وبالأغلبية المطلقة في كل من

(1) رابح لعروسي، الهندسة الانتخابية الفعالة مدخل حقيقي للتطوير البرلماني، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، العدد 06، جانفي 2012، ص 61.

(2) ياسر فتحي كاسب، الإصلاح الانتخابي كمدخل للإصلاح البرلماني: التجربة المصرية، الإصلاح البرلماني، أعمال «المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني»، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة-مصر، 2003.

(3) الاقتراع من الناحية القانونية حق وليس واجب، ويترتب عن ذلك أن الناخب ليس مجبراً على ممارسة الانتخاب والقيام بالتصويت، بل يمكنه الامتناع إذا رغب في ذلك لأي سبب كان، خاصة إذا لم تقنعه مستوى الترشيحات التي يرى بأنها غير قادرة على تمثيله. لكن هناك من يرى أن التصويت هو واجب وإلزامي، لأن عدم الانتخاب يعد مخالفة وتقصير في أداء المهام، وتجب معاقبته بغرامة مالية، لكن هذا الرأي من الصعوبة تطبيقه على أرض الواقع لمناقضته لمبدأ حرية التعبير.

(4) أنظر:

Caramani- Daniel, **The Societies of Europe, elections of western Europe since 1815, electoral results by constituencies**, United states and Canada, Grove's Dictionaries, 2000, p. 21.

(5) عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري-قسنطينة، 2006-2007، ص ص 75-76.

دستوري 1963 و 1976، حيث اعتمد قانون الانتخاب لعام 1980 هذا النظام لسهولة وبساطته، وبعد تبني التعددية السياسية بناءً على دستور 1989 لتجسيد تمثيل كل التيارات السياسية في المجتمع أخذ بنظام يجمع بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي بموجب قانون الانتخابات رقم 90-06 المعدل للقانون رقم 89-13، وكان من نتائج تطبيق هذا النظام في الانتخابات المحلية التي جرت في 12/06/1990 فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ بأغلبية المقاعد، مما أدى إلى العدول عن هذا النظام بموجب القانون رقم 91-06 والأخذ بنظام الأغلبية في دورين الذي يشترط لفوز المرشح أو القائمة تجاوز نسبة 50% من مجموع عدد أصوات الناخبين في الدائرة الانتخابية المعنية، وفي حال فشل أي من المرشحين بالحصول على النسبة المطلوبة يتم إعادة الانتخاب في دورة ثانية على أن تقتصر المشاركة فيها على المرشحين الذين حصلوا على أكبر عدد من الأصوات في الدورة الأولى، وفي هذه الحالة يعدّ فائزاً من يحصل على الأكثرية العددية النسبية⁽¹⁾.

وجدير بالذكر أنّ القوانين الناظمة للعملية الانتخابية تشير إلى ضرورة تحليّ المترشح للبرلمان بحسن السيرة والسلوك الأخلاقي⁽²⁾ وأن لا يكون ترشحه للمؤسسة التشريعية مطية للثراء وخدمة المصالح الخاصة، لأن تقلد المسؤوليات العمومية والانتخابية مهما كان شكلها ومهما كانت طبيعتها ينبغي أن تأخذ بعين الاعتبار الرهانات المرتبطة بمحاربة الفقر والجهل والأمراض والتجنيد لتحقيق التنمية وتحسين الإطار المعيشي وترقية الرعاية الاجتماعية للمواطنين وخدمة مصالحهم ومحاربة التهميش والفساد وضمان شفافية تسيير المال العام، ولو أننا رأينا سابقاً كيف أنّ قانون الانتخابات لم يشترط في الشروط الموضوعية والشكلية للترشح أي مؤهل علمي مُعيّن لتقلد منصب نائب عن الشعب.

فضرورة أن يكون المرشح للمجالس النيابية محمود السيرة، حسن السمعة، ينعكس على المجلس ذاته من وقار وهيبة تتناسب ومكانته المرموقة بين سلطات الدولة المختلفة، إذ يحقق شرط السمعة والسلوك هذين أساسيين:

الهدف الأول: يحقق لعملية الترشح جانباً وقائياً يتمثل في قيام الأشخاص ممن تحوم حولهم الشبهات والذين يتطلعون إلى الوصول إلى مقاعد المجلس النيابي بقصد تحقيق أهدافهم الشخصية واستغلال النفوذ، بالتفكير ملياً قبل الإقدام على ترشيح أنفسهم بما يحقق الحماية للعملية الانتخابية والأداء البرلماني.

(1) وكان من نتائج تطبيق هذا النظام في الانتخابات التشريعية التي جرت في 26 ديسمبر 1991 فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ بـ: 188 مقعداً في الدور الأول، وحزب القوى الاشتراكية بـ: 25 مقعداً، وجبهة التحرير الوطني بـ: 15 مقعداً، والأحرار بـ: 03 مقاعد، وبقي 188 مقعداً للدور الثاني. أحمد بنيني، أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر، مرجع سابق، ص 287.

(2) لكن القانون لا يشترط إثبات مستوى معين من السلوك الحسن المطلوب باستثناء ألا يكون المترشح مُداناً أو محروماً من حق الانتخاب بموجب حكم جنائي.

الهدف الثاني: يحقق الحماية الديمقراطية بإقصاء كل مرشح على أساس انتفاء شرط السمعة لديه عن طريق الهيئة الناخبة⁽¹⁾.

وبالتالي فإن قائمة الترشيحات ومستوى المترشحين تلعب دورا بارزا في التأثير بشكل عام على العملية الانتخابية، خاصة وأن النظام الانتخابي في الجزائر هو نظام «الاقتراع النسبي على القائمة» وهو نظام يوصف بكونه نظام تمثيل سوسيولوجي يسمح بتمثيل مختلف شرائح المجتمع ومكوناته ويعبر عن أهم توجهات الرأي العام فيه⁽²⁾، لكن في هذا النظام أصبحت قيادات الأحزاب السياسية هي التي تضع القوائم، وبالتالي هي التي تختار (أي تنتخب) المترشحين (المنتخبين) ولا تترك للشعب - صاحب السيادة⁽³⁾ - سوى مهمة المصادقة على القوائم وتركيتها، وفي هذه الحالة يكون المنتخب في حالة تبعية شديدة وتامة للحزب الذي يرشحه، وبصفة أدق لقيادة الحزب، ولذا فإنه يقوم بمهمته النيابية كممثل للحزب أكثر مما يمثل ناخبيه⁽⁴⁾.

ويتبين من خلال المعطيات الخاصة مثلا بالاستحقاقين الانتخابيين (2002 و 2007)، أن الفئة التي يتراوح سنّها بين 31 و 50 سنة هي التي تسيطر على الترشيحات للتشريعات، في حين نلاحظ أن المقارنة بين الاستحقاقين تؤكد أن فئة الشباب (الأقل من 30 سنة) قد تقلص حضورها في انتخابات 2007 بالمقارنة مع الانتخابات التي سبقتها، رغم حضور هذه الفئة العمرية الكبير في المجتمع الجزائري، ورغم التجنيد الذي ميّز هذه الفئة داخل الحركة الاجتماعية بمختلف أنواعها، ونفس الشيء بالنسبة لفئة كبار السن الذين تجاوزوا الستين (60) سنة، الذين استمروا في الاهتمام بالانتخابات حتى ولو كان ذلك بدرجة أقل نسبيا. رغم أن التحولات الديموغرافية التي يعيشها المجتمع الجزائري تؤكد تزايد هذه الفئة من العمر داخل المجتمع الجزائري الذي يعيش ما يسميه بمرحلة الانتقال الديموغرافي وهو ما تؤكد المعطيات المتعلقة بالمسجلين في الانتخابات التي تمثل داخلهم هذه الفئة العمرية 31, 17% من المجموع الكلي للمسجلين في القوائم الانتخابية.

ورغم النسبة العالية التي يحتلها الجامعيون وأصحاب الشهادات ما بعد التدرج (19, 44%)، ضمن المرشحين للانتخابات التشريعية وطنيا، إلا أن التمتع في الفئات التعليمية الأخرى، يؤكد أن أغلبية المرشحين من غير الجامعيين، بحيث لازال يترشح من لا مستوى تعليمي له (أمّي) أصلا (1, 59%) وأصحاب

(1) عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات البرلمانية وضماناتها الدستورية والقانونية، دار الجامعيين، القاهرة-مصر، 2002، ص 93.

(2) الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 225.

(3) لا يمارس الشعب هذه السيادة إلا بصفة ظرفية أي أثناء انتخاب الممثلين عنه من أجل تفويضهم السلطة، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى تجريد الشعب صاحب السيادة من جميع سلطاته ومن هنا تنتهي مهمة الناخبين في ممارسة السيادة، فبمجرد انتهاء العملية الانتخابية ينفرد الحكام بالسلطة ويستقلون بها عن صاحبها الأصلي، فلا يمكن للناخبين استعادهم بعد اختيارهم ولا التراجع عن التفويض، كما لا يملكون بعدها وسيلة أخرى لمابعة ممارسة السلطة أو التأثير على الحكام في حالة ابتعادهم عن طموحات ناخبهم أو العودة إلى المجال السياسي بعد عملية الانتخاب في حالة ما إذا ابتعد منتخبوهم عن تطلعاتهم أو احتياجاتهم، وهو الأمر الذي تنجر عنه خيبة أمل لدى الناخبين.

(4) الأمين شريط، علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقة مع البرلمان، العدد 08، 2010، ص 43.

المستويات الابتدائية والمتوسطة والثانوية الذين يمثلون أغلبية المترشحين (22, 54%) في مجتمع عرف فيه التعليم، بما فيه الجامعي توسعا هائلا، وأضححت بطالة الجامعيين من الظواهر العادية فيه منذ سنوات⁽¹⁾.

من جهة أخرى ورغم السيطرة التي لازال يفرضها الموظفون (34, 40%) والمعلمون (17, 44%) بمختلف فئاتهم على الانتخابات التشريعية كاستمرارية سوسيولوجية للظاهرة السياسية في الجزائر منذ فترة الأحادية التي تميزت بتفضيل الدولة لأجرائها وموظفيها لاحتلال المواقع السياسية الهامة على مستوى المؤسسة التشريعية وغيرها من المؤسسات، إلا أنه منذ انتخابات 2007 برزت قوى اجتماعية منافسة مهتمة بالعملية الانتخابية، تتميز بمواقفها الاقتصادية المستقلة أكثر من الموظف الذي يملك الدولة كرب عمل، كما هو حال أصحاب المهن الحرة (70, 12%) الذين تعودوا تقليدياً على ابتعادهم عن العمل السياسي الرسمي.

والمعطيات تؤكد أن تغييراً مهماً بدأ في البروز على مستوى التمثيل السياسي، لا يمكن حصره في تأثير ترشيحات القوائم الحرة، بل يعني الأحزاب السياسية كذلك بما فيها الكبير منها، فقد أصبح من الشائع أن يتقرب الكثير من الصناعيين الكبار المعروفين من الأحزاب السياسية، في مجتمع يعرف عملية انتقال اقتصادي متعثرة جراء الممارسات الريعية التي لازالت هي السائدة⁽²⁾.

ولا تتأثر العلاقات بين الناخبين والأعضاء المنتخبين والأحزاب السياسية بالنظام الانتخابي فحسب، بل إنها تتأثر أيضاً بالقوانين والشروط الأخرى للإطار القانوني السياسي والتشريعي، مثل فترات الدورات النيابية، والشروط والأحكام التي تنظم العلاقة بين الأحزاب وأعضائها المنضوين تحت لوائها ممن يعتبرون أنهم بمثابة ممثلين منتخبين أيضاً، أو الشروط التي تمنع الأعضاء المنتخبين من تغيير الأحزاب المنتمين إليها بدون الاستقالة من المجلس التشريعي أو النيابي، ولكن حرية الناخبين للاختيار بين المرشحين مقارنة مع الأحزاب تمثل جانبا آخر من المسؤولية⁽³⁾.

ولعلّ الإشكاليات المطروحة بالنسبة للتأثير البالغ على مستوى النواب تدفع لطرح جملة من التساؤلات تصبّ في إطار بحث العلاقة المتردية بين الناخب والمنتخب، يأتي على رأسها ظاهرة العزوف الشعبي عن الانتخابات، التي باتت تعبّر عن فتور في العلاقة بين الشعب والنواب والسلطة عامة، ونجد ترجمتها في لجوء المواطنين غالب الأحيان للشارع لطرح انشغالهم بطرق غير سلمية في أحيان كثيرة، بدلاً من طرحها في

(1) عبد الناصر جابي، الانتخابات التشريعية الجزائرية انتخابات استقرار. أم ركود؟، موقع اللجنة العربية لحقوق الإنسان، <http://www.achr.eu/art218.htm>، تاريخ الاطلاع 2007/08/05.

(2) المرجع نفسه.

(3) أنظر: تأثير النظام الانتخابي على المترشحين، موقع شبكة المعرفة الانتخابية <https://aceproject.org/ace-ar>، تاريخ الاطلاع 2016/08/01.

القنوات الرسمية عبر ممثليهم من النواب المنتخبين⁽¹⁾، وهو ما يعني بأن المترشحين للانتخابات لا يُحوزون رضا الناخبين والمسؤولية تعود مجددا للأحزاب السياسية التي قدّمت تلك الترشيحات.

ثانيا: تأثير النظام الانتخابي على مستوى التمثيل الحزبي.

إنّ التطور الديمقراطي في أي نظام مشروط بتوفير الآليات الكفيلة باستيعاب مختلف القوى السياسية وتوسيع وتنظيم مشاركتها السياسية، وتمثل النظم الانتخابية إحدى أهم هذه الآليات وأكثرها تأثيرا على العملية السياسية، لأنها تعمل عمل الميكانيزم الذي يضبط العملية ويكرّس أساليب ممارسة الديمقراطية في شكلها الانتخابي بالنسبة للأفراد وأيضا للأحزاب السياسية التي تتنافس فيما بينها، ومن ثم ضمان التداول السلمي على السلطة وإتاحة الفرصة أمام مختلف القوى السياسية.

ورغم أن النظم الانتخابية تختلف من نظام لآخر، إلا أن تأثيرها على الحياة السياسية - ولا سيما النظام الحزبي - يبقى قويا في كل الأنظمة وذلك بالنظر إليها من بعدين أساسيين: البعد الأول ويتعلق بشكل النظام الانتخابي وإجراءاته ومدى توافقه هذا النظام ومختلف تلك الإجراءات مع الإطار الدستوري ومختلف التنظيمات التنظيمية والإدارية التي تحكمها. أما البعد الثاني فإنه يتصل بالبعد التمثيلي وقيم التعددية السياسية والاجتماعية وذلك انطلاقا من أن الانتخابات تمثل آلية التمثيل السياسي⁽²⁾.

ودرجة تركيز السلطة تزداد كلما كان هناك حزب واحد أو حزب مهيمن، وبدرجة أقل تميل كذلك الأنظمة ثنائية النظام الحزبي إلى تركيز السلطات نتيجة امتلاك الحزب الأول للأكثرية البرلمانية والحكومية، وهذه العلاقة تختلف في حالة نظام رئاسي عنه في نظام برلماني، ففي النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي يزداد تركيز السلطة وضعف الأداء البرلماني إذا كانت الأكثرية تستحوذ على البرلمان أو المجلسين في حالة ثنائية المؤسسة التشريعية والرئاسة معاً، وتزداد حالة الفصل بين السلطات إذا كانت كلا من المؤسستين يسيطر عليهما حزبين مختلفين، وفي النظام البرلماني حين يسيطر حزب على المجلس التشريعي يصبح البرلمان بمثابة «غرفة تسجيل» للقرارات الحكومية، والتي لا تعدو أن تكون نسخة طبق الأصل من القرارات الحزبية⁽³⁾. وهناك ميل مشترك في كل الأنظمة العربية لإضعاف التنظيمات الحزبية سواء الأحزاب السياسية المعارضة أو

(1) تطرح هنا إشكالية أخرى هزّت ثقة الشعب في ممثليه وهي ظاهرة التغيب عن أشغال البرلمان، والانقطاع التام عن الدوائر الانتخابية التي منحتهم أصواتها، الأمر الذي حتم على المشرع الدستوري دسترة القضية حيث نصت المادة 116 من التعديل الدستوري 07 مارس 2016 على: «يتفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كليا لممارسة عهده، ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجود المشاركة الفعلية لأعضائها في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب» وهذا الوضع حد لظاهرة الغياب التي باتت مقلقة وأثرت سلبا على سير الأشغال، ومن المحتمل جدا أن يتم تسليط غرامات مالية على المتغيبين.

(2) بوشنافة شمسة، النظم الانتخابية وعلاقتها بالأنظمة الحزبية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة عدد خاص، أفريل 2011، ص 462.

(3) عبد القادر عبد العالي، النظام الحزبي وأثره على الأداء البرلماني: دراسة في التجارب العربية، ملخص لورقة مقترحة في الملتقى الدولي: «التطوير البرلماني في الدول المغاربية»، يومي 15-16 فبراير 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، دون ترقيم.

حتى تلك التي في السلطة، وذلك بعدم السماح بتأسيس الأحزاب السياسية الجديدة، وسعي النخب الحاكمة إلى إضعاف التنظيمات الحزبية، وإضعاف وظيفة المعارضة، وتزوير الانتخابات والعنف الجسدي والقمع الملازم للحملات الانتخابية.

فعلى سبيل المثال شهدت الجزائر سلسلة من الانتخابات وسلسلة من الأحداث تصبّ كلها في تفتيت وإضعاف الأحزاب السياسية الرئيسية⁽¹⁾، والتي شهدت منذ بداية 2000 سلسلة من الانشقاقات والأزمات الداخلية، كانت السمة المشتركة بينها هو وجود رغبة في تفجيرها داخليا، وتحييد القيادات المعارضة للسلطة داخلها، تحت مُسمّى الحركات التصحيحية، لذا كان هناك ارتفاع ملموس في عدد الأحزاب السياسية، وارتفاع ملموس في مظاهر المحاباة والفساد داخل الأحزاب السياسية، وتزايد في ميول اللامبالاة وعدم الانتخاب لدى المواطنين⁽²⁾.

وزيادة في ضمانات التأطير السياسي للخارطة الحزبية وعدم تكرار سيناريوهات بداية التسعينيات، تم استحداث «التحالف الرئاسي» المكوّن من أحزاب جبهة التحرير الوطني، التجمع الوطني الديمقراطي وحركة مجتمع السلم سنة 2003⁽³⁾، خالفاً بهذا الترشح حالة اضطراب لم يتعوّد عليها النظام السياسي الجزائري، بعد أكثر من عشرة سنوات من الإعلان عن التعددية السياسية التي تقرّ بمبدأ التنافس السياسي وتنظّمه شكليا.

غير أن التحالف الرئاسي الذي كان عامل استقرار سياسي كبير للمؤسسات وصل إلى حدّ الركود وغلق المجال السياسي التنافسي، خاصة في علاقات السلطة التنفيذية بالبرلمان الذي ظهر بشكل باهت، متنازلا حتى عن الصلاحيات الممنوحة له قانونيا، مقابل الضمور الذي مسّ المؤسسات السياسية المختلفة ومستوى أدائها بما فيها الأحزاب السياسية⁽⁴⁾.

ومع ذلك يمكن رصد تطور نسبة مشاركة الأحزاب السياسية في مواعيد الانتخابات البرلمانية، حيث فازت (10) أحزاب وقائمة حرة من ضمن (21) قائمة شاركت في انتخابات 1997، و(09) أحزاب والأحرار في انتخابات 2002، وارتفع العدد إلى (21) حزبا وكذا المستقلين في انتخابات 2007 مما زاد في تنوع تشكيلة

(1) لقد سعت الجزائر كإحدى الديمقراطيات الصاعدة إلى تبني وتكريس الحق في تأسيس الأحزاب السياسية منذ استقلالها، ففي النظام القانوني الجزائري، ظهرت الأحزاب السياسية إلى الوجود في ظل دستور 1963، إلا أن هذا الأخير حصر العمل الحزبي تحت مظلة الحزب الواحد، نظرا للتوجهات السياسية والإيديولوجية لتلك المرحلة ومثله فعل دستور سنة 1976 في مادته رقم 94، أما بعد الانفتاح السياسي الذي شهدته البلاد في أعقاب إقرار دستور 1989 ونظراً للمناخ التنافسي الذي كرّسه، تم إصدار قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي 89-11 في 05 يوليو 1989، تلاه الأمر 97-09 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية تطبيقاً لنص المادة 42 من دستور 1996 التي كرّست هذا الحق.

وبعد الحراك الذي شهدته أغلب الدول العربية، يادر النظام السياسي في الجزائر إلى القيام بحراك ذاتي أفضى إلى جملة تغييرات أطلق عليها «الإصلاحات السياسية»، فصدر على إثرها قانون الأحزاب السياسية الجديد 12-04 في 12 يناير 2012، المنظم والمهيكل للنشاط الحزبي في الجزائر.

(2) عبد القادر عبد العالي، الهندسة الانتخابية: الأهداف والاستراتيجيات وعلاقتها بالنظم السياسية، مرجع سابق، ص 325.

(3) كان من أولويات التحالف ضمان نجاح رئيس الجمهورية في انتخابات العهدة الثانية سنة 2004 التي نافسه فيها الأمين العام لحزب جبهة التحرير السيد علي بن فليس.

(4) عبد الناصر جابي، مرجع سابق، دون ترقيم.

البرلمان، وواصل العدد في الارتفاع في انتخابات 2012 حيث بلغ (26) حزبا سياسياً وكذا الأحرار⁽¹⁾، وارتفع أكثر في انتخابات 2017 التي عرفت مشاركة 57 حزبا وقوائم حرة وفاز فيها 34 حزبا و28 قائمة حرة⁽²⁾.

الفرع الثاني: دور الحكومة في العملية الانتخابية.

اعتمدت الجزائر منذ 1997 نظام التصويت النسبي بالقائمة مع تطبيق قاعدة «الباقي الأقوى» في توزيع المقاعد على القوائم المترشحة، وتفصل المادة 85 من قانون الانتخابات العملية الفنية والحسابية لتوزيع المقاعد، إذ تنص على أنه قبل احتساب المعامل الانتخابي الذي سيحدد وزن كل مقعد بعدد الأصوات الصحيحة، يجب أن تستبعد كل الأصوات التي حصلت عليها أي قائمة لم تحصل على 05% على الأقل. ونظراً لكثافة عدد القوائم المترشحة (بلغت أكثر من 50 قائمة في بعض الدوائر الانتخابية) ولحدثة معظم الأحزاب التي شاركت في الانتخابات، فقد تشتت الأصوات واستبعدت معظم القوائم الحزبية مع الأصوات التي تحصلت عليها، واقتصر التمثيل على الأحزاب القديمة التي تقاسمت مقاعد البرلمان بعدد قليل من الأصوات الصحيحة، بحيث يبدو أنه كان هناك تخطيط مسبق من أجل إغراق الساحة السياسية بعدد كبير من الأحزاب السياسية بهدف إقصاء أكبر عدد ممكن من الأصوات المعبر عنها ودعم الأحزاب القديمة⁽³⁾.

وقد تضمن القانون العضوي للانتخابات لسنة 2016 عبر أبوابه الثمانية العديد من الأحكام والقواعد التي تضبط العملية الانتخابية سواء قبل وأثناء وبعد إجراء الانتخابات، ويمكن تلخيص أهم الأحكام الجديدة التي تدرج ضمن ميكانيزمات ضمان انتخابات نزيهة وشفافة في النقاط المختصرة التالية:

- قبل إجراء الانتخابات: تتضمن المعايير ضمانات تكفل حرية التعبير، التجمع، تسجيل الناخبين والمرشحين دون أية عوائق أو تمييز، وإعداد كشوف الناخبين بدقة ومصداقية وتحديثها، والإعداد الجيد لمقرات اللجان الانتخابية وتوفير الأدوات اللازمة للعملية الانتخابية من ستائر عازلة، وحبر، وصناديق انتخابية شفافة...، وعندما تكون اللجان المشرفة على الانتخابات مسؤولة عن وسائل الاتصال الجماهيري والحملات يجب أن يتصف عملها بالحياد والدقة والشفافية.
- أثناء إجراء الانتخابات: تتضمن المعايير عدم التمييز بين الأحزاب السياسية، وضمان حق ممثلي جميع

(1) الانتخابات التشريعية في الجزائر، وحدة تحليل السياسات، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، <http://www.dohainstitute.org> تاريخ الاطلاع 2012/05/31.

(2) كرسّت المادة 117 من تعديل 2016 مبدأً جديداً مجرد عضو البرلمان من عهده البرلمانية عندما يغير الانتماء السياسي الذي تم انتخابه على أساسه، وهنا يقصد المؤسس الدستوري التجريد من الصفة النيابية للعضو الذي تم انتخابه على أساس انتماء سياسي وحزبي معين، ثم تحل عن تشكيلته السياسية التي تم انتخابه على أساسها، وانتقل إلى تيار سياسي آخر، وذلك لإلزام المنتخب بالوفاء بالبرنامج الذي انتخب على أساسه وبالعهد التي فوضه إليها الشعب، وهذا لتعزيز المصداقية في عمل البرلمان وضمان التواصل الدائم بين الناخب والمنتخب، وحماية اختيار المواطنين وتفادي كل الإشكالات التي أفرزتها الممارسة البرلمانية، وهو استجابة كذلك لمطلب ألحّ عليه بعض التيارات السياسية الناشطة في الساحة الوطنية. أما عضو البرلمان الذي يستقيل من الحزب الذي تم انتخابه على أساسه أو الذي تم إبعاده من الحزب الذي ينتمي إليه، فإنه غير مشمول بهذا الإجراء، وتحدد إجراءات وكيفية تطبيق هذا الحكم في النظام الداخلي لكل غرفة.

(3) الانتخابات التشريعية في الجزائر، المرجع السابق، د.ت.

- الأحزاب في الوصول إلى مقرات اللجان والتصويت يوم الانتخاب، وكذلك المراقبين الوطنيين من قضاة وغيرهم، أو حتى مراقبين دوليين ووسائل الإعلام بحرية، واتخاذ إجراءات حماية مراكز التصويت، ونقل جميع اللوازم المتعلقة بالانتخابات بحضور مندوبي جميع المتنافسين، وإتاحة الفرصة لهم للتحقق بأنفسهم من نتائج الانتخابات.
- بعد إجراء الانتخابات: تفرض نزاهة الانتخابات- عقب إعلان النتائج- حق الطعن لكل المتنافسين ومعالجة كافة الشكاوى والطعون بجدية كاملة وبالسرية الملائمة.

أولاً: إعداد القوائم الانتخابية وقبول الترشيحات وسير الحملة الانتخابية.

إن الإدارة هي الجهة المكلفة بصلاحيات الإشراف على العملية الانتخابية، تحضيراً وأداءً وجب فيها التجرد والحياد قانوناً ودستوراً، فنجد عبارة «عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون»، وهو ما يفرض عليها التعامل بالعدل والمساواة مع كافة المتنافسين في مختلف الانتخابات، ويظل من المؤكد ومن الواجبات ضمان تساوي الفرص بين الجميع والابتعاد عن التزوير⁽¹⁾ والتمييز والإكراه والتهديد، لتغدو العملية الانتخابية آلية ممارسة الشعب لسيادته، ويكون حاصل نتائجها يعكس بصدق إرادة الشعب، وكلما أخلت الإدارة بهذه المقومات، كلما توسعت الهوة بين الحاكم والمحكوم وافتقرت مؤسسات الدولة إلى المصداقية، ومنه عدم الأهلية للتجاوب مع واقع المجتمع وتناقضاته.

وبالتالي فإن مصداقية العملية الانتخابية ونزاهتها، يتوقف بالدرجة الأولى على إرادة السلطة وحياد الإدارة، وهي ليست مسألة نصوص قانونية وحدها مهما ارتقت أحكامها واكتملت مقتضياتها، هذا إن كانت النصوص القانونية هي الآلية الحاسمة في ضبط وسير وسلامة الانتخابات ونتائجها⁽²⁾.

وتستند العملية الانتخابية بالجزائر في مرجعيتها وآلية إدارتها إلى ركيزتين أساسيتين هما:

- الأولى: نظرية، وتشمل الأسس الدستورية والقانونية وما ينبثق عنها من لوائح وقرارات.
- الثانية: وتتحدد في عملية الإشراف والإدارة والإعداد والرقابة على إجراء الانتخابات⁽³⁾.

فمعيار الانتخابات الحرة والنزيهة والعادلة يتركز بالدرجة الأولى على النظام الانتخابي، أي

(1) إن المرحلة التي تسبق يوم التصويت هي مرحلة بالغة الأهمية في الإعداد للانتخابات وفيها يتوجب القيام به لضمان حرية ونزاهة هذه الانتخابات، فمن الأخطاء الشائعة أن تزوير الانتخابات يجري فقط يوم الاقتراع، أو عند الفرز بينما يمكن القيام به خلال الفترة الممهدة والسابقة ليوم التصويت، وتبين نتائجها في يوم الاقتراع أو عند إعلان النتائج. وهذا ما دفع بعض السياسيين إلى التنبيه إلى ذلك ومنهم المرحوم الشيخ محفوظ نحناح الذي أطلق لأول مرة مصطلح «التزوير الذكي».

(2) رابح لعروسي، مرجع سابق، ص 63.

(3) مفتاح عبد الجليل، البيئة الدستورية والقانونية للنظام الانتخابي الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، تصدر عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة بسكرة، العدد 04، مارس 2008، ص 169.

مجموعة القوانين التي تبين توقيت انعقاد الانتخابات ومن يحق له ممارسة حق الاقتراع، كيفية تحديد الدوائر الانتخابية، كما يشمل أيضا العملية الانتخابية بدءاً من التسجيل الأول للمقترعين مروراً بالدعاية الانتخابية حتى فرز الأصوات⁽¹⁾.

وقد أجمعت التشريعات الانتخابية لمختلف الدول بإلزام السلطة التنفيذية -باعتبارها الجهة التي تتولى تنظيم عملية الانتخاب- بالإشراف على إعداد قوائم الانتخاب، بهدف حصر الأفراد الذين لهم حق ممارسة حق التصويت، واستبعاد المحرومين أو الذين لم يشملهم قانون الانتخاب⁽²⁾. وعملية إعداد القوائم الانتخابية هي أول مرحلة في العملية الانتخابية، وتعد من الشروط الشكلية، حيث لا بد أن يتوفر هذا الشرط لكي يجوز ممارسة الحق الانتخابي لكل مواطن⁽³⁾. وحسب المادة 14 من قانون الانتخابات 16-10 فإن «القوائم الانتخابية دائمة⁽⁴⁾ وتتم مراجعتها خلال الثلاثي الأخير من كل سنة، كما يمكن مراجعتها استثنائياً بمقتضى المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية المتعلق باقتراع ما، والذي يحدد فترة افتتاحها واختتامها»، وإعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها في كل بلدية، يكون تحت مراقبة لجنة إدارية انتخابية مكونة من (05) أعضاء:

- قاضي يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليمياً، رئيساً.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي، عضواً،
- الأمين العام للبلدية، عضواً،
- ناخبان اثنان (02) من البلدية، يعينهما رئيس اللجنة، عضوين.

تجتمع اللجنة بمقر البلدية بناءً على استدعاء من رئيسها، وتوضع تحت تصرفها كتابة دائمة ينشطها الموظف المسؤول عن الانتخابات في مستوى البلدية، وتوضع تحت رقابة رئيس اللجنة قصد ضمان مسك القائمة الانتخابية طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها⁽⁵⁾.

والدائرة الانتخابية هي ذلك الجزء من إقليم الدولة الذي يشكل وحدة قائمة بذاتها، والتي يقوم

(1) أفوجيل نبيلة-حبة عفاف، القانون الانتخابي الجزائري بين القوة والضعف، مجلة الاجتهاد القضائي، تصدر عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة بسكرة، العدد 04، مارس 2008، ص 366.

(2) أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، مرجع سابق، ص 38.

(3) أحمد سعيان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، ط 01، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص 255.

(4) من أهم الضوابط لعدم التلاعب بالقوائم الانتخابية أنها دائمة وموحدة في كل الاقتراعات، حتى لا يتم إضافة أصوات أو حذفها حفاظاً على شفافية الانتخابات ونتائجها.

(5) حسب المادة 16 من القانون 16-10 فقد أحدث المشرع الجزائري في إطار إعداد القوائم الانتخابية، للمواطنين الجزائريين المقيمين بالخارج، لجنة انتخابية إدارية على مستوى كل ممثلية دبلوماسية أو قنصلية، وتتكون هذه اللجنة من 04 أعضاء:

- رئيس الممثلة الدبلوماسية، أو رئيس المركز القنصلي، يعينه السفير رئيساً.
- ناخبان عضوان من بين المواطنين المسجلين في القائمة الانتخابية.
- موظف قنصلي، كاتباً للجنة.

أفرادها المقيدون بالجدول الانتخابية بها بانتخاب ممثلهم داخل البرلمان وفقا للمبادئ والإجراءات المنظمة لذلك. وبالنسبة للمشرع الجزائري فالطريقة التي اتبعها من أجل تحديد الدوائر الانتخابية هي طريقة توزيع المقاعد في كل دائرة انتخابية بحسب عدد سكان كل ولاية، فنجد المادة 04 من الأمر 01-12 توضح تسمية «الدوائر الانتخابية» وكذا عدد المقاعد المناسبة لها في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني وفق الملحق المرفق بهذا الأمر.

بعدها يسلم لكل مواطن قيّد اسمه في جدول الناخبين «البطاقة الانتخابية»⁽¹⁾ والتي يجب أن تشتمل على صورة الناخب، واسمه الرباعي، وتاريخ ميلاده وموطنه الانتخابي، ورقم وتاريخ قيده بالجدول، ودائرتة الانتخابية والمركز الانتخابي الذي يحق له ممارسة حقوقه فيه، بالإضافة إلى توقيع وختم اللجنة المختصة في المركز الانتخابي المقيد اسمه فيه⁽²⁾. والهدف من إصدار البطاقة الانتخابية يتمثل في وضع تدابير وإجراءات لقطع السبيل لكل تلاعب محتمل وقوعه في القوائم الانتخابية كالاقتراع بدلا من الغائبين مثلا، وهذا يدل على أنها من مستلزمات أعمال التصويت، إذ يتعين على الناخب أن يبرز هذه البطاقة لدى دخوله مكتب التصويت.

تقدم كل قائمة مترشحين إما تحت رعاية حزب سياسي أو أكثر، وإما كقائمة مترشحين أحرار، هذه الأخيرة يجب أن تكون مدعومة على الأقل بمائتي (200) توقيع من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية، فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله، وتوقع الاستثمارات خطأ مع وضع البصمة ويتم التصديق عليها لدى ضابط عمومي، ويجب أن تتضمن أسماء الموقعين وألقابهم وعناوينهم وأرقام بطاقتهم التعريفية الوطنية أو أي وثيقة رسمية أخرى تثبت هويتهم وكذا رقم التسجيل في القائمة الانتخابية. ولا يسمح لأي ناخب أن يوقع ويصم في أكثر من قائمة، وفي حالة مخالفة ذلك يعتبر التوقيع لاغياً ويعرض صاحبه للعقوبات المنصوص عليها في هذا القانون العضوي، وتقدم الاستثمارات المستوفاة الشروط القانونية إلى رئيس اللجنة الانتخابية في الدائرة الانتخابية الذي يقوم بمراقبة التوقعات والتأكد من صحتها ويعد محضرا بذلك.

وينتهي أجل إيداع قوائم المترشحين ستين يوما (60) قبل تاريخ الاقتراع حسب المادة 95 من القانون 10-16⁽³⁾. ولا يمكن تعديل أي قائمة مترشحين مودعة، أو سحبها إلا في حالة الوفاة، وبغض النظر عن أحكام المادة 95 من ذات القانون العضوي، تبقى قائمة المترشحين الباقين صالحة دون إجراء أي تعديل على الترتيب العام للمترشحين في القائمة.

(1) البطاقة الانتخابية: هو ذلك الدليل الذي يحمل الناخب والذي بموجبه تأكد له هذه الصفة وبدون الدليل يفقد حقه في التصويت، فهي من هذه الزاوية تعتبر بطاقة تعرف عن صاحبها المقترع، وهي من لزوم إكمال الاقتراع إذ يتعين على الناخب أن يبرزها لدى دخوله قسم الاقتراع أو مكتب التصويت الذي يتعين عليه أن يتثبت من حقه في الاقتراع بواسطتها.

(2) شوقي يعيش تمام، آليات الرقابة على العملية الانتخابية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، 2009، ص 15.

(3) كانت الفترة خمسة وأربعين (45) يوماً كاملة من تاريخ الاقتراع حسب المادة 93 من القانون 01-12.

ويرتب المترشحون الذين يوجدون في الرتبة الأدنى في الرتبة التي تعلوها مباشرة، بمن فيهم المترشحون المستخلفون. وفيما يتعلق بالقوائم الحرة، تبقى الوثائق التي أعدت لإيداع القائمة الأصلية صالحة، كما لا يمكن لأي كان أن يترشح في أكثر من قائمة، أو في أكثر من دائرة انتخابية في نفس الاقتراع.

ومن آثار قبول طلبات الترشح حق المترشح في الحصول على نسخة من القوائم الانتخابية، اكتساب صفة التقاضي في مجال الطعون الانتخابية والحق في التمثيل والرقابة على مستوى مكاتب الاقتراع⁽¹⁾، وفي حالة رفض الترشيح يجب أن يكون رفض أي مترشح أو قائمة مترشحين بقرار معلل تعليلا قانونيا، ويجب أن يبلغ هذا القرار -تحت طائلة البطلان- خلال عشرة (10) أيام كاملة ابتداءً من تاريخ إيداع التصريح بالترشح⁽²⁾.

وبالنسبة للحملة الانتخابية⁽³⁾ فقد نظمها المشرع الجزائري في الفصل الأول من الباب السادس من القانون العضوي للانتخابات 16-10 والذي يتضمن في المواد من 173 إلى 186 قواعد هامة يستوجب التقيد بها من قبل المترشحين أثناء سير الحملة الانتخابية لتجنب وقوع الناخب في غلط.

تكون الحملة الانتخابية مفتوحة قبل خمسة وعشرين يوما (25) من تاريخ الاقتراع وتنتهي قبل ثلاثة (3) أيام من تاريخ الاقتراع، فلا يمكن القيام بالحملة الانتخابية خارج الفترة المنصوص عليها في المادة 173، حيث أن مدتها 22 يوماً⁽⁴⁾، وإذا أجري دور ثان للاقتراع، فغن الحملة الانتخابية التي يقوم بها المترشحون للدور الثاني تفتح قبل أغثني عشر (12) يوما من تاريخ الاقتراع وتنتهي قبل يومين (2) من تاريخ الاقتراع. ويحظر فيها ما يلي:

- لا يمكن القيام بالحملة خارج الفترة المنصوص عليها في المادة 173.
- يمنع استعمال اللغات الأجنبية في الحملة الانتخابية.

(1) محمد نعرورة، الضمانات الخاصة للانتخابات النيابية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، 2009-2010، ص ص 42-43.

(2) لقد قيد المشرع الوالي عند إصداره قرار رفض ترشيح أو قائمة مترشحين بتعليل قراره «تعليلًا كافيًا وقانونيًا» والرقابة على التسبب هي من ضمن الشكليات التي يثيرها القاضي ضمن عيب الشكل والإجراءات، إلى جانب العيوب الأخرى (عدم الاختصاص، مخالفة القانون، الانحراف بالسلطة). أنظر:

مسعود شيهوب، القوانين المؤطرة للنشاط السياسي في الجزائر - قراءة تحليلية في النصوص، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقة مع البرلمان، العدد 06، 2008، ص 107.

(3) الحملة الانتخابية هي الفترة التي تسبق موعد الانتخابات المحدد رسميًا وقانونيًا (أي بموجب قانون الانتخابات)، والتي يتقدم خلالها المرشحون للانتخابات بعرض برامجهم على الناخبين، وقد لجأ المشرع ومعه السلطات التنظيمية، التنفيذية والقضائية، بهدف تأمين مبدأ المساواة بين المواطنين وضبط وسائل الدعاية، إلى حصر المعركة الانتخابية في شبكة ضيقة من القواعد القانونية، ويفرض مبدأ المساواة أن تؤمن الدولة لجميع المرشحين التسهيلات ذاتها من أجل حملاتهم الانتخابية وأن تحول دون تجاوز أحد الأطراف استعمال امتيازاته (المال، وسائل الإعلام العامة) للتأثير غير المشروع وغير المتكافئ على الناخبين، ومبدأ المساواة هذا تضمنته السلطات العامة ولجان المراقبة والإشراف في حال استعمال المرشحين للوسائل الإعلامية السمعية البصرية.

حول موضوع الحملة الانتخابية أنظر:

الزاوي محمد الطيب - قندوز عبد القادر، تنظيم الحملات الانتخابية من خلال قانون الانتخابات الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، عدد خاص، أبريل 2011، ص ص 245-252.

(4) في قانون 12-01 تبدأ الحملة بواحد وعشرين (21) يوماً قبل يوم الاقتراع وتنتهي يومين قبل تاريخ الاقتراع حسب المادة 188.

- يمنع استعمال أي طريقة إشهارية لغرض الدعاية الانتخابية.
- يمنع نشر وبث سبر الآراء واستطلاع الناخبين في التصويت وقياس شعبية المرشحين قبل اثنين وسبعين (72) ساعة وخمسة (05) أيام بالنسبة للجلالية المقيمة بالخارج، من تاريخ الاقتراع.
- يمنع أي شكل آخر للإشهار خارج المساحات المخصصة لهذا الغرض (تخصص داخل الدوائر الانتخابية أماكن عمومية لإلصاق الترشيحات وتوزيع مساحتها بالتساوي).
- يمنع استعمال الممتلكات أو الوسائل التابعة لشخص معنوي خاص أو عمومي أو مؤسسة عمومية إلا إذا نصت الأحكام التشريعية صراحة على خلاف ذلك.
- يمنع استعمال أماكن العبادة والمؤسسات والإدارة العمومية ومؤسسات التربية والتعليم والتكوين مهما كان نوعها أو انتماءها لأغراض الدعاية الانتخابية بأي شكل من الأشكال.
- يجب على المترشح أن يمتنع عن كل سلوك أو موقف غير قانوني أو عمل غير مشروع أو مهين أو شائن أو لا أخلاقي وأن يسهر على حسن سير الحملة الانتخابية.
- يحظر الاستعمال السيئ لرموز الدولة.

ونظراً لأن الدعاية الانتخابية باتت تكلف نفقات باهظة مما نتج عن ذلك توجيه التصويت لذا فقد قرّر المشرع حداً أقصى لمصاريف الحملة الانتخابية لا يجوز للمترشح أن يتعداه، ويختلف ذلك الحدّ في الانتخابات التشريعية عنه في انتخابات الرئاسة وذلك على النحو التالي:

- بالنسبة لنفقات الحملة لكل قائمة في الانتخابات التشريعية يجب ألا تتجاوز النفقات مليون وخمسمائة ألف (1,500,000 دج) عن كل مترشح حسب المادة 194 من القانون 16-10.
- بالنسبة لنفقات المترشح في الانتخابات الرئاسية نص المشرع في المادة 192 من القانون 16-10 على أنه يجب ألا تتجاوز قيمة النفقات مائة (100) مليون دج في الدور، ويرفع المبلغ إلى مائة وعشرون (120) مليون دج في الدور الثاني⁽¹⁾.

ثانياً: الإشراف على سير الانتخابات وفرز الأصوات.

التصويت هو العملية التي يعبر بها الأفراد الذين يتمتعون بأهلية الانتخاب عن تفضيلاتهم السياسية، أو هو تعبير كل ناخب بإرادته الحرة عن موقف معين بشأن انتخاب مرشح أو قائمة مرشحين، أو إبداء رأي

(1) تقلصت تكاليف الانتخابات بشكل كبير مقارنة مع الاعتمادات المالية التي خصصت للانتخابات السابقة، وهذا بعد مصادقة مجلس الوزراء على مشروع قانون الانتخابات، الذي ألغى منح مقابل مالي للعضوية في اللجان المحلية والولائية واللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات، والتي كانت تتقاضى الأحزاب نظير العضوية فيها ما يقارب ستة ملايين سنتيم لكل حزب، ما يعني أن 20 حزباً معتمداً التي كانت تتلاعب في التفويضات في الانتخابات السابقة كانت تحيي 120 مليار سنتيم، دون أي جدوى وفعالية في الواقع الانتخابي وعلى مستوى الأداء الرقابي. أنظر: عثمان لحياي، إلغاء تمويل اللجان المستقلة لمراقبة الانتخابات يقلص من التكاليف، موقع جريدة الخبر، <http://www.elkhabar.com>، تاريخ الاطلاع 28/09/2011.

يتعلق بموضوع ما، وهو يمثل الوسيلة المادية التي يمارس من خلالها الناخب حقه وواجبه في الحياة السياسية. وطريقة التصويت لا بد أن تكون بالشكل المحدد قانوناً، فبعد أن تتوافر في المواطن شروط الناخب، وبعد صدور قرار دعوة الناخبين للاقتراع في يوم محدد، يتوجه الناخب إلى مكاتب التصويت للإدلاء بصوته، واختيار المرشح الذي يريده، ويضع المشروع والسلطة التنظيمية العديد من الإجراءات والضوابط، التي تبين كيفية إعداد مكاتب التصويت وإدلاء الناخبون بأصواتهم، بما يضمن عدالة الانتخابات ونزاهتها⁽¹⁾.

مكتب التصويت هو الهيئة المكلفة بإدارة عملية الاقتراع، ولقد نص المشروع الجزائري عليه في المادتين 35 و36 من القانون العضوي 12-01 المتضمن قانون الانتخابات⁽²⁾، ويؤدي أعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيين اليمين⁽³⁾. أما بخصوص تشكيلة أعضاء مكتب التصويت في انتخابات أعضاء مجلس الأمة المنتخبين فإنه يتشكل من رئيس ونائب ومساعدين اثنين وأربعة (4) أعضاء إضافيين كلهم قضاة يعينهم وزير العدل، كما يزود المكتب بأمانة يتولاها كاتب ضبط، يعينه وزير العدل⁽⁴⁾.

ويجب على رئيس مكتب التصويت أن يتحقق قبل افتتاح الاقتراع من المطابقة الدقيقة لعدد الأظرفة القانونية، مع عدد المسجلين في قائمة التوقيعات، كما يجب قبل بدء الاقتراع أن يقفل الصندوق الشفاف الذي له فتحة واحدة فقط بقفلين مختلفين، يكون أحدهما عند الرئيس، والآخر عند المساعد الأكبر سناً⁽⁵⁾، ولرئيس مكتب التصويت، سلطة الأمن داخل مكتب التصويت، ويمكنه طرد أي شخص يخلّ بالسير العادي لعمليات التصويت، وفي هذه الحالة يحجر محضر بذلك يلحق بمحضر الفرز، وله عند الضرورة تسخير أعوان القوة العمومية لحفظ النظام العام⁽⁶⁾، وبمجرد اختتام الاقتراع يوقع جميع أعضاء مكتب التصويت على قائمة التوقيعات⁽⁷⁾.

وقد نصت المواد من 32 لغاية 52 من القانون 16-10 على إجراءات عملية التصويت التقنية كتوفير العازل وسرية الاقتراع، وتثبيت تصويت جميع الناخبين بوضع بصمة السبابة اليسرى، بحبر لا يمحو، على

(1) يبدأ الاقتراع في الساعة الثامنة 08 صباحاً ويختم في نفس اليوم في الساعة السابعة 07 مساءً، حسب نص المادة 32 من القانون العضوي 16-10 غير أنه يمكن للوالي عند الاقتضاء بترخيص من وزير الداخلية أن يتخذ قرارات لتقديم ساعة بدء الاقتراع أو تأخير ساعة اختتامه.

(2) حسب المادتان 29 و30 فإن مكتب التصويت يتشكل من رئيس، نائب رئيس، كاتب ومساعدين اثنين، حيث أن هذه القائمة والأعضاء الإضافيين يسخرون بقرار من الوالي من بين الناخبين المقيمين في إقليم الولاية، باستثناء المترشحين وأولياتهم، والمنتخبين إلى أحزابهم أو أصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة، بالإضافة إلى الأعضاء المنتخبين، على أن تنشر قائمة أعضاء مكتب التصويت، والأعضاء الإضافيين بمقر كل من الولاية والدائرة والبلديات المعنية بعد 15 يوماً من قفل قائمة المترشحين، ويمكن أن تكون هذه القائمة محل تعديل.

(3) المادة 31 من القانون 16-10.

(4) المادة 118 من القانون 16-10.

(5) المادتين 43 و44 من القانون 16-10.

(6) المادة 39 من القانون 16-10.

(7) المادة 47 من القانون 16-10.

قائمة التوقيعات قبالة اسمهم ولقبهم، وذلك أمام أعضاء مكتب التصويت، ثم تدمغ بطاقة الناخب بواسطة ختم ندي، ويثبت عليها تاريخ الانتخاب وغيرها.

ويمكن المترشحين حضور عمليات التصويت أو تعيين من يمثلهم وذلك في حدود ممثل واحد في كل مركز تصويت وممثل واحد في كل مكتب تصويت ولا يمكن حضور أكثر من (05) ممثلين في مكتب التصويت في آن واحد، وفي حالة وجود أكثر من (05) مترشحين، يتم تعيين الممثلين بالتوافق بين المترشحين أو ممثلهم المؤهلين قانونا وإن تعذر ذلك يكون عن طريق القرعة، حيث يودع كل مترشح لدى المصالح المختصة في الولاية قائمة الأشخاص الذين يؤهلهم خلال (20) يوماً الكاملة قبل تاريخ الاقتراع.

وجدير بالذكر أن الأسلاك النظامية نظم القانون تصويتهم بالوكالة⁽¹⁾ وهم أفراد الجيش الوطني، والأمن الوطني والحماية المدنية، مستخدموا الجمارك الوطنية، مصالح السجون، الحرس البلدي الذين يلازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع، حيث شككت الأحزاب المعارضة عدة مرات في طريقة تصويت هذه الفئة خاصة وأن تعدادهم قادر على ترجيح كفة أي حزب تريد الإدارة فوزه بالمقارنة مع نسبة المشاركة المنخفضة للمواطنين.

وبخصوص عملية الفرز نرى أن المشرع قد وُفق في وضع النصوص المتضمنة لهذه العملية وضماناتها فكانت هذه العملية تمتاز بالشفافية والسلامة والسرعة والعلنية، كما أنه لم يهمل الجانب المادي، وقد أحسن عندما نص على تسليم نسخ من محاضر الفرز إلى المترشحين أو ممثلهم وأيضا إلى ممثلي الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، وقد أضفى ذلك نوعاً من الرقابة الشعبية والحزبية والرسمية، وهو ما يعني بأن الأحزاب التي لديها تواجد في كافة مكاتب التصويت بإمكانها أن تقارن النتائج المعلنة من طرف وزارة الداخلية بالنتائج التي حصلت عليها من تجميع محاضر مكاتب التصويت كاملة.

وتبعاً لذلك تقوم اللجنة الانتخابية الولائية بجمع نتائج التصويت لمجموع الدوائر الانتخابية، ويجب أن تنتهي أشغال هذه اللجنة الانتخابية الولائية أو الدائرة الانتخابية خلال (72) ساعة الموالية لاختتام الاقتراع على الأكثر، وتودع محاضرها فوراً في ظرف مختوم لدى أمانة ضبط المجلس الدستوري. كما تجمع اللجنة الانتخابية للمقيمين في الخارج نتائج التصويت لمجموع الدوائر الدبلوماسية أو القنصلية حيث يجب أن تنتهي أشغال هذه اللجنة خلال (72) ساعة الموالية للاقتراع على الأكثر وتدون في محاضر من (03) نسخ،

(1) حيث نصت المادة 53 من القانون 16-10 على الفئات التي يمكن لها التصويت بالوكالة كالمريض الموجودون بالمستشفيات، ذوي العطب الكبير أو العجزة، العمال والمستخدمون الذين يعملون خارج ولاية إقامتهم و/أو الذين هم في تنقل، أو الذين يلازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع، الطلبة الجامعيين الذين يدرسون خارج ولايتهم الأصلية، المواطنون الموجودون مؤقتاً في الخارج وكذا أفراد الأسلاك النظامية الذين يلازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع.

وتودع هذه المحاضر فوراً في ظرف مختوم لدى أمانة ضبط المجلس الدستوري، حيث يقوم هذا الأخير بضبط نتائج الانتخابات التشريعية ويعلنها في أجل أقصاه (72) ساعة من تاريخ استلام نتائج اللجان الانتخابية و يبلغها للوزير المكلف من أجل إعلانها للجمهور وذلك حسب المادة 159 من القانون 16-10.

الفرع الثالث: ضمانات العملية الانتخابية.

يقوم البناء الديمقراطي على العديد من الدعائم أهمها الانتخاب أو الاقتراع الذي يجسد إرادة المواطن في اختيار من يمثله على المستوى المحلي أو الوطني أو أي مستوى يتم تحديده وفق ضوابط قانونية متعارف عليها⁽¹⁾. وتعتبر الانتخابات النزاهة مؤشراً هاماً من مؤشرات التحول الديمقراطي، لذلك تحرص الديمقراطيات الصاعدة والعريقة على نزاهة الانتخابات التي تفرز الممثلين الحقيقيين للأشخاص والبرامج التي وقع عليها اختيار الشعب، بيد أن نزاهة العملية الانتخابية تتطلب توفر مجموعة من الشروط والميكانيزمات مثل وجود لجان مستقلة تشرف على الانتخابات، تمثل شرطاً جوهرياً لنجاح الانتخابات لما توفره من مصداقية للعملية الانتخابية، فتحظى العملية بالقبول والإجماع من قبل جميع المتنافسين، وهو ما يساهم في تحقيق الاستقرار السياسي⁽²⁾.

ونظراً لأهمية العمل الانتخابي فقد وضعت العديد من الآليات الوطنية والدولية لرقابته والوصول به إلى منتهاه، منها المجلس الدستوري، وكذا الأجهزة القضائية بمختلف درجاتها وأيضاً اللجان السياسية المستقلة المكلفة بالرقابة الانتخابية، بالإضافة إلى الهيئات واللجان الدولية لمراقبة الانتخابات، وما يساهم فيه الاتحاد البرلماني الدولي ولجان الأمم المتحدة المتخصصة وغيرها⁽³⁾.

(1) بن داود براهيم، المعايير الدولية للنزاهة الانتخابية ومدى تحقق البناء الديمقراطي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، عدد خاص، أبريل 2011، ص 338.

(2) مصطفى بلعور، نحو نزاهة العملية الانتخابية من خلال ضمانات قانون الانتخابات 12-01، مرجع سابق، ص 56.

(3) هناك معايير دولية عديدة بشأن نزاهة الانتخابات وتجسد هذه المعايير مصدرها في النصوص التالية:

- المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.
 - المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.
 - المادة 24 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.
 - المادة 23/ب من إعلان القاهرة بشأن حقوق الإنسان في الإسلام لعام 1990.
- وبالإضافة للمعايير المذكورة سابقاً نجد معايير أخرى تنبثق من حق المشاركة في الشؤون العامة الوارد في التعليق العام رقم 25 للجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومنها:
- إجراء الانتخاب طبقاً لنصوص القانون.
 - إجراء الانتخابات في إطار من الشفافية والانفتاح وقابلية المساءلة.
 - إقامة الانتخابات على أساس التعدد بين المرشحين والأطراف السياسية لأجل عكس الآراء السياسية المختلفة في الدولة.
 - العدالة في المنافسة والتكافؤ في الوصول إلى الموارد العامة.
 - التوعية الانتخابية لكل من المنتخب والمرشح.
 - المراقبة المحايدة والمستقلة للعملية الانتخابية.
- حول الموضوع أنظر: بن داود براهيم، مرجع سابق، ص 361.

أولاً: الضمانات القانونية.

- 01. اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخاب:** أحدثت اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات التي تشكلت حصرياً من قضاة يعينهم رئيس الجمهورية بمناسبة كل اقتراع، ومن المهام المخولة لها:
- الإشراف على تنفيذ أحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.
 - النظر في كل تجاوز يمس مصداقية وشفافية العملية الانتخابية.
 - النظر في كل خرق لأحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.
 - النظر في القضايا التي تحيلها عليها اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات.
 - مراقبة القوائم الانتخابية: يتم إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها في كل بلدية تحت مراقبة لجنة انتخابية يرأسها قاض، ويمكن كل ناخب الاطلاع على القائمة الانتخابية التي تعنيه.
 - كما يمكن ممثلو الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمرشحون الأحرار، المفوضون قانوناً، الاطلاع على القائمة الانتخابية البلدية والحصول على نسخة منها.
 - يمكن لكل مواطن لا يجد اسمه في القائمة الانتخابية أن يقدم احتجاجاً إلى القاضي رئيس اللجنة الانتخابية.
 - يمكن كل مواطن مسجل في القائمة الانتخابية أن يطالب كتابياً بشطب شخص مسجل بصفة غير قانونية أو تسجيل شخص تم نسيانه. وفي حالة عدم الاستجابة، يمكنه إيداع طعن قضائي لدى الجهة القضائية المختصة⁽¹⁾.

02. مراقبة قائمة أعضاء مكاتب الانتخاب: يتم إصاق قائمة أعضاء مكاتب الانتخاب ومساعدتهم بمقرات الولايات والبلديات، ويتم إصاقها في مكاتب الاقتراع يوم الانتخاب، كما تسلم هذه القائمة في ذات الوقت إلى ممثلي الأحزاب السياسية الذين قدموا المشاركة في الانتخاب ممثلي والمرشحين الأحرار، كما يمكن الاعتراض على قائمة الأعضاء الدائمين والمساعدين لكل مكتب اقتراع وإيداع طعن قضائي بخصوصها، مع إدخال تعديل على قائمة أعضاء مكاتب الاقتراع في حالة قبول الاعتراض.

03. سرية الاقتراع: الاقتراع عام ومباشر وسري، ويتمتع رئيس مكتب الاقتراع بسلطة الشرطة داخل مكتب الاقتراع، وبإمكانه هذا الصدد، أن يطرد من المكتب أي شخص يعرقل السير العادي لعمليات الاقتراع، يمنع دخول قاعة الاقتراع على كل شخص يحمل سلاحاً ظاهراً أو خفياً، باستثناء أعوان القوة العمومية

(1) أنظر: ملف حول «المجلس الشعبي الوطني: العهدة السابعة بزيادة عدد المقاعد.. وتمثيل قياسي للمرأة»، مجلة مجلس الأمة، العدد 52، جوان-جويلية 2012، ص ص 19-44.

المجندين قانونا، ويزوّد كل مكتب اقتراع بمعزل أو العديد من معازل الاقتراع، كما ينبغي أن تضمن معازل الاقتراع سرية الاقتراع لكل ناخب، دون أن تحجب العمليات الانتخابية على الجمهور.

04. مراقبة عمليات التصويت والفرز: حضور ممثلي المترشحين لمراكز ومكاتب الاقتراع خلال عمليات الفرز، حيث يمكن لكل مترشح انتداب ممثل مؤهل قانونا لحضور عمليات التصويت على مستوى كل مكتب من مكاتب الاقتراع، وتنطلق عملية الفرز فور اختتام الاقتراع وتتم كما يلي:

- يتم إنجاز عملية الفرز بدون انقطاع إلى غاية الانتهاء من الفرز تماما.
- تكون عملية الفرز أمام الجمهور وتتم بمكتب الاقتراع وتُنجز من قبل مراجعي فرز الأصوات الذين يتم اختيارهم من بين الناخبين المسجلين في القائمة الانتخابية.

وفور إعداد محضر الفرز، يسلم رئيس مكتب الاقتراع نسخة طبق الأصل لهذا المحضر إلى كل واحد من ممثلي المترشحين المؤهلين قانونا وذلك قبل مغادرة مكتب الاقتراع. كما يتم تسليم نسخة طبق الأصل لمحضر الفرز إلى ممثل الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

05. حياد أعوان الإدارة: تنظم الاستشارات الانتخابية تحت مسؤولية الإدارة التي ينبغي على أعوانها الالتزام بالحياد التام، ويؤدي أعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيون اليمين الآتي: «أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بمهامي بكل إخلاص وحياد بالسهر على ضمان نزاهة العملية الانتخابية».

06. العقوبات الجزائية: خصّ قانون الانتخابات الباب السابع للأحكام الجزائية عبر سبعة وعشرين (27) مادة، وضمّن المواد من 197 إلى 223 العقوبات التي يتعرض لها كل الأشخاص الذين يعرقلون السير العادي لكل مراحل المسار الانتخابي، وقد صنّف جرائم الانتخابات إلى جرائم تتعلق بالمرحلة التحضيرية للانتخابات كجريمة القيد غير المشروع في الجرائم الانتخابية وجريمة التمويل والإنفاق غير المشروع وجريمة عدم الالتزام بالأماكن المخصصة بالدعاية، والى جرائم مرحلتي التصويت والفرز وإعلان النتائج مثل جريمة التصويت المتكرر وجريمة استعمال القوة أو التهديد وإعلان النتائج الانتخابية خلافا للحقيقة.

ثانيا: الضمانات السياسية.

تجري عملية الاقتراع والفرز تحت المراقبة المباشرة لممثلي المرشحين في جميع مكاتب التصويت، وتتكفل الهيئات الوطنية للمراقبة والمتابعة بالتأكد من مراعاة قانون الانتخابات، كما يحق للأحزاب والقوائم المستقلة المشاركة ممارسة التقصي والمراقبة، في كل مرحلة من مراحل الاقتراع، وتسهر هي الأخرى على سلامة المسار الانتخابي، من خلال تشكيلها للجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات، التي ستؤدي

مهامها بقوة القانون، بعيداً عن كل وصاية أو تدخل، وهي مسؤولة في ضبط الحملة الانتخابية الرسمية وعلى ضمان الإنصاف فيها بين المترشحين.

01. اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات: تكلف بالسهر على وضع حيز التنفيذ القانوني والتنظيمي المعمول به الذي يحكم الانتخابات. تتشكل هذه اللجنة من ممثلي الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات وكذا ممثلي المترشحين الأحرار. ينتخب رئيس اللجنة ونوابه خلال جمعية عامة تنضم لهذا الغرض⁽¹⁾.

02. الملاحظون الدوليون: تتم دعوة ملاحظين دوليين لمتابعة الانتخابات من طرف الحكومة التي توجه الدعوة لعدد من المنظمات الدولية، التي تنتسب إليها بالعضوية أو الشراكة، لإرسال ملاحظيها إلى الجزائر، كما تتم توجيه الدعوة لنفس الغرض إلى بعض المنظمات غير الحكومية⁽²⁾.

03. مسؤولية الهيئات الإدارية: تتحمل الهيئات الإدارية، مسؤولية ضمان حياد أعوانها حياداً تاماً، في كل ما يتعلق بالانتخابات، كما يتعين عليها التأكد من التعاون التام للإدارة المحلية مع الهيئات الوطنية لمراقبة الانتخابات والإشراف عليها، ومع الملاحظين الدوليين، في كنف احترام القانون.

04. منع استعمال إمكانيات الدولة من طرف المسؤولين المترشحين: وعلى كل مسؤول أو عضو في الحكومة، أو موظف سام، أو إطار مسير في مؤسسة عمومية، يترشح للانتخابات التشريعية المقبلة، أن يلتزم بالامتناع عن استعمال وسائل الدولة أثناء حملته الانتخابية وعن القيام بأية زيارة عمل إلى الولاية التي يترشح فيها.

05. التغطية الإعلامية: إن مسايرة وسائل الإعلام للانتخابات تعد ضماناً سياسياً مهماً نظراً لأهميتها في كشف كل التلاعبات التي يمكن أن تحصل وتغطيتها المستمرة لمجريات العملية الانتخابية لغاية إعلان النتائج، وفي ظل الزخم الذي تصنعه وسائل الإعلام وتنويرها للرأي العام الوطني والعالمي يبدو من الصعب ارتكاب هكذا مخالفات تمس بمصداقية الانتخابات⁽³⁾.

(1) حلت الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات محل اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات بعد تعديل 2016 بموجب القانون العضوي 16-11.

(2) بلغ عدد الملاحظين الدوليين الذين تابعوا الانتخابات التشريعية 2012 حوالي 503 ملاحظاً دولياً موزعين كالتالي:

– 07 ملاحظين من فريق هيئة الأمم المتحدة.

– 174 ملاحظ من منظمة الوحدة الإفريقية.

– 132 ملاحظ من جامعة الدول العربية.

– 18 ملاحظ من منظمة التعاون الإسلامي.

– 164 ملاحظ من الاتحاد الأوروبي.

– 8 ملاحظين من المعهد الوطني الديمقراطي (منظمة غير حكومية).

– 02 ملاحظين من مركز كارتر (منظمة غير حكومية).

وبالنسبة للانتخابات التشريعية لسنة 2017 انخفض العدد إلى حوالي 320 ملاحظاً من غالبية الهيئات المذكورة آنفاً.

(3) تميزت تغطية الانتخابات التشريعية 2012 ومثلها 2017 بحضور أكبر لوسائل الإعلام المكتوبة والمرئية العالمية، على غرار وكالة الأنباء «رويترز» وقناة «بي بي سي» البريطانية وقناة «العربية» و«الحررة». فقد شارك أزيد من 230 صحفياً أجنبياً من أجل ذلك، ومن بين هؤلاء يوجد 36 صحفياً يمثلون الصحافة المكتوبة الأجنبية، فيما أوفدت عدة مؤسسات إعلامية سمعية وبصرية عدداً معتبراً من الصحفيين، يبلغ عددهم 197 صحفياً، وكانت الصحافة الوطنية التي تولي اهتماماً لتغطية جميع مراحل العملية الانتخابية ممثلة بنحو 500 صحفي من مختلف العناوين الصحفية.

المطلب الثالث: إعلان النتائج وضمانات شفافية الانتخابات.

وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي شروطاً عديدة لضمان انتخابات نزيهة وشفافة، وتتمثل أهمها في أن تضمن إجراءات الاقتراع حرية الاختيار، سرية التصويت وصحة فرز البطاقات، وأن تراقب العمليات الانتخابية هيئة انتخابية مستقلة عن بقية سلطات الدولة⁽¹⁾.

الفرع الأول: الإشراف القضائي على الانتخابات البرلمانية.

تضمن قانون الانتخابات 01-12 ضمانات من شأنها المساهمة في نزاهة الانتخابات وشفافيتها من خلال آلية الإشراف القضائي، حيث أنه ولأول مرة يتم النص على الإشراف القضائي على الانتخابات بخلاف قانون الانتخابات السابق رقم 97-07 الذي لم ينص صراحة على دور القضاء في العملية الانتخابية رغم أن اللجنة الإدارية الانتخابية يرأسها قاض⁽²⁾، وأكد قانون الانتخابات 16-10 ما جاء به سابقه عبر تأكيد الإشراف القضائي عبر اللجان الانتخابية البلدية والولائية.

ومن خلال واقع الانتخابات المتعاقبة التي شهدتها البلاد وما تبعها من اتهامات للإدارة بالتقصير وعدم الحياد من قبل الأحزاب والمواطنين وصلت في بعض الأحيان إلى حدّ وصف المجالس المنتخبة بعدم الشرعية، وكذا مطالبة الكثير من الأحزاب السياسية والفاعلين في هذا المجال من أجل تدعيم إجراءات الرقابة والشفافية والنزاهة بضرورة تعزيز دور القضاء في الرقابة على العملية الانتخابية بمختلف مراحلها، جاءت نصوص القانون 01-12 تحمل في طياتها مجموعة من الآليات التي من خلالها منح المشرع عملية الإشراف على العملية الانتخابية للقضاء، من خلال إعادة النظر في تشكيلة اللجنة الانتخابية الولائية التي تقوم بعملية المراجعة النهائية للنتائج المقدمة من اللجان الانتخابية البلدية حيث أصبحت تشكل من قضاة فقط، وكذا إنشاء لجنة وطنية للإشراف على الانتخابات مكونة حصراً من قضاة يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية، في محاولة من المشرع لإخضاع العملية الانتخابية إلى رقابة وقائية ورقابة بعدية، حيث تباشر الرقابة الوقائية على العملية الانتخابية اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات وتباشر الرقابة البعدية من قبل القضاء الإداري والمجلس الدستوري، وهذا بهدف تكريس مبدأ الإشراف القضائي على العملية الانتخابية لضمان نزاهتها وتجسيد ممارسة المواطن لحقه الانتخابي بكل حرية⁽³⁾.

والمقصود بمبدأ الإشراف القضائي على العملية الانتخابية، سيطرة القضاء الكاملة على هذه العملية

(1) عبدو سعد، علي مقلد- عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، 2005، ص 27-28.

(2) مصطفى بلعور، المرجع السابق، ص 60.

(3) أحمد بنيني، الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية في ظل الإصلاحات السياسية في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، العدد 08، 2013، ص 216.

القانونية بكافة مراحلها شاملاً ذلك كافة إجراءات عملية الاقتراع، ابتداءً بمراحلها التمهيديّة التي تمثل نقطة البدء فيها القيد في الجداول الانتخابية (إعداد القوائم الانتخابية)، وحتى مرحلتها النهائية عند لحظة إعلان النتائج النهائية للاقتراع والفصل في الطعون المقدمة فيها.

ومن هذا التعريف يتبين لنا أن لقيام هذا المبدأ لا بد من الشروط التالية:

- لا بد من إسناد القيام بمهام الإشراف القضائي ومسؤولياته لهيئة قضائية بمعنى الكلمة، أي أن يكون أعضائها قضاة متمتعين بالحصانة القضائية والاستقلال القانوني التام وعدم الخضوع لغير سلطان القانون وضمايرهم، بمعنى يجب ألا يكون من يقوم بهمة الإشراف باقي العاملين بالسلطات العامة للدولة.
- يجب أن يكون إشراف القضاء على العملية الانتخابية شاملاً لكافة مراحلها، فلا يقتصر على مرحلة واحدة فقط كمرحلة التصويت مثلاً، بل يجب أن يشمل كل المراحل السابقة واللاحقة لهذه العملية.
- لا بد أن ينطلق القضاء في ممارسة إشرافه من باعث المصلحة العامة والعليا للمجتمع بكافة طوائفه وانتماءاته، دون تفرقة أو تمييز حرصاً على سلامة ومشروعية العملية الانتخابية وحُلُوها من كافة مظاهر النقص والقصور.
- ولعل ما يمكن ملاحظته من خلال واقع الإشراف القضائي على العملية الانتخابية في الجزائر، هو أن المشرع لم يطبق هذا المبدأ وفق ما يقتضيه من إشراف كلي للقضاء على جميع مراحل العملية القانونية، بل أعطاه دور نسبي في الإشراف، مع إعطاء الإدارة مهمة الإشراف على مختلف العمليات الانتخابية، ومن ثم لم نصل بعد إلى انتخابات تعبر عن اختيارات الشعب، وعليه لم نصل إلى تكريس الديمقراطية الحقيقية، وهذا رغم مساعي السلطة التشريعية -أو حتى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية- في إدخال الكثير من التعديلات، وهذا من أجل ضمان نزاهة وشفافية الانتخابات.

أولاً: اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات.

- أكد المشرع الجزائري في القانون العضوي للانتخابات رقم 01-12 على أهمية الإشراف القضائي حيث ورد في المادة 168 منه: «أنه تحدث لجنة وطنية للإشراف على الانتخابات، تتشكل حصرياً من قضاة يعينهم رئيس الجمهورية⁽¹⁾، ويتم وضعها بمناسبة كل انتخاب حيث تسهر على العملية الانتخابية من بدايتها إلى نهايتها»، وقد حددت المادة 170 صلاحيات اللجنة القضائية المشرفة على الانتخابات في النقاط التالية:
- النظر في كل تجاوز يمس مصداقية وشفافية العملية الانتخابية.

(1) تكونت اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات التشريعية 2012 من 316 قاضياً يعينهم رئيس الجمهورية، تتدخل تلقائياً عند معابقتها أو إخطارها بأي مساس بأحكام القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات وتقوم بزيارات ميدانية على مستوى كل الدوائر الانتخابية خاصة

- النظر في كل خرق لأحكام هذا القانون.
 - النظر في كل القضايا التي تحيلها عليها اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات.
- وحدّد المرسوم الرئاسي رقم 12-68 المؤرخ في: 11/02/2012 تنظيم وسير اللجنة الوطنية القضائية للإشراف على الانتخابات حيث نصت المادة 02 منه على أن اللجنة تتشكل من بين قضاة المحكمة العليا ومجلس الدولة والجهات القضائية الأخرى، ويعين عضو منهم رئيسا لها، كما حدد هذا المرسوم صلاحيات هذه اللجنة حيث تتدخل في حالتين هما:
- التدخل التلقائي في حالة المساس بتنفيذ أحكام القانون العضوي للانتخابات.
 - التدخل بناءً على إخطار كتابي من قبل اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات.
- وبالتالي تقوم بالتحقيقات الضرورية، وتصدر اللجنة قرارات إدارية معللة في أجل أقصاه (72) ساعة من إخطارها، أما يوم الانتخاب فيجب عليها إصدار قراراتها فوراً حسب نص المادة 11، كما تستطيع اللجنة بعد تبليغ قراراتها أن تقوم بتنفيذها وتطلب عند الاقتضاء من النائب العام المختص تسخير القوة العمومية.
- أما بالنسبة للجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات فقد نصت المادة 172 من قانون الانتخابات لسنة 2012 على أنها تتشكل من أمانة دائمة تضم الكفاءات الوطنية وممثلي الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات وممثلو المترشحين الأحرار، أما عن صلاحياتها فقد حددتها المادة 175 منه، وهي معاينة تطابق العمليات الانتخابية مع أحكام القانون للتأكيد بصفة خاصة من:
- معاينة مدى مراجعة القوائم الانتخابية واحترام فترات الإلصاق والحق في الاحتجاج والظعن.
 - مراعاة تسليم القوائم الانتخابية البلدية لكل من ممثلي الأحزاب سياسية والمترشحين الأحرار المشاركين في الانتخابات.
 - التحقق من استكمال الوسائل المتعلقة بالعملية الانتخابية مثل أوراق التصويت، تزويد مكاتب التصويت بالوثائق الانتخابية ولاسيما بصناديق شفافة، وعوازل بعدد كاف، أماكن تجمعات الحملات الانتخابية، والأماكن المخصصة لإشهار المترشحين.

مكاتب التصويت في يوم الاقتراع كما تتلقى أي احتجاج أو أي معلومات من كل ناخب أو مترشح أو حزب سياسي أو أي مؤسسة رسمية. وتم تنصيب 69 لجنة فرعية لها للإشراف على الانتخابات حيث يوجد 13 فرع على مستوى الجزائر العاصمة وحدها والبقية موزعة على كافة أنحاء التراب الوطني.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام هو أن القانون العضوي للانتخابات لم يحدد عدد القضاة المشكلين لهذه اللجنة التي تتولى مهمة الإشراف القضائي للعملية الانتخابية ويعود السبب في ذلك إلى ترك العدد حسب توافر الإمكانيات البشرية من القضاة حسب ظروف كل استحقاق انتخابي هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن تعيين هؤلاء القضاة من قبل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أمر من شأنه المساس باستقلالية وحيادية هذه اللجنة، لأنه إذا أردنا رقابة قضائية فعالة وإشراف حقيقي على العملية الانتخابية يتعين الحيلولة دون تدخل السلطة التنفيذية في تشكيل هذه اللجنة بأي شكل من الأشكال، وهو الأمر الذي لا يتحقق إلا من خلال تعيين أعضائها من قبل رئيس مجلس الدولة ورئيس المحكمة العليا بالشكل الذي يساهم في حياد هذه اللجنة واستقلالها.

- مراعاة الفرز العلني للنتائج وتسليم محاضر الفرز وغيرها.

إجمالاً ينصب عمل اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات في متابعة العملية الانتخابية قبل وأثناء وبعد إجرائها وصياغة تقريرها النهائي على ضوء تقارير اللجان البلدية واللجان الولائية لمراقبة الانتخابات.

ثانياً: رقابة القضاء الإداري والجنائي للانتخابات البرلمانية.

إن رقابة القضاء على المنازعات الانتخابية تكون وفقاً لأحكام الدستور والقانون، فهي إذن رقابة كاملة وملزمة وتعد من أقوى وأوسع درجات الرقابة القضائية على أعمال وإجراءات الإدارة الانتخابية ذلك أن المنازعات الانتخابية تعتبر من أكثر قضايا الرأي إثارة وحساسية كونها لا تخلو من الاستغلال السياسي وتحريض الرأي العام لاستمالة وكسب تأييده، الأمر الذي ينجّر عنه حدوث انتهاكات ومخالفات قانونية إما بسبب جهل القانون وتدني الوعي القانوني، وإما بقصد الوصول إلى تحقيق مكاسب انتخابية لصالح بعض الأحزاب والمرشحين.

وتكريساً لنظام الازدواجية القضائية التي أقرها دستور الجزائر لسنة 1996، وخلافاً للوضع السابق أصبحت المنازعات الانتخابية من اختصاص القضاء الإداري⁽¹⁾، وبالتالي انعقد الاختصاص في هذا النوع من المنازعات للمحاكم الإدارية تطبيقاً للمعيار العضوي المنصوص عليه في المادة (800) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽²⁾، وبالموازاة مع ذلك أبقى المشرع مهمة الفصل في النزاع ذو الطابع الجزائي الذي يثور بمناسبة الانتخابات «الجرائم الانتخابية»⁽³⁾ للقضاء العادي (الجزائي)⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

عمدت الجزائر منذ الانتخابات التشريعية لعام 1997 إلى استحداث هيئة تتكفل بالسهر على حسن سير العملية الانتخابية منذ بدايتها إلى نهايتها وهي اللجنة السياسية الوطنية لمراقبة الانتخابات، التي تعدّ هيئة خاصة ذات فروع محلية تتمتع بصلاحيات مراقبة قانونية العمليات الانتخابية في إطار احترام الدستور

(1) محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة-الجزائر، 2011، ص 96.
(2) وهذا ما أكدته القوانين المتعلقة بالانتخابات سواء القانون العضوي 97-07 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 04-01، وأيضاً القانون العضوي 12-01.
(3) يمكن إيجاز أسباب عدم نزاهة الانتخابات في النقاط التالية:
- تقييد عملية تسجيل الناخبين، والتميز في تسجيل المترشحين.
- المقاطعة المستمرة والمتكررة للأحزاب المعارضة وتدني نسب المشاركة في الانتخابات.
- الإخفاق في الأداء الموضوعي في فرز وإعلان نتائج الانتخابات.
- عدم تنقية جداول الناخبين من المتوفين أو الذين غيروا مقر سكنهم.
- شراء أصوات الناخبين بالترغيب مثل شراء الأصوات بالأموال أو الإكراه.
- غياب اللجان المستقلة المشرفة على إدارة الانتخابات والرقابة عليها.
(4) سليم طواهرى، دور القضاء في انتخابات المجالس المحلية في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2013-2014، ص 57.

وقوانين الجمهورية عبر مختلف مراحلها من يوم تنصيبها إلى غاية الإعلان الرسمي والنهائي للنتائج لما يضمن تطبيق القانون وتحقيق حياد الهيئات الرسمية المشرفة على العملية الانتخابية ويجسد إرادة الناخبين⁽¹⁾، وتمثل اللجنة الوطنية المستقلة المكلفة بمراقبة الانتخابات شرطا جوهريا لنجاح الانتخابات لما توفره من مصداقية للعملية الانتخابية، فتحظى العملية بالقبول والإجماع من قبل جميع المتنافسين، وهو ما يساهم في تحقيق الاستقرار السياسي.

ودوما كانت الانتخابات مربوط الفرس في أي صراع بين السلطة والمعارضة بالنظر للالتزامات المستمرة حول تزوير الانتخابات التي ترفعها المعارضة في وجه السلطة، وفي خطوة جديدة أكد التعديل الدستوري 2016 على تكريس بعض مبادئ النزاهة والشفافية بدسترة تكليف الإدارة بتنظيم انتخابات شفافة حيث ورد في المادة 193: «تُلزم السلطات العمومية المكلفة بتنظيم الانتخابات بإحاطتها بالشفافية والنزاهة. وبهذه الصفة توضع القائمة الانتخابية عند كل انتخاب تحت تصرف المترشحين. يحدد القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات كليات تطبيق هذا الحكم.» وتبعاً لذلك أقرت المادة إنشاء هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات بنصها على أن: «تُحدث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات. ترأس الهيئة شخصية وطنية يعينها رئيس الجمهورية، بعد استشارة الأحزاب السياسية.

للهيئة العليا لجنة دائمة، وتنشر الهيئة العليا أعضائها الآخرين فور استدعاء الهيئة الانتخابية.

تتكون الهيئة العليا بشكل متساو من:

- قضاة يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء، ويعينهم رئيس الجمهورية،
 - وكفاءات مستقلة يتم اختيارها من ضمن المجتمع المدني، يعينها رئيس الجمهورية.
- تسهر الهيئة العليا على شفافية الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية ونزاهتها، منذ استدعاء الهيئة الناجبة حتى إعلان النتائج المؤقتة للاقتراع.
- يحدد القانون العضوي كليات تطبيق هذه المادة⁽²⁾.

واعتباراً أن القصد من إقرار المؤسس الدستوري واجب إلزام الإدارة بإحاطة الانتخابات بالشفافية والنزاهة كقاعدة دستورية ووضع معايير الاستقلالية واستشارة الأحزاب السياسية قبل تعيين رئيس هذه الهيئة، هو إرساء ضمانات دستورية لتأمين وتمكين التعبير عن الإرادة الشعبية، كما أن دسترة تسليم القوائم

(1) سليمان السعيد، حياد الإدارة كشرط لنزاهة العملية الانتخابية، مرجع سابق، ص 10.

(2) صدر القانون العضوي 16-11 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات الذي يتضمن 52 مادة، ويهدف إلى تجسيد مبادئ الدستور المتعلقة بالشفافية ومصداقية الانتخابات وتكريس دولة القانون وتعزيز التجربة الديمقراطية مع تدعيم الحقوق والحريات الفردية والجماعية. كما يأتي استحداث هذه اللجنة تويجا لتجربة طويلة للجزائر في مجال تنظيم الانتخابات ومراقبتها وكذا الاستجابة للمقترحات التي عبرت عنها العديد

الانتخابية يضمن مبدأ الشفافية والنزاهة في الانتخابات وغايتها تكريس التداول الديمقراطي من خلال التعددية السياسية المكرسة دستوريا⁽¹⁾.

من جانب آخر كان للمعارضة رأي مخالف حيث أجمعت على محدودية هذا الإجراء وعدم كفايته لضمان نزاهة العملية الانتخابية وتمسكت بمطلب إنشاء هيئة مستقلة لتنظيم الانتخابات وليس مراقبتها فقط⁽²⁾، بما يعني أن ما جاء في التعديل الدستوري - حسب المعارضة - لا يفي بالغرض ويجعل منها مجرد هيئة مساعدة من الناحية العملية لوزارة الداخلية لأن أعضاءها يعينهم رئيس الجمهورية في حين أن المعارضة تريد هيئة مستقلة تشرف على الانتخابات من تاريخ استدعاء الهيئة الناجبة من قبل رئيس الجمهورية إلى مراجعة القائمة الانتخابية ودراسة ملفات المترشحين وأن تضطلع بكل مراحل العملية الانتخابية وغيرها من الأعمال التحضيرية المتصلة بالانتخابات سواء كانت مادية أو مالية أو إعلامية وانتهاء بالإشراف على الانتخابات ثم فرزها وإعلان نتائجها⁽³⁾. فإحداث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات تضم قضاة وشخصيات عامة وأكاديميين، ثم منح صلاحية تعيين رئيسها لرئيس الجمهورية يُفقد الهيئة استقلاليتها، بينما نجاحها يتطلب وجود إرادة سياسية من السلطة للذهاب إلى انتخابات حرة ونزيهة بشرط استقلالية هذه اللجنة عن الإدارة وعن الأحزاب السياسية⁽⁴⁾.

أولا: تشكيلة الهيئة العليا المستقلة وتنظيمها واختصاصاتها.

نص القانون العضوي 16-11 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات على كل ملامح الهيئة ومقومات عملها، حيث ضمّ 52 مادة توزعت عبر 06 فصول⁽⁵⁾.

فقد بينت المواد من 04 إلى 11 تشكيل الهيئة العليا من 410 عضواً يعينهم رئيس الجمهورية بالتساوي

-
- من فعاليات المجتمع بمناسبة جولات المشاورات المنظمة بمناسبة مسار الإصلاحات السياسية. ويتضمن القانون العضوي المنشئ لهذه الهيئة أحكاما ترمي إلى تكريس استقلالية هذه الهيئة العليا وحيادها وطابعها التمثيلي من خلال تجسيد جملة من التدابير كالطبيعة القانونية التي تتمتع بها والتي تعطيها الاستقلالية التامة في التسيير وكذا استقلاليتها المالية. أنظر:
- القانون العضوي 16-11 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر العدد 50 المؤرخة في 25 أوت 2016.
- (1) أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم 01-16 رت د / م د مؤرخ في 28 يناير 2016 يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر العدد 06 المؤرخة في 03 فيفري 2016.
 - (2) عثمان لحياي، المعارضة ترفض مناورة التعديل الدستوري، موقع العربي الجديد <http://www.alaraby.co.uk>، تاريخ الاطلاع 07/11/2015.
 - (3) عادل أمين، الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات محاولة لفرملة المعارضة، جريدة آخر ساعة، <http://www.akhersaa-dz.com>، تاريخ الاطلاع 09/01/2016.
 - (4) لأن الاستقلالية تعني عدم الخضوع لأية رقابة سلمية رئاسية ولا لأي سلطة وصائية، واحتكار رئيس الجمهورية لسلطة تعيين أعضاء الهيئة العليا ورئيسها. أنظر حول الموضوع:
 - (5) ساعيني علال، تأثير الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات على نزاهة العملية الانتخابية في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 02، الجزائر، العدد 14، ص 151.
- توزعت الفصول بالترتيب كما يلي: الفصل الأول أحكام عامة، الفصل الثاني تشكيلة الهيئة العليا، الفصل الثالث صلاحيات الهيئة العليا، الفصل الرابع تنظيم الهيئة العليا وسيرها، الفصل الخامس أحكام مالية والفصل السادس أحكام جزائية.

بين قضاة يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء وكفاءات مستقلة يتم اختيارها من ضمن المجتمع المدني⁽¹⁾، بشرط مراعاة التمثيل الجغرافي لجميع الولايات والجلالية الوطنية في الخارج، وتضمن الدولة حماية أعضاء الهيئة في إطار ممارسة مهامهم وتمنحهم الحق في الانتداب والتعويضات في الوقت الذي يحظر عليهم القانون المشاركة في كل النشاطات التي تنظمها الأحزاب⁽²⁾.

وقد تم تنظيم الهيئة بوضع 03 أجهزة هي الرئيس، المجلس واللجنة الدائمة:

الرئيس⁽³⁾: هو الذي يرأس الهيئة والمجلس واللجنة الدائمة وينسق أعمالهما ويتولى بهذه الصفة على الخصوص ما يأتي:

- تمثيل الهيئة العليا أمام مختلف الهيئات والسلطات العمومية، وهو الناطق الرسمي لها.
- تعيين نائبي رئيس من بين أعضاء اللجنة الدائمة بالتساوي بين القضاة والكفاءات المستقلة.
- تعيين أعضاء مداومات الهيئة العليا بالتساوي بين القضاة والكفاءات المستقلة ومنسقيها.

مجلس الهيئة العليا: فيتشكل من مجموع أعضائها الذين يتم تعيينهم لعهددة مدتها خمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة (01) واحدة⁽⁴⁾، ويجتمع مجلس الهيئة العليا في دورة عادية بمناسبة كل اقتراح بناء على استدعاء من رئيسه، كما يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بناءً على استدعاء من رئيسه أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضائه كلما دعت الضرورة لذلك. ومهمته الأساسية انتخاب أعضاء اللجنة الدائمة بالتساوي والمصادقة على النظام الداخلي للهيئة وأيضاً برنامج العمل الذي تعده اللجنة الدائمة، والمصادقة على التقرير النهائي لتقييم العمليات الانتخابية الذي يرفعه رئيس الهيئة فيما بعد إلى رئيس الجمهورية⁽⁵⁾.

اللجنة الدائمة: تتكون بالتساوي من عشرة (10) أعضاء موزعين كالآتي:

(1) يتم اقتراح أعضاء الهيئة العليا بعنوان الكفاءات المستقلة من ضمن المجتمع المدني من طرف لجنة خاصة يرأسها رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي (المادة 06 من القانون العضوي 16-11)، ويشترط في عضو الهيئة العليا بعنوان الكفاءات المستقلة من ضمن المجتمع المدني حسب المادة 07 ما يلي:

- أن يكون ناخباً.
- أن لا يكون محكوماً عليه بحكم نهائي لارتكاب جنائية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية.
- أن لا يكون منتخباً.
- أن لا يكون منتصباً لحزب سياسي.
- أن لا يكون شاغلاً وظيفاً علياً في الدولة.

(2) أنظر المواد 09، 10 و 11 من القانون العضوي 16-11.

(3) تم تعيين السيد عبد الوهاب دربال رئيساً للهيئة بموجب مرسوم رئاسي رقم 16-284 مؤرخ في 03 نوفمبر 2016، وتم إنهاء مهامه بموجب مرسوم رئاسي رقم 19-93 مؤرخ في 11 مارس 2019، ج ر العدد 15، على إثر الحراك الشعبي الذي انطلق منذ جمعة 22 فيفري 2019 والذي طالب بتغيير النظام وعدم ترشح الرئيس عبد العزيز بوتفليقة لعهددة خامسة.

(4) تم نشر التشكيلة الاسمية للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بموجب مرسوم رئاسي رقم 17-07 مؤرخ في 04 جانفي 2017، بعد صدور مرسوم رئاسي رقم 17-05 المتضمن تعيين القضاة أعضاء الهيئة، والمرسوم الرئاسي 17-06 المتضمن تعيين الكفاءات المستقلة المختارة من ضمن المجتمع المدني أعضاء الهيئة. فيما تم بمقتضى مرسوم رئاسي رقم 19-94 مؤرخ في 11 مارس 2019، ج ر العدد 15، حل الهيئة وإلغاء كافة المراسيم المتضمنة تعيين أعضاء الهيئة.

(5) أنظر المواد من 30 إلى 34 من القانون العضوي 16-11.

- خمسة (05) قضاة.
- خمس (05) كفاءات مستقلة من ضمن المجتمع المدني.
- وتسهر اللجنة الدائمة للهيئة العليا على الخصوص على ما يأتي:
- الإشراف على عمليات مراجعة الإدارة للقوائم الانتخابية.
- صياغة التوصيات لتحسين النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم العمليات الانتخابية.
- تنظيم دورة في التكوين المدني لفائدة التشكيلات السياسية حول مراقبة الانتخابات وصياغة الطعون.
- كما أن مهمتها تنسيق عمل مداومات الهيئة وإعداد تقارير مرحلية وتقرير نهائي لتقييم العمليات الانتخابية، حيث يتنشر أعضاء الهيئة عبر الولايات في شكل مداومات بمناسبة كل اقتراع لمراقبة الانتخابات لغاية الإعلان عن النتائج المؤقتة⁽¹⁾. ويحوّل الدستور للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات صلاحيات رقابية واسعة قبل الاقتراع وأثناءه وبعده، حيث تتكفل بمراقبة عملية مراجعة القوائم الانتخابية وضمان حق المترشحين في الحصول على هذه القوائم والتكفل الكامل بالتوزيع المنصف لوسائل الحملة الانتخابية للمترشحين.

وأثناء عملية الاقتراع تتكفل هذه الهيئة بضمان حق المترشحين في حضور عمليات التصويت والتأكد من احترام توزيع أوراق التصويت والحرص على توفر هذه الأوراق وباقي العتاد الانتخابي وكذا التأكد من احترام المواقيت الخاصة بافتتاح واختتام مكاتب التصويت.

وبعد عملية الاقتراع، فإن هذه اللجنة تملك صلاحيات واسعة تتمثل أساسا في التأكد من ضمان السير القانوني لعملية الفرز وضمان للمترشحين ممارسة حقهم في تسجيل احتجاجاتهم بخصوص عملية الفرز، بالإضافة إلى ضمان حقهم في الحصول على نسخ المحاضر المتعلقة بالفرز⁽²⁾.

ثانيا: قراءة في تقارير لجان مراقبة الانتخابات البرلمانية.

بعد التطرق للنصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم عمل اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات يجب معاينة الجانب العملي ونقصد به الممارسات التي صاحبت العملية الانتخابية الخاصة بالانتخابات التشريعية، حيث يلاحظ عموما عدم احترام النصوص القانونية خاصة خلال الحملة الانتخابية وتجاوزات المسؤولين التنفيذيين فيما يتعلق باستغلال مناصبهم وممتلكات الدولة لصالح أحزابهم، فقد انتقد رئيس اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات التشريعية محمد صديقي، استغلال الأمين

(1) المادتان 40 و43 من القانون العضوي 16-11.

(2) أنظر صلاحيات الهيئة العليا في الفصل الثالث المواد من 12 إلى 14.

العام للتجمع الوطني الديمقراطي لمنصبه الرسمي على رأس الجهاز التنفيذي في الحملة الانتخابية لاقتراع 10 ماي 2012، داعياً إيّاه إلى ضرورة التوقف عن ذلك، مثلما أثار قضية الاستقبال الرسمي الذي يُخصّ به أويحيى من طرف الولاية منذ انطلاق الحملة⁽¹⁾.

وصرح رئيس اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات التشريعية أن: «اللجنة استنتجت في تقريرها النهائي أن العملية الانتخابية شابهها الكثير من الخروقات والتجاوزات في كافة مراحلها مما شوّه نزاهتها، وعليه تعتبر اللجنة أن الانتخابات التشريعية قد فقدت من مصداقيتها». وقد أعدت اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات، تقريراً أسوداً عن التجاوزات الحاصلة خلال سير عملية الاقتراع، إلى غاية انتهاء العملية الانتخابية، أين تم تسجيل عدة تجاوزات في عدة ولايات من الوطن، وقامت لجنة المراقبة بإخطار اللجنة القضائية بهذه الخروقات كتابياً، بعد تلقيها مئات الشكاوى والطعون تتعلق بالتجاوزات الحاصلة خلال سير عملية الاقتراع في عدة ولايات من الوطن، أهمها ملء الأظرفة بأوراق تصويت خاصة بأحزاب الأفلان والأرندي، وبعض القوائم الحرة، وتوزيعها على المواطنين أمام مكاتب التصويت، كما سجلت اللجنة الوطنية تحرير وكالات بالجملة لصالح قوائم معينة⁽²⁾، وسجلت اللجنة الولائية لمراقبة الانتخابات بولاية المسيلة تنشيط متصدر قائمة الأرندي ونائبه حملة انتخابية خارج الآجال القانونية صبيحة يوم الاقتراع، وعدم توفير جميع أوراق التصويت الخاصة بالأحزاب السياسية في عدة مراكز ومكاتب، واكتشاف أسماء عديدة لأشخاص متوفين مدرجة ضمن قوائم المنتخبين، مع الضغط على المواطنين للتصويت لصالح قوائم جبهة التحرير الوطني في ولاية تلمسان، مع الاعتداء الجسدي على أحد أعضاء اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات في مركز انتخاب ببلدية المقرية في العاصمة، من طرف رئيسة المركز المنتمية لحزب التجمع الوطني الديمقراطي، ناهيك عن عدم احترام ترتيب أوراق التصويت بعدد من مكاتب التصويت، إلى جانب التجاوزات الأخرى على غرار التعليمات الشفوية الموجهة لأفراد الجيش بالانتخاب لصالح قوائم الأفلان، وعرقلة عمل المراقبين الدوليين خاصة مراقبي بعثة الاتحاد الأوروبي، حيث أكد رئيس اللجنة بأن لجنته بريئة من جميع هذه التجاوزات، محملاً مسؤولية الفصل فيها للجنة الإشراف القضائي⁽³⁾، مشدداً على أن لجنته مسؤولة فقط على المعاينة والإخطار⁽⁴⁾.

وأوضح أن من بين أهم التوصيات التي خرج بها التقرير هي ضرورة مراجعة القانون العضوي

(1) زهير آيت سعادة، رئيس لجنة مراقبة الانتخابات يتهم زعيم الأرندي بخرق القانون، موقع جريدة الأيام الجزائرية، تاريخ الاطلاع 25/04/2012.
(2) وصلت حدّ ألف وكالة لصالح قائمة حرة ببلدية توات الكبرى في ولاية أدرار.
(3) من جهته قلّل رئيس اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات سليمان بودي، من اتهام القضاء الجزائري بعدم الاستقلالية، وعلاقة هذه التهمة بمصداقية اللجنة التي يترأسها، مشدداً في هذا السياق على استقلاليتها التامة عن وزارة العدل، التي تمثل حسب «الإدارة»، أما اللجنة فتعتبر هيئة مستقلة، مطمئناً في هذا الإطار على عدم تداخل صلاحياتها مع اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات. أنظر:
سليمان بودي: تمثل هيئة مستقلة ولن تندخل في صلاحيات لجنة المراقبة، موقع جريدة الفجر <http://www.al-fadjr.com>، تاريخ الاطلاع 29/02/2012.

(4) اللجنة السياسية تحضر تقريراً أسوداً عن التشريعات، موقع الشروق أون لاين، تاريخ الاطلاع 10 ماي 2012

للانتخابات واعتماد ورقة التصويت الواحدة «لتجنب ضياع أصوات الناخبين»، وبعد أن ذكر أن صلاحيات اللجنة التي يرأسها محددة تشمل في المراقبة والإشعار بالتجاوزات أشار إلى أن اللجنة تقترح في تقريرها النهائي إنشاء لجنة مستقلة موحدة تتشكل من قضاة وإدارة وأحزاب سياسية يكون من صلاحياتها «إلغاء الانتخابات في حالة ثبوت تجاوزات». مبرزا أنه لأول مرة في تاريخ الانتخابات في الجزائر خرجت لجنة مراقبة الانتخابات بتقرير «كامل وشامل».

وعانت اللجنة من هيمنة الأحزاب الكبرى، بفضل قوة ممثليها داخل اللجنة السياسية، حيث كانوا مناضلين أكثر منهم مراقبين للتجاوزات، ويسعى ممثل كل حزب إلى الدفاع عن تجاوزات حزبه لتدرج في خانة مجرد كلام فقط لا دليل عليه، ولم يترددوا في استخدام «الفيديو» حتى تغض اللجنة السياسية طرفها عن تجاوزات أحزابهم⁽¹⁾.

أما الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات فلم تصدر أي تقرير بخصوص الانتخابات التشريعية 2017 التي كانت أول تجربة لها، ولو أن الجرائد ووسائل الإعلام تكلمت عن نفس المشاكل التي تعترض عادة المواعيد الانتخابية والتجاوزات الحاصلة فيها من استعمال النفوذ والتزوير وخرق القوانين المنظمة للعملية الانتخابية وغيرها.

الفرع الثالث: دور المجلس الدستوري في إعلان النتائج.

لا يتدخل المجلس الدستوري⁽²⁾ في انتخابات المجلس الشعبي الوطني في مراحل الأولى للعملية سواء من حيث معاينة قائمة المرشحين أو مجريات العملية الانتخابية ذاتها، إنما يأتي دوره في المرحلة الأخيرة بعد انتهاء العملية الانتخابية ذاتها، وعليه تقوم اللجان الانتخابية البلدية بتقديم محضر نتائج التصويت إلى اللجنة الانتخابية الولائية أو لجنة الدائرة الانتخابية، وبعد جمع هذه الأخيرة لكل محاضر البلديات تقوم بتسجيل نتائجها بمحضر يرسل بصفة فورية إلى المجلس الدستوري الذي يقوم بضبط هذه النتائج على المستوى الوطني، أما فيما يتعلق بالمقيمين في الخارج، فتقدم المحاضر في أجل أقصاه 72 ساعة من تاريخ استلام المحاضر وتبلغ النتائج إلى وزير الداخلية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني.

وبعد إعلان النتائج يمكن لكل مرشح أو حزب سياسي أن يقدم طعنا حول هذه النتائج في أجل أقصاه

(1) فاطمة الزهراء حمادي، أحزاب تشهر «الفيديو» داخل اللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات، لا إخطارات للجنة القضائية حول كثير من التجاوزات في الحملة، موقع جريدة الفجر، <http://www.al-fadjr.com>، تاريخ الاطلاع 2012/05/08.

(2) الملاحظ أن دستور 1963 هو الذي كان له سبق تأسيس مجلس دستوري، وتم التخلي عنه في دستور 1976، ليعود للظهور في دستور 1989 مع تغيير في تشكيلته وتحوير في صلاحياته، وكان للتعديل الدستوري لسنة 1996 الفضل في توسيع صلاحياته بشكل ملفت للنظر، كما غير تشكيلته بشكل يتماشى مع الصلاحيات الجديدة التي تعمقت في التعديل الدستوري 2016 الذي غير مرة أخرى في التشكيلة وشروط العضوية والاختصاص.

48 ساعة بعد الإعلان عنها، يجب أن تتوفر الطعون على مجموعة من الشروط القانونية منها أن يكون الطعن في شكل عريضة وقد حددها القانون على أنها عريضة عادية.

أما في الحالات المتعلقة بالتسجيل في الانتخابات التشريعية فالطعون لا تتم بالضرورة أمام نفس الهيئات التي تنظر في صحة الترشيحات، فبعد أن تقوم السلطة الإدارية بالنظر في المطالب يتم الطعن في قراراتها أمام المجلس الدستوري.

أما الغرفة الثانية في البرلمان، وهي مجلس الأمة الذي ينتخب ثلثي أعضائه عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، فالمجلس الدستوري لا يتدخل في المراحل الأولى للاقتراع وإنما يكون تدخله بعد تلقيه نسخة من محاضر الانتخابات ليعلن النتائج خلال (72) ساعة من ذلك. وبعد هذا الإعلان يمكن لأي مترشح أن يطعن في النتائج خلال (24) ساعة من إعلانها لدى كتابة الضبط بالمجلس الدستوري وبعد التأكد من صحة الطعن قانوناً يُعين مقررًا أو أكثر من أعضاء المجلس من طرف رئيس المجلس الدستوري، يبتّ فيه في مدة أقصاها (03) أيام في جلسة مغلقة بعد التحقيق والدراسة، ويُعد قراراً معللاً وذلك إما بإلغاء الانتخاب أو يعد المحضر بإعلان الفائز وفي حالة الإلغاء تجرى انتخابات أخرى في أجل أقصاه (08) أيام من تبليغ قرار المجلس الدستوري.

أولاً: تشكيلة المجلس الدستوري وأثرها على استقلالية قراراته.

إن مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري قد تحددت من خلال القرارات والآراء التي تعلقته بالأنظمة الداخلية للغرفتين وقانون النائب والقوانين العضوية ذات العلاقة بالبرلمان، ولم ينظر المجلس الدستوري منذ إنشائه سنة 1989 حتى اليوم في دستورية أي تنظيم صادر عن السلطة التنفيذية أو أي أمر تشريعي بعد الأخذ بها بموجب دستور 1996، لأنه لم يخطر بها من طرف رئيسي غرفتي البرلمان أصلاً، وهذه الاعتبارات جعلت نشاط المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، تنصبّ على نشاط البرلمان فقط دون سواه، ربما ذلك ما أدى برئيس المجلس الدستوري السابق، السيد محمد بجاوي إلى اقتراح تمديد الإخطار إلى نسبة معينة من أعضاء البرلمان لأن الوضعية الحالية قد «تعيق بقوة تقدم المجلس الدستوري» و «تقلل من سرعة تعميق الديمقراطية التعددية»، علماً أن التوترات أو الخلافات بين البرلمان والمجلس الدستوري لا سبيل لحلّها إلا بتعديل الدستور⁽¹⁾.

وهو ما كان في التعديل الدستوري 2016 الذي جاء بعدة تعديلات مسّت الرقابة الدستورية، حيث

(1) الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري، العدد 01، 2013، ص 31.

أفرد لها التعديل 10 مواد (المواد من 182-191) أضفت تغييرات عديدة على مستوى استقلالية المجلس وتشكيلته وأيضا شروط العضوية والاختصاصات وكذا توسيع سلطة إخطاره وحجية قراراته النهائية، اعتباراً أن التعديلات التي تناولتها المادتان 182 و183 تهدف إلى تكريس استقلالية المجلس الدستوري ومنحه الاستقلالية الإدارية والمالية وتحديد اختصاصاته كقاضي الانتخابات في الاستشارات الوطنية وإعادة النظر في تشكيلته بزيادة عدد أعضائه من 09 إلى 12 عضواً واستحداث وظيفة نائب الرئيس وإقرار ترجيح صوت رئيس المجلس الدستوري في حال تساوي الأصوات أثناء المداولات⁽¹⁾. وفرض عليهم إلزامية التوقف عن مزاولة أي نشاط أو مهنة حرّة بمجرد انتخابهم أو تعيينهم وكذا أداء اليمين أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهامهم لضمان تمثيل متوازن للسلطات الثلاث الممثلة في تشكيلته بغرض تمكينه من التكفل بالمهام الدستورية الجديدة الموكلة له والمترتبة عن توسيع الإخطار فضلاً عن تمديد عهدة أعضاء المجلس من (06) إلى (08) سنوات التي تهدف إلى ضمان استقرار المجلس الدستوري وتدعيم المركز القانوني لأعضائه لاسيما من خلال أداء اليمين والتزامهم بالتحلي بالنزاهة والحياد وحفظ سرية المداولات⁽²⁾.

هذا وتم تشديد شروط العضوية من خلال المادة 184 التي نصت على أنه «يجب على أعضاء المجلس الدستوري المنتخبين أو المعيّنين ما يأتي:

- بلوغ سن أربعين (40) سنة كاملة يوم تعيينهم أو انتخابهم.
- التمتع بخبرة مهنية مدتها خمس عشرة (15) سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية، في القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة أو في وظيفة عليا في الدولة». وأضافت المادة 185 حصانة قضائية لأعضاء المجلس بنصها على: «يتمتع رئيس المجلس الدستوري ونائب الرئيس، وأعضاؤه، خلال عهدهم، بالحصانة القضائية في المسائل الجزائية. ولا يمكن أن يكونوا محل متابعات أو توقيف بسبب ارتكاب جريمة أو جنحة إلا بتنازل صريح من المعني بالأمر أو بترخيص من المجلس الدستوري». والتعديلات الواردة تهدف إلى وضع شروط السن والتأهيل والكفاءة والخبرة لتولي وظيفة عضو المجلس الدستوري وتكريس الحصانة القضائية في المسائل الجزائية لفائدة أعضاء المجلس الدستوري خلال ممارسة عهدهم لجعلهم في منأى عن كل أشكال الضغط

(1) تنص الفقرتان 01 و02 من المادة 183 على «يتكون المجلس الدستوري من اثني عشر (12) عضواً: أربعة (04) أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثان (02) ينتخبها المجلس الشعبي الوطني، واثان (02) ينتخبها مجلس الأمة، واثان (02) تنتخبها المحكمة العليا، واثان (02) ينتخبها مجلس الدولة. في حالة تعادل الأصوات بين أعضاء المجلس الدستوري، يكون صوت رئيسه مرجحاً».

(2) تنص الفقرات 03، 04، 05 و06 من المادة 183 على «بمجرد انتخاب أعضاء المجلس الدستوري أو تعيينهم، يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى، وأي نشاط آخر أو مهنة حرّة. يعين رئيس الجمهورية رئيس ونائب رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ثنائي (08) سنوات.

يضطلع أعضاء المجلس الدستوري بمهامهم مرة واحدة مدتها ثنائي (08) سنوات، ويجدد نصف عدد أعضاء المجلس الدستوري كل أربع (04) سنوات، يؤدي أعضاء المجلس الدستوري اليمين أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهامهم.»

التي قد تعيق استقلاليتهم في ممارسة اختصاصاتهم الدستورية، ولو أن تعيين رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الدستوري ونائبه يفتح المجال واسعا حول مدى استقلالية المجلس.⁽¹⁾

ثانيا: الطعون وإعلان النتائج النهائية.

تُبأشَرُ الإجراءات أمام المجلس الدستوري بمناسبة منازعات انتخابات أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق دعوى ترفع مباشرة أمام المجلس خلال ثمان وأربعين (48) ساعة من تاريخ إعلان النتائج.⁽²⁾

وتؤكد المادة 171 من القانون رقم 16-10 على أن «عريضة الطعن» هي عريضة عادية، يعني أنها عريضة بسيطة تُحرَّرُ على ورق عادي دون شروط أخرى كالدعوى وغيرها، لكن دون إعفاء الطاعن من الشروط الواجب توفرها في أية عريضة عادية⁽³⁾، ومن الشروط المتعلقة برفع الدعوى المنصوص عليها بالمادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد⁽⁴⁾، بالإضافة إلى شروط إجرائية خاصة منها وجوب إيداع العريضة لدى أمانة المجلس الدستوري خلال ثمان وأربعين (48) ساعة الموالية لإعلان المجلس نتائج الانتخابات.

يُشعرُ المجلس الدستوري النائب الذي تم الاعتراض على انتخابه ليقدم دفاعه المكتوب خلال أربعة (04) أيام من التبليغ، على أن يبت المجلس بعد ذلك في الطعن خلال ثلاثة أيام.

ويتضمن قرار المجلس الدستوري إما إلغاء الانتخاب المتنازع فيه، وإما إعادة صياغة محضر النتائج وإعلان المترشح الناجح، ويكون ذلك بقرار معلن يبلغ إلى وزير الداخلية ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

وينص القانون الحالي رقم 12-01 في مادته 127 على جملة من الأحكام - كانت موجودة في القانون القديم - تخص النزاع المتعلق بانتخاب أعضاء مجلس الأمة، حيث يرفع النزاع بخصوص انتخابات أعضاء مجلس الأمة إلى المجلس الدستوري بموجب عريضة مكتوبة تودع أمانة المجلس خلال أربع وعشرين (24) ساعة من تاريخ إعلان النتائج، ويفصل المجلس الدستوري في الطعن في أجل أقصاه ثلاثة أيام، ويمكنه

(1) غالباً ما يتشكل المجلس الدستوري من أعضاء منتخبين أو معينين يمثلون السلطات الثلاث في الدولة، وتعتبر فرنسا هي مهد هذا النوع من الرقابة، يتشكل المجلس الدستوري الفرنسي من تسعة أعضاء، يعين كل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان ثلاثة أعضاء، يضاف إليهم رؤساء الجمهورية السابقين. أنظر: عمار عباس، دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور، مجلة المجلس الدستوري، تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري، العدد 01، 2013، ص 65.

(2) أنظر المادة 171 من القانون العضوي 16-10 وهي نفسها المادة 166 من القانون العضوي 12-01.

(3) يجب أن تتضمن عريضة الطعن البيانات التالية:

- الاسم، اللقب، المهنة، العنوان، التوقيع، وكذا المجلس البلدي أو الولائي الذي ينتمي إليه الطاعن بالنسبة لانتخابات مجلس الأمة.
- إذا تعلق الأمر بحزب سياسي، تسمية الحزب، عنوانه، مقره، وصفة مودع الطعن الذي يجب أن يثبت التفويض الممنوح له.
- عرض الموضوع والوسائل المدعمة للطعن والوثائق المؤيدة له، ويجب تقديم عريضة الطعن بعدد من النسخ يساوي عدد الأطراف المطعون ضدهم. وقد حلت المادة (14) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد (2008) محل المادة (12) من القانون القديم للإجراءات المدنية، والمادة (15) من القانون الجديد محل المادة (13) من القانون القديم مع شيء من التفصيل.
(4) التي حلت محل المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية القديم.

أن يلغى الانتخاب أو يعدل محضر النتائج، ويعلن نهائيا الفائز الشرعي⁽¹⁾. وفي حالة إلغاء الانتخاب تجري انتخابات جديدة في ظرف ثمانية أيام من تاريخ تبليغ قرار المجلس⁽²⁾.

ويظهر اختصاص المجلس الدستوري كقاضي انتخابات محدودا بالنسبة للانتخابات التشريعية حيث ينحصر اختصاصه في منازعات صحة النتائج دون منازعات الترشيح التي تبقى من اختصاص المحاكم الإدارية بنص المادة 96 من القانون العضوي للانتخابات بالنسبة للترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني والمادة 113 بالنسبة للترشح لعضوية مجلس الأمة. أما بالنسبة للانتخابات الرئاسية فإن اختصاص المجلس الدستوري بمنازعاتها غير محدود، فهو يشمل الترشح والنتائج، في حين لا وجود أصلاً في الاستفتاءات لفكرة الترشح، مما يجعل النزاع الوحيد المحتمل هو النزاع حول صحة نتائج الاستفتاء فقط.

ولقد استثنى المؤسس الدستوري المنازعات حول صحة نتائج الانتخابات التشريعية والرئاسية والاستفتاءات من اختصاص القضاء الإداري وجعلها من اختصاص المجلس الدستوري - دون بقية المنازعات الانتخابية - والحكمة من ذلك تكمن في الطبيعة المركبة لهذه الانتخابات، فهي من جهة عملية قانونية، ومن جهة عملية سياسية، ومن ثمة يبدو أن المجلس الدستوري هو المؤهل للفصل في هذه الإشكالية المركبة بحكم تشكيلته المختلطة (قضائية، تنفيذية، وتشريعية). وهو ما تفتقر إليه هيئات القضاء الإداري ذات الطبيعة القضائية البحتة، فهذه الأخيرة وإن كانت تحوز الخبرة القانونية إلا أنها لا تحوز الخبرة السياسية، التي تبدو ضرورية لفهم الخلفية السياسية للنزاع الانتخابي، لا سيما أن القضاء الإداري الجزائري لم يصل بعد مرحلة التخصص بحكم فتوته وحداثته، في الوقت الذي يعرف نظام القضاء الإداري في بعض الدول تخصصاً دقيقاً لقضاته⁽³⁾.

(1) المادة 131 من القانون 16-10 وهي نفسها المادة 128 من قانون الانتخابات 12-01.

(2) مسعود شيهوب، المجلس الدستوري - قاضي انتخابات، مجلة المجلس الدستوري، تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري، العدد 01، 2013، ص ص 88-110.

(3) مسعود شيهوب، نفس المرجع، ص 96.

المبحث الثاني: إنشاء مجلس الأمة وتأثيره على التجربة البرلمانية.

شكل إنشاء مجلس الأمة في الجزائر بعد دستور 1996 تحولاً جذرياً في التجربة البرلمانية الجزائرية⁽¹⁾، حيث عرفت البلاد لأول مرة نظام الغرفتين الذي يعرف بـ: «البيكاميرية»، وبات البرلمان يتشكل من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ورافق هذا التحول تغيير جلي في مراحل العمل التشريعي، ولاستيضاح مدى الإضافة التي قدمها مجلس الأمة في الجزائر كان لابد من إجراء دراسة نقدية تشمل بداية مبررات إنشاء الغرفة الثانية ومقارنتها بالأنظمة المقارنة التي اعتمدت هذا النظام، وتمييزها عن الغرفة الأولى في التشكيل والاختصاصات، خاصة بعد صدور التعديل الدستوري بتاريخ 06 مارس 2016 الذي منح مجلس الأمة المزيد من الصلاحيات، فيما سنقوم بتوضيح دور رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء المجلس وتأثير ذلك على عملية التصويت على القوانين، زيادة على التطرق لكيفية فض الخلافات التي تنشأ بين الغرفتين عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء التي يرأسها الوزير الأول، قبل تقدير الموقف بخصوص مدى تلاؤم تأسيس مجلس الأمة في الجزائر ودراسة الموقف المؤيد والرافض له على ضوء التجارب المقارنة.

المطلب الأول: مبررات إنشاء مجلس الأمة في الجزائر.

تبني المؤسس الدستوري الجزائري على إثر دستور 1996 نظام الثنائية البرلمانية أو ما يسمى بالبيكاميرية⁽²⁾ لأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية التي انطلقت منذ استرجاع السيادة الوطنية بعد التجربة الصعبة التي عاشتها الجزائر بعد توقيف المسار الانتخابي كمحاولة لسد الثغرات التي برزت في

(1) لا يزال الحديث عن التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل دستور 1996 يشكل جدلاً بين الفقهاء ورجال القانون باعتبار التباين الحاصل في الخلفيات والمآلات التي رافقت عملية تحول الجزائر من نظام الغرفة الواحدة، وقد انتهجت الجزائر نظام المجلس الواحد منذ 20 سبتمبر 1962، تاريخ إنشاء «المجلس الوطني التأسيسي»، الذي أسندت له بالإضافة للوظيفة التمثيلية، مهمة وضع دستور للبلاد، وتؤكد بذلك مرة أخرى نظام أحادية المجلس التشريعي بغرفة تسمى «المجلس الوطني» في دستور 1963، ثم «المجلس الشعبي الوطني» في دستور 1976 رغم أنه كان مؤسس في سياق الوظيفة التشريعية وليس السلطة التشريعية، ونفس التسمية استمرت في دستور 1989 الذي منحه صلاحيات كبيرة. حول الموضوع أنظر:

بوكر إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2009، ص 43.

(2) مصطلح «البيكاميرية» يعني نظام سياسي يقوم على أساس وجود برلمان مكون من غرفتين متغايرتين ولهذا يشكل نظام الغرفتين المرادف بالعربية لنظام البيكاميرية والغرفتان معا تشكلان ثنائية واحدة بعنوان البرلمان وعليه فنظام ثنائية البرلمان هو نفسه نظام الغرفتين وقد تسمى الغرفة بالمجلس كما في الجزائر، فنقول عندها نظام المجلسين، ولقد عرف البرلمان الجزائري تطوراً متجدداً على إثر التحول من النظام الأحادي الغرفة الواحدة (Monocaméralisme) إلى نظام الثنائية البرلمانية (Bicaméralisme)، وهو نظام معمول به في عدة دول في العالم تصل إلى 80 دولة، تعتمد نظماً برلمانية متطورة، والهدف الأساسي من هذه الثنائية المؤسساتية التشريعية، هو تخفيف مخاطر التحولات والانتقالات الناجمة عن إفرزات غير متوقعة للعملية الانتخابية، قد تمكن طيفاً سياسياً معيناً من الوصول إلى السلطة، ببرنامج انتخابي راديكالي، يسعى إلى إحداث تحولات دستورية جذرية، تقضي على المقصد الرئيسي من استمرارية وتواصل البناء الدستوري، وهو الترسخ الديمقراطي، والتشييد المؤسساتي. أنظر حول الموضوع:

عصام بن الشيخ، الإطار المؤسسي للبرلمان الجزائري.. المهام التشريعية والرقابية في سياق التجربة النيابية الجزائرية، مدونة الدكتور عصام بن الشيخ https://issame1982.blogspot.com/2014/06/blog-post_4853.html، تاريخ الاطلاع 12 جانفي 2016.

عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2010، ص 18-19.

دستور 1996 وأحدثت حالة من الانهيار المؤسسي، والعمل على تحصين التوجّه الديمقراطي وحماية النظام الجمهوري والطابع التعددي وإخراج الثوابت الأساسية للأمة من دائرة التلاعبات السياسية⁽¹⁾.

ولقد أحاطت بعملية تأسيس مجلس الأمة كغرفة برلمانية ثانية، جملة من الأبعاد السياسية والمؤسسية، بررتها وأدرجتها ضمن حركة تقويم وتنظيم سلطات الدولة، بصورة يظهر أنها تكفل الاستمرارية للنظام الوطني الجمهوري، وتقي البلاد والمجتمع من مخاطر الانزلاقات السياسية والأمنية الخطيرة، وتحقق كافة عوامل الاستقرار والتحكم في كافة التوازنات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة، وبين غرفتي البرلمان من جهة أخرى⁽²⁾.

ويؤكد ماضي الازدواجية التشريعية أنها كانت وليدة أسباب ودوافع وظروف مختلفة ومتباينة أدت إلى نشأتها عبر العديد من دول العالم، انطلاقا من التجارب الدستورية الغربية التي كانت سببا لها، خاصة في كل من إنجلترا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، هذه التجارب التي اقتدى بها المؤسس الجزائري بتأسيسه لمجلس الأمة بموجب دستور 28 نوفمبر 1996، والذي لم يظهر نتيجة لظروف تاريخية وأسباب أرسقراطية أو نتيجة لنظام فيدرالي، وإنما هو مرتبط بمعطيات وظروف خاصة عرفتها الجزائر مع بداية سنوات التسعينات والتي أدت إلى تكريس هذا النظام⁽³⁾، وعلى إثر ذلك قضت المادة 98 من دستور 1996 على أنه يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وتم في الرابع من شهر جانفي 1998 تنصيب المؤسسة التشريعية الجديدة في الدولة إلى جانب المجلس التشريعي الوطني وهي مجلس الأمة، وبهذا دُعِم البناء المؤسسي لهذا المجلس لأجل تكريس السيادة الشعبية وتحسين الأداء البرلماني⁽⁴⁾.

أصبح مجلس الأمة -باعتباره غرفة ثانية- يشارك في العملية التشريعية، وهذا ما أكدته المادة 98⁽⁵⁾ من دستور 1996 بنصها على أن «يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه»⁽⁶⁾.

(1) بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مداخلة بالملتقى الوطني حول «إشكالية المادة 120 من دستور 1996-دراسة تحليلية»، نزل الأوراسي، يومي 06-07 ديسمبر 2004، ص 02.

(2) علي شفار، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004، ص 44.

(3) مزباني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2011، ص 07.

(4) وليد شريط، الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري، المبررات وواقع العلاقة بين غرفتي البرلمان، مقال منشور في موقع جامعة تلمسان dspace.univ-tlemcen.dz، 2012، دون ترقيم.

(5) أصبح رقم المادة 112 بعد تعديل 2016.

(6) معمري نصر الدين، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد 02، 2004، ص 22.

وتتحكم في أسباب الأخذ بالازدواجية التشريعية عدة اعتبارات تاريخية وموضوعية خاصة بكل دولة من دون أن ترتبط بأي نموذج سياسي معين، فهي موجودة في إنجلترا وفرنسا كما هي موجودة في الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا أو حتى في بعض الدول (النامية ولو بصفة استثنائية)⁽¹⁾.

الفرع الأول: الثنائية البرلمانية في الأنظمة المقارنة.

إن دراسة نشأة وتطور نظام الغرفتين ليست مسألة حديثة نظراً لاتساع الموضوع وتشعبه وتعقده الكبير، ويبدو التوجه دوماً في البحث والتركيز عن الغرفة الثانية باعتبار أن التساؤل حول الجدوى من وجود غرفة ثانية في البرلمان يبقى مطروحاً بقوة حتى في الدول العريقة التي نشأت فيها الثنائية، حتى أن بعضها حاولت التخلص من الغرفة الثانية بدون جدوى كما حصل في فرنسا سنة 1969، وإنجلترا عدة مرات بداية من 1940، وبلدان شمال أوروبا مثل السويد سنة 1970، الدنمارك سنة 1953 والنرويج وغيرها. غير أن العجيب في الظاهرة أنه برغم الانتقادات والتعقيدات إلا أن الغرفة الثانية تزداد انتشاراً في معظم الدول باختلاف نظامها السياسي ما بين رئاسي وبرلماني وشبه رئاسي ومختلط، وتبقى تحافظ على نفس الوظيفة والصلاحيات برغم اختلاف التسميات خاصة ميزة أنها غير قابلة للحل وعدم قدرتها بالمقابل على إسقاط الحكومة.

أولاً: النشأة والتطور التاريخي للثنائية البرلمانية.

يعتبر النموذج الإنجليزي المثال الأقدم تاريخياً في هذا المجال، باعتبار أن البرلمان الإنجليزي يتكون من مجلس اللوردات المكوّن من الطبقة الأرستقراطية، إلى جانب مجلس العموم المنتخب من طرف الشعب، والذي تمّ إنشاؤه بفضل نضال طويل من طرف المواطنين بالمدن والأرياف⁽²⁾، وبالرجوع إلى تاريخ نشأة المجالس الثانية يقف المرء على أن هذه المجالس سابقة في الظهور على المجالس أو الغرف الأولى، ذلك أن النظام التمثيلي في المجال السياسي قد بدأ مع بداية القرن الثالث عشر (13) في إنجلترا، فقد نشأت غرفة «اللوردات» سنة 1215 عندما فرض نبلاء وبارونات إنجلترا على «الملك جون» عدم فرض ضريبة إلا بعد استشارتهم ودوّن هذا الاتفاق في وثيقة سميت بـ: «العهد الأعظم» (magna carta) وتم إنشاء المجلس الكبير الذي تحوّل فيما بعد إلى «غرفة اللوردات» أو ما عرف بالغرفة العليا، ثم نشأ بعد ذلك «مجلس العموم» الذي عرف باسم الغرفة السفلى والتي تشكل حالياً الغرفة الأولى، وكان ذلك منذ سنة 1265، تاريخ نشأة البرلمان الإنجليزي⁽³⁾، وبدأ هذا النظام يعرف انتشاراً وتطوراً، فظهر في أمريكا وفرنسا وكافة

(1) مسعود شيهوب، نظام الغرفتين، النشأة والتطور، مجلة النائب، تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد 01، 2003، ص 33.

(2) بوديار محمد، مجلس الأمة الجزائري كرمز للثنائية البرلمانية الواعدة، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد 11، 2006، ص 56.

(3) يطلق على «البرلمان» تسميات مختلفة حسب كل دولة مثل «مجلس النواب»، «المجلس التشريعي»، «مجلس الشعب»، «مجلس الأمة» أو «الجمعية الوطنية»، أو «المؤتمر العام الوطني»... إلخ والبرلمان له مهام أساسية هي التشريع والرقابة على أعمال الحكومة وتمثيل الشعب.

بلدان القارة الأوروبية خلال القرن الثامن عشر، وكان تبني نظام الغرفتين في معظم الدول نتاج مراحل انتقالية ومخاض أزمات سياسية واجتماعية عميقة، جعلت من وجود هذه الغرفة أمراً ضرورياً، ويبدو أن نظام الغرفتين لصيق إلى حد كبير بالنظام البرلماني، كما أن الدول التي تأخذ بنظام الغرفة الثانية ارتفع عددها من خمس وأربعين (45) دولة سنة 1970 إلى سبعين (70) دولة في الوقت الحاضر، وهناك حوالي خمس عشرة (15) دولة في طريقها إلى إقراره نظراً لتنوع أشكاله وصوره ومضامينه بحسب قناعة كل دولة وطبيعة نظامها السياسي، غير أنه مع انعكاسات الديمقراطية تحولت بعض الأنظمة إلى مجالس ديمقراطية أو شبه ديمقراطية مثل فرنسا وبلجيكا.⁽¹⁾

ومن تراكم التجارب عبر تمايز المراحل التاريخية لكل من الثنائية الأرسقراطية والديمقراطية الليبرالية والفيدرالية، وكذا الوظائف المختلفة التي أنيطت بها سياسية وتمثيلية وتقنية، قام الفقهاء الدستوريون وعلماء السياسة ببلورة مجموعة من المبررات وإبراز عدد من الخصائص في محاولة لدعم الطروحات المؤيدة لنظام الغرفة الثانية، ويمكن حصر أهم تلك المبررات فيما يلي:

- 1- تدعيم شرعية المؤسسات السياسية من خلال تمثيلية متنوعة ومتكاملة تضم ممثلي الجماعات، والنقابات وممثلي رجال الأعمال، والفاعلين الاقتصاديين على اختلاف مشاربهم من حيث:
 - توسيع وتدعيم القاعدة الديمقراطية للدول.
 - تمثيل الوحدات الترابية المختلفة وإبراز التوجهات العامة للنشاط الاقتصادي والاجتماعي.
- 2- الحد من هيمنة واندفاع الغرفة الأولى قصد مراقبتها والتحكم في توجهاتها من حيث:
 - تليين النزاعات بين الغرفة الأولى والحكومة.
 - تليين الديناميكية الديمقراطية بالغرفة الأولى.
- 3- بناء منظومة تمثيلية تؤمن:
 - توازناً أفضل في ممارسة السلطة ونجاح الوظيفة التشريعية.
 - ضمان العمل لبرلمان هادئ ومتوازن وغرفة للتفكير.

ثانياً: واقع الثنائية البرلمانية في العالم.

باستقراء التجارب في مجال الثنائية في أغلب الدول، نجد أن الغرفة الثانية قامت بأدوار محافظة متميزة في إطار المنظومة السياسية وطبيعة العلاقات بين السلط العمومية، استناداً إلى أصولها التاريخية وبنيتها الطبقيّة والأدوات والوظائف المخوّلة لها (من حيث سلطة القرار والمراقبة، ومسألة الحل) والتي لم تصل حد التماثل

(1) سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الهدى عين مليلة-الجزائر، 2009، ص 33.

أو التكافؤ مع الغرفة الأولى، بفعل مصدر وأسس التمثيلية غير المباشرة في أسلوبها والمحدودة في نطاقها (استثناء تجربة مجلس الشيوخ الأمريكي وتجربة الغرفتين في إيطاليا وبلجيكا)⁽¹⁾، إلا أن التطورات الحديثة نحو الديمقراطية، أدت إما إلى فقدان الغرفة الثانية لسلطاتها مثلما هو الحال في إنجلترا، أو إلى إلغائها كليةً مثلما حدث في كل من النرويج والدانمارك والسويد وفنلندا، أو تحويلها إلى مجلس ديمقراطي أو شبه ديمقراطي كما هو الحال في فرنسا وبلجيكا وهولندا، أو ضعف وتراجع نظام البيكاميرالية بسبب الاتجاه نحو مركزية السلطة كما هو الحال في بعض الأنظمة الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا مثلاً⁽²⁾، وإن التجارب أثبتت عموماً أن كل دراسة لنظام الغرفتين يتجه فيها البحث والتركيز إلى الكلام عن الغرفة الثانية أساساً، نظراً لأن الغرف الأولى متشابهة إلى حد كبير، ولا نكاد نجد فروقاً جوهرية تفصل بينها، وكذلك لأن الغرف الثانية لا تكاد تتشابه من حيث تسميتها وتشكيلها واختصاصاتها ومدة عهدها إلى غير ذلك⁽³⁾.

وبقراءة سريعة في نظام الغرفتين في العالم نجد بأن حوالي 80% من سكان الأرض يعيشون في ظل هذا النظام، وكل القوى الاقتصادية الكبرى (ماعدا كوريا الجنوبية) لها برلمان بيكاميرالي، والمقاربة بين الغرف الثانية في العالم يمكن حصرها في الجانبين العضوي والوظيفي.

01. الجانب العضوي:

يشمل العناصر التالية:

أ. من حيث طرق التشكيل والتكوين:

- فإن 40 غرفة ثانية تتم بالانتخاب: حيث ينتخب أعضاؤها منها 20 غرفة بالانتخاب المباشر و20 بالانتخاب غير المباشر سواء من طرف المجموعات المحلية أو الدويلات الفدرالية (مثل ألمانيا أو المجالس التشريعية للمقاطعات (مثل النمسا، إفريقيا الجنوبية).
- هناك 10 غرف تخلط بين التعيين والانتخاب في تشكيل الغرف الثانية منها الجزائر، إيطاليا الشيلي وإيرلندا.
- توجد 15 غرفة تتم بالتعيين فقط مثل بريطانيا، كندا، الأردن، كمبوديا⁽⁴⁾.

(1) ابراهيم رشيد، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية المغربية، مجلة البرلمان العربي، تصدر عن الاتحاد البرلماني العربي، العدد 77، أكتوبر 2000، دون ترقيم.
(2) مسعود شيهوب، نشأة وتطور نظام الغرفتين البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 01، ديسمبر 2002، ص 12.
(3) الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 01، 2002، ص ص 21-22.
(4) المرجع نفسه.

ب. من حيث العدد:

نجد بأنه يخضع لعدة اعتبارات تاريخية أو سكانية أو جغرافية أو اقتصادية ومالية، وعموما يتراوح عدد اعضاء الغرف الثانية ما بين 19 و 110 عضوا بالنسبة لحوالي 50 دولة، والبقية يفوق عددها 110 مثل فرنسا بـ: 321 عضوا، ايطاليا بـ: 329 عضوا، الجزائر بـ: 144 عضوا، الهند بـ: 279 عضوا، وأكبرها على الإطلاق بريطانيا بـ: 1350 عضوا منهم 800 بنظام الوراثة، ومعظمهم لا يمارسون وظائفهم.

ج. من حيث العهدة التشريعية:

تتراوح عامة ما بين 04 و 06 سنوات للعهدة بالنسبة لغالبية الغرف الثانية ومنها الجزائر، فيما تبقى استثناءات مثل البوسنة بعهدة لمدة سنتين فقط، أو عهدة بـ: 09 سنوات مثل المغرب وفرنسا⁽¹⁾.

02. الجانب الوظيفي:

يتعلق بمهام الغرف الثانية في العالم وتشمل على:

أ. المهام التشريعية:

- اقتراح القوانين: نجد حوالي 32 غرفة ثانية لها حق المبادرة باقتراح القوانين، وبعضها محروم من المبادرة في مجالات قانون المالية والضرائب، فيما حوالي 05 غرف (اثيوبيا، هولندا، تايلاندا، لوزوطو، جزر فيجي) ليس لها حق الاقتراح، فيما منح التعديل الدستوري 2016 لمجلس الأمة في الجزائر إمكانية المبادرة لكن فقط في مجالات معينة تتعلق بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي⁽²⁾.
- تعديل القوانين: عموما الغرف الثانية لها حق التعديل بمعدل 39 غرفة، فيما توجد 03 غرف لا تتمتع بحق التعديل (هولندا، كامبوديا وكيرغستان).
- المصادقة على القوانين: هناك تساوي بين الغرفتين فيما يتعلق بإجراءات ونصاب التصويت في حوالي 19 غرفة، فيما يوجد تمايز في معظم الغرف الأخرى وتبقى حالة الجزائر التي تتطلب الغرفة الثانية نصاب $\frac{3}{4}$ الوحيدة من حيث التمايز المتعلق بنصاب التصويت، ولو أن تعديل 2016 جعلها نسبة عادية مثلها مثل المجلس الشعبي الوطني.
- دور استشاري: توجد 06 غرف لها ولا تقوم بالتصويت على القوانين (وهي مصر، كامبوديا، بوركينافاسو، كرواتيا، سلوفينيا وبوتسوانا).

(1) المرجع نفسه.

(2) أنظر المادتين 136 و 137 من تعديل 2016.

ب. المهام الرقابية:

تملك الغرفة الثانية نفس وسائل الرقابة التي تملكها الغرفة الأولى مثل الأسئلة الشفوية والكتابية، الاستجواب، لجان التحقيق، البعثات الاستعلامية باستثناء مسائل الحكومة وسحب الثقة منها، ماعدا في نحو 19 غرفة قابلة للحل⁽¹⁾ تملك طرح المسؤولية السياسية للحكومة، عكس الأخرى التي لا تملك ذلك لأنها محصنة من الحل.

ج. المهام الأخرى:

تقوم الغرفة الثانية بعدة مهام تتعلق عادة بالرقابة على دستورية القوانين والمساهمة في تشكيل المجالس أو المحاكم الدستورية، وأيضا المشاركة في تعديل الدستور، كما لرؤساء الغرفة الثانية عادة مهام استخلاف رئيس الدولة في حالة الشغور، غير أن أبرز مهمة تتعلق بالسلطات القضائية التي تتمتع بها بعض الغرف الثانية مثل بريطانيا (مجلس اللوردات له دور قضائي) وأيضا أمريكا اللاتينية.

الفرع الثاني: الدوافع السياسية والقانونية لإنشاء مجلس الأمة.

لا يوجد غرفة مثالية في العالم، فالقوانين الأساسية للمجالس البرلمانية ونظام التعيين فيها يتغير من دولة إلى أخرى حسب طريقة فهم كل منها وتصورها للديمقراطية، وقد يمثل في الغرفة الثانية ما لم يمثل في الغرفة الأولى، إذ أن الهدف من الغرفة الثانية ليس مجرد استحداث نسخة من الغرفة الأولى كما يرى بعض نقاد الازدواجية البرلمانية⁽²⁾، ولقد قرر المؤسس في دستور 1996، على إثر الأزمة الصعبة التي عرفتها الجزائر من كل النواحي تقريبا مع بداية سنوات التسعينات، ولأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية الأخذ بالازدواجية التشريعية، وذلك بإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، مع الإشارة إلى أن اعتماد هذا النظام في الجزائر لم يكن وليد الصدفة ولم يكن نتاجا من العدم، بل كانت له خلفيات وظروف خاصة أدت إلى ظهوره، وفي غياب الأسباب التاريخية والأرستقراطية، وفي ظل صعوبة وعدم وضوح الأسباب التي كانت وراء تبنى الجزائر للازدواجية التشريعية، يمكن استنتاج دواعي تأسيس الغرفة الثانية إلى اعتبار مجلس الأمة وسيلة ظرفية تهدف إلى ضمان استقرار مؤسسات الدولة إلى جانب أنه يعد ضرورة ملحة فرضتها السلطة الحاكمة بهدف تقوية العمل التشريعي وتعزيز الديمقراطية⁽³⁾. وإجمالاً

(1) مثل إيطاليا، إسبانيا، هولندا، اليابان، المغرب، تايلندا...

(2) محمد بوديار، مجلس الأمة الجزائري كتجربة برلمانية ثنائية ناجحة، مداخلة خلال المؤتمر البرلماني الإقليمي حول «وسائل تعزيز قدرات البرلمانيين العرب» المنظم من طرف الاتحاد البرلماني العربي بالاشتراك مع مجلس الأمة الجزائري وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الجزائر 20-22 سبتمبر 2005، ص 04.

(3) مزياي حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2011، ص 26.

وباستجماع تبريرات الفقهاء والمؤيدين لإنشاء مجلس الأمة نجد بأن المبررات تنحصر في العديد من الدوافع القانونية والأسباب السياسية التي جعلت خيار الغرفة الثانية وليد دستور 1996.

أولاً: الدوافع السياسية:

- توجد عدة دوافع وأسباب لها علاقة بالجانب السياسي يمكن حصرها في:
- تحسين التمثيل الوطني، من خلال منح الفرصة أكثر للتمثيل الإقليمي بحيث يتحاشى نظام التمثيل الناتج عن الاقتراع العام الذي قد يؤدي إلى تمهيش بعض الكفاءات الوطنية⁽¹⁾ خاصة أن رئيس الجمهورية له صلاحية تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة⁽²⁾ بما يسمح لبعض الشخصيات والكفاءات الوطنية في مختلف المجالات التواجد في مراكز صنع القرار بسبب تعذر اندماجهم سياسياً في الأحزاب والصراعات والمنافسة الدعائية وغيرها من المعوقات التي تنفر الكوادر والنخب من الفعل السياسي.
 - وإلى جانب ذلك يرافع البعض للدافع المتعلق بالحفاظ على التوازن بين المؤسسات الدستورية للبلاد من خلال تخفيف حدة التوتر بين الحكومة والبرلمان ومنع أي تجاوز أو استبداد لأي حزب يفوز بالأغلبية الساحقة للمقاعد في الغرفة الأولى.
 - غير أننا نرى بأن الدافع السياسي الحقيقي هو السيطرة على كلمة الفصل في قضية التصويت على أي مشروع قانون من خلال التحكم في نسبة التصويت المعلنة وهي 4/3 عدد الأعضاء بما يعني بأن نصاب التصويت ثابت باعتباره مقترنا بعدد الأعضاء وليس بعدد الحضور⁽³⁾، وهو عددياً يبلغ 108 صوت، لن تكتمل بطبيعة الحال إلا بأعضاء الثلث الرئاسي المعين نظراً لأن عدد الثلثين هو 96 صوتاً وهو غير كاف للتصويت، وهي حيلة ذكية لتجنب سيطرة حزب معارض على مقاليد السلطة التشريعية بناء على نتائج الانتخابات التشريعية الملغاة لسنة 1991 والتي فازت بها الجبهة الإسلامية للإنقاذ⁽⁴⁾.

ثانياً: المبررات القانونية:

تم تبرير إنشاء مجلس الأمة عن الجانب القانوني، وتركزت المبررات في أن مجلس الأمة:

- (1) بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، تصدر عن المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 10، العدد 01، الجزائر، 2000، ص 70.
- (2) يبلغ عدد أعضاء الثلث الرئاسي 48 عضواً.
- (3) تراجع المشرع في التعديل الدستوري 06 مارس 2016 عن نسبة التصويت الخاصة (3/4) حيث قررت المادة 138 / 04 «وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية».
- (4) فازت الجبهة الإسلامية للإنقاذ في الدور الأول الذي جرى يوم 26 ديسمبر 1991 على الأغلبية الساحقة بمعدل 231 مقعداً من ضمن 430 مقعداً عدد مقاعد البرلمان آنذاك، بينما لم تنل جبهة التحرير الوطني الحزب الحاكم والواحد - سابقاً - سوى على 15 مقعداً. لقراءة نتائج الانتخابات البرلمانية التعددية الأولى في البلاد أنظر: رياض الصيداوي، الانتخابات والديمقراطية والعنف في الجزائر، منشورة في موقع <http://riadh16.blogspot.com>، تاريخ الاطلاع 29 جانفي 2009.

- يسمح بترقية العمل التشريعي من خلال تحقيق صياغة أفضل وأكثر دقة وعناية للنصوص القانونية مع استبعاد ما قد يشوبها من نقص أو غموض أو قصور وتقليل فعل التأثير السياسي فيها، فقد اعتبر مجلس الأمة مصفاة للتدقيق في الصياغة التشريعية الهادفة والمتكيفة مع عناصر المحيط السياسي⁽¹⁾، خاصة وأن البعض يشبهه بـ: «هيئة تفكير» بحكم تركيبته البشرية التي تضم الكفاءات الوطنية ورجال الخبرة⁽²⁾.
- معالجة حالة الشغور، حيث أن استحداث مجلس الأمة يمنع أي فراغ أو انهيار مؤسستي، نظراً لأن الحل يصيب فقط المجلس الشعبي الوطني سواءً كان اختيارياً طبقاً لنص المادة 147 من تعديل 2016 أو وجوبياً في حالة إذا لم تحصل موافقة المجلس من جديد على برنامج الحكومة طبقاً لنص المادة 96، كما أنه أيضاً في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب مرض خطير بعد ثبوت المانع أو استمراره أو الاستقالة أو الوفاة يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئاسة الدولة، أي الشخصية الثانية في الدولة⁽³⁾ عملاً بأحكام المادة 102 من تعديل 2016.

المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الثلث الرئاسي.

حوّلت المادة 02/101 من دستور 1996 لرئيس الجمهورية سلطة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية، وبذلك نلاحظ لأول مرة أن أسلوب التعيين يطال السلطة التشريعية المنظمة في مختلف الدساتير المتعاقبة من 1963 إلى 1996، فلقد عرفت الجزائر أسلوب تعيين الهيئة المكلفة بالتشريع، ولكن خلال الفترات التي وصفت بأنها غير عادية، وهذا ما تجسد في المجلس الوطني التأسيسي لعام 1962، وفي مجلس الثورة المنبثق عن نظام 19 جوان 1965 وأيضاً في المؤسسات الانتقالية التي أوكلت لها مهمة التشريع في الفترة الممتدة من عام 1992 إلى 1997، التي تمثلت في المجلس الاستشاري الوطني للفترة من 1992 إلى 1994، وهو أحد المؤسسات المنبثقة عن أرضية الوفاق الوطني لعام 1994، والمجلس الوطني الانتقالي لما بين 1994-1997 واستمر حتى إجراء الانتخابات التشريعية التعددية في جوان 1997⁽⁴⁾، وثار جدل كبير بخصوص هذه الصلاحية التي يمتلكها الرئيس بطلاقة بدون قيود جوهرية في ظل الدور الكبير الذي يمكن أن يلعبه الثلث في تغيير مجرى القوانين وتحديد مصيرها بطريقة تطرح عدة تساؤلات حول جدوى التمثيل الشعبي والديمقراطية إذا كانت الكلمة الأخيرة لسلطة منتخبة تعود لثلث معين، حتى ولو أنه عين

(1) سعاد عمير، مرجع سابق، ص 28.

(2) أنظر: محمد بوديار، مرجع سابق، ص 04.

(3) وليد شريط، مرجع سابق، دون ترقيم.

(4) حول الموضوع أنظر:

خرباشي عقيلة، مرجع سابق، ص 115.

إسماعيل مرزوق، مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 09، جويلية 2005، ص ص 89-107.

من طرف رئيس منتخب شعبياً، لأن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي قيام كل سلطة بواجباتها وفقاً لما يرسمه الدستور، وهو ما دفع ببعض السياسيين إلى المطالبة بإلغاء هذا الثلث⁽¹⁾.

الفرع الأول: ضوابط تعيين الثلث الرئاسي.

لقد منح الرئيس سلطة هامة على البرلمان تتمثل في حقّه في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، وهذا بموجب المادة 101 من دستور 1996، وقد حدّدت هذه المادة المجالات التي تنشط فيها الشخصيات التي سيقع الاختيار عليها من قبل الرئيس، وله السلطة الكاملة في ذلك. فالدستور لم ينص على أي قيود تحدّد من هذه السلطة، حيث نص في المادة 02/101 على أنّه «يعيّن رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية، الثقافية، المهنية، الاقتصادية والاجتماعية». مما يعني أن الثلث الأخير الذي يتشكل منه مجلس الأمة لا يتم انتخابه بل تعيينه من قبل رئيس الجمهورية من بين الشخصيات البارزة في الساحة العلمية، الثقافية، المهنية والاجتماعية، وهذا حتى يتم ممارسة المهام المسندة إليهم على أكمل وجه.

ولكن باستقراء نص المادة يتبيّن أنّ للرئيس كامل السلطة التقديرية في تعيين هذا الثلث، حيث لم يشترط وجوب توفر مؤهلات معيّنة في الشخصيات التي حدّدها المادة، بل اكتفت بتحديد المجالات التي تنشط فيها هذه الشخصيات فقط وهذا ما يفيد بأنّ النص جاء عاماً، فللرئيس الحرية المطلقة في اختيار أعضاء مجلس الأمة الذين يراهم مناسبين مَهْمَا كان الانتماء الحزبي لهم أو مؤهلاتهم العلمية، في الوقت الذي عمّق التعديل الدستوري 2016 من صلاحية الرئيس ووسّع منها بشكل رفع القيد المتعلق بالتخصصات المطلوبة للشخصيات الوطنية، أين يلاحظ بأنّ المشرع الدستوري لجأ إلى حذف المجالات التي تتخصص فيها الكفاءات الوطنية والتي حصرتها المادة 02/101 من دستور 1996 في «المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية»⁽²⁾ حيث تركت الصياغة الجديدة للمادة 03/118 من تعديل 2016 الحرية الأكبر لرئيس الجمهورية في اختيار الكفاءات دون ربطها بمجال معيّن من المجالات الخمسة السالف ذكرها، على اعتبار أن الاقتران السابق بين الكفاءات ومجال تخصصها يسبّب حرجاً للرئيس، ولو أنه دستورياً لم يكن مقيداً باستشارة أي شخص في تحديد أي كفاءة يراها مناسبة لعضوية مجلس الأمة.

(1) حيث دعا رئيس حزب عهد 54 السيد علي فوزي رباعين إلى إلغاء الثلث الرئاسي المعين في مجلس الأمة، وأرجع ذلك إلى «عدم جواز وجوده في مؤسسة ديمقراطية». أنظر: رباعين يدعو لإلغاء الثلث المعين في مجلس الأمة، موقع جريدة الخبر <http://www.elkhabar.com>، تاريخ الاطلاع 02/02/2013.

(2) لم يكن مقرر أي إجراء يسمح بالتأكد من مدى احترام رئيس الجمهورية لمراعاة شرط التخصص في المجالات الخمسة المذكورة في المادة 02/101 السابقة قبل تعديلها، على اعتبار أن الرئيس له هذه الصلاحية المطلقة بدون التقيد بأي شرط يسمح باستشارة هيئات معينة في التخصص أو تفويض صلاحيته لغيره، أو حتى إلزامه بالاختيار دفعةً واحدة، حيث يلاحظ بأنّ الرئيس يلجأ عادةً للماء الثلث بالتعيينات.

مع الإشارة أن العضو المعين لا يمكن عزله من طرف رئيس الجمهورية إذ يعين لعهدة كاملة مقدرة بست (06) سنوات، ويمكن النظر للثلث المعين أنه يقوّي سلطة رئيس الجمهورية ويمثل تدخلاً واضحاً للسلطة التنفيذية في السلطة التشريعية ويبيّن بجلاء دوره المعطل في التصدي للغرفة الأولى⁽¹⁾.

الفرع الثاني: دور الثلث الرئاسي في تحديد مصير القوانين.

إن وجود أعضاء مُعيّنين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية على مستوى مجلس الأمة، يكشف عن تدخل واضح للسلطة التنفيذية في السلطة التشريعية، فعن طريق الجزء المعين تمّ تقوية تواجد السلطة الرئاسية داخل البرلمان، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار النسبة التي اشترطها، والمقدرة بثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة لاتخاذ أي قرار⁽²⁾، وبالتالي فإن تشكيلة مجلس الأمة لم تُوفّق في تجسيد الإرادة الشعبية بصفة حقيقة، ولم تحقق الديمقراطية بصورة كبيرة على الأقل مثلما هو الأمر بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، طبعاً مع الأخذ بعين الاعتبار أن البرلماناتها مهما كانت طريقة تشكيلها تعاني من أزمة التمثيل السياسي، أو ما يشبه الانفصام بين الممثلين والمنتخبين.

وقد ثار جدل كبير حول دور الثلث الرئاسي بالنظر لتأثيره البالغ في حسم النقاش والتصويت على القوانين قبل تعديل 2016، حيث أن الموقف النهائي والكلمة الأخيرة في أي عملية تشريعية تعود لموافقة الثلث الرئاسي على اعتبار أن النصاب المشترط في التصويت هو ثلاثة أرباع (4/3) عدد الأعضاء بما يعني (108) عضواً على الأقل وهو ما يعني حاجة الثلثان المنتخبان من الولايات (96) عضواً لحوالي (12) عضواً من الثلث الرئاسي حتى يتسنى حسم الموقف، وهذا ما جعل بعض الفقهاء يصطلحون عليه «الثلث المعطل»⁽³⁾، وهنا يطرح التساؤل حول مدى صدقية العمل التشريعي في ظل بقائه معلقاً على رغبة الثلث الرئاسي الذي تبقى بيده إمكانية تعليق أي مشروع قانون ورهن كل المراحل السابقة التي مرّ عليها المشروع بسبب رفض أقلية معينة من مجلس الأمة، وبهذه الكيفية فإن أقلية مُعيّنة تستطيع وقف مصادقة الأغلبية بالمجلس الشعبي الوطني ووقف إرادة هذا المجلس⁽⁴⁾، مما يعني أنها تستطيع فرض «رقابة ملائمة» على ما يصدر منه من نصوص، وهو

(1) فرجات إساعيل، تعزيز مكانة مجلس الأمة الجزائري في ظل التعديل الدستوري 2016، موقع جامعة الوادي <http://www.univ-eloued.dz> تاريخ الاطلاع 2018/19/19.

(2) خرباشي عقيلة، مرجع سابق، ص 120.

(3) معمري نصر الدين، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، العدد 25، ديسمبر 2017، ص 124.

(4) بهذا يكون مجلس الأمة استحدثت بهدف مراقبة السياسة التشريعية التي تحاول الغرفة الأولى النهوض بها، وكذا كبح المجلس الشعبي الوطني في حالة إفلاته من قبضة السلطة التنفيذية عند حصول المعارضة على أغلبية مقاعد المجلس الشعبي الوطني، حيث سيجد هذا الأخير نفسه في حالة التعارض مع إرادة رئيس الجمهورية أمام معارضة الثلث الرئاسي، باعتباره وسيلة دستورية في يد الرئيس لا يمكن تجاوزها. ولعل تصريح الرئيس الأمريكي جورج واشنطن خير دليل على ذلك عندما قال: «نحن نصّب التشريع في وعاء مجلس الشيوخ لنبرده». أنظر: مزياي لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2011، ص 67.

ما يدفعنا إلى القول بأن الانتماء السياسي لرئيس الجمهورية يحدد على الأقل عدم المصادقة على النصوص القانونية المحالة من المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة.⁽¹⁾

فالثالث (3/1) المعين من قبل رئيس الجمهورية يبقى ولاؤه لمن عينه وفي خدمة سياسته وبرنامجه، ويتجلى ذلك في وقوفه ضد كل نص قانوني لا يخدم هذا البرنامج⁽²⁾، لذلك يرى البعض أن اشتراط هذه النسبة لم يوضع اعتباطاً، ولكن كان في نية المؤسس الدستوري رفع نسبة الأعضاء المعيّنين بما يمكن السلطة التنفيذية من الوقوف ضد أي نص قانوني صوت عليه المجلس الشعبي الوطني لا يتفق مع توجهات هذه السلطة وخاصة رئيس الجمهورية⁽³⁾.

ولو أن التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 قلل من حدة الجدل باعتبار أنه جعل نسبة التصويت على القوانين العادية بأغلبية الأعضاء الحاضرين والأغلبية المطلقة للقوانين العضوية، وربط النصاب بعدد الحضور وليس بعدد الأعضاء مثلما كان عليه الأمر سابقاً، وهو الأمر الذي ينقص من حدة التأثير الخطير للثالث الرئاسي في حالة رفضه لمشروع قانون⁽⁴⁾.

الفرع الثالث: قراءة في تركيبة الثلث الرئاسي بمجلس الأمة.

إن الحرية المطلقة لرئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الثلث الرئاسي ورفع الحرج في تعديل 2016 المتعلق بضرورة اختيار الكفاءات العلمية من المجالات الخمسة المذكورة سابقاً، تدفعنا للتساؤل حول نوعية الكفاءات والشخصيات التي اختارها الرئيس ضمن الثلث الرئاسي ومدى تمتعها بأي خيرة أو كفاءة تجعل تعيينها إضافة نوعية للعرف العلي بالدولة، فقراءة في مختلف الأسماء التي شكلت الثلث الرئاسي منذ تأسيس مجلس الأمة تكشف بأن الرئيس يلجأ عادة لتعيين وزراء السابقين، مجاهدين، جنرالات متقاعدين، رجال أعمال، سفراء سابقين، مسؤولين في أحزاب سياسية عديدة⁽⁵⁾، مسؤولي جمعيات مدنية، خبراء في الطب والقانون، بعض العاملين في الرئاسة مثل الطبيب الخاص للرئيس⁽⁶⁾، والمترجمة الخاصة له⁽⁷⁾. بما يكشف بأن

(1) شامي رايح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، 2012، ص 67.

(2) طيبي عيسى، طبيعة النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، أفريل 2005، ص 128.

(3) أنظر:

Ahmed Mahiou, *Note sur la constitution algérienne du 28 novembre 1996*, l'annuaire de l'Afrique du nord (A.N.N), tome 35, CNRC, 1996, p486.

(4) اعتقد بأن صانعو القرار تأكدوا من استقرار الوضع لأحزابهم محلياً ووطنياً ففضلوا إجراء تعديل يبدو إيجابياً بقصد تلبية مطالب الفقهاء والمختصين خاصة وأن نسبة (3/4) التي كانت مطلوبة للتصويت في مجلس الأمة تبقى حالة شاذة غير موجودة إطلاقاً في الأنظمة المقارنة.

(5) أغلب المعيّنين في الثلث الرئاسي من مسؤولي الأحزاب كانوا ينتمون لحزبي الأفلان والأرندي وبصورة أقل حركة مجتمع السلم حينما كانت في تحالف رئاسي لدعم الرئيس مع الحزبين السابقين.

(6) البروفيسور مسعود زيتوني.

(7) حفيظة بن شهيدة.

التعيين بات عبارة عن مكافأة وتشريف أكثر منه مسؤولية وتكليف، بالنظر لكون حصيلة المعينين في الثلث الرئاسي في النشاط البرلماني سلبية للغاية خاصة على مستوى التشريع والرقابة ومساءلة الحكومة والنزول الميداني، وتشكيل لجان التحقيق وغيرها من الواجبات الموكلة لأعضاء السلطة التشريعية، وهو الأمر الذي يصب حتماً في خانة الانتقادات الموجهة لأداء مجلس الأمة وخاصة الثلث الرئاسي منه.

فبمناسبة التجديد الجزئي للثلث الرئاسي في جانفي 2013 قام الرئيس بوتفليقة بتعيين عدد من الوزراء السابقين ضمن كتلة الثلث الرئاسي، على رأسهم وزير التربية الوطنية أبو بكر بن بوزيد، وزير الصحة السابق جمال ولد عباس، وزير التضامن السابق السعيد بركات، وزيرة الأسرة قضايا المرأة سعدية جعفر، إضافة إلى وزير التكوين المهني الهادي خالدي ووزير الرياضة الهاشمي جيار.

وقد أدرج الرئيس بوتفليقة شخصيات معارضة للأمين العام للأفان عبد العزيز بلخادم ضمن التجديد النصفى للمجلس في الثلث الرئاسي، على غرار صالح كوجيل ومحمد بوخالفة والهادي خالدي وزير التكوين المهني السابق، كما أدرج شخصيات معارضة لأحمد أويحي الأمين العام الأسبق للأرندي، على غرار وزير التربية السابق أبو بكر بن بوزيد⁽¹⁾، ومن بين الشخصيات الأخرى التي قرر الرئيس تعيينها في المجلس، رئيسة جمعية «اقرأ» عائشة باركي، وحفيظة بن شهيدة التي شغلت منصب مترجمة الرئيس الخاصة، محمد أخاموخ نجل المرحوم الحاج موسى أخاموخ أمين عقال الطوارق، فيما قرر الرئيس تجديد عهدة بعض الأعضاء المنتهية ولايتهم منهم نائب رئيس المجلس زهرة ظريف بيطاط، رشيد بوغريبال، البروفيسور مسعود زيتوني الذي كلف مؤخراً من قبل الرئيس بمتابعة الخطة الحكومية للتكفل بمرضى السرطان، محمد بن طبة، بن سالم عبد القادر، عبد الكريم قوريشي، عبد القادر بن سالم، عبد القادر شنيبي، حمود شايد، فوزية بن باديس، محمد آكلي بن يونس، عبد الوهاب حسان، ليلي الطيب، ابراهيم غومة، طيب فرحات، ياسف سعدي، محمد بوخالفة، على محساس و ابراهيم بولحية. فيما لم يتم تجديد عهدة ثلاث أعضاء ويتعلق الأمر بكل من رئيس الجمعية الوطنية لقدماء المحكوم عليهم بالإعدام ورئيس حركة المواطنين الأحرار مصطفى بودينة، ونقيب المهندسين الجزائريين عبد القادر رقيق، والخبير في القانون الدستوري بوزيد لزهاري⁽²⁾.

فيما سبق للرئيس مثلاً اختيار بعض الكفاءات العملية المشهودة في التعليم العالي بمناسبة التجديد النصفى لسنة 2010 حيث نجد من بين الأعضاء الجدد البروفيسور رفيقة قصري عميدة جامعة بومرداس، والبروفيسور محمد الطيب العسكري عميد جامعة عنابة وكذا البروفيسور لويزة شاشوي وهي طبيبة مختصة

(1) أحمد تامر، معارضو بلخادم وأويحي يعينون في مجلس الأمة، موقع الجيريا برس أونلاين، تاريخ الاطلاع 2013/01/07.

(2) أنيس نواري، بوتفليقة يجدد عهدة بن صالح ويقرر تعيين وزراء سابقين، موقع جريدة النصر، <http://www.annasronline.com>، تاريخ الاطلاع 2013/01/07.

في طب العيون، بالإضافة إلى عدد من المجاهدين على غرار قراب الزهرة، عمار ملاح وعفان جلاي وكذا عضو المجلس الوطني في الاتحاد العام للعمال الجزائريين عبد القادر مالكي ورجل الأعمال عمار بن عمر. وقد جدد الرئيس عهدة بعض الأعضاء المنتهية عهدتهم المقدرة بـ: 6 سنوات على غرار عبد الرزاق بوحارة، طاهر زبيري، زهية بن عروس وزهرة ظريف بيطاط⁽¹⁾.

ولم يحدث أن صنع تعيين شخصية ضمن الثلث الرئاسي جدلاً مثلما جرى مع تعيين الوزير السابق عمار غول الذي قضى (17) سنة وزيراً في مختلف الحكومات قبل أن يقوم رئيس الجمهورية بتعيينه عضواً في الثلث الرئاسي بمناسبة التجديد الجزئي 2016، وهو ما دفع برئيس مجلس الأمة عبد القادر بن صالح إلى التأكيد بأن التطاول على اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال التعيين ضمن الثلث الرئاسي لمجلس الأمة يعدّ تطاولاً على الدستور، معتبراً ذلك سلوكاً غير مقبول ناهيك عن كونه لا أخلاقياً. وأوضح السيد بن صالح بأن التعيينات ضمن الثلث الرئاسي لمجلس الأمة تدخل في الصلاحيات الدستورية «الحصريّة» لرئيس الجمهورية بموجب المادة 118 الذي له صلاحيات اختيار من يراهم أجدر بالتعيين ومتى يجب أن يكون هذا التعيين⁽²⁾. كما أكد أن التعيين ضمن هذه الهيئة يعد في الحقيقة تكليفاً بتقديم الجهد والمساهمة في إعطاء الإضافة لرصيد العمل وتقديم الإضافة وجعل الهيئة تستفيد من التجربة الشخصية المكتسبة لدى المعينين. واعتبر تعيين المسؤولين السابقين - خاصة الوزراء - دعوة إلى مواصلة الأداء لخدمة الدولة، حيث أن التنوع في كيفية انتقاء أعضاء الهيئة وفي اختلاف مشاربهم الفكرية واختصاصاتهم المهنية وثراء تجاربهم الشخصية هي التي أعطت مجلس الأمة وتركيبته البشرية الوزن والمكانة ومنحته المصداقية التي يحظى بها بين مؤسسات الدولة الأخرى.⁽³⁾

المطلب الثالث: مدى ملائمة تأسيس مجلس الأمة في الجزائر.

إن النقاش حول أهمية ودور ووظيفة الغرفة الثانية في السلطة التشريعية في الجزائر محل آراء متباينة بين مؤيد ورافض حول تعزيز دورها في الحياة التشريعية، وتستند الآراء المناوئة للثنائية البرلمانية في الجزائر إلى الأصوات التي تعبر عن الرأي العام الذي لا يرى فائدة ونجاعة لهذه الغرفة ولا في العمل البرلماني ككل،

(1) محمد بوسري، بوتفليقة يفضل أهل العلم على الخلاطين لدخول مجلس الأمة، موقع جريدة النهار الجديد، تاريخ الاطلاع 10/01/2014. <http://www.ennaharonline.com/ar/?news=43038>

(2) حيث جرت العادة أن يقوم رئيس الجمهورية بتعيين ثلثة على مراحل ووصل الأمر حتى إلى ترك منصب واحد شاغر لحسابات معينة كما جرى بالنسبة لمنصب عمار غول في جويلية 2016، وأيضاً المدير العام للأمن الوطني العقيد مصطفى لهبري الذي عينه بتاريخ 08 فيفري 2019 ضمن الثلث الرئاسي ضمن التجديد الجزئي الذي جرى في 29 ديسمبر 2018 على اعتبار أن القانون لا يلزمه باختيار الثلث أو نصفه بمناسبة التجديد النصفى دفعة واحدة، وهو ما يمنح للرئيس هامش كبير من المناورة باعتبار أن التعيين بمجلس الأمة بات امتيازاً سياسياً ليس له علاقة إطلاقاً بالعمل التشريعي القانوني.

(3) بن صالح: التطاول على اختصاصات رئيس الجمهورية في التعيين بمجلس الأمة «سلوك مرفوض»، موقع جريدة السلام اليوم، <http://essalamonline.com/ara/permalink/55739.html>، تاريخ الاطلاع 11 جويلية 2016.

وهي انتقادات تخدم في مجملها المجتمع المدني من جمعيات ومنظمات غير حكومية، في حين يذهب أنصار الثنائية البرلمانية إلى أن إنشاء غرفة ثانية لها دور يرقى إلى العمل على استقرار مؤسسات الدولة وسد الفراغ الدستوري الذي عرفته الجزائر في السنوات الفارطة⁽¹⁾.

الفرع الأول: الرأي المؤيد لبقاء مجلس الأمة.

يعتبر أصحاب هذا الرأي بأن إنشاء مجلس الأمة لم يكن وليد الصدفة كما أنه لم يرق على أساس الاقتداء الساذج ببرلمانات العالم، وإنما هو ثمرة مخاض عسير كشفت عن وجوده سنوات تراجع هيئة الدولة التي بلغت ذروتها مع الشغور الفعلي للسلطة نهاية الثمانينات ومطلع التسعينيات. فعلى عاتق مجلس الأمة يقع عبء مسؤولية المصادقة على تشريعات سليمة وممتازة من حيث الصياغة التشريعية المنطقية والدقيقة الواضحة والهادفة والسهر على تحقيق عملية تكييف وملائمة النصوص التشريعية المحالة عليه رسمياً قبل المصادقة عليها، وذلك من خلال اضطلاعها بسلطة التأجيل والاختلاف وسلطة المشاركة في اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء، إلى جانب وظيفة الرقابة البرلمانية السياسية في طبيعتها القانونية من خلال مناقشات المجلس واستجواباته وأستلته الشفهية والمكتوبة والتحقيق البرلماني واستدعاء اللجان لأعضاء الحكومة⁽²⁾.

الفرع الثاني: الرأي المعارض لوجود مجلس الأمة.

إن البحث المعمق في تواجد مجلس الأمة كغرفة ثانية في تشكيلة البرلمان الجزائري، ومن خلال التفحص في الخلفيات والخصائص والاختصاصات، ونظراً للتعقيدات التي لازمت العمل التشريعي منذ إنشائه والتكرار الذي باتت تعرفه مراحل إعداد النصوص التشريعية ومشاريع القوانين من المبادرة إلى الاقتراح والمصادقة، وباعتبار النقائص التي لازمت تجربة الثنائية في الجزائر وعدم التطابق بين تجارب الثنائية وخلفياتها في الأنظمة المقارنة مع تطبيقاتها في الجزائر منذ دستور 1996، ورغم التقدم الحاصل لصالح مجلس الأمة بعد التعديل الدستوري 06 مارس 2016، غير أننا نرى بعين الموضوعية والتروّي بأن العمل التشريعي يحتاج إلى غرفة واحدة ذات اختصاصات قوية تحتاج فقط إلى تفعيل ورفع للقيود، مع العمل على سدّ كل الثغرات التي أصاب منها الوهن أداء البرلمان انطلاقاً من تشكيلته وآلياته للرقابة والتشريع، خاصة وأن الظروف المالية للدولة لا تسمح بتحمل أعباء مالية كبيرة لغرفة لم تقدم بالإضافة المرجوة منها في الوقت الذي يرافع ويدافع

(1) بشير بومعزة، خطاب افتتاح الدورة التشريعية الأولى لمجلس الأمة، مجلة مجلس الأمة، العدد 01، نوفمبر 1998، ص 09.

(2) السعيد مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي (دراسة مقارنة بالاستئناس بالتجربة الفرنسية)، الملتقى الوطني الأول حول «نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة»، الأوراسي 29-30 أكتوبر 2002، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، ص 101.

المؤيدون لتواجد مجلس الأمة بمبررات غير مقنعة ليست لها إسقاطات حقيقية على الواقع الجزائري باعتبار أن الممارسة كشفت بأن كل ما قيل عن آمال الغرفة الثانية وإنجازاتها مجرد تحليلات وتعليقات.

كما أن نظام الثنائية البرلمانية في الجزائر كغيرها الدول النامية كان موضع تساؤل وانتقاد⁽¹⁾، وذلك لعدة أسباب ومبررات:

- إن هذه الدول لم تمر بنفس التطورات التاريخية التي دعت إلى إحداث غرفتين، إحداهما عليا وتمثل الأرسقراطية، والأخرى دنيا وتمثل عامة الشعب.
- إن هذه الدول النامية في حاجة إلى مؤسسة تشريعية ديناميكية وسريعة، للاستجابة للحاجات الملحة للتنمية بالسرعة المطلوبة، في حين أن الازدواجية كثيراً ما تؤدي في هذه الدول إلى بطء ملحوظ في العمل التشريعي.
- الثنائية البرلمانية تتطلب تكلفة مالية وبشرية إضافية لا تتوفر لدى الدول النامية، بل إنها تكون في أشد الحاجة إلى توظيف هذه الاعتمادات المالية الإضافية لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية⁽²⁾.
- الثنائية البرلمانية ارتبطت في بعض التجارب الدستورية -كالولايات المتحدة الأمريكية مثلاً- بالنظام الفيدرالي، حيث تمثل الغرفة الثانية الولايات المكونة للدولة الاتحادية، أما في الدول البسيطة النامية مثل الجزائر فإن التمثيل الجهوي يمكن أن يتأتى بفعالية من خلال مجالس الجهات التي تعتبر برلمانات جهوية مصغرة.
- يؤخذ على الثنائية البرلمانية في كثير من الدول النامية بأنها، وإن كانت تساهم في تكوين وتوسيع الطبقة السياسية وإعداد نخب وقيادات جديدة، إلا أن كلفتها السياسية قد تكون مرتفعة وتفق في الغالب قدرات هذه البلدان خاصة عند حدوث تعارض مفتعل بين غرفتي البرلمان.
- يؤخذ على هذه التجارب كذلك بأن بعضها يتسم بتكرار العمل في الغرفتين نظراً لتداخل الاختصاصات وتشابهها، حيث تتحول الغرفة الثانية من غرفة للتفكير والتأمل إلى نسخة مكررة في اختصاصاتها للغرفة الأولى، الشيء الذي يؤدي إلى التعقيد والازدواجية دون أي جدوى سياسية، كما أن المراقبين والرأي العام يلاحظون نوعاً من الرتابة والملل نظراً لأن نفس العمل التشريعي والرقابي يمر في الغرفتين دون أي مبرر.
- من جهة أخرى نلاحظ بأن المجلس الثاني في النظم الديمقراطية الحديثة لا يجد ما يبرره إلا في الدول الاتحادية، أما في الدول البسيطة فليس له ما يبرره، والسبب في ذلك إما أن يكون تشكيل المجلسين

(1) كان رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة معارضاً لفكرة إنشاء مجلس الأمة وأبدى ذلك علناً في إحدى خطبه سنة 1999، وفي نفس السياق يُبدى العديد من السياسيين وزعماء الأحزاب السياسية معارضتهم للغرفة الثانية، مثل الأمين العام لحزب العمال السيدة لوييزة حنون التي أصرت في منتدى بجريدة الشروق على «أن نظام الغرفتين يعد غير ديمقراطي، والمنطق يقول بأن من لديه الأغلبية هو الذي يحكم».

(2) فمجلس الأمة مثلاً له ميزانية سنوية تناهز 400 مليار سنتيم، أي أنه استهلك حوالي 09 آلاف مليار سنتيم من 1997 إلى 2019.

- بنفس الطريقة، بمعنى أن يتم اختيار جميع الأعضاء في المجلسين عن طريق الانتخاب أو الاختيار الحرّ من الشعب بطريقة واحدة مباشرة أو غير مباشرة، وبالتالي فسوف يكون تكراراً لا طائل منه.
- إن الدراسات التاريخية للتطورات السياسية والاجتماعية في الدول البسيطة توضح أن ازدواج الجهاز التشريعي لم يكن من مستلزمات الديمقراطية، بقدر ما كان مبادرة من رئيس الدولة في سبيل تدعيم حكمه أو استقرار نظامه.
- ورغم ميلاد الازدواج التشريعي في البداية في الدول الاتحادية، إلا أن التطورات السياسية والدولية أدت إلى تزايد نفوذ السلطة التنفيذية، فأصبح اختصاص السلطة الاتحادية هو القاعدة، واختصاص الولايات الأعضاء هو الاستثناء، وقد أدى ذلك إلى إضعاف مكانة المجلس الثاني، فأصبح مجرد عضو في الهيئات المركزية، ونسي مهمته الأصلية وهي الدفاع عن استقلال هذه الولايات وحماية اختصاصاتها.
- كما أدى تزايد التيار المركزي أيضاً إلى بدء عصر جديد في حياة الدول الاتحادية، غلب عليه طابع الاتجاه نحو الدولة الموحدة أو البسيطة، بالرغم مما هو باقٍ من فواصل بين اختصاصات الحكومة الاتحادية والولايات الأعضاء، ومع مرور الزمن ظهر بجلاء ضعف المبررات والأسباب التي كان يرتكز عليها مبدأ ازدواج الجهاز التشريعي حتى في الدول الاتحادية⁽¹⁾.

(1) زهير أحمد قدورة، المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة - دراسة مقارنة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، الأردن، المجلد 08، العدد 01، 2006، ص 136.

الفصل الثاني: استقلالية البرلمان وضمانات الممارسة التشريعية.

نبحث في هذا الفصل مدى استقلالية البرلمان كمؤسسة تشريعية قائمة بذاتها، حتى تقوم بدورها المنوط بها دستوريا، حيث نتطرق لاستقلالية المجلسين في التسيير الإداري والمالي ووضع نظامها الداخلي الذي يؤطر عملها، وأيضا الاستقلالية في الجانب المالي وإعداد الميزانية الخاصة بكل غرفة، فيما سنبحث استقلالية أعضاء الغرفتين من حيث الحصانة والحماية والتعويضات المادية ومدى أثرها على أداء النواب واستقلاليتهم، تمهيدا لبحث مسألة مدى أثر السلطة التنفيذية في سير عمل البرلمان وحلّه (المبحث الأول).

بعد ذلك سنقوم ببحث الممارسة التشريعية في ظل نظام الغرفتين ونرى مجالات التساوي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على مستوى آليات العمل ونظام الدورات، والأجهزة الدائمة وغير الدائمة، إضافة إلى مجالات التمايز والاختلاف خاصة على مستوى طريقة التشكيل والانتخاب وكذا شروط العضوية ومدتها، والاختلاف الوارد في الاختصاصات (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مدى استقلالية البرلمان كمؤسسة.

تعتبر المجالس النيابية السلطة التشريعية الأصلية وفقاً للمبادئ الدستورية المتعارف عليها، ووفقاً للمبادئ الديمقراطية التي تسعى كل الشعوب إلى تحقيقها والدفاع عنها، ومن هنا فإن أهميتها وفعاليتها مرهوتان بالمركز القانوني لمكوّنها وقيمة الوسائل القانونية التي تتخذ منها قوتها⁽¹⁾.

ويمكن ملامسة مدى استقلالية البرلمان في مدى قدرته على وضع نظامه الداخلي الذي لا يجوز العمل به إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام الدستور، وأن الرقابة الدستورية بشقيها القبلي والبعدي لا تمس في الجوهر مبدأ الاستقلالية طالما أن وظيفة الرقابة هنا تتوخى تأكيد احترام الشرعية الدستورية فقط، والحال أن النظام الداخلي، الذي يعدّ في مرتبة أدنى من الدستور، قد يحصل أن تكون بعض مقتضياته مخالفة للدستور، ففي هذه الحالة تكون الرقابة آلية مهمة لصيانة الشرعية الدستورية.⁽²⁾

المطلب الأول: نجاعة استقلالية البرلمان إداريا وماليا.

خص الدستور والقوانين العضوية كل سلطة من السلطات الثلاثة في الدولة (تنفيذية، تشريعية وقضائية) بوسائل وآليات تضمن استقلاليتها في إطار من التعاون مع بقية السلطات، والبرلمان يحظى نظريا

(1) لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2007، ص 69.

(2) محمد مالكي، وضع البرلمان في المغرب، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، د ت ن، ص 36.

باستقلالية سواءً في الجانب الإداري من حيث ضبط العمل البرلماني وسنّ القانون الداخلي لكل غرفة من طرف أعضائها بما يسمح للبرلمان إدارة نفسه وموظفيه وأيضا ميزانيته.

الفرع الأول: أهمية النظام الداخلي في ضبط العمل البرلماني.

إن النظام الداخلي⁽¹⁾ أو اللائحة لأي برلمان هي الأداة التي تنظم عمل البرلمان وتحدد العلاقة بين السلطة التشريعية وسلطات الدولة لأخرى، كما أنها تنظم علاقة البرلمان بالأجهزة الرقابية الأخرى التابعة له، وترسم الطريق الذي يتعين على النائب أن يسلكه لأداء دوره في الرقابة والتشريع، وبالتالي فهي الدليل الذي يجب أن يتبعه النائب ويلتزم به⁽²⁾. وعلى ذلك فالنظام الداخلي أو اللائحة البرلمانية عبارة عن «مجموعة من الأحكام والقواعد التي تنظم قيام الأعضاء بممارسة مهامهم البرلمانية»، فعوضو مجلس النواب حتى يستطيع أن يؤدي مهامه على الوجه المبيّن في الدساتير والقوانين - باعتباره عضواً في مجلس نيابي - فإنه في حاجة إلى إطار تنظيمي يبين مهامه وواجباته وكيفية تأديتها، لأن العمل البرلماني يحتاج إلى العديد من التفاصيل الدقيقة التي لا يخوض فيها الدستور وأن الأقدّر على وضع تفاصيل العمل البرلماني هم أعضاء مجلس النواب لأنهم الأقرب إلى تحديد التفاصيل والمشكلات التي يواجهونها أثناء التطبيق ولذا فقد استقر العرف البرلماني على ذلك.

أولاً: استقلالية المجلسين بوضع النظام الداخلي للغرفتين.

نص المشرع الدستوري في المادة 03/132 من التعديل الدستوري 2016 على أن: «يعدّ المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما»⁽³⁾، ولكن لا يجوز العمل به إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام هذا الدستور وهذا وفقاً لنص المادة 03/186 «كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكلّ من غرفتي البرلمان للدستور حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة»⁽⁴⁾.

وتأسيساً عليه، يعتبر البرلمان المؤسسة الدستورية الوحيدة التي نص المشرع على وجوب وضرورة أن تضع نظامها الداخلي الخاص بها، وقد توخّى المشرع من هذا المقتضى أمرين أساسيين:

- أولهما، إخضاع النظام الداخلي للبرلمان لمبدأ مراقبة الدستورية، بما يضمن عدم مخالفته لأحكام الدستور، وبما يؤدي إلى عدم مجاوزة الحدود المرسومة أو الإخلال بالتوازن الذي وضعه المشرع الدستوري بين

(1) النظام الداخلي هو الأداة الأساسية لتنظيم وحسن سير عمل البرلمان.

(2) بركات السايح، المبادئ التي تحكم تفسير اللائحة الداخلية للبرلمان دراسة مقارنة بين مصر والمغرب، مجلس الشعب المصري، دت ن، ص 38.

(3) لقد نصّ المؤسس الدستوري على أحقية البرلمان في وضع نظامه الخاص به بنفسه دون تدخل سلطة أو جهة أخرى، وهذا الأمر يدعم استقلالية البرلمان، على اعتبار أن النظام الداخلي هو تعبير عن سيادة هذا الأخير، والمجالس هي السيدة في وضع نظامها الداخلي الذي تحدد فيه تنظيمها وسيرها الداخلي وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات. أنظر:

غوتي مالكي سعاد، مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مجلة وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 02، جوان 2006، ص 26.

(4) نصت الفقرة 02 من المادة 186 على أن «ييدي المجلس الدستوري بعد أن يُخطّره رئيس الجمهورية رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليه البرلمان».

السلطتين التشريعية والتنفيذية، تجسيدا لفلسفة وفكر «البرلمانية المعقلنة»، تأسيسا بنظام الجمهورية الخامسة في فرنسا.

- ثانيهما، بيان أهمية النظام الداخلي للبرلمان، من حيث هو الأداة الأساسية لتنظيم وحسن سير العمل الداخلي للمجلس، ولضبط وتقنين العلاقات بين الفاعلين السياسيين، بما يحقق التوازن في المعادلة بين الأغلبية والمعارضة ويضمن حقوق الأقليات البرلمانية، كما أنه يحدد الواجبات ويبين المخالفات، ويضع لها الجزاءات والعقوبات، وأخيرا يحتكم إليه لفض النزاعات والخلافات⁽¹⁾.

ثانيا: الرقابة الدستورية على الأنظمة الداخلية للغرفتين.

إذا كان الدستور يتمثل في مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم السلطات داخل الدولة والعلاقة بين هذه السلطات بعضها البعض، فإن الأنظمة الداخلية للبرلمان تشارك مع الدستور في القيام بجانب كبير من هذه الوظيفة، إذ تتولى التنظيم الداخلي لواحدة من أهم السلطات الثلاثة ألا وهي السلطة التشريعية. ذلك أن الأنظمة الداخلية للبرلمان تتضمن القواعد المتعلقة بتشكيل واختصاصات الأجهزة الرئيسية له، وكيفية أداء البرلمان وأجهزته للوظيفة التشريعية والرقابية والتقييمية المنوطة به، والوسائل اللازمة للقيام بها، كنظام توجيه الأسئلة وإجراءات طرح الثقة، وإجراءات التحقيقات البرلمانية، إلى غير ذلك من الاختصاصات.

فالموضوعات التي تنطوي عليها الأنظمة الداخلية -مما لا شك فيه- أنها ذات طبيعة دستورية، وكان من المفترض أن تنظمها نصوص الوثيقة الدستورية ذاتها⁽²⁾، وبالرغم من النص في معظم الدساتير على ضرورة أن تستقل البرلمانات بوضع أنظمتها الداخلية باستقلال تام ترسيخا لمبدأ فصل السلطات، فإن كثيرا من هذه الدساتير قد قيدت هذه السيادة وهذا الاستقلال بوجوب إخضاعها لمراقبة دستورها⁽³⁾.

فالملاحظ إذن أن الدستور قد رسم بدقة الدائرة أو الحدود التي يتحرك داخلها البرلمان. فإذا أخذنا بعين الاعتبار أن المجلس الدستوري -حسبما أثبتته التجربة منذ إنشائه حتى اليوم- لا يراقب عمليا النصوص التنظيمية وكذلك الأوامر التشريعية التي تصدر عن السلطة التنفيذية، فإننا سنجد أن مهمته في إطار الرقابة على دستورية القوانين، تكاد تنحصر في رقابة البرلمان حتى لا يخرج من الحدود المرسومة له في الدستور⁽⁴⁾.

(1) رشيد المدور، النظام الداخلي لمجلس النواب -دراسة وتعليق، الطبعة الأولى، منشورات مجلس النواب المغربي، المغرب، 2005، ص ص 7-8.
(2) هناك من الدساتير المقارنة من تتضمن كثير من التفصيلات التي تحتويها الأنظمة الداخلية، ومن هذه الدساتير نجد: الدستور اللبناني المعدل سنة 1990، الدستور المصري سنة 1971، دستور السودان الصادر عام 2005.
(3) رشيد المدور، خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية ومنهجها في التطبيق المغربي، مجلة الحقوق الكويتية تصدر عن جامعة الكويت، العدد 01، السنة 32، مارس 2008، ص 351 وما بعدها.
(4) الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مداخلة بملتقى «التطوير البرلماني»، مارس 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح -ورقلة، ص 05.

الفرع الثاني: إعداد الميزانية ومتابعة صرفها.

يشكل الاستقلال المالي أداة هامة من أدوات الضغط التي تؤثر على فعالية واستقلالية المؤسسات وكافة العاملين فيها ويغير من سلوكياتها واتجاهاتها، وبالتالي يعد من العوامل التي تؤدي إلى قيام البرلمان بالدور المطلوب منه، ورغم أهمية الاستقلال المالي للمؤسسات الدولية في أداء مهامها على أكمل وجه، إلا أن الدستور لم يتناول ميزانية البرلمان بالتفصيل، بل أحال ذلك إلى القانون وبذلك يكون قد أتاح الفرصة للسلطة التنفيذية للمشاركة في إعدادها.⁽¹⁾

وقد خولت المادة 02/115 من دستور 1996 للبرلمان أمر تحديد ميزانيته بهدف عدم التبعية للسلطة التنفيذية، حيث تنص هذه المادة على «يحدد القانون ميزانية الغرفتين والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة»، غير أنه بالرجوع إلى نصوص الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان وكذا القانون العضوي نستخلص أن دور غرفتي البرلمان يقتصر على التصويت على ميزانيتهما ليتم إرسالها لاحقا إلى الحكومة قصد إدماجها في قانون المالية بعد دراستها.⁽²⁾

أولا: الاستقلالية في إعداد ميزانية الغرفتين.

تقوم القواعد التي تنطبق على ميزانية المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على مبدأ جوهرى ألا وهو الاستقلال المالي الذي يشكل بدوره ركيزة لمبدأ الفصل بين السلطات، ولقد تم تكريس مبدأ الاستقلال المالي في القانون، وخصوصا في المادة 103 من القانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة والتي تنص على أن «تتمتع كل غرفة في البرلمان بالاستقلال المالي»، وكذا المادة 01/80 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني «يتمتع المجلس الشعبي الوطني بالاستقلالية المالية»، وهو نفس ما ورد في المادة 90 من النظام الداخلي لمجلس الأمة «يتمتع مجلس الأمة بالاستقلال المالي».

علاوة على الصلاحيات المخولة له، يقوم رئيس المجلس -طبقا للمادة 09/08 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني- بإعداد ميزانية المجلس، وهو نفس ما نصت عليه أيضا بالنسبة لرئيس مجلس الأمة المادة 06/08 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وتتم ممارسة هذه الصلاحية عبر الهياكل الإدارية حيث تقوم إدارة المجلس بوضع التوجيهات العامة استنادا للمذكرة التي تعدّها وزارة المالية الموجهة إلى الأمرين

(1) مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2011، ص 85.

(2) المرجع نفسه، ص 86.

بصرف ميزانية الدولة، ليتم بعدها عرضها على المراقبين الماليين من أجل إبداء الرأي⁽¹⁾. بعدها يأتي دور أجهزة المجلس، بداية من الرئيس إلى المكتب حيث نصت المادة 06/14 من النظام الداخلي: «يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بمناقشة مشروع ميزانية المجلس الشعبي الوطني والمصادقة عليه، وإحالته على لجنة المالية والميزانية» لإبداء رأيها، والأمر نفسه بالنسبة للجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة⁽²⁾، وتختتم الإجراءات بتصويت الغرفتين على ميزانيتها وفقاً للمادة 02/103 من القانون 99-02: «تصوت كل غرفة في البرلمان على ميزانيتها بناء على اقتراح من مكتبها خلال دورة الخريف من كل سنة».

ويجدر التأكيد أنه يمكن تطبيق ميزانية المجلس الشعبي الوطني فور دخول قانون المالية حيز التنفيذ لعدم تطلبها إنشاء اعتمادات بقرار حكومي وهذا ما يميزها على باقي الميزانيات في الهيئات والإدارات العمومية الأخرى.

ثانياً: الرقابة السابقة واللاحقة لصرف ميزانية البرلمان.

حدد النظام الداخلي لغرفتي البرلمان مجموعة مقتضيات وأحكام بغية كفالة تدبير شفاف ونزيه لصرف ميزانيته استجابةً لحاجيات البرلمان ومتطلباته على الصعيدين الداخلي والخارجي من قبيل تشكيل «لجنة مراقبة صرف الميزانية»، وهي جهاز خاص مؤقت يتألف أعضاؤه على أساس قاعدة التمثيل النسبي للكتل البرلمانية، مهمته التحقق من سلامة صرف ميزانية السنة المنصرمة التي يرفع في شأنها تقريراً إلى المجلس، وحتى وإن أشارت مواد الأنظمة الداخلية للغرفتين والقانون العضوي إلى صلاحية المكتبين في وضع نظام داخلي لهما يحدد القواعد المطبقة على محاسبة المجلس، ويبين صلاحيات اللجنة وكيفية ممارسة مهامها، فقد ظل البرلمان في نظر القضاء الدستوري مؤسسة غير متمتعة بالاستقلال المالي، تخضع مثلها مثل كافة المؤسسات العمومية إلى وسائل الرقابة المالية سارية المفعول على مؤسسات الدولة.⁽³⁾

المطلب الثاني: الحماية المادية للبرلمانيين.

ضماناً لاستقلال أعضاء البرلمان، وحماية لهم ضد كل أنواع التهديد والانتقام سواءً من جانب السلطات الأخرى أو من جانب الأفراد، تتضمن الدساتير نصوصاً تكفل لهم الطمأنينة التامة والثقة الكاملة

(1) تنص المادة 15 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أن: «يكلف مكتب المجلس الشعبي الوطني ثلاثة (03) من بين أعضائه بمراقبة المصالح المالية والإدارية للمجلس وبشؤون النواب» ومن بين مهام المراقبين وفقاً للمادة 01/16: «إبداء الرأي في مشروع ميزانية المجلس الشعبي الوطني قبل عرضه على مكتب المجلس لمناقشته والمصادقة عليه».

(2) يلاحظ بأن لجنة الميزانية والمالية بالمجلس الشعبي الوطني قد يصل عدد أعضائها إلى 50 عضواً مقارنةً بباقي اللجان التي لا يفوق عدد أعضائها 30 عضواً، وأيضاً لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الأمة التي يصل أعضاؤها إلى 19 عضواً بينما لا يمكنه أن يفوق 15 عضواً ببقية اللجان، وهذا ما يعكس حساسية وخطورة عمل اللجنتين ومحاولات سيطرة الحكومة عليها بأغلبية الأحزاب المتحالفة معها والتي تشكل الأغلبية البرلمانية باعتبار أن التمثيل في اللجان يكون نسبي حسب حجم كل كتلة برلمانية.

(3) محمد مالكي، وضع البرلمان في المغرب، مرجع سابق، ص 27.

لمباشرة أعمالهم النيابية، نيابة عن الشعب والأمة وفق النص الدستوري والأنظمة الداخلية للمجلسين⁽¹⁾، حيث في مقابل الجهد المبذول من طرف عضو البرلمان⁽²⁾، والتفرغ للعهد البرلمانية من خلال عدم الجمع بينها وبين المهام أو الوظائف الأخرى أو مصالح أخرى فإنه يستفيد من تعويضات مناسبة تضمن له مواجهة متطلبات الحياة والترفع عن الخضوع للإغراءات⁽³⁾.

وتشمل الحماية المادية الجانب الأول الذي يتعلق بحماية النائب وتحصينه من أي ملاحقة جنائية عبر إقرار نظام الحصانة البرلمانية بنوعيتها الموضوعية والإجرائية، تزامنا مع إقرار جملة من الامتيازات والمنح والتعويضات المالية نظير أداء مهامه.

الفرع الأول: الحصانة البرلمانية.

إن مصطلح «الحصانة» غالبا ما يستعمله الفقه بمعنى المناعة، أي إعفاء بعض الأشخاص أو بعض الحالات من تطبيق القواعد العامة عليهم في المسائل القضائية، فالحصانة تعتبر امتيازاً في نظر القانون الجنائي واستثناءً على مبدأ المساواة أمام القانون، يقرر بموجبها نوع من الحماية لصالح فئات معينة من الأشخاص أو المؤسسات لتجنبيها من الخضوع للإجراءات القضائية بحيث لا تطالها يد القضاء إلا في حدود ما ينص عليه القانون. والحصانة القضائية كما هو معلوم أنواع، حصانة دبلوماسية ممنوحة للدبلوماسيين بمقتضى أعراف واتفاقات دولية (اتفاقية فيينا المؤرخة في 18 أبريل 1961 بشأن العلاقات الدبلوماسية)، وحصانة قنصلية (اتفاقية فيينا بشأن العلاقات القنصلية بتاريخ 24 أبريل 1963) وحصانة برلمانية (المواد 109، 110 و111 من دستور 1996)⁽⁴⁾.

وشكلت الحصانة البرلمانية منذ نشأتها إحدى ضمانات الديمقراطية النيابية، فقد كانت دائما من الشروط الرئيسية لحسن سير البرلمان واستقلالها في أداء مهامها التشريعية والرقابية تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات. فالبرلمانات التي تجسدت من خلال الديمقراطية النيابية قد نشأت نشأة عسيرة وفي ظل صراع مرير مع أنظمة الحكم المطلقة والثيوقراطية التي كانت تسود أوروبا، ومن الطبيعي في مثل هذه الأنظمة التسلطية والاستبدادية، أن يتعرض البرلمانيون إلى أشكال وألوان من التعسف والانتقام بسبب آرائهم ومواقفهم إلى غير ذلك من التهديدات وإجراءات التوقيف والحجز والمتابعات والمحاكمات الصورية.

- (1) أحمد الدرديري، الانتداب البرلماني في المغرب بين قوة الامتيازات وضعف الأداء، موقع <http://ar.morocoworldnews.com>، تاريخ الاطلاع 26 نوفمبر 2013.
- (2) تنص المادة 03 من قانون رقم 01-01 المتعلق بعضو البرلمان على أن «مهمة عضو البرلمان ذات طابع وطني، ويوضع في حالة انتداب قانوني، ليتفرغ كلياً للمهام التشريعية والرقابية».
- (3) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2013، ص 30.
- (4) سعيد مقدم، الحصانة البرلمانية مفاهيم ومقتضيات ممارستها، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 09، 2012، ص 90.

وظهر نظام الحصانة البرلمانية في إنجلترا مع أواخر القرن الثالث عشر وتطور تدريجياً عن طريق القضاء الذي كرس مبدأ ضرورة توفير الحماية اللازمة للبرلمانيين، وقد انتهى هذا التطور بتكريس مبدأ حرية التعبير للبرلمانيين وإقرار عدم مسؤوليتهم في ميثاق الحقوق الانجليزي لسنة 1689، ولقد عرفت الحصانات البرلمانية طفرة هامة في تطورها سنة 1789 في خضم الثورة الفرنسية عندما أصدرت الجمعية الوطنية قراراً تضمن إعلان عدم قابلية الاعتداء على البرلمانيين، وبذلك تم إرساء الحصانة البرلمانية كمؤسسة قانونية دستورية الشيء الذي أخذت به البلدان الأخرى شيئاً فشيئاً⁽¹⁾.

ويمكن القول بأن مختلف دساتير العالم تجمع على ضرورة توفير حماية خاصة للبرلمانيين من أجل تمكينهم من حسن أداء مهامهم التمثيلية دون الخوف من مضايقات والاستفزازات والأعمال الكيدية والانتقامية من أية جهة كانت، وكذلك من أجل ضمان واستقلالية الغرف البرلمانية نفسها، ويكون ذلك بمنع توقيف أو حجز أو محاكمة أو مساءلة البرلماني إلا بعد رفع الحصانة عنه من طرف الغرفة التي ينتمي إليها.

وبتلاشي الأنظمة السياسية المطلقة والمتسلطة، وتطور الحياة السياسية في مختلف المجتمعات عموماً، تزامناً مع انتشار ثقافة حريات وحقوق الإنسان ومبدأ المساواة بالخصوص، أصبحت الحصانة البرلمانية محل أخذ ورد، وموضوع انتقادات كثيرة لدرجة تساءل عدد من الفقهاء والسياسيين عن الجدوى من الإبقاء عليها طالما أنها فقدت أسباب وعلّة وجودها⁽²⁾.

وبالنسبة للجزائر فإن أول ما يلاحظ بخصوص الحصانة البرلمانية هو قلة الأحكام القانونية المتعلقة بها، إذ ما عدا المواد 109، 110 و 111 من دستور 1996⁽³⁾ والأحكام المقتضية المتعلقة بإجراءات رفع الحصانة الواردة في النظامين الداخليين للغرفتين، لا نجد أية نصوص تفصيلية أو توضيحية أخرى، يضاف إلى ذلك أن المواد سالفة الذكر هي ذاتها أحكام المواد 173، 138 و 139 في دستور 1976، رغم أننا انتقلنا من نظام اشتراكي موجه إلى نظام مفتوح قوامه التعددية السياسية، وبالتالي لازلنا نتعامل مع نظام الحصانة بنفس المنطق والمنظور.

والحصانة البرلمانية تشمل نوعين من الحماية، الأول عدم المسؤولية أو الحصانة الموضوعية، والثاني عدم القابلية للاعتداء أو الحصانة الإجرائية، وهذين المظهرين للحصانة تأخذ بهما كافة دساتير وتشريعات

(1) محمود خوذري، الحصانة البرلمانية مفاهيم وممارسات، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 09، 2012، ص 81.

(2) عملت الكثير من البلدان في العالم -وخاصة الغربية منها- على تكييف وتعديل النصوص القانونية المتعلقة بالحصانة البرلمانية بشكل دائم ومستمر، سواء كانت نصوصاً دستورية أو غيرها مواكبةً بذلك مختلف التغيرات التي تحدث في المجتمع، وبفعل هذا التكييف والتحديث الدائمين للنصوص انتهى الأمر حالياً إلى الإبقاء على حصانة برلمانية في أبسط معانيها إن صح التعبير، فالحصانة عندهم لم تعد تحمي البرلمانيين من الجنايات والمخالفات والجناح المتلبس بها، لا سيما في حالة وجود أحكام قضائية نهائية، بل إن التحقيقات الابتدائية ممكنة مع البرلمانيين دون الحاجة إلى إذن مسبق من غرفتهم البرلمانية، كما أن رفع الحصانة من طرف الغرف البرلمانية نفسها أصبح عملية عادية جداً، ولا تخلو المحاكم من قضايا تتعلق بالبرلمانيين في العديد من الأنحاء.

حول الموضوع أنظر: المرجع نفسه، ص ص 82-84.

(3) هي ذاتها المواد 126، 127 و 128 من التعديل الدستوري 2016.

مختلف دول العالم تقريبا مع اختلافات جزئية وثنائية في كيفية التنظيم القانوني⁽¹⁾. فالحصانة البرلمانية بنوعيتها الموضوعي والإجرائي - رغم اعتبارها استثناء من القانون العام - اقتضتها ضرورة حماية السلطة التشريعية من اعتداءات السلطة التنفيذية والهيئات وذوي النفوذ عليها، وبالتالي فهذا الاستثناء لم يشرع كامتياز لصالح عضو البرلمان بقدر ما هو ضمانة للوظيفة التي يشغلها⁽²⁾.

أولا: الحصانة الموضوعية:

الحصانة الموضوعية تعني عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عن الأقوال أو الأفكار والآراء التي تصدر عنهم أثناء ممارستهم لوظائفهم النيابية⁽³⁾ ولهذا يقال عنها الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية⁽⁴⁾، وتشمل قاعدة عدم المسؤولية البرلمانية كل أعضاء البرلمان المنتخبين والمعيّنين، ولا تغطي فقط البرلمانين الممارسين لمهامهم البرلمانية أثناء العهدة التي انتخبوا فيها، ولكن تسري حتى على البرلمانين السابقين المنتهية عهدتهم، ولو لم يتم انتخابهم مرة أخرى. ونطاق الحصانة الموضوعية مرتبط مباشرة

بالمهام التي يمارسها أعضاء البرلمان وفق ما حدده الدستور، وهي ضمانة دستورية هامة يكفل من خلالها للبرلماني الحرية والاستقلالية لممارسة مهامه عند الإدلاء بأرائه، أقواله وتصويته دون مساءلة⁽⁵⁾. ولقد عبرت عنها المادة 109 من دستور 1996 بقولها: «الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية، لا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا وعلى العموم لا يمكن أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية أو يسلط عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء أو ما تلفظوا به من كلام أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية». وسبب عدم المسؤولية هو أن المهمة النيابية ليست شخصية بل نيابة عن الأمة، إلى جانب أن عضو البرلمان يعتبر موظفا من موظفي الدولة ومهمته النيابية تكيف على أنها وظيفة والدولة هي التي تتحمل المسؤولية عن تبعه أعماله في إطار قاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع⁽⁶⁾، وخصائص هذه الحصانة أنها:

- (1) الأمين شريط، الحصانة البرلمانية في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 09، 2012، ص 130.
- (2) عادل الطيطائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، الطبعة الأولى، جامعة الكويت، الكويت، 2000، ص 265.
- (3) ذهب جانب من الفقه إلى اعتبار أن مفهوم «بمناسبة مزاولة المهام» لا تعني بالضرورة أن تكون تحت قبة البرلمان، في حين يرى آخرون عكس ذلك بالقول بأن قاعدة عدم المسؤولية تنصب أكثر حاليا على كل فعل يصدر داخل مقر البرلمان أكثر منه عن الاعتداد بالمهام البرلمانية أو حتى صفة العضوية في البرلمان. حول الموضوع أنظر:
- عبد الإله حكيم بناني، الحصانة البرلمانية كوسيلة لتعزيز قدرات البرلمانين العرب - دراسة مقارنة حول الحصانة البرلمانية في الدول العربية، المؤتمر البرلماني الإقليمي حول «وسائل تعزيز قدرات البرلمانين العرب» المنظم من طرف الاتحاد البرلماني العربي بالاشتراك مع مجلس الأمة الجزائري وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الجزائر أيام 20 إلى 22 سبتمبر 2005، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11، 2006، ص ص 181-164.
- (4) حسينة شرون، الحصانة البرلمانية، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر - بسكرة، العدد 05، ص 148.
- (5) زهية عيسى، الحماية الدستورية لأعضاء السلطات الثلاث في دساتير بلدان المغرب العربي «الجزائر - تونس - المغرب - موريتانيا»، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغورور - خنشلة، العدد 03، جانفي 2015، ص 30.
- (6) كرّس هذه النظرية مجلس الدولة الفرنسي إذ يستطيع أي مواطن تضرّر من تصرفات عضو من أعضاء البرلمان التي تشملها الحصانة أن يلجأ إلى العدالة بدعوى ضد الدولة (البرلمان) للمطالبة بالتعويض طبقاً لإجراءات المنازعات الإدارية العادية. أنظر حول الموضوع:

- مطلقة: أي لا يمكن رفعها من طرف أية غرفة من غرف البرلمان ولا بأية طريقة أخرى سواءً سياسية أو قضائية أو غير ذلك.
- دائمة: أي أنها تستمر حتى بعد انتهاء العهدة وبالتالي تعتبر حصانة مدى الحياة.
- محددة: فعدم المسؤولية تشمل التصرفات التالية: التصويت داخل اللجان وفي الجلسات العامة، الآراء الشفهية والكتابية، اقتراحات القوانين، التعديلات، الأسئلة الكتابية والشفهية، التقارير والنشاطات التي تتم في إطار البعثات والمهام البرلمانية، أما بقية التصرفات التي تتم خارج البرلمان فيتحمل المسؤولية عنها مثل أي مواطن ويمكن متابعته ومقاضاته⁽¹⁾.

ثانيا: الحصانة الإجرائية:

عدم اتخاذ أي إجراء جنائي ضد أي عضو من أعضاء البرلمان أو القبض عليه دون إذن المجلس التابع له ذلك العضو، وهي حصانة لا ترقى إلى حد إعفاء العضو من المسؤولية الجنائية عما يقترفه من الجرائم، وإنما تقوم على تأصيل إجراءات هذه المسؤولية⁽²⁾، بحيث لا يمكن المتابعة الجزائية ضد عضو البرلمان إلا بعد إذن مسبق من الغرفة التي ينتمي إليها، حيث نصت المادة 110 من دستور 1996 على «لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو في مجلس الأمة بسبب جنائية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه، أو بإذن - حسب الحالة - من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يقدر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه».

ومثلما يدل عليها اسمها فإن هذه الحصانة تهدف إلى حماية عضو البرلمان من إجراءات المتابعة الجزائية بصفة مؤقتة ولا يمكن أن يتم ذلك إلا بعد إذن مسبق من الغرفة البرلمانية التي ينتمي إليها، وهي تهدف إلى حماية عضو البرلمان من إجراءات المتابعة الجزائية بخصوص أفعال غير مرتبطة بمهامه النيابية، بل هي جرائم تشكل جنایات وجنح مرتكبة خارج البرلمان⁽³⁾.

- الأفعال المشمولة بالحصانة: تشمل الأعمال الإجرائية الجزائية فقط، كالتوقيف والحجز والمحاكمة، وبالتالي هذه الحصانة لا تحمي البرلماني من المتابعات القضائية المدنية والتجارية والإدارية والاجتماعية وغيرها.

الأمين شريط، الحصانة البرلمانية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 132.

(1) هناك تصرفات قد تصدر عن عضو البرلمان داخل البرلمان لكنها غير مشمولة بالحصانة مثل الآراء التي تتضمن القذف والسب والشتم والعنف، فهذه الأفعال لا حصانة عليها. فمثلاً المادة 27 من اتفاقية إنشاء المحكمة الجنائية الدولية تجعل من التحريض على ارتكاب الجرائم من داخل البرلمان تصرفاً لا تحميه الحصانة البرلمانية. وهناك بعض النشاطات لا تدخل ضمن الوظيفية التمثيلية ولكنها مرتبطة بها مثل التصريحات الصحفية والآراء في التظاهرات الانتخابية والنشاط الحزبي فبعض الدول مثل إيطاليا تعتبرها مشمولة بالحصانة، ولكنها في نظر معظم الدول الأخرى لا تشملها الحصانة مثل فرنسا، إسبانيا وبلجيكا. أنظر الأمين شريط، المرجع نفسه، ص 134.

(2) ناجي شنون، مدى صلاحية الحصانة البرلمانية في تطوير الوظيفة التشريعية والأداء الرقابي، مداخلة بملتقى «التطوير البرلماني» المنعقد بتاريخ 28/03/2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، موقع <https://manifest.univ-ouargla.dz>، تاريخ الاطلاع 12 مارس 2017.

(3) الأمين شريط، مرجع سابق، ص 135.

- الأفعال غير المشمولة بالحصانة: بعض الأفعال والحالات لا تشملها هذه الحصانة ومنها: المخالفات التي يمكن أن تكون متباعدة جزائية فيها، عكس الجرح والجنايات بجميع أنواعها التي أكد المشرع الجزائري بأنها مشمولة بالحصانة، ولا يمكن متابعة البرلماني الجاني إلا بتنازل صريح منه⁽¹⁾ أو بإذن من غرفة البرلمان التي ينتمي إليها، فيما تبقى حالات التلبس بالجريمة أيضا غير مشمولة بالحصانة⁽²⁾، وسبب ذلك أن البرلمان لا تريد أن تظهر للرأي العام والشعب بأنها تحمي المجرمين⁽³⁾، وقد نصت المادة 111 من الدستور على «في حالة تلبس أحد النواب أو أحد أعضاء مجلس الأمة بجنحة أو جنائية، يمكن توقيفه ويخطر بذلك مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة فوراً. يمكن المكتب المختر أن يطلب إيقاف المتابعة وإطلاق سراح النائب أو عضو مجلس الأمة على أن يعمل فيما بعد بأحكام المادة 110 أعلاه»، ويتضح من هذه المادة أن حالة التلبس بالجريمة سواء كانت جنحة أو جنائية غير مشمولة بالحصانة مبدئياً، ويلاحظ في الإجراءات بأن طلب إيقاف متابعة الإجراءات يقدم من طرف مكتب الغرفة فقط، نظراً للسرعة التي يحتاجها الموقف، لكن رفع الحصانة يتم من طرف الغرفة ككل، وهذا الطلب يقدم منطقياً إلى وزير العدل الذي يعمل على تنفيذه⁽⁴⁾. وتجدر الإشارة إلى أن نص المادة 111 سالفة الذكر لم يحدد ما هي الأغلبية المرجوة في التصويت لسحب الحصانة، مع أن ظاهر النص يفيد الأغلبية البسيطة، والتي تحتاج لضبط أيضا سواء أغلبية الحضور أو أغلبية الأعضاء والنص يحتاج إلى ضبط منعا لأي تأويل أو تفسير⁽⁵⁾.

(1) لكن يعاب على المؤسس أنه رغم جعله مبدأ الحصانة مبدأ عام وأنها تقررت لحماية الوظيفة البرلمانية إلا أنه لجأ خلافاً لأغلبية الدساتير المقارنة إلى النص على إمكانية تنازل عضو البرلمان عن حصانته وهذا يعد خروجاً عن المؤلف، طالما أن المبدأ منذ إعلانه لم يعرف هذا الخروج، ومرد ذلك أن اختصاص رفع الحصانة البرلمانية يعود للبرلمان صاحب الاختصاص، لأسباب وقد رأينا أنه بإمكانه المطالبة ببطان الإجراءات المتخذة ضد أحد أعضائه في حالة عدم استئذانه، كما أن الحصانة البرلمانية تقررت لصالح الوظيفة البرلمانية وليس لشخص البرلمان، بينما منح هذا الأخير إمكانية تنازل عن حصانته، ودون تحديد كيفية ذلك يدفع إلى الجزم أن المؤسس الدستوري الجزائري ناقض ذلك وخالف ما جاء في الدساتير المقارنة حتى أن الدول التي فتحت المجال لإمكانية تنازل عضو البرلمان عن حصانته هي قليلة، وضيقت من ذلك، فبريطانيا حصرت تنازل العضو عن حصانته فيما يخص جريمة السب والشتيم، بينما جعلت سويسرا إمكانية حدوث ذلك بالنسبة للجرائم غير المرتبطة بالعمل البرلماني، أما بالنسبة للكويت فقد نصت المادة 23 من لائحته الداخلية لمجلس الأمة بشكل غير مباشر على إمكانية التنازل عن الحصانة ولكن ربطت ذلك بإذن المجلس. أنظر: مجاوي فاتح، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 01، 2010-2011، ص 119.

(2) إن الحصانة ضد الإجراءات الجنائية مسألة استثنائية بحيث لا يجوز التوسع فيها، فالمشرع الفرنسي مثلاً حصرها في الجنايات والجرح وهذا ربما يعود إلى بساطة الإجراءات وعدم خطورة وجسامتها الجزاءات الخاصة بالمخالفات والتي في غالب الأحوال لا تمس استقلال البرلمان ولا تعوق العضو عن أداء واجبه النيابي.

(3) تقدر إحصاءات غير رسمية عدد حالات الاعتداءات التي ارتكبتها المستفيدون من الحصانة البرلمانية، بنحو 200 حالة، وصلت حد القتل وإطلاق النار على مواطنين وموظفين، ورغم ذلك خرج المذنبون كالشعرة من العجين، وتراوحت التجاوزات التي تورط فيها نواب وأعضاء في الغرفة العليا بين الجرح والجنايات، متعلقة بالقتل، إطلاق النار على مواطنين، الفساد والتهديد، إشهار السلاح، استعمال النفوذ، المخالفات والجرح المرورية وخاصة جنحة السياقة في حالة سكر، فضلاً عن الفضائح الأخلاقية التي تشكل حصة الأسد في مجموع القضايا التي ارتكبتها النواب مثل الاغتصاب والتعدي على قصر، مما يكشف جسامته الأخطاء التي وقع فيها بعض ممثلي الشعب، غير أن تمتع هؤلاء بالحصانة النيابية حول هؤلاء إلى مواطنين فوق القانون، وجعل كثيراً منهم يختفون وراء الحصانة البرلمانية في أسوأ استغلال لهذا الامتياز. أنظر:

ملف الحصانة البرلمانية... إفلات من العقاب بقوة القانون، موقع الشروق أونلاين

http://www.echoroukonline.com/ara/articles/487654.html، تاريخ الاطلاع 2015/05/13.

(4) الأمين شريط، نفس المرجع، ص ص 136-140.

(5) محمد ناصر بوغزلة، الحصانة البرلمانية امتياز أم ضرورة لممارسة الوظيفة، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 09، 2012، ص 161.

الفرع الثاني: التعويضات المالية.

التعويض المالي للبرلماني عنصر مساعد على تحقيق استقلاليته والتفرغ لمهامه، والامتيازات المادية والمعنوية حق من حقوق الإنسان لا يختلف على إقرارها أحد، وتتناسب تلك الحقوق حسب مقتضيات المصلحة والظروف التي تحيط بإقرارها، ومقدار الأعباء الملقاة على عاتق صاحب الامتياز، وبما أن السلطات القائمة على شؤون الناس تمارس واجبات عديدة، وبما أن القائمين عليها يتفرغون لممارسة مهامهم من جهة، ولكي يتيسر لهم ممارسة تلك المهام تخصص لهم الدول رواتب ومكافآت وامتيازات كي يستطيعوا أداء وظائفهم على أحسن وجه، سواءً كانت السلطات التي يتتبعون إليها تشريعية أو تنفيذية أو قضائية⁽¹⁾، وتمثل التعويضات البرلمانية في المقابل المالي الذي يتقاضاه النواب وأعضاء مجلس الأمة لقاء تفرغهم للعمل النيابي وما يقومون به من خدمات لصالح الأمة⁽²⁾، وبسبب أهمية هذه التعويضات وجب معرفة طريقة تحديدها والسلطة المخولة بذلك، ليتبين لنا أثر المنح البرلمانية على الحياد البرلماني وممارسة العمل التشريعي⁽³⁾.

أولاً: نظام التعويضات البرلمانية.

إن النظام التعويضي لنواب البرلمان يحكمه الأمر 03-08 المؤرخ في أول سبتمبر سنة 2008، المعدل للقانون 01-01 المؤرخ في 31 يناير سنة 2001 والمتعلق بعضو البرلمان والذي تضمن مادتين فقط، الأولى عدلت المادة 19 والثانية حددت تاريخ سريان الزيادة بأثر رجعي، فالمادة 19 نصت على أنه «يحدد مبلغ التعويضة الأساسية الشهرية لعضو البرلمان على أساس النقطة الاستدلالية 15505 خاضعة للاقتطاعات القانونية»،... (الباقى بدون تغيير)».

أما المادة 02 من الأمر رقم 03-08 فنصت على «يسري مفعول هذا الأمر ابتداءً من أول يناير سنة

(1) مصطفى ناجي، رواتب ومكافآت أعضاء السلطة التشريعية في عدد من دول العالم، http://iraq56.blogspot.com/2011/09/blog-post_19.html، 19 سبتمبر 2011، تاريخ الاطلاع 20/05/2017.

(2) يفترض أن يلعب المجتمع المدني دوره في مراقبة أداء البرلمانيين طيلة العهدة عبر صيغ مختلفة، ففي تونس مثلاً أسس شبان تونسيون منظمة «البوصلة» غير الحكومية (وغير الربحية) بهدف مساندة المسار الديمقراطي في تونس وتعزيز «الصحوة الوطنية» في البلاد بحسب ما تقول المنظمة على موقعها الرسمي الإلكتروني، المنظمة التونسية أخذت زميلتها الألمانية «مرصد البرلمان» غير الحكومي كنموذج. ومبادرة «مرصد البرلمان» أسسها الألمانيان غريغور هاكناك وبوريس هيكيل عام 2004 وموقعها الإلكتروني www.abgeordnetenenwatch.de لأجل مراقبة عمل البرلمانيين والساسة في ألمانيا وربطهم بالمواطنين من خلال أسئلة موجهة من المواطنين إلى النواب والسياسيين ونشر الأسئلة والأجوبة على الموقع الإلكتروني للمرصد. والهدف من هذه المبادرة هو دعم «الشفافية» السياسية وتكريس مشاركة المواطن في الشأن العام، ومرصد البرلمان الألماني يقوم بمهامه بشراكة وتعاون مع 3 وسائل إعلام كبيرة في ألمانيا إضافة إلى نحو 50 وسيلة إعلام محلية، حيث أكد مؤسسه بأن نحو 90 في المائة من البرلمانيين في ألمانيا يشاركون في هذه المبادرة معتبراً هذه النسبة «إيجابية جداً». وقال إنه تم نقل تجربة «مرصد البرلمان» إلى كل من النمسا ولكسمبورغ وإيرلندا وأن هذه التجربة معتمدة أيضاً داخل البرلمان الأوروبي. وبحسب المتحدث يتم شهرياً ومنذ سنة 2004 توجيه معدل يتراوح بين 05 و10 أسئلة لسياسيين وبرلمانيين ألمان وأن نسبة الإجابة عن هذه الأسئلة في حدود 81%. وتابع أن «مرصد البرلمان» يحظى بدعم مالي من 1300 مانح بمعدل 10 يورو من كل مانح في الشهر وأن عدد زوار الموقع الإلكتروني للمرصد بلغ 03 ملايين سنة 2011. وقال إن المرصد يسند في نهاية كل عام دراسي علامات للبرلمانيين حسب نسبة إجاباتهم عن أسئلة المواطنين موضحاً أن البرلماني الذي يجيب عن أكثر من 80% من الأسئلة يحصل على أعلى الدرجات (الدرجة «أ»). حول الموضوع أنظر: مرصد تونسي لمراقبة البرلمانيين والساسة وفق النموذج الألماني، موقع القناة الألمانية <http://www.dw.com/ar:DW>، تاريخ الاطلاع 20/02/2017.

(3) مزياني لونس، مرجع سابق، ص 89.

2008 وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية». بما يعني بأن راتب البرلمان عرف زيادة بضعفين (النقطة الاستدلالية ارتفعت من 5438 إلى 15505) ما يمثل (30) مرة الأجر الوطني القاعدي المضمون، حيث طبقت هذه الزيادة بأثر رجعي ابتداء من جانفي 2008، والتي اعتبرت آنذاك مكافأة لأعضاء البرلمان بغرفتيه لموافقتهم بالأغلبية الساحقة على التعديل الدستوري الذي سمح للرئيس عبد العزيز بوتفليقة بالترشح لولاية رئاسية ثالثة وذلك بإدخال تعديل على الفقرة الثانية من المادة 74 من دستور 1996 التي لم تكن تسمح بتجديد انتخاب رئيس الجمهورية لأكثر من مرة واحدة. فقد كانت الفقرة الثانية من المادة 74 من دستور 1996 تنص على أنه «يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة»، ثم أصبحت صياغتها بعد التعديل على النحو التالي «يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية» وعلى إثر هذا التعديل تم تأسيس مبدأ مفاده قابلية انتخاب رئيس الجمهورية دون تحديد عدد لعدد الفترات. وتحسب أعلى نقطة للوظيفة السامية للدولة وهي 19 ديناراً للنقطة الاستدلالية، ما يعني أن ما يتقاضاه عضو البرلمان يصل إلى 29 مليوناً و04 آلاف و595 ديناراً، أما بالعملة الصعبة فإن مبلغ التعويضات يقدر بـ 2421,69 أورو (إجمالي التعويضات البرلمانية)، كما أن النواب يستفيدون من تعويضات منحة السكن، والتكاليف العامة، ومصاريف النقل منها تذكرت سفر بالطائرة⁽¹⁾.

وبتحليل المواد من 18 إلى 21 من الفرع الثاني بعنوان «التعويضات البرلمانية من القانون 08-03 المعدل للقانون 01-01 نجد بأن التعويضات تتوزع أساساً وفق ما يلي:

01. التعويضات الأساسية:

التعويضات الأساسية الشهرية لعضو البرلمان تحسب على أساس النقطة الاستدلالية 15505 خاضعة للاقتطاعات القانونية⁽²⁾.

(1) رافع عضو لجنة المالية والميزانية، محمد بلعطار في أشغال اليوم البرلماني المنعقد يوم 19 جويلية 2016 تحت عنوان «دور ومكانة المؤسسة التشريعية في ظل دستور 2016»، في مداخلته المعنونة بـ «تصور حول نظام التعويضات البرلمانية وفقاً للمادة 120 من الدستور» لأجل مراجعة نظام التعويضات الخاص بعضو البرلمان، وقارن بين النظم التعويضية في العديد من الدول العربية، وخاصة الأوروبية (حيث يتقاضى عضو مجلس النواب الأمريكي أقل من 165 ألف دولار سنوياً (أي نحو 13750 دولار شهرياً) كما يتقاضى عضو مجلس العموم البريطاني نحو 170 ألف دولار (أي نحو 14166 دولار شهرياً) في حين يتقاضى عضو مجلس النواب العراقي 384 مليون دينار، ففي لبنان مرتفعة نسبياً وتبلغ 7500 دولاراً أمريكياً شهرياً، بينما هي متدنية في مصر، أما في المغرب فتبلغ 4300 دولاراً، وفي الأردن 2300 دولاراً تقريباً، ومطالباً بمنح النواب مصاريف المساعدين التشريعيين، ومصاريف المداومات في الولايات، مشيراً إلى أن الأمر يتطلب على الأقل قرابة 12 مليوناً شهرياً. حول حماية البرلمانيين وأجورهم أنظر:

عصام سليمان، تقرير مقارن عن أوضاع البرلمان في كل من لبنان والأردن ومصر والمغرب، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، مشروع «تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية»، د ن، ص 17.

(2) أثار مرسلة بعث بها نائب إسلامي من المعارضة في البرلمان الجزائري هزة في الأوساط السياسية والإعلامية، إذ كشفت عن جانب من الممارسات التي تحجب الموارد عن خزينة الدولة، فقد ذكر النائب لخضر بن خلاف في المراسلة التي بعث بها إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني (الغرفة الأولى في البرلمان) ووزير المالية، والتي نشرتها بعض وسائل الإعلام الجزائرية، أن أجور أعضاء البرلمان لا تطبق عليها الضريبة على الدخل المفروضة قانوناً، وقدّر بن خلاف النائب عن جبهة العدالة والتنمية خسائر خزينة الدولة طيلة أربع عهديات نيابية بدءاً من عام 1997 بنحو 545 مليون دولار بسبب عدم قيام إدارة البرلمان على اقتطاع الضريبة من أجور النواب البالغ عددهم 606 أعضاء (462 + 144). ويحمل النائب إدارة البرلمان المسؤولية في التقاعس عن جمع هذه المبالغ التي تتعلق ببعض المنح والتعويضات التي تمنح للنواب دون أن تطبق

02. التعويضات التكميلية:

يستفيد عضو البرلمان من التعويضات التكميلية التالية:

أ. تعويضة عن المسؤولية: يستفيد عضو البرلمان من تعويضة عن المسؤولية خاضعة للاقتطاعات القانونية تحدد كما يأتي:

- 20 % من التعويضة الأساسية لنائب رئيس المجلس، ورئيس اللجنة ورئيس المجموعة البرلمانية، ورئيس الشعبة الجزائرية في مجلس الشورى المغربي.
- 15 % من التعويضة الأساسية لنائب رئيس اللجنة ومقررها.
- تعويضة المسؤولية لأعضاء مكاتب لجان التحقيق تحسب وفق آجال عمل اللجنة مع التمديد.

ب. تعويضة تكميلية شهرية عن التمثيل: يتقاضى عضو البرلمان تعويضة تكميلية شهرية عن التمثيل تقدر بنسبة 20 % من التعويضة الأساسية خاضعة للاقتطاعات القانونية.

ج. تعويضات أخرى: تتمثل في:

- تسديد مصاريف التنقل من دائرته الانتخابية إلى مقر البرلمان ذهابا وإيابا شريطة أن تكون المسافة بين النقطتين أكثر من 50 كلم، وألا تتعدى تنقلين في الشهر أو أثناءه، أما ممثلوا الجالية في الخارج فيستفيدون من تذكرتين عن كل دورة.
- منحة خاصة بالإيجار في إقامة الدولة أو تسديد إيجار لا يتعدى مبلغه 63000 دج أو تسوية إيجار 12 يوماً في نزل طيلة شهر أو أثناء الاجتماعات اللجنتية المنتمية إليها.
- منحة شهرية تعويضية جزافية للمصاريف العامة بما فيها الإطعام مقدرة بـ: 45000 دج.
- تسديد مصاريف السيارة بقيمة 8000 دج إذا استعملت لأغراض الخدمة.
- تعويضة جزافية عن استعمال الهاتف النقال والمنزلي للنواب.
- منحة نهاية العهدة تحسب على أساس شهرين من التعويضة الأساسية والتعويضة عن التمثيل عن كل سنة نيابية مؤداة فعلاً، وهي التعويضة التي بموجبها تجاوز البرلمان رأي المجلس الدستوري رقم 12

عليها الاقتطاعات القانونية كالضريبة على الدخل الإجمالي، ويضيف بن خلاف أن بعض الأموال تُصرف للنواب بطريقة مخالفة للتشريع المعمول به، ومنها ما لا يظهر حتى في كشف راتب النائب ويُصب مباشرة في حسابه المالي، ويتساءل النائب المعارض عن سر استثناء أعضاء البرلمان من تنفيذ الإجراءات الضريبية. وفي هذا السياق يقول أستاذ الاقتصاد بجامعة تيبازة الدكتور كمال ديب إن تطبيق الاقتطاع الضريبي من الأجور من مسؤولية إدارة المؤسسة، وهو ما يسري على البرلمان أيضاً. ويرى أن ما يحصل مع النواب حالياً «إنما يدخل في إطار شراء الذمم». حول الموضوع أنظر:

عبد الحميد بن محمد، خزينة الجزائر محرومة من ضرائب البرلمانين، موقع الجزيرة نت، تاريخ الاطلاع 20/06/2016
<http://www.aljazeera.net/news/ebusiness/2016/6/20>

المؤرخ في 13 يناير 2001 الذي أُلغى الاستفادة من عامين عطلة نهاية العهدة، فعوضت بطريقة أخرى بتعويضه نهاية العهدة⁽¹⁾.

وبموجب الفقرة الثانية من المادة 115 من دستور 1996 يتمتع البرلمان بصلاحيات إقرار التعويضات لأعضائه، والعلة في ذلك أن نفقات المعيشة في ارتفاع دائم مما يتطلب إعادة النظر فيها من وقت لآخر، ومنح البرلمان حرية تقدير هذه المكافآت بشكل ضمانة أساسية لتحقيق استقلاله، غير أن الناحية العملية تؤكد عمد سلامة منح هذا الاختصاص للسلطة التشريعية، حيث أنه غالبا ما يميل أعضاء البرلمان إلى رفع قيمتها ومن ثم وجب تدخل جهة أخرى لضبطها حماية للمصلحة العامة⁽²⁾. وجدير بالذكر أن القانون المتعلق بعضو البرلمان جاء في شكل مبادرة برلمانية واقترح من البرلمانيين، حيث أخطر المجلس الدستوري بشأن دستورية هذا الاقتراح⁽³⁾، وأصدر الرأي رقم 01-12 المؤرخ في 13/01/2001 يتعلق بالرقابة الدستورية على القانون 01-01 المتضمن القانون الأساسي للنائب، والذي بمقتضاه قام المجلس الدستوري بإعادة صياغة عنوان القانون من «القانون الأساسي لعضو البرلمان» إلى «قانون عضو البرلمان»، كما قام المجلس الدستوري بحذف العديد من مواد هذا القانون، وإعادة صياغة البعض الآخر، بل وتطرق لمدى دستورية بعض المواد دون أن يتم إخطاره بشأنها، ولذلك بحكم أن لها علاقة بالمواد موضوع الإخطار، وهو ما اعتبره البعض مساسا خطيرا بالسيادة البرلمانية⁽⁴⁾.

من جهة أخرى فإن تدخل السلطة التنفيذية في هذا الموضوع البرلماني البحت أصبح عاديا جدا والدليل أن أكبر زيادة عرفتها تعويضات البرلمانيين كانت بتدخل من رئيس الجمهورية سنة 2008، وهي الزيادة التي تزامنت مع تعديل الدستور والسماح لرئيس الجمهورية بالترشح لعهدة ثالثة عن طريق تعديل المادة 74 الفقرة الثانية، بما فسر بها البعض بأنها كانت شراء لدمم البرلمانيين.

وكانت زيادة الرواتب⁽⁵⁾ قد استأثرت باهتمام ممثلي الشعب قبل جلسة التعديل الدستوري 2016، لكن

(1) تخصيص منح جديدة تتعلق بمنحة مصاريف المساعدين الذين يستعين بهم النائب لأداء مهامه، ومنحة تتكفل بمصاريف المداومة الانتخابية التي يتكفل بها حاليا نواب من مالم الخاص. أنظر: نواب البرلمان يطالبون بالزيادات ومراجعة نظام التعويضات، موقع جريدة الصوت الآخر، <http://www.assawt.net/2016/07>، تاريخ الاطلاع 19 يوليو 2016.

(2) علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية التيبية -دراسة مقارنة، وزارة الثقافة، الأردن، 2008، ص 285.

(3) للإشارة فقط فإن النواب قد اقترحوا في القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان من خلال المادة 07 تعويضه عن حضور عضو البرلمان في الجلسات العامة وأشغال اللجان الدائمة وتقدر كما يلي: 10% من التعويض الأساسية عن حضور أشغال الجلسات العامة وأشغال المجلسين المختلفة، و01% من التعويض الأساسية عن كل يوم حضور في أشغال اللجان الدائمة، غير أن المجلس الدستوري عند نظره مطابقة هذا القانون مع الدستور بناءً على إخطار من طرف رئيس مجلس الأمة، اعتبر أن إقرار تعويضه عن الحضور لعضو البرلمان تتنافى وممارسة الاختصاصات الدستورية للبرلمان، فضلا عن كونها لا تستند على معايير موضوعية عقلانية. أنظر:

رأي المجلس الدستوري رقم 98-04 مؤرخ في 13 يونيو سنة 1998 حول دستورية المواد من 04 إلى 07 و11، 12، 14، 15 و23 من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، ج ر العدد 43 المؤرخة في 16 يونيو 1998، الصفحة 03.

(4) مزياني لونس، مرجع سابق، ص 89.

(5) احتج أعضاء البرلمان على زيادة الحكومة لقيمة النقطة الاستدلالية الخاصة برواتب الوزراء من 19 إلى 25 ديناراً سنة 2014 وطلبوا بمساواتهم مع الوزراء.

تم إرجاء القرار بعد وعود من إدارة البرلمان بمراجعتها بعد تمرير التعديلات، حيث شكّلت المسألة أزمة بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني سنة 2013، على ضوء نتائج اجتماع اللجنة الثنائية المختلط بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والتي اجتمعت في شهر نوفمبر من سنة 2012 وأقرت زيادة شهرية في منحة الإيواء بالنسبة لأعضاء البرلمان بغرفتيه الأولى والثانية تقدر بـ 38 ألف دج شهريا، وهي المنحة التي كانت تقدر منذ سنة 2002 بـ: 64 ألف دج يتحصل عليها نواب الغرفتين الأولى والثانية كتسبيق سنوي⁽¹⁾، حيث أن إدارة مجلس الأمة قامت بتنفيذ القرار بتاريخ 12 جانفي 2013 وذلك بصّب منحة الإيواء الجديدة الخاصة بالسيناتورات في رصيد كل عضو مع تسبيق يمثل مبلغ سنة، أي أن كل عضو من أعضاء مجلس الأمة تحصل بتاريخ 12 جانفي 2013 على مبلغ مالي يمثل منحة الإيواء لمدة عام تقدر بـ: 122 مليون سنتيم، فيما كان من المقرر أن يتحصل عليها نواب البرلمان في شهر جوان، إلا أنه بسبب غليان الجبهة الاجتماعية وتناول الموضوع من طرف الإعلام جعل رئيس المجلس الشعبي الوطني ينفى إقرار أي زيادة خاصة بمنحة الإيواء، وهو ما أثار كثيرا من النواب الذين لا مواء كثيرا رئيس المجلس الشعبي الوطني الدكتور العربي ولد خليفة على ما جاء في بيانه الذي بعث به إلى وسائل الإعلام والذي نأى بنفسه عن إقرار مجلسه أي زيادة في منحة الإيواء وأنه ضد سياسة إقرار المجلس للمنفح المفصولة عن الراتب الشهري للنواب واعتبروا بيانه رأي شخصي لرئيس المجلس وليس موقفا رسميا لإدارة المجلس⁽²⁾، فيما يرى الكثير من المتبعين أن ولد خليفة سيجد نفسه محرجاً مع النواب خاصة بعدما تحصل أعضاء مجلس الأمة على الزيادة الجديدة التي أقرتها اللجنة المختلطة بين المجلسين في شهر نوفمبر 2012 حيث دخلت أرصدهم البنكية بتاريخ 12 جانفي 2013، وشكلت هذه الزيادة أزمة بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني سنة 2013، حيث دفع احتجاج رئيس المجلس الشعبي الوطني وتراجع عن تطبيق توصيات اجتماع اللجنة المختلطة برئيس مجلس الأمة عبد القادر بن صالح إلى تجميد القرار وإصدار آخر باقتراع ما تم صرفه لفائدة السيناتورات من رواتبهم.

ثانيا: أثر المنح المالية على البرلمانين.

لكي يؤدي عضو البرلمان مهامه النيابية بكل استقلالية، من الضروري وضعه في مأمن من الضغوطات المالية التي قد تؤثر على مهامه أو تجعله في حاجة إلى الغير، وهذا لن يتأتى إلا إذا استفاد عضو البرلمان من تعويضات ومكافآت مناسبة تغطي احتياجاته المختلفة، فقد أصبحت المكافأة البرلمانية حقا من حقوق أعضاء البرلمان على مرّ العصور، بغرض تعويض عضو البرلمان عما يقوم به من أعمال في سبيل تحقيق تطلعات الشعب

(1) حيث يتحصل عليها نواب مجلس الأمة في شهر جانفي من كل عام كون السنة لديهم تبدأ من هذا الشهر، ذلك أن تجديد أعضاء مجلس الأمة كان في شهر ديسمبر 2012، أما نواب الغرفة الثانية فيتحصلون عليها دائما في شهر جوان لكون السنة لدى المجلس الشعبي الوطني تبدأ من شهر جوان.

(2) رئيس المجلس غير معني بالزيادة في منح النواب لأنه يتقاضى راتبا شهريا يساوي ما يتقاضاه الوزير الأول (يقدر بـ: 70 مليون سنتيم)، وهو الراتب الذي يتقاضاه في التقاعد.

الذي انتخبه لهذه المهمة، حيث أنه من الصعب في وقتنا الحالي التصور أن يقوم عضو البرلمان بكل الأعباء المترتبة على مهمته النيابية⁽¹⁾، وتقديم خدمات عدة بدون مقابل أو على سبيل التطوع أو التبرع⁽²⁾، حيث أن مهمة عضو البرلمان ذات طابع وطني، ويوضع في حالة انتداب قانوني، ليتفرغ كلياً للمهام التشريعية والرقابية، ومن الطبيعي إذن أن يتحصل هذا العضو على تعويضات مقابل ذلك، غير أن التعويضات ليست الامتيازات الوحيدة التي يتمتع بها عضو البرلمان، بل هناك امتيازات ومزايا مادية أخرى من قبيل التقاعد والتأمين الاجتماعي أيضاً، فقد نصت المادة 15 على «ينوب البرلمان عن كل عضو منه في تسوية أي إشكال قد يتعرض له بمناسبة إعادة إدماجه لدى إدارته الأصلية فور انتهاء عهده البرلمانية، كما ينوب عنه لدى الصندوق الخاص بتقاعد الإطارات السامية للدولة، أو أي صندوق آخر». وأكدت المادة 16 على أنه «عندما تنتهي العهدة بسبب الوفاة، يستفيد ذوو حقوق العضو المتوفى من الامتيازات المرتبطة بمنحة التقاعد»، علماً بأن النواب طالبوا عدة مرات بتحويل سنوات الاشتراك لأعضاء البرلمان التي كانت في الإدارات أو القطاعات الاقتصادية والخاصة أو الأعمال الحرة إلى الصندوق الخاص بتقاعد الإطارات حتى يتسنى لهم الاستفادة من التقاعد المريح ضمنه.

إن رفع قيمة التعويضات البرلمانية قد تحسب على البرلمان بعدم مراعاته للمصلحة العامة ولتطلعات الشعب، وبالتالي سيصبح التعويض البرلماني مطمعا للأشخاص بوصفها تحقق لهم مصدر دخل عال لا بوصفها مهمة نبيلة هدفها تمثيل الأمة والعمل على تحقيق مصالحها⁽³⁾. ولكن رغم أن هذه الامتيازات العديدة التي شرّعت نظير الأعمال والمهام التي تتطلب الوجود الدائم لعضو البرلمان، لتبليغ انشغالات المواطنين مع ضرورة حضوره مختلف الجلسات البرلمانية، إلا أن الملاحظ هو ظاهرة التغيب المستمر لبعض أعضاء البرلمان إن لم نقل أغلبهم عن جلسات البرلمان، وهذا يتنافى مع وظيفة التمثيل وبالتالي أضحي من الضروري وضع حدّ لظاهرة التغيب المستمر لأعضاء البرلمان عن الجلسات، من خلال حرمان العضو المتغيب من المكافأة البرلمانية.

غير أنه بعد التعديل الدستوري 2016 فإن التعويضات ستعرف تراجعاً كبيراً⁽⁴⁾، وبرأي الأستاذ محمد

(1) أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 29 ماي 2016، ص 163.

(2) لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدراً للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة، لذا عرفت بعض الدول في تاريخها السياسي نظام مجانية العضوية كفرنسا وبريطانيا، وذلك بحجة أن المجانية من شأنها رفع مكانة البرلمان في نظر الشعب، وبسبب ما أدى إليه هذا النظام من عدم التفرغ للمهام النيابية واقتصار الترشح على الأغنياء دون الفقراء فقد تم هجره. أنظر: علي محمد الدباس، مرجع سابق، ص 284.

(3) مزياي لونس، مرجع سابق، ص 91.

(4) مع نهاية سنة 2016 بادر ما لا يقل عن 200 نائب من الموالاة بالعودة إلى الغرفة الأولى بعريضة بعثوا بها إلى الرئيس بوتفليقة ورئيس الغرفة، يطالبون برفع رواتبهم إلى 37 مليون سنتيم والحق في الحصول على جواز سفر دبلوماسي، غير أن الرئاسة ردت عليهم بالرفض، مثلما رفض زملاؤهم في المعارضة المطلب ووصفوه بالمستفز للشعب، خصوصاً في زمن التقشف، وفي ظل التعديل الدستوري الجديد الذي شدد على فرض عقوبات صارمة ضد المتغييبين، حيث فيه إمكانية لتقليص أجره نواب المجلس الشعبي الوطني، بموجب نظام تعويضي جديد يأخذ بعين الاعتبار غيابات النواب، بحيث لن يتقاضى البرلمانيون نفس الرواتب التي يتقاضاها سابقوهم خلال العهدة التشريعية السابقة. حول الموضوع أنظر:

حكيمة ذهبي، نظام تعويضي جديد يعاقب على الغيابات بالانقطاع من الراتب، موقع جريدة المحور اليومي، تاريخ الاطلاع 28 جانفي 2017، <http://elmiwhar.com/ar/index.php/mobile/%D8%A7%D9%84%D9%88%D8%B7%D9%86%D9%8A.81805/html>.

فادن المحامي وعضو المجلس الدستوري سابقاً فإن أجور النواب لن تبق على حالها، خاصة بعد تطبيق ما جاء في المادة 120 من التعديل⁽¹⁾، وأضاف بأن تعويضات النواب ستتقلص، ويستلزم المشرع أن يتدخل بقانون عضوي في تحديد تعويضات النواب وهذا معناه أن أية تعويضات توضع في القانون يجب أن يكون لها سند دستوري، وبالتالي كل التعويضات التي ليس لها سند في الدستور مرشحة للإلغاء من أجرة النواب بالمجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، علماً بأن الأجرة الأولية للنواب لا تتجاوز 10 ملايين سنتيم، أما باقي الأجر فهي على شكل تعويضات ومنح⁽²⁾.

أما المادة 116 من التعديل فقد نصت على «يتفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة آلياً لممارسة عهده. ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجود المشاركة الفعلية لأعضائهما في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة، تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب».

فيما أبدع النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 لأول مرة في تقنين وضعية الغياب وفرض الجزاءات الخاصة بها من خلال المواد 114 لغاية 116 والتي أشارت إلى ما يلي:

- يجب على عضو مجلس الأمة حضور أشغال المجلس على مستوى لجانه الدائمة وجلساته العامة والمشاركة الفعلية فيها، ويحدد مكتب المجلس آليات تثبيت حضور الأعضاء أشغال المجلس.
- يُوجّه عضو اللجنة الدائمة الذي يتعذر عليه حضور أشغال اللجنة إخطاراً في الموضوع إلى رئيس اللجنة الذي يُبلّغه بدوره إلى رئيس المجلس قبل اجتماع اللجنة.
- يُوجّه عضو المجلس الذي يتعذر عليه حضور أشغال الجلسات العامة إخطاراً في الموضوع إلى رئيس المجلس قبل انعقاد الجلسة العامة. ومكتب المجلس تقدير مدى قبول أو رفض المبررات الأخرى أو الإخطارات التي توجه بعد انعقاد الجلسة على ألا يتعدى أجل ذلك يومي (02) عمل.
- يُعدّ غياب العضو مُبرراً للأسباب الآتية:
 - شاط رسمي في الدائرة الانتخابية.
 - مهمة ذات طابع وطني.
 - مهمة رسمية خارج الوطن.
 - عطلة مرضية أو عطلة أمومة.

(1) التي تنص على ما يلي: «تحدد كفاءات انتخاب النواب وكفاءات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافي، ونظام التعويضات البرلمانية، بموجب قانون عضوي».

(2) لؤي ي، هل ستتقلص أجور النواب إلى 10 ملايين سنتيم؟ موقع جريدة التحرير الجزائرية، تاريخ الاطلاع 21/02/2017. <http://www.altahrironline.com/ara/?p=259647>

- إذا تغيّب عضو المجلس عن أشغال اللجان الدائمة أو الجلسات العامة لثلاث (03) مرات متتالية خلال الدورة بدون عذر مقبول يقع تحت طائلة العقوبات الآتية:
 - يُوجّه إليه تنبيه كتابي.
 - تُنشر قائمة الأعضاء المتغيّبين عن أشغال جلسات المجلس في الجريدة الرسمية للمناقشات وفي الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس.
 - تُدوّن أسماء الأعضاء المتغيّبين عن أشغال اللجان الدائمة في محاضر اجتماعات اللجنة وتبلّغ نسخ من ورقة حضور أعضاء اللجنة إلى كل من نائب الرئيس المكلف بالتشريع ورؤساء المجموعات البرلمانية.
 - يُخصّم مبلغ مالي من التعويضة البرلمانية التي يتقاضاها العضو بعدد الأيام التي تغيّب فيها عن أشغال اللجان الدائمة وأشغال الجلسات العامة.
- إذا تكرر غياب العضو لثلاث (03) مرات متتالية أخرى خلال الدورة نفسها بدون عذر مقبول يُجرّم من الترشح لأي منصب في أجهزة وهيئات المجلس بعنوان التجديد المقبل⁽¹⁾.

المطلب الثالث: أثر السلطة التنفيذية على سير البرلمان وحل الغرفة الأولى.

حوّل الدستور للسلطة التنفيذية صلاحيات كثيرة في المجال التشريعي تمكّنها من التأثير على البرلمان، فزيادة على ما تملكه الحكومة من وسائل للتدخل في ضبط جدول الأعمال وتقديم مشاريع القوانين وحضورها الدائم والقوي في كل مراحل العملية التشريعية، فإن رئيس الجمهورية يملك أيضا سلطات أخرى، تمكّنه من الضغط على البرلمان، وحتى تجاوزه عبر اللجوء إلى استفتاء الشعب، وقد يصل الأمر إلى تعطيل عمل البرلمان من خلال إمكانية لجوئه إلى حلّ المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.

لذا سنرى في هذا المطلب مدى أثر السلطة التنفيذية على سير البرلمان من خلال دعوته للانعقاد (الفرع الأول)، وسلطة رئيس الجمهورية في حلّ المجلس الشعبي الوطني (الفرع الثاني) وفي (الفرع الثالث) نتطرق لشغور المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة.

الفرع الأول: دعوة البرلمان للانعقاد.

البرلمانات بصفة عامة لا تنعقد بصفة دائمة ومستمرة، أي طوال الفصل التشريعي وإنما هناك دورات تشريعية سنوية تقرّها وتحدد مدتها الدساتير بالنسبة للدورات العادية⁽²⁾، بالإضافة إلى الحق المقرر للسلطة

(1) يحدد مكتب المجلس كيفية تطبيق هذه المادة.

(2) أنظر: عبد الحميد متولي-سعد عصفور-محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية-مصر، ص 151.

التنفيذية فيما يتعلق بأدوار انعقاد المجلس العادية، فإن الأنظمة الدستورية تعطي الحق لرئيس الدولة في دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي لمواجهة الظروف الاستثنائية⁽¹⁾، وتختلف الدساتير عادةً في تحديد المدة التي يجب أن يظل البرلمان منعقدًا خلالها، إلا أنه أياً كانت المدة التي يحددها الدستور فلا يجوز أن يفصّل دور الانعقاد العادي قبل استيفائها.

وفي الجزائر - حسب الفقرة الثانية من المادة 118 من دستور 1996 - فإنه بإمكان البرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من طرف رئيس الجمهورية، كما يمكن ذلك بناءً على استدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وهذا يعني أن الدورة غير العادية هي استثنائية في حالات معينة، كما أن بصمات السلطة التنفيذية تظهر بصفة جلية فيها، على اعتبار أن الاستدعاء لاجتماع الدورة غير العادية يتم من طرف رئيس الجمهورية عن طريق مرسوم رئاسي، على عكس اجتماعات الدورات العادية التي لا تتدخل السلطة التنفيذية في استدعائها، وبالتالي فإن استدعاء رئيس الجمهورية لاجتماع البرلمان في دورة غير عادية يتم إما بناءً على إرادته، وهو ما يعني أن الأمر متروك لتقدير رئيس الجمهورية فيما يخص سبب الاستدعاء، أو بناءً على طلب من الوزير الأول إذا رأى هذا الأخير ضرورة لاستدعاء البرلمان، أو بناءً على طلب ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وهنا نسجل استبعاد أعضاء مجلس الأمة من هذا الحق في الطلب⁽²⁾.

كما يجب أن نميز بين عدة حالات لانعقاد البرلمان خارج دوراته العادية:

- الدورة الاستثنائية أو غير العادية والتي تتم خارج فترة انعقاد البرلمان المحددة بدورة واحدة في السنة مدتها 10 أشهر (كانت دورتين خريفية وربيعية مدة كل واحدة 04 أشهر بينهما عطلة لمدة شهرين) أين تعود سلطة تقدير ضرورة استدعاء البرلمان في دورة غير عادية لرئيس الجمهورية الذي يبادر بنفسه أو بطلب من إحدى السلطات سابقة الذكر⁽³⁾.
- اجتماع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً (مؤتمر)⁽⁴⁾ بناءً على استدعاء من رئيس الجمهورية في

(1) صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 1999، ص 94.

(2) أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص ص 211-212.

(3) تتعلق الحالات الثلاث الأخرى بدورات حدد الدستور موضوعها، أما الحالة الأولى فلم تحدد أسبابها على عكس دساتير أخرى (فقد تكلم النظام المصري عن حالة الضرورة التي تقتضي هذا الإجراء)، واكتفى المؤسس الجزائري بالإحالة للمرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية والذي يحدد جدول أعمال الدورة دون التمييز بين حالات المبادرة من طرف رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني. مما يعني أن دور هذين الأخيرين ينتهي بمجرد المبادرة وتبقى السلطة في تحديد عمل البرلمان خلال الدورة لرئيس الجمهورية. حول حالة الضرورة أنظر:

جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 1999، ص 76.

(4) عرفت الجزائر ثلاث حالات انعقاد للبرلمان في هيئة مؤتمر، حالتان تتعلقان بتعديل الدستور حسب ما تنص عليه المادة 176 من دستور 1996، والحالة الثالثة متعلقة بالاستماع لخطاب رئيس الجمهورية الفرنسية، فقد استدعى رئيس الجمهورية البرلمان بغرفتيه للاستماع لخطاب رئيس الجمهورية الفرنسية «جاك شيراك» بمناسبة زيارته الجزائر يوم 02 مارس 2003، رغم أن هذه الحالة تخرج عن الحالات المحددة حصراً لانعقاد البرلمان في هيئة مؤتمر، وبرر رئيس الجمهورية مبادرته قانوناً بنص المادة 118 من الدستور التي تسمح له باستدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، لكن التفسير الدستوري الصحيح لهذه المادة يفيد أن الانعقاد في دورة غير عادية لا يكون بصورة مؤتمر أي المجلسين معاً، بل بعقد كل منهما اجتماعاته بشكل

الحالات المنصوص عليها في الدستور على سبيل الحصر ضمن المواد (91،93،95، 102، 130، 176) وتتعلق هذه الحالات بقضايا ذات أهمية وطنية في حالات الظروف الاستثنائية، أو للقيام بوظائف رقابية أو تأسيسية.

- اجتماع البرلمان باستدعاء من رئيس الدولة بالنيابة وفقا للمادة 90 فقرة 04 من الدستور.
- كما قد يجتمع البرلمان وجوبا باستدعاء من رئيس مجلس الأمة وفقا للمادة 88 والمادة 177 من الدستور⁽¹⁾.

وحسب القانون العضوي رقم 99-02 فان المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لاجتماع في دورة غير عادية يحدد فيه جدول أعمال الدورة التي أستدعي البرلمان من أجلها، مما يعني أن رئيس الجمهورية هو الذي يحدد جدول أعمال الدورة غير العادية للبرلمان وليس أعضاء البرلمان، وهذا يعتبر مساس بسيادة البرلمان، من خلال تدخل السلطة التنفيذية في استدعائه من جهة، ومن جهة أخرى التدخل في وضع جدول أعمال الدورة غير العادية، فيؤثر رئيس الجمهورية في هذه الحالة على الإجراء التشريعي من خلال جدول أعمال الدورة أين يلتزم البرلمان بمناقشة ما ورد فيها⁽²⁾.

إذا كان نظام المجلس الواحد يقتضي انفراده بممارسة الاختصاصات المقررة قانونا للهيئة التشريعية، فإن النشاط البرلماني في إطار نظام الثنائية البرلمانية يقتضي تقاسم المجلسين كل الاختصاصات الممنوحة لهما دستورياً. وإذا كان المؤسس الدستوري الجزائري قد جسّد مبدئياً مبدأ التوازن بين مجلسي البرلمان عند ممارسة جملة الاختصاصات التشريعية والرقابية مع تأرجح بين مساواة كاملة أحيانا ومنقوصة أحيانا أخرى، فإنه وهو بصدد تنظيم اختصاصات البرلمان المنعقد بمجلسيه لم يحد مبدئياً عن هذا المبدأ، غير أن ظروف عمل هذه الهيئة وطبيعة السلطات المخوّلة لها أفضت إلى تفوق المجلس الثاني بمناسبة هذا الاجتماع لاختصاص رئيسه بقيادة هذا المؤتمر وغياب ضوابط دقيقة لترشيد عمله في هذا المجال⁽³⁾.

مستقل. وتم الاستدعاء بموجب المرسوم الرئاسي 03-71، وحدد تاريخ الانعقاد يوم 02 مارس 2003 بقصر المؤتمرات نادي الصنوبر. حول هذا الموضوع أنظر:

- (1) بوقرن توفيق، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا -الجزائر نموذجا-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2012، ص 26.
- (2) لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2012، ص 122.
- (3) المرجع نفسه، ص 123.
- (3) سعاد عمير، البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين في التجربة الدستورية الجزائرية، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، تصدر عن جامعة باجي مختار عنابة-الجزائر، العدد 42، جوان 2015، ص 09.

الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني.

زيادة على مجالات التداخل في الاختصاصات والتعاون المتبادل بين السلطة التشريعية والتنفيذية، تمتلك هذه الأخيرة في النظام الدستوري الجزائري، وسائل تأثير عديدة على السلطة التشريعية، وعلى الرغم من محافظتها على تفوق السلطة التنفيذية على باقي السلطات، فقد حاول دستور الجزائر لستيني 1989 و 1996 رد الاعتبار للسلطة التشريعية، وذلك من خلال إقامة نوع من التوازن بينها وبين السلطة التنفيذية؛ هذا التوازن الذي كان غائبا في ظل دستور 1976، وأبرز صورة لهذا التوازن هو جعل الحكومة مسئولة سياسياً أمام المجلس الشعبي الوطني في مقابل إمكانية تعرضه للحل من طرف رئيس الجمهورية⁽¹⁾ تحقيقاً لقاعدة توازن الرعب «l'équilibre de la terreur» بين السلطتين، هذه القاعدة التي تعتبر ركناً من أركان الأنظمة البرلمانية⁽²⁾.

والحل⁽³⁾ هو قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي، أي هو الإنهاء المبستر أو المعجل للفصل التشريعي⁽⁴⁾، وبالرغم من تعارض الحل مع نظام الفصل بين السلطات إلا أنه يعدّ حماية قوية لتحقيق استقلال السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية ولتحكيم الشعب في حالة حدوث خلاف بينهما لتحقيق علاقة مباشرة بينه وبين ممثليه⁽⁵⁾.

يعتبر حل الغرفة الأولى للبرلمان⁽⁶⁾ من أروع وأخطر الوسائل التي تؤثر بها السلطة التنفيذية على هذا الأخير كونها بهذا الإجراء ستنتهي نيابتها قبل نهايتها الطبيعية خاصة وأنها ممثلة الشعب، وهو سلاح يملكه رئيس الجمهورية وحده في الجزائر مقابل ما للمجلس الشعبي الوطني من إمكانية سحب الثقة من الحكومة⁽⁷⁾.

(1) لرئيس الجمهورية سلطة اللجوء إلى الأمة «appel au pays»، ولها عدة صور من بينها ممارسة حق الحل. أنظر: Jean Chantebeau, *La nouvelle constitution et le régime politique de la france*, Berger-Levrault, 1959, 2 éd, p 93.

(2) أنظر:

G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Paris, 1972, p. 147.

(3) من الناحية التاريخية نشأ حق الحل في إنجلترا، وانتقل منها إلى دساتير البلاد الديمقراطية، وكان الملك يستعمله دون قيد أو شرط، وظلّ هذا الحق مستمراً كركيزة جوهرية في النظام البرلماني رغم تطوره خلال سنوات طويلة قد مضت، إلا أنه قد غدا حقاً وزارياً ومن حيث استخدام الحل فإنه تم لأول مرة من قبل وزارة «وليام بت» الذي احتكم إلى الشعب لحسم الخلاف الذي نشب بينه وبين البرلمان وأدى إلى حله. حول الموضوع انظر: عبد الغني بسويو عبد الله، *النظم السياسية*، ط 4، منشأة المعارف، الإسكندرية-مصر، 2002، ص 293.

(4) بشير علي محمد الباز، *حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة*، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية-مصر، 2004، ص 58.

(5) عفيفي كامل عفيفي، *الأنظمة النيابية الرئيسية نشأتها وتطورها وتطبيقها «دراسة تحليلية مقارنة»*، منشأة المعارف، الإسكندرية-مصر، 2002، ص 192.

(6) أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بمبدأ قابلية الغرفة السفلى للحل دون الغرفة الثانية، ولعل هذا التوجه الذي تبناه الدستور كان يرمي بالأساس إلى ديمومة الغرفة الثانية على شاكلة ما تأخذ به العديد من الدول ذات نظام الغرفتين، إذ أن الدول التي تعترف بحق الحل للغرفتين معاً جد قليل ويقدر بـ: 19 حالة فقط، وغالبا ما يكون في ظل شروط تجعل من مسألة الحل مستحيلة تقريبا. ومعلوم أن الدستور لم يخول حل مجلس الأمة لكون أن هذا الأخير لا تثار مسؤولية الحكومة أمامه.

أنظر: لين شريط، *واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها*، مرجع سابق، ص 31.

Jacques Bernot – Jacques Rocca Serra, *Les sénateurs «élection-mandat-rôle»*, gualino, paris, 2002, p 37.

(7) ليلية قلو، *العلاقة القائمة بين البرلمان والسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة بين النظام الجزائري ونظام الولايات المتحدة الأمريكية)*، مذكرة ماجستير، تخصص القانون الدستوري والأنظمة السياسية، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب-البلدية، ديسمبر 2009، ص 58.

وفي الجزائر ظهر حق الحلّ في أول دستور للجمهورية الجزائرية المستقلة، وهو الدستور الصادر في سبتمبر 1963 حيث نصت المادة 56 منه على أن: «يوجب التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني، استقالة رئيس الجمهورية والحلّ التلقائي للمجلس». هذه المادة كما هو واضح ربطت الحلّ التلقائي للمجلس الوطني بالمصادقة على لائحة سحب الثقة من رئيس الجمهورية.

وأعاد دستور نوفمبر 1976 النص على حق الحل في المادة 163 منه التي قضت بأنّه: «لرئيس الجمهورية أن يقرر في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة، حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات مسبقة له». أما دستور فيفري 1989 فقد نصت المادة 78 منه على أنّه: «إذا لم يحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحلّ وجوباً». والمقصود عندما لا يوافق المجلس على برنامج الحكومة لثاني مرة. وأعطت المادة 120 لرئيس الجمهورية إمكانية تقرير حلّ المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد إجراء استشارات، على أن يتم إجراء هذه الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر.

وجاءت أحكام دستور 28 نوفمبر 1996 بصورة تكاد تكون مطابقة لما ورد في دستور 1989 باستثناء ما ورد في نص المادة 129 منه التي منحت لرئيس الجمهورية إمكانية حلّ المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيسي غرفتي البرلمان، ورئيس الحكومة، على أن تجري الانتخابات في كلتا الحالتين في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر كحد أقصى⁽¹⁾.

وحسب التعديل الدستوري 2016 فإن الوزير الأول مجبر على تقديم استقالته في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مخطط عمله، حيث تنص المادة 95 منه على: «يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة. يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها». فيما أكدت المادة 69 من التعديل على أنه «إذا لم تحضّل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحلّ وجوباً. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر». وما يلاحظ أن المادة 95 سالفة الذكر نصت على ضرورة تقديم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، حيث جاءت الفكرة في سياق إعادة التنظيم الداخلي للسلطة التنفيذية وتعزيز صلاحيات الوزير الأول الذي يرأس اجتماعات حكومته وبات بإمكانه التوقيع على المراسيم التنفيذية في صميم اختصاصاته دون الرجوع لموافقة رئيس الجمهورية بعد حذف عبارة «بعد موافقة رئيس الجمهورية» التي كانت سابقاً في نص المادة 85 بند 03.

(1) عبد الجليل مفتاح، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، العدد 11، ماي 2007، ص ص 66-67.

أولاً: ضوابط استعمال حق الرئيس في حل المجلس الشعبي الوطني.

إذا عدنا للدستور الجزائري الذي أخذ بكثير من مظاهر الأنظمة البرلمانية -ومن بينها سلطة الحل- لوجدنا أحكامه مختلفة من حيث الأسباب والنتائج، فإرادة رئيس الجمهورية في اللجوء للإجراء غير مرتبطة بأسباب معينة، إلا فيما يخص المادة 71 من دستور 1996 أين يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى أحكام المادة 129 المتعلقة بالحل قبل قبول استقالة الحكومة بسبب رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت لها بالثقة⁽¹⁾.

ويبدو واضحاً من خلال نص المادة أنها لا تشكل قيداً على سلطة رئيس الجمهورية بل إنها تسمح بالضغط على المجلس النيابي الذي بات يعلم أن مواجهته للحكومة تعني إمكانية حله، وتبقى هذه السلطة فيما عدا هذه الحالة تقديرية يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إليها دون تعليل قراره.

هذا ونظم المؤسس الدستوري الجزائري مسألة الحل بشكل دقيق في الدستور، ولم يتركها محل تأويل، بل دقق الحالات التي تتم بقوة الدستور وحدد الشخص الذي يمكنه القيام بهذا الحق، فالمادة 129 حوّلت لرئيس الجمهورية ممارسة حق الحل بصفة إرادية في أي زمن يريد وفق تقديره للمسببات السياسية التي تفرض عليه اللجوء لمثل هذا الخيار⁽²⁾.

بالنسبة لإجراءات الحل، فهي اختصاص مطلق لرئيس الجمهورية من حيث المبادرة، ولم ينص الدستور على أية شروط موضوعية لممارسة هذه السلطة⁽³⁾، أما الشروط الشكلية فلا تعدو أن تكون استشارات لرئيسي الغرفتين والوزير الأول، إضافة إلى شرط إجراء الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر⁽⁴⁾. لكن لا علاقة لهذا الشرط الأخير بقرار الحل بل يكون لاحقاً، وبالتالي لا تتوقف صحة المرسوم الرئاسي المقرر للحل على تضمينه استدعاء الناخبين.

بالعودة لأحكام الدستور المنظمة للحل نجد بأنها قررت:

- منع رئيس الجمهورية من حق تفويض سلطة حل المجلس الشعبي الوطني، وهذا يمثل ضمانة

(1) تنص المادة 129 على ما يلي: «يمكن رئيس الجمهورية أن يقرّر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول. وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر».

(2) أنظر:

Mohammed Brahimi, *Le pouvoir en algérie et ses formes d'expression institutionnelles*, OPU, 1995, p 17.

(3) لم ينص الدستور على أي قيد يمكن من تجنب المخاطر التي يتولد عنها سوء استخدام هذا الحق، كعدم حل المجلس خلال فترة معينة من انتخابه، أو عدم جواز الحل خلال فترة زمنية معينة وعدم تكرار الحل لذات السبب، وفي فترة الإنابة لرئاسة الجمهورية، أو ضرورة إجراء استفتاء شعبي قبل الحل، أو استقالة الوزارة التي توقع على مرسوم الحل، أو ضرورة استشارة جهة معينة قبل الحل. أنظر حول الموضوع: علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة السياسية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 2004، ص ص 44-45.

(4) حاول هذا الدستور تفادي خطر الوقوع في الفراغ المؤسساتي الذي عرفته الجزائر في عام 1992 عندما أقدم رئيس آنذاك على حل المجلس الشعبي الوطني دون استشارة الجهات المعنية بما فيهم رئيس المجلس، من هنا يكون لاستشارة رؤساء هذه المؤسسات الدستورية ضمانة قانونية مهمة لمنع الارتجال والتسرع وحتى الإفراط في اللجوء إلى الحل الرئاسي (الإرادي). أنظر:

A. Djabbar, *La loi et le règlement dans la constitution du 28 /11 /1996*, IDARA, volume 7, n° 1, Alger, 1997, P 7.

لعدم إساءة استخدام هذه السلطة من ناحية، ويدل على أن هذه السلطة هي سلطة شخصية⁽¹⁾ لا يجوز تفويضها.

- ضرورة استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الحكومة قبل اتخاذ قرار الحل.
- ضرورة إجراء الانتخابات التشريعية خلال أجل أقصاه ثلاثة أشهر (العودة إلى الشعب صاحب السيادة).
- منع حل المجلس في الأحوال المقررة بالمادة 90 من الدستور والمتعلقة بحصول مانع لرئيس الجمهورية، أو وفاته أو استقالته.
- وإذا أردنا إجراء مقارنة بين ما قرره الدستور الجزائري من ضمانات مع ما يشير إليه الفقه نجد أن الأخير يورد عدة ضمانات أهمها:
 - أن يتضمن مرسوم الحل الأسباب التي دعت إلى حل البرلمان.
 - أن يشتمل مرسوم الحل على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة خلال فترة زمنية معينة.
 - استقالة الوزارة التي توقع مرسوم الحل، وتعيين وزارة جديدة تقوم بالإشراف على الانتخابات.
 - ضرورة دعوة المجلس الجديد إلى الاجتماع عقب إتمام إجراء الانتخابات.
 - عدم حل المجلس الجديد لذات الأسباب التي حل من أجلها المجلس القديم⁽²⁾.

ثانيا: تجربة حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر.

عرفت الجزائر تطبيق حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني مرة واحدة سنة 1992 وذلك على إثر تطورات خطيرة عرفتها البلاد على ضوء الانتخابات التشريعية التي جرت في 26 ديسمبر 1991 والتي فازت فيها الجبهة الإسلامية للإنقاذ بالأغلبية المطلقة⁽³⁾، فيما تبقى 198 مقعداً كان المفروض أن تكون محل تنافس في الدور الثاني المنتظر يوم 16 جانفي 1992، حيث قرر رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد يوم 11 جانفي 1992 تقديم استقالته بعدما قام بحل المجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾ دون استشارة لا رئيس الحكومة

(1) المادة 87 من دستور 1996.

(2) عبد الجليل مفتاح، مرجع سابق، ص 70.

(3) نالت الجبهة الإسلامية للإنقاذ في الدور الأول 188 مقعدا وجبهة القوى الاشتراكية 25 مقعدا وجبهة التحرير الوطني 16 مقعدا والمستقلون 03 مقاعد، وهذا بعد فوزها الساحق في انتخابات المجالس البلدية والولائية التي فازت فيها الجبهة في 853 بلدية من أصل 1541 وفي 31 ولاية من أصل 48 ولاية. أنظر:

جهاد زهير ديب الحرازين، حق حل البرلمان في النظم الدستورية - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، 2013، ص 224.

(4) وقع رئيس الجمهورية على قرار حل المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 04 جانفي 1992، وعلل الرئيس الشاذلي بن جديد بعدها بالقول أنه لم يكن يريد تقديم السلطة لرئيس المجلس الشعبي الوطني عبد العزيز بلخادم، لأن قيادة الجيش لم تكن تثق في الرجل، وهو نفس الأمر الذي أكده هذا الأخير في حوار صحفي حيث قال «الذين قرروا استقالة الرئيس وحل البرلمان قرروا ذهابي لأني محسوب على تيار معين وهذا التيار لا يخدم هؤلاء». أنظر:

محمد بلقاسم حسن بهلول، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، مؤسسة دحلبل، الجزائر، 1993، ص 132.

عبد الوهاب بوكروخ، الشروط تحصل على تسريبات حصرية من مذكراته.. الشاذلي بن جديد يكشف: قررت حل البرلمان لأن الجيش لا يثق في بلخادم، تاريخ الاطلاع 09/10/2012، موقع الشروق أونلاين <http://www.echoroukonline.com/ara/articles/144052.html>.

آنذاك، ولا رئيس المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يطرح تساؤلات حقيقية حول مدى مصداقية التأسيس الوارد في المرسوم 92-01 المؤرخ في 04/01/1992 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني المؤكد على أن الاستشارة تمت وهو ما لم يحدث إطلاقاً بتصريح الشائني المعني، ومن ثمة فإن النص على حدوثه في الجريدة الرسمية للدولة يعدّ تزويراً «رسمياً» يستوجب المساءلة سياسياً وإبطاله من قبل المجلس الدستوري لو اعتبر هذا الأخير الاستشارة إجراءً جوهرياً⁽¹⁾.

وحسب رئيس المجلس الدستوري سابقاً الأستاذ وخبير القانون الدستوري السعيد بوالشعير فإن قرار الحل بعد الإعلان عن إجراء انتخابات عادية معيب من الناحية الدستورية للأسباب التالية:

- كان على رئيس المجلس الشعبي الوطني إخطار المجلس الدستوري بعد نشر مرسوم الحل الذي نص على الاستشارة وهي لم تكن.
- زيادة على أن تأجيل الإعلان عن قرار الحل الذي تم يوم (04 جانفي) رغم أهميته الدستورية والسياسية إلى حين تقديم الاستقالة (11 جانفي) يدفع إلى التساؤل عما إذا كان الحل قد تم فعلاً يوم 04 جانفي وليس في 11 منه؟ خاصة وأن الإمضاء على القرار لم يعلن عنه يوم 04 وأنه غير كاف لوحده لإحداث أثر الحل، كما أن الإعلان الرسمي تمّ يوم 11 جانفي والنشر في الجريدة الرسمية كان بعده، والأثر يكون بعد النشر⁽²⁾.
- إجراء الحل جاء في وقت أُجري فيه الدور الأول من الانتخابات التشريعية، وكذا في نفس اليوم الذي عقد فيه المجلس الشعبي الوطني جلسته التشريعية الأخيرة بحضور كل أعضائه وأعضاء الحكومة، بما يدل على أن الحل ما هو إلا مبرر واهي لإخفاء خرق الدستور⁽³⁾.
- وحسب المادة 84 من دستور 1989 في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بالاستقالة يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني رئاسة الدولة بالنيابة إلى حين انتخاب الرئيس الجديد، ولكن ما دام الرئيس أعلن أنه قد حل المجلس فهناك إذن شغور مزدوج، في منصب رئيس الجمهورية بالاستقالة وفي المجلس بالحل، ولذلك أعلن الرئيس المستقيل أن المجلس الدستوري هو الهيئة التي يعود إلى رئيسها أمر تولي رئاسة الدولة بالنيابة طبقاً للدستور الذي نظم حالة الشغور المزدوج في الفقرة قبل الأخيرة من المادة 84، لكن الواقع أن هذه الفقرة نصت على اقتراح حالة الوفاة بحل المجلس من دون اقتراح

ملف جريدة العالم السياسي، عدد يوم 11/01/1995.

(1) وحتى لو اعتبرت الاستشارة إجراءً ثانوياً فإن رئيس المجلس الشعبي الوطني كان قادراً على التحلل من مسؤوليته وحملها وتقريرها لرئيس الجمهورية والمجلس الدستوري معاً.

(2) هذا التبرير الذي ساقه الأستاذ سعيد بوالشعير لتبرير عدم دستورية قرار الحل غير قوي باعتبار أن المرسوم الرئاسي رقم 92-01 المؤرخ في 04/01/1992 الذي يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، صدر في الجريدة الرسمية رقم 02 الصادرة بتاريخ 08 جانفي 1992. وهو ما يؤكد فعلاً بأن نشر قرار الحل كان قبل 11 جانفي.

(3) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 191.

الاستقالة بالحل، وهو ما جعل المجلس الدستوري يصرح بتاريخ 12 جانفي 1992 بأن الدستور لا يسمح لرئيس المجلس الدستوري بأن يسدّ الشغور الرئاسي، بعدها اجتمع المجلس الأعلى للأمن في اليوم نفسه وأعلن أنه قد اتخذ بالإجماع قرار إيقاف المسار الانتخابي والبقاء في اجتماع مفتوح إلى غاية انتهاء أزمة الفراغ الدستوري⁽¹⁾.

ونتيجة دخول البلاد في أزمة مؤسساتية صعبة، كان لابد لها من حل حتى ولو اضطر الأمر إلى إيجاد مؤسسات مؤقتة انتقالية بديلة للمؤسسات الدستورية تسهر على استمرارية الدولة⁽²⁾، ولمواجهة هذه الأزمة تم الإعلان من طرف المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 14 جانفي 1992 عن إقامة مجلس أعلى للدولة يتمتع هذا المجلس بكل السلطات والصلاحيات التي يخولها الدستور لرئيس الجمهورية، ويمارسها إلى غاية نهاية الفترة الرئاسية الناتجة عن انتخابات ديسمبر سنة 1988، أي إلى غاية سنة 1994⁽³⁾.

الفرع الثالث: شغور البرلمان والانتخابات التشريعية المسبقة.

يقع الحل على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وهذا تحقيقاً لمبدأ تقابل الأشكال، فمقابل الرقابة التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني على الحكومة والتي قد تؤدي إلى استقالته، يمكن لرئيس الجمهورية التدخل وحل هذا المجلس، أما مجلس الأمة فهو لا يخضع لهذا الإجراء لأنه لا يملك نفس الآليات الرقابية.

أولاً: شغور المجلس الشعبي الوطني.

نعتمد تقسيم أنواع الحل⁽⁴⁾ إلى إرادي ووجوبي⁽⁵⁾ وفق ما جاءت به القواعد الدستورية، وسنبحث مدى تطبيق هذه النصوص في أول ممارسة لحل المجلس من طرف رئيس الجمهورية سنة 1992.

(1) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص 157.

(2) حول الموضوع أنظر:

M. Boussoumah, **La situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et 16 novembre 1995**, Revue IDARA, Volume 10, n° 2, PP 75– 104.

(3) أنظر إعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 14 جانفي 1992 المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، ج ر العدد 03 المؤرخة في 15 يناير 1992.

(4) اعتمد الفقهاء العديد من المعايير لتحديد أنواع الحل وتقسيماته، وساد معهم معيار العضو المختص بالحل، فإذا كان الحل صادراً عن رئيس الدولة كان الحل رئاسياً، كما قد يكون الحل بناءً على طلب من الوزارة نتيجة خلافها مع البرلمان، وبذلك يكون الحل وزارياً، وهذا المعيار وإن كان سهلاً واضحاً إلا أنه ظهرت إلى جانبه معايير أخرى تناولت تقسيمات حق الحل منها معيار الكيفية التي يمارس بها الحل. أنظر: مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2013-2014، ص 44.

(5) فالحل الوجوبي يتجسد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة الثانية، أما الحل الإرادي، يكون عندما يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني بإرادته.

إذا كان الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني من شأنه المحافظة على استقرار المؤسسات الدستورية ووحدة النظام السياسي، فإن الحل الإرادي قد يتحول إلى سلاح خطير يستعمله رئيس الجمهورية للتأثير على المجلس الشعبي الوطني، لذلك من الأهمية بمكان وضع قيود على استعمال هذا

01. الحل الوجودي: تجنباً لدخول العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في حلقة مفرغة، وضع المؤسس الدستوري آلية من شأنها أن تحدّ من التعسف في استعمال المجلس الشعبي الوطني لصلاحيته في رفض المصادقة على مخطط عمل الحكومة المعروض عليه، تتمثل هذه الآلية في تعرضه للحل الوجودي متى تمادى في رفض المخططات الحكومية المعروضة عليه.

لقد كان منصوباً على هذه الآلية في دستور 1963، أين حوّل هذا الأخير للمجلس الوطني آنذاك إيداع لائحة لسحب الثقة من رئيس الجمهورية، يُوجب التصويت عليها استقالة هذا الأخير، والحل التلقائي للمجلس، ونظراً لأن هذا الإجراء يترتب عليه سقوط أهم مؤسستين دستوريتين في الدولة في آن واحد، فقد وجهت انتقادات كثيرة لوضعي دستور 1963، كما اعتبر ذلك خصوصية جزائرية.

أما في دستوري 1989 و1996، فقد أصبح المجلس الشعبي الوطني معرضاً للحل الوجودي في حالة عدم موافقته على مخطط عمل ثاني حكومة عينها رئيس الجمهورية، بعد أن يكون قد رفض مخطط عمل الحكومة التي سبقتها والتي قدم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية نتيجة عدم موافقة نفس المجلس على مخطط عملها، فيما أكدت المادة 96 من تعديل 2016 على أنه: «إذا لم تحضّل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً، تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر».

02. الحل الإرادي: هو حل اختياري يكون عندما يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني تطبيقاً للمادة 129 الفقرة 01⁽¹⁾ من الدستور التي تنص على ما يلي: «يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوأانها، بعد استشارة المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة»، كما أعطى دستور 1996 لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية للمفاضلة بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، وذلك بعد رفض هذا الأخير التصويت على لائحة الثقة التي يتقدم بها الوزير الأول عقب البيان السنوي للسياسة العامة لحكومته؛ حيث يقدم الوزير الأول على إثر ذلك استقالته لحكومته لرئيس الجمهورية الذي حوّل الدستور إمكانية التضحية بالمجلس عن طريق الحل قبل قبول الاستقالة للحفاظ على الحكومة، حيث ورد في المادة 84 «لوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتنا بالثقة».

إن سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني مقيدة بإجراءين هامين، يتمثل الأول في

الحق، فبعض الدساتير تحصن المجلس النيابي المنتخب حديثاً من الحل لفترة زمنية معينة، ولو أن ذلك من شأنه أن يجعل السلطة التنفيذية تحت رحمة المجلس الشعبي الوطني.
(1) أصبحت المادة 147 في تعديل 2016.

استشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، والثاني ضرورة تنظيم انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر.

إن الاستشارة التي يقوم بها رئيس للجمهورية للشخصيات الثلاث تبدو وكأنها مجرد إجراء شكلي، لأن الاعتراض على الحل من قبل أحد هذه الشخصيات، لا يمكنه التأثير على قرار الحل الذي يكون رئيس الجمهورية قد اقتنع بالإقدام على اتخاذه⁽¹⁾.

ثانيا: إجراءات الانتخابات التشريعية المسبقة.

إن حل المجلس أو إجراء انتخابات مسبقة من اختصاص رئيس الجمهورية وحده باعتباره صاحب القرار، وهو يقدر ممارسة هذه السلطة وملائمتها متى بدا له ذلك أصحح للبلاد ولحسن السير العادي للمؤسسات، وبالتالي فهو غير مطالب بتبرير قراره حتى وإن فشل فيه⁽²⁾، مع أنه ملزم باحترام إجراء الانتخابات وفق جدول زمني لا يتجاوز (03) أشهر، حيث نصت المادة 85 من قانون الانتخابات 10-16 «في حالة حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها وتطبيقا لأحكام المادة 147 من الدستور تجرى انتخابات تشريعية في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر».

ونظرا لأهمية وأثر الحل أو إجراء انتخابات مسبقة فإن واضع الدستور حرص على إحاطتها بضمانات حتى لا تمارس من قبل غيره، فقد منع الدستور تفويض صلاحية الحل أو إجراء انتخابات مسبقة من طرف رئيس الجمهورية وكذا منع ممارستها من قبل رئيس الدولة⁽³⁾ في حالة عجز أو وفاة أو استقالة رئيس الجمهورية، فالحل أو إجراء انتخابات مسبقة هو قرار يتخذه رئيس الجمهورية بناءً على أحكام الدستور خارج الحل الوجوبي الناجم عن رفض مخطط الوزير الأول للمرة الثانية لأنه يتم بقوة القانون وتحصيل حاصل⁽⁴⁾.

والحل يختلف عن إجراء الانتخابات المسبقة من حيث أن الاتحاد بين العاملين يكون في إجراء انتخابات قبل أوانها، ولكن الحل يختلف عن تقرير انتخابات مسبقة من حيث أن المجلس يتوقف عن ممارسة مهامه بمجرد اتخاذ قرار الحل⁽⁵⁾، في حين أنه يستمر في أداء مهامه في حالة الانتخابات المسبقة إلى حين انتخاب المجلس الجديد⁽⁶⁾.

- (1) عمار عباس، مجالات التعاون ووسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، دون ترقيم.
- (2) يحدث أن يصب قرار الرئيس بإجراء انتخابات تشريعية مسبقة في غير صالحه حيث تأتي الانتخابات الجديدة بالأغلبية ضده، كما جرى للرئيس الفرنسي جاك شيراك سنة 1997 حينما حل الجمعية الوطنية وفقد الأغلبية البرلمانية لصالح تيار اليسار بينما كان يهدف لدعم مؤيديه.
- (3) لا يعقل أن يقوم رئيس دولة غير منتخب بحل مؤسسة منتخبة.
- (4) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 247.
- (5) وهذا ما يسمّى لدى الفقهاء بالموت المدني «la mort civile».
- (6) سعيد بوالشعير، نفس المرجع، ص 248.

ومما لا شك فيه أن إقدام رئيس الجمهورية المنتخب بالاقتراع المباشر الذي يمنحه الشرعية الشعبية على اتخاذ قرار حل البرلمان يعطيه الفرصة للانفراد بممارسة الوظيفة التشريعية التي كان يمارسها البرلمان، وذلك طيلة الفترة الفاصلة بين تاريخ الحل وتاريخ انتخاب البرلمان الجديد⁽¹⁾.

المبحث الثاني: الممارسة التشريعية للبرلمان في ظل الثنائية.

لا يزال الحديث عن التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل دستور 1996 يشكل جدلاً بين الفقهاء ورجال القانون باعتبار التباين الحاصل في الخلفيات والمآلات التي رافقت عملية تحوّل الجزائر من نظام الغرفة الواحدة⁽²⁾ إلى نظام الغرفتين بإنشاء مجلس ثاني يسمى «مجلس الأمة» كشريك للمجلس الشعبي الوطني في الوظيفة التشريعية والرقابية للسلطة التنفيذية، وبالنظر للاختلاف الحاصل في طريقة تشكيل المجلسين والاختصاصات الممنوحة لهما سواء في ظل دستور 1996 أو بعد التعديل الدستوري 06 مارس 2016 الذي نال فيه مجلس الأمة عدة مكاسب كانت مطلباً على مدار السنوات التي تلت إنشائه، فإن الممارسة التشريعية تظلّ حبيسة السلبات والمعوقات التي تميز هذه التجربة تماشياً مع سلبات نظام البيكاميرالية في الأنظمة المقارنة عامة، حيث سنقوم باستبيان طبيعة الممارسة التشريعية بتحليل مجالات التساوي (المطلب الأول) على عديد المستويات من حيث آليات العمل والدورات وسير الجلسات، وكذا حقوق وواجبات الأعضاء والأجهزة الدائمة وغير الدائمة التي تسيّر الغرفتين، فيما نخصص (المطلب الثاني) لمجالات التمايز بين الغرفتين من حيث التشكيل والانتخاب، شروط العضوية واختصاصات كل غرفة.

المطلب الأول: مجالات التساوي في الممارسة بين الغرفتين.

إن الممارسة التشريعية بين الغرفتين تكشف عدة مجالات للتساوي والتمايز بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث أن آليات العمل واحدة تقريباً، خصوصاً نظام الدورات وجدول الأعمال وسير الجلسات، والأمر نفسه ينطبق على الإجراءات المتعلقة باستقلالية أعضاء البرلمان من حيث التمثيل والحقوق والواجبات والمسائل الخاصة بالحصانة والامتيازات المادية، إضافة إلى الجوانب المتعلقة بالأجهزة الدائمة وغير الدائمة التي تضبط عملية سير الغرفتين.

(1) أنظر:

Jean Pierre Oppenheim – Emmanuel Le Masson, **Institutions politiques «institutions européennes»**, droit constitutionnel, Foucher, Marseille, France, sans date, p 101.

(2) انتهجت الجزائر نظام المجلس الواحد منذ 20 سبتمبر 1962، تاريخ إنشاء «المجلس الوطني التأسيسي»، الذي أسندت له بالإضافة للوظيفة التمثيلية، مهمة وضع دستور للبلاد، وتؤكد بذلك مرة أخرى نظام أحادية المجلس التشريعي بغرفة تسمى «المجلس الوطني» في دستور 1963، ثم «المجلس الشعبي الوطني» في دستور رغم أنه كان مؤسس في سياق الوظيفة التشريعية وليس السلطة التشريعية، ونفس التسمية استمرت في دستور 1989 الذي منحه صلاحيات كبيرة.

حول الموضوع أنظر: بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، د ج، الجزائر، 2009، ص 43.

الفرع الأول: تساوي آليات العمل.

يتساوى نظام العمل بشكل كبير بين الغرفتين، خاصة من حيث الدورات وكيفية ضبط جدول الأعمال بالتنسيق مع الحكومة، وأيضا تسيير الجلسات وسير عمل اللجان الدائمة وطرق التصويت.

أولا: الدورات وجدول الأعمال.

يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة تدوم مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل وفقا للمادة 04 من القانون العضوي 16-12⁽¹⁾، ويمكن تمديد الدورة العادية لأيام معدودة بطلب من الوزير الأول بغرض الانتهاء من دراسة نقطة مدرجة في جدول أعمال الدورة، يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية وفقا لأحكام المادة 135 من الدستور⁽²⁾. وتبتدئ دورة البرلمان العادية في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر⁽³⁾، ويشكل هذا تغييراً جذرياً في نظام الدورات الذي كان يعتمد على دورتين كل سنة، الدورة الخريفية ومدتها 04 أشهر من سبتمبر لغاية ديسمبر، والدورة الربيعية مدتها 4 أشهر أيضا تبدأ من مارس لغاية جوان وبين كل دورتين عطلة مدتها شهرين.

أما جدول الأعمال⁽⁴⁾ فتتص المادة 15 على أن «يجتمع مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول في بداية دورة البرلمان لضبط جدول أعمال الدورة تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة. يمكن إدراج نقاط أخرى عند الاقتضاء في جدول أعمال الدورة العادية». وتضيف المادة 16 امتيازاً آخر للحكومة حيث تنص «يمكن الحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تؤكد على استعجاله»، فيما لا يتم ضبط جدول أعمال الغرفتين إلا باستشارة الحكومة⁽⁵⁾، علماً بأنه لأول مرة يتم بمقتضى التعديل الدستوري 2016 إشراك المعارضة في وضع جدول الأعمال مرة في الشهر، حيث نصت المادة 18: «تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة وفقا لأحكام المادة 114 من الدستور. يحدد النظام الداخلي لكل غرفة شروط وكيفيات إجراء هذه المناقشة».

- (1) كرسّ المؤسس الدستوري بموجب المادة 135 من تعديل 2016 نظام الدورة البرلمانية الواحدة مدتها 10 أشهر، بدلاً من نظام الدورتين الربيعية والخريفية التي تدوم كل واحدة منها 04 أشهر على الأقل في النظام الذي كان معمولاً به بموجب المادة 118 من دستور 1996، لتأكيد دوام واستمرارية أشغال البرلمان وعدم انقطاع نشاطاته وضمان تواصلها للاضطلاع بشكل فعال بمهام التشريع والرقابة الموكلة إليه.
- (2) يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية جدول أعمال الدورة.
- (3) يحدد تاريخ اختتام الدورة العادية بالتنسيق بين مكنتي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة حسب المادة 05 من القانون 16-12، كما تجدر الإشارة إلى أنه تفتتح الدورة وتختتم بتلاوة سورة الفاتحة وعزف النشيد الوطني.
- (4) إن جدول أعمال البرلمان يعد الإطار القانوني الأمثل المعبر عن مدى تحكم أعضاء البرلمان في عملهم التشريعي، أنظر: نصرالدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، يصدرها المجلس الشعبي الوطني، السنة الثانية، العدد 04، 2004، ص 32.
- (5) تنص المادة 17: «يُضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها».

ثانيا: الجلسات وسير العمل.

تجري أشغال البرلمان ومناقشاته ومداولاته باللغة العربية، وقد تكون جلسات البرلمان علانية أو مغلقة وفقا لأحكام المادة 133 من الدستور⁽¹⁾، وتنشر في الجريدة الرسمية مناقشات كل واحدة من الغرفتين من المحاضر وعروض الحال الكاملة للمناقشات الدائرة خلال جلساتها مع مراعاة أحكام المادة 133 الفقرة 02 من الدستور، وتنشر أيضا محاضر أشغال البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً حسب نفس الأشكال المقررة لأشغال الغرفتين.

ونظمت القوانين كل مراحل سير مشاريع واقتراحات القوانين بين الغرفتين من مرحلة الإيداع والمبادرة لغاية الإصدار والنشر، فبالنسبة لإيداع مشاريع واقتراحات القوانين يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعاً عليه من عشرين (20) نائباً أو عشرين (20) عضواً من مجلس الأمة، بعدها تتم دراسة مشاريع واقتراحات القوانين في اللجان، حيث يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح القانون المحال على اللجنة المختصة لدراسته.

وتدرس مشاريع واقتراحات القوانين حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة أو دون مناقشة، حيث يجري التصويت برفع اليد في الاقتراع العام أو بالاقتراع السري، كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الإسمية⁽²⁾. وحسب المادة 31: «يقرر مكتب كل غرفة نمط التصويت طبقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون وفي نظامها الداخلي». أما إجراءات المصادقة على النصوص القانونية فنصت المادة 39: «تباشر المناقشة في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة على النص المصوّت عليه من قبل الغرفة الأخرى بالاستماع إلى ممثل الحكومة ثم مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، تنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على مجمل النص، تأخذ اللجنة المختصة وممثل الحكومة الكلمة بناءً على طلب كل منهما».

ويقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة على إثر المناقشات إما المصادقة على النص بكامله - إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات - وإما الشروع في مناقشته مادة بمادة، كما يتخذ المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة قراره بعد تدخل كل من ممثل الحكومة واللجنة المختصة، وتصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى.

(1) المادة 06 من القانون العضوي 16-12.

(2) المادة 30 من القانون العضوي 16-12.

الفرع الثاني: إجراءات استقلالية وحماية البرلمانيين.

يتمتع أعضاء غرفتي البرلمان بحماية قانونية وجملة من الامتيازات على رأسها الحصانة البرلمانية وفرتها لهم النصوص القانونية المختلفة لتسهيل أداء مهامهم المختلفة، فيما يفرض القانون أيضا عديد الحقوق والواجبات التي ينبغي على النواب القيام بها في مهامهم التمثيلية للشعب.

أولا: التمثيل والحقوق والواجبات.

مهمة عضو البرلمان ذات طابع وطني قابلة للتجديد، يوضع عضو البرلمان في حالة انتداب قانوني، ويتفرغ كليا للمهام التشريعية والرقابية⁽¹⁾، ويمارس عضو البرلمان مهامه طبقا للدستور والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة وأحكام القانون المتعلق بعضو البرلمان والنظام الداخلي لكل من الغرفتين.

وتتمثل مهام عضو البرلمان على الخصوص في:

- المساهمة في التشريع،
- ممارسة الرقابة،
- تمثيل الشعب والتعبير عن انشغالاته⁽²⁾.

فيساهم عضو البرلمان من خلال مهمته التشريعية، في تطوير المجتمع في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية، وفي إرساء قواعد الديمقراطية، كما يمارس الرقابة الشعبية على عمل الحكومة ومدى تنفيذ برنامجها، من خلال الإجراءات المحددة في الدستور والقانون العضوي، ويجب عليه أن يضطلع بتمثيل الشعب ويسهر على رفع انشغالات المواطنين إلى الجهات المعنية والتحسيس بها والدفاع عنها، بالإضافة إلى متابعة تطور الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على المستويين الوطني والمحلي، من خلال لقاءاته بالمواطنين والمجتمع المدني، وسعيه لتقديم اقتراحات في المسائل والانشغالات إلى السلطات المعنية بناء على آراء وانشغالات المواطنين.

ثانيا: الحصانة والامتيازات.

يتمتع عضو البرلمان بالحصانة البرلمانية، ينوب البرلمان عن كل عضو منه في تسوية أي إشكال قد يتعرض له بمناسبة إعادة إدماجه لدى إدارته الأصلية فور انتهاء عهده البرلمانية، كما ينوب عنه لدى

(1) المادة 03 من القانون 01-01 مؤرخ في 31 يناير 2001 بتعلق بعضو البرلمان، ج ر العدد 09 المؤرخة في 04 فيفري 2001.

(2) المادة 05، نفس المرجع.

الصندوق الخاص بتقاعد الإطارات السامية للدولة، أو أي صندوق آخر، ويمكن عضو البرلمان من جميع الوسائل الضرورية لأداء مهمته.

أما التعويضات البرلمانية فقد نصت المادة 18 من القانون المتعلق بعضو البرلمان « يتقاضى عضو البرلمان أثناء عهده البرلمانية، تعويضة أساسية وتعويضات أخرى منصوص عليها في هذا القانون، ويحدد مبلغ التعويضة الأساسية الشهرية لعضو البرلمان حسب نص المادة 19 على أساس النقطة الاستدلالية 15505 خاضعة للاقتطاعات القانونية. وتحسب هذه التعويضة على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعمول بها في الوظيف العمومي والخاصة بسلك الإطارات السامية للدولة⁽¹⁾.

كما يستفيد عضو البرلمان من تعويضة عن المسؤولية في كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة خاضعة للاقتطاعات القانونية تحدد كما يأتي:

- 20 % من التعويضة الأساسية لنائب رئيس المجلس، ورئيس اللجنة، ورئيس المجموعة البرلمانية ورئيس الشعبة الجزائرية في مجلس الشورى المغربي،
- 15% من التعويضة الأساسية لنائب رئيس اللجنة ومقررها.

هذا ويتقاضى عضو البرلمان تعويضة تكميلية شهرية عن التمثيل تقدر بنسبة 20% من التعويضة الأساسية خاضعة للاقتطاعات القانونية⁽²⁾.

الفرع الثالث: إجراءات استقلالية الغرفتين.

منح الدستور والقوانين الناظمة لعمل البرلمان استقلالية كاملة للغرفتين في الإجراءات المتعلقة بضبط الهياكل التابعة له سواء الأجهزة الدائمة، أو غير الدائمة التي تساهم في تنسيق العمل وتحقيق الانسجام داخل كل غرفة، وأيضا من حيث الاستقلالية المالية.

أولاً: الأجهزة الدائمة وغير الدائمة.

ورد في الفصل الثاني من القانون العضوي 16-12 تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حيث نصت المادة 09 على أن «أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي الرئيس، المكتب، اللجان

(1) يتقاضى كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة تعويضة مساوية للمرتب المقرر لرئيس الحكومة، والتعويضة المنصوص عليها في أحكام المادة 20 من القانون 01-01 المعدل بالأمر 03-08.

(2) أنظر المادة 20 من القانون 01-01.

الدائمة». وأتاحت المادة 10 لكل غرفة إمكانية أن تنشئ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين.

يتشكل المجلس الشعبي الوطني من:

01. الأجهزة الدائمة:

أ. الرئيس: منتخب بالاقتراع السري بعد حصوله على الأغلبية المطلقة أو الأغلبية البسيطة في حالة الدور الثاني، وحسب المادة 03 من النظام الداخلي ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني بالاقتراع السري في حالة تعدد المترشحين، ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للنواب.

- في حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة يلجأ إلى إجراء دور ثان يتم فيه التنافس بين الأول والثاني المتحصلين على أكبر عدد من الأصوات. يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية.
- في حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزاً المترشح الأكبر سنّاً. في حالة المترشح الوحيد يكون الانتخاب برفع اليد، ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات⁽¹⁾.

أما صلاحياته فقد ضبطتها المادة 09 من النظام الداخلي بنصها على: «يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بما يأتي:

- السهر على تطبيق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وضمان احترامه.
- تمثيل المجلس الشعبي الوطني داخل الوطن وخارجه.
- ضمان الأمن والنظام داخل مقر المجلس الشعبي الوطني.
- رئاسة جلسات المجلس الشعبي الوطني وإدارة مناقشاته ومداولاته.
- رئاسة اجتماعات مكتب المجلس، واجتماعات هيئة الرؤساء، واجتماعات هيئة التنسيق.

(1) حسب المادة 10 من النظام الداخلي فإنه: «في حالة شغور منصب رئاسة المجلس الشعبي الوطني بسبب الاستقالة أو العجز أو التنافي أو الوفاة يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني بنفس الطرق المحددة في هذا النظام الداخلي في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً اعتباراً من تاريخ إعلان الشغور. ويتولى مكتب المجلس الذي يجتمع وجوباً لهذا الغرض تحضير ملف حالة الشغور وإحالته على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية. تعد هذه اللجنة تقريراً عن إثبات حالة الشغور، يعرض في جلسة عامة للمصادقة عليه بأغلبية أعضاء المجلس. وفي هذه الحالة يشرف على عملية الانتخاب أكبر نواب الرئيس سنّاً من غير المترشحين بمساعدة أصغر نائبين في المجلس الشعبي الوطني». وقد ثار جدل كبير بالمجلس الشعبي الوطني بخصوص تطبيق هذه المادة على ضوء الأزمة الدستورية غير المسبوقة بعد إقدام عدد كبير من نواب الأغلبية البرلمانية التي تنتمي للموالاتة على سحب الثقة من رئيس الغرفة الأولى «السعيد بوحجة» بعد إقدام هذا الأخير على إقالة الأمين العام للمجلس «سليمان بشير»، بسبب تسريب معلومات لوسائل الإعلام حول الفاتورة الضخمة لسفريات بوحجة إلى الخارج للعلاج، تزامناً مع نشر بعض التقارير عن حديث (غير رسمي) لبوحجة مع سفير إحدى الدول العربية حول الوضع الصحي لبوتفليقة ومستقبل الجزائر قبيل الانتخابات الرئاسية لسنة 2019، وهو ما يعدّ «خروجاً عن بيت الطاعة في نظر محيط الرئاسة»، حيث ترتب عنه جمع نواب الأغلبية (جهة التحرير الوطني، التجمع الوطني الديمقراطي، تجمع أمل الجزائر، الحركة الشعبية الجزائرية، وكتلة الأحرار) 350 توقيعاً لسحب الثقة منه وتجميد كل هيكل المجلس حين استقالته، تزامناً مع إغلاقهم الباب الرئيسي للمجلس بالسلال وتعطيل جلسات البرلمان، مقابل تصريح السعيد بوحجة بأنه لن يغادر منصبه إلا إذا طلب منه رئيس الجمهورية ذلك، وهذا التصريح يهدم أساساً مبدأ الفصل بين السلطات، إضافة إلى تصريح رئيس الوزراء بأن المجلس الشعبي الوطني لن يتم حله، وهو ما يؤكد عدم استقلالية المجلس وتبعيته للسلطة التنفيذية، خصوصاً وأن رئيس الحكومة غير معني بالحديث عن حل البرلمان من عدمه لأن القرار هو صلاحية حصريّة لرئيس الجمهورية غير قابلة للتفويض.

- توزيع المهام بين أعضاء مكتب المجلس.
- تعيين الأمين العام وتقليد المناصب في المصالح الإدارية للمجلس الشعبي الوطني، بعد استشارة مكتب المجلس.
- تحديد كفاءات سير المصالح الإدارية بموجب قرارات.
- إعداد مشروع ميزانية المجلس وعرضه على مكتب المجلس.
- هو الأمر بالصرف.
- ضبط تنظيم المصالح الإدارية للمجلس الشعبي الوطني.
- توقيع توصيات التعاون البرلماني الدولي.
- إخطار المجلس الدستوري، عند الاقتضاء.

ب. مكتب المجلس: يعتبر المكتب ثاني جهاز بعد الرئيس في كل من الغرفتين، وحسب المادة 13 من القانون العضوي 16-12: «يتشكل مكتب كل غرفة من الرئيس ونواب الرئيس وعند الاقتضاء من أعضاء آخرين، يحدد النظام الداخلي لكل غرفة عدد نواب الرئيس والأعضاء الآخرين وكفاءات انتخابهم وصلاحياته». ويتكون مكتب المجلس الشعبي الوطني، من رئيس المجلس، وتسعة (09) نواب للرئيس⁽¹⁾،

وينتخب نواب الرئيس لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد⁽²⁾، ويتفق ممثلو المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي. أو يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات

البرلمانية الممثلة للأغلبية طبقا لمعيار تتفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في مكتب المجلس⁽³⁾.

وعلاوة على الصلاحيات التي يخولها إياه القانون العضوي 16-12، والنظام الداخلي، وطبقا لأحكامها يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بما يأتي:

- تنظيم سير جلسات المجلس.
- ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها باستشارة الحكومة.
- تحديد أنماط الاقتراع.
- تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي بموجب تعليمات عامة.

(1) المادة 11 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1999.

(2) المادة 12، المرجع نفسه.

(3) تُعرض القائمة على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها، وفي حالة عدم الاتفاق وفق الشروط المنصوص عليها يتم انتخاب نواب الرئيس بالاقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سنًا. أما في حالة شغور منصب نائب الرئيس يتم الاستخلاف وفق الإجراءات المبينة أعلاه. أنظر المادة 13، المرجع نفسه.

- المصادقة على تنظيم المصالح الإدارية وعلى كفاءات مراقبة المصالح المالية للمجلس الشعبي الوطني.
- مناقشة مشروع ميزانية المجلس الشعبي الوطني والمصادقة عليه، وإحالة على لجنة المالية والميزانية.
- تحديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة ميزانية المجلس الشعبي الوطني.
- السهر على توفير الإمكانيات البشرية والمادية والعلمية لحسن سير أشغال اللجان.
- البت في قابلية اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح شكلا⁽¹⁾.
- دراسة كل الوسائل المرتبطة بمهمة النائب والتكفل بها.
- مراقبة سير المصالح المالية والإدارية للمجلس الشعبي الوطني.
- تقديم حصيلة سنوية عن نشاطه وتوزيعها على النواب.
- متابعة النشاط التشريعي والبرلماني للمجلس واقتراح وسائل تطويره.
- الإشراف على إصدار نشرات إعلامية.
- متابعة علاقات المجلس مع البرلمان والاتحادات البرلمانية.
- يخلف أحد نواب الرئيس رئيس المجلس الشعبي الوطني في حالة غيابه في رئاسة جلسات المجلس، واجتماعات المكتب، واجتماعات هيئة الرؤساء، واجتماعات هيئة التنسيق⁽²⁾.

ج. اللجان الدائمة: يضم المجلس الشعبي الوطني اثني عشر (12) لجنة دائمة.

- لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات: تختص بالمسائل المتعلقة بتعديل الدستور، وتنظيم السلطات العمومية وسيرها، وبنظام الحريات وبنظام حقوق الإنسان، وبنظام الانتخابات، وبالقانون الأساسي للقضاء، وبالتنظيم القضائي، وبقانون العقوبات، وبقانون الإجراءات الجزائية، وبالقانون المدني، وبقانون الإجراءات المدنية، وبالتنظيم الإداري والإقليمي، وبالأحوال الشخصية وبالقوانين المتعلقة بالأوقاف، وبالقانون التجاري، وبالقانون الأساسي للتوظيف العمومي، وبقانون الأحزاب السياسية، وبالقانون الأساسي لعضو البرلمان، وبنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وبإثبات عضوية النواب الجدد، وبالقانون الأساسي الخاص لموظفي البرلمان وبكل القوانين الأخرى التي تدخل في إطار اختصاصاتها.
- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجمالية: تختص بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية وبالاتفاقيات والمعاهدات، وبالتعاون الدولي، وبقضايا الجمالية الجزائرية المقيمة بالخارج تشارك في إعداد برنامج

(1) تعد هذه الصلاحية من أخطر الصلاحيات التي يملكها مكتب المجلس بالنظر لكون أغلب الاقتراحات تصطدم بهذا الحاجز.

(2) المادة 14، المرجع نفسه.

النشاط الخارجي للمجلس الشعبي الوطني، وتقوم بمتابعة تنفيذه من خلال اللقاءات والاجتماعات البرلمانية الثنائية والإقليمية والجهوية والدولية⁽¹⁾.

تدرس المعاهدات والاتفاقيات الدولية المحالة عليها وتقدمها إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها، تقدم عرضا في مجال اختصاصاتها في الجلسة التي يخصصها المجلس الشعبي الوطني لمناقشة السياسة الخارجية.

- لجنة الدفاع الوطني: تختص بالمسائل المتعلقة بالدفاع الوطني
- لجنة المالية والميزانية: تختص بالمسائل المتعلقة بالميزانية، وبالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وبالنظامين الجبائي والجمركي، وبالعملة، وبالقروض، وبالبنوك، وبالتأمينات، وبالتأمين.
- لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط: تختص بالمسائل المتعلقة بالنظام والإصلاح الاقتصادي، وبنظام الأسعار والمنافسة والإنتاج، وبالمبادلات التجارية، وبالتنمية، وبالتخطيط، وبالصناعة والهيكلية، وبالطاقة والمناجم، وبالشراكة والاستثمار.
- لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية: تختص بالمسائل المتعلقة بالتربية الوطنية، والتعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا والشؤون الدينية.
- لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة: تختص بدراسة المسائل المتعلقة بتنظيم الفلاحة وتطويرها، وبالعقار الفلاحي، وبتربية المواشي، وبالصيد البحري، وبحماية الثروة الحيوانية والنباتية، وبحماية البيئة.
- لجنة الثقافة والاتصال والسياحة: تختص بالمسائل المتعلقة بالثقافة وحماية التراث الثقافي والتاريخي وصونها والمحافظة عليهما، وبالتأليف، وبالإشهار، وبترقية قطاع الاتصال، وبتطوير السياحة.
- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني: تختص بالمسائل المتعلقة بالمجاهدين وأبناء وآرامل الشهداء وأصولهم، وبحماية الطفولة والأمومة والأسرة، وبالمعوقين والمسنين، وبالتضامن الوطني، والضمان الاجتماعي، والقواعد العامة المتعلقة بقانون العمل وممارسة الحق النقابي والشغل، وبالصحة، وبالتكوين المهني.
- لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية: تختص بالمسائل المتعلقة بالسكن، وبالتجهيز، وبالري، وبالتهيئة العمرانية.
- لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية: تختص بجميع المسائل المتعلقة بالنقل والمواصلات، وبالاتصالات السلكية واللاسلكية.

(1) يتم تشكيل وإرسال الوفود البرلمانية، وكذا استقبال الوفود البرلمانية الأجنبية، بالتنسيق بين رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس اللجنة ورؤساء المجموعات البرلمانية.

- لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجماعي: تختص بالمسائل المتعلقة بميدان الشباب والرياضة، وبالنشاط الجماعي.

أما مجلس الأمة فتشكل أجهزته الدائمة من:

أ. الرئيس: منتخب بالاقتراع السري بعد حصوله على الأغلبية المطلقة أو الأغلبية البسيطة في حالة الدور الثاني⁽¹⁾.

ب. مكتب المجلس: يتكون من رئيس المجلس وخمسة (05) نواب منتخبين لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد⁽²⁾.

وحسب المادة 11: «يَتَفَقَّ ممثلو المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي أصلاً، وتُعرَض قائمة نواب الرئيس في جلسة عامة للمصادقة عليها.»

يضطلع مكتب مجلس الأمة تحت إشراف رئيس المجلس على وجه الخصوص ما يأتي:

- تحديد تاريخ توزيع مشاريع ونصوص القوانين المحالة على المجلس.
- ضبط جدول أعمال الجلسات العامة للمجلس وتنظيم سيرها.
- البتّ في اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح من حيث الشكل.
- تحديد أنماط التصويت في إطار أحكام القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه وأحكام هذا النظام الداخلي.
- النظر في الأسئلة الشفوية والكتابية التي يعرضها عليه رئيس المجلس قبل إحالتها على الحكومة.
- البتّ في طلب استجواب الحكومة.
- البتّ في طلبات اللجان الدائمة عقد جلسات استماع إلى أعضاء الحكومة.
- البتّ في البعثات الاستعلامية المؤقتة التي تقترحها اللجان الدائمة.
- البتّ في اقتراح تشكيل لجنة تحقيق من قبل أعضاء من مجلس الأمة.
- دراسة مشروع جدول الأعمال الذي تقترحه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة طبقاً لأحكام المادة 114 من الدستور.

(1) تنص المادة 131 من تعديل 2016 على: «يُنتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس.» وجدير بالذكر أن رئيس مجلس الأمة السيد عبد القادر بن صالح عمّر طويلاً في منصبه كرئيس لمجلس الأمة منذ 02/07/2002 خلفاً للمرحوم الشريف مساعدي، حيث كل 03 سنوات يتم التجديد له كرئيس بدون منازع، علماً بأنه كان رئيساً للمجلس الشعبي الوطني من 1997 لغاية 2002، وقبلها رئيساً للمجلس الوطني الانتقالي من 1994 لغاية 1997، وقبلها كان نائباً طيلة العهدة الأولى (من 1977 لغاية 1991). بها يعني أنه ظل مقيماً بالبرلمان طيلة 40 سنة كاملة، 20 سنة منها رئيساً في كلا الغرفتين.

(2) المادتان 09 و10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

- مناقشة مشروع ميزانية تسيير مجلس الأمة والمصادقة عليه وإحالته على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لإبداء الرأي.
 - المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية والتقنية وعلى كفاءات مراقبة المصالح المالية لمجلس الأمة.
 - يخلف أحد نواب الرئيس رئيس مجلس الأمة في حالة غيابه في رئاسة جلسات المجلس أو اجتماعات المكتب واجتماعات هيئة الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق⁽¹⁾.
- ج. اللجان الدائمة: يضم مجلس الأمة تسعة (09) لجان دائمة تناولت المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة تعدادها وفقا لما يلي:
- لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان: تختص بالمسائل المتعلقة بالدستور وبعمليات تنظيم السلطات الدستورية، والهيئات العامة والنظام القانوني لحقوق وحرمان الإنسان والنظام الانتخابي، والقانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي وفروع النظام القانوني والأحوال الشخصية، وبالمسائل المتعلقة بالشؤون الإدارية والإصلاح الإداري والقانون الأساسي الخاص بموظفي مجلس الأمة وكافة القواعد العامة المتعلقة بالشؤون الإدارية التي تدخل في نطاق اختصاص مجلس الأمة، وإثبات عضوية الأعضاء الجدد، ودراسة طلبات رفع الحصانة البرلمانية على الأعضاء.
 - لجنة الدفاع الوطني: تختص بالمسائل المتعلقة بالدفاع الوطني.
 - لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجمالية الجزائرية في الخارج: تختص بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والتعاون الدولي، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، وقضايا الجمالية الجزائرية المقيمة بالخارج.
 - لجنة الفلاحة والتنمية الريفية: تختص بالمسائل المتعلقة بتنظيم وتطوير الفلاحة والصيد البحري وحماية الثروة الحيوانية والنباتية، وتطوير التنمية الريفية.
 - لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية: تختص بالمسائل المتعلقة بالنظام والإصلاح الاقتصادي ونظام الأسعار والمنافسة والإنتاج، والمبادلات التجارية، والتنمية، والتخطيط، والصناعة والهيكلية، والطاقة والمناجم، والشراكة، والاستثمار، وبالمسائل المتعلقة بالميزانية والنظامين الجبائي والجمركي، والعملية والقروض، والبنوك، والتأمينات، ونظام التأمين.
 - لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية: تختص بالمسائل المتعلقة بالتربية والتعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا والقواعد العامة التي تحكم سياسة التكوين المهني، والشؤون الدينية.

(1) تنص المادة 13 من النظام الداخلي على: «أن يعقد المكتب اجتماعاته العادية دوريا بدعوة من رئيسه ويمكنه عقد اجتماعات غير عادية كلما دعت الضرورة إلى ذلك بدعوة من الرئيس أو بطلب من أغلبية أعضائه، يُبلّغ جدول أعمال اجتماع المكتب إلى أعضائه قبل انعقاده، تُوزع محاضر اجتماعات المكتب على أعضائه».

- لجنة التجهيز والتنمية المحلية: تختص بالمسائل المتعلقة بالتجهيز والتهيئة العمرانية والتنمية المحلية والنقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية والإسكان وحماية البيئة.
- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني: تختص بالمسائل المتعلقة بالصحة العامة والمجاهدين وأبناء وأرامل الشهداء وأصولهم، وضحايا الإرهاب وحماية الطفولة والأسرة والقواعد العامة المتعلقة بقانون العمل وممارسة الحق النقابي وسياسة التشغيل والمعوقين والمسنين والتضامن الوطني والضمان الاجتماعي.
- لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة: تختص بالمسائل المتعلقة بالثقافة وحماية التراث الثقافي وتطويره وترقية قطاع الإعلام والسياسة العامة للشباب وتطوير السياحة.

02. الأجهزة غير الدائمة: ونقصد بها الهيئات التنسيقية والاستشارية للغرفتين وتتمثل في:

أ. هيئة الرؤساء: وتتكون من رئيس المجلس ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة⁽¹⁾، وتختص هيئة الرؤساء تحت سلطة رئيس المجلس بما يأتي:

- إعداد جدول أعمال الدورة العادية للمجلس.
- تحضير الدورة العادية للمجلس وتقييمها.
- تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة وتنسيق أعمالها.
- تنظيم أشغال الجلسات العامة للمجلس.
- تجتمع هيئة الرؤساء بدعوة من رئيس المجلس كلما اقتضى الأمر ذلك⁽²⁾.

ب. هيئة التنسيق: وتتكون من رئيس المجلس ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية، وعلاوة على التشاور الذي يجريه رئيس المجلس مع المجموعات البرلمانية، تستشار هيئة التنسيق، في المسائل الآتية:

- مشروع جدول أعمال الجلسات.
- تنظيم أشغال المجلس وحسن أدائها وتقييمها.
- توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية.

(1) المادة 53، المرجع نفسه.

(2) يحدد جدول أعمال هيئة الرؤساء ويوزع على أعضائها ثمان وأربعين (48) ساعة قبل الاجتماع، إلا في الحالات الطارئة بالغرفة الأولى، أما بمجلس الأمة يُبلَّغ جدول أعمال الاجتماع لأعضاء الهيئة قبل انعقاده باثنتين وسبعين (72) ساعة على الأقل ما عدا في الحالات الطارئة أو ذات الطابع الاستعجالي.

وتُوزَع محاضر اجتماعات هيئة الرؤساء على أعضائها في ظرف اثنتين وسبعين (72) ساعة على الأكثر من تاريخ انعقاد الاجتماع.

وتجتمع هيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو بطلب من مجموعتين برلمائيتين (02) أو أكثر⁽¹⁾، وبدعوة من رئيس مجلس الأمة كلما اقتضى الأمر ذلك⁽²⁾.

ج. المجموعات البرلمانية: عملاً بأحكام المادة 10 من القانون العضوي رقم 16-12 يمكن أعضاء مجلس الأمة أن ينشئوا مجموعات برلمانية على أساس الانتماء الحزبي⁽³⁾، وتتكون المجموعة البرلمانية من عشرة (10) أعضاء على الأقل، لكن لا يمكن لأي حزب سياسي أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، كما لا يمكن لأعضاء المجلس الأحرار أن ينشئوا أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، ولا يمكن لعضو المجلس أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، فيما يمكن لعضو المجلس ألا يكون عضواً في أية مجموعة برلمانية، كما لا يُسمح بتشكيل المجموعات البرلمانية على أساس مصلحي فتوي أو محلي⁽⁴⁾.

وتؤسس المجموعة البرلمانية بعد استلام مكتب المجلس ملف التأسيس الذي يتضمن:

- تسمية المجموعة.
- قائمة أعضاء المجموعة.
- تشكيلة المكتب المتكون من الرئيس ونائب الرئيس والمقرر.
- النظام الداخلي الخاص بالمجموعة.
- تحديد ما إذا كانت الطبيعة السياسية للمجموعة البرلمانية من المعارضة⁽⁵⁾.

وينشر كل تعديل في تشكيلة المجموعة البرلمانية ناتج عن استقالة أو إقصاء أو انضمام جديد في الجريدة الرسمية للمناقشات بعد تبليغه إلى مكتب المجلس من قبل المجموعة، وعند الاقتضاء، من قبل النائب المعني⁽⁶⁾.

03. تشكيل البعثات الإعلامية.

نصت المادة 134 من تعديل 2016 على إمكانية تشكيل كل لجنة دائمة من لجان الغرفتين بعثات استعلامية حول موضوع محدد أو وضع معين، تخضع لأحكام تحدد في النظامين الداخليين للمجلسين. وتبعاً لذلك فقد نص النظام الداخلي المعدل لمجلس الأمة لسنة 2018 في المادتين 50 و51 منه على الأمر في انتظار النظام الداخلي الجديد للغرفة الأولى ويمكن تلخيص الأحكام فيما يلي:

- (1) المادة 50 من النظام الداخلي للغرفة الأولى لسنة 1999.
- (2) المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.
- (3) يُنشئ الأعضاء المعيّنون بموجب أحكام المادة 118/03 من الدستور مجموعة برلمانية واحدة بعنوان الثلث الرئاسي، ولا يمكن للعضو المعيّن أن ينتمي إلى مجموعة برلمانية غير المجموعة البرلمانية للثلث الرئاسي بمجلس الأمة.
- (4) المادة 51 من النظام الداخلي للغرفة الأولى لسنة 1999.
- (5) المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.
- (6) المادة 53 من النظام الداخلي للغرفة الأولى لسنة 1999.

- يمكن كل لجنة دائمة من لجان الغرفتين تشكيل بعثة استعلام مؤقته حول موضوع محدد أو وضع معين.
- يُقدّم طلب اللجنة الدائمة تشكيل بعثة استعلامية مؤقته إلى مكتب المجلس للبتّ فيه.
- في حالة قبول الطلب يُبلغ الوزير الأول ببرنامج البعثة الاستعلامية.
- تُعدّ العثة الاستعلامية المؤقته تقريراً عن الموضوع يُرفع إلى رئيس المجلس.
- تُوضع تحت تصرف البعثات الاستعلامية كل الوسائل البشرية والمادية اللازمة.

وهو إجراء جديد يدعم المركز القانوني لعضو البرلمان، ويمكنه من متابعة مدى تنفيذ القوانين التي صادق عليها البرلمان، ويتيح للجنة البرلمانية المعنية من الاطلاع ومراقبة النشاط الحكومي هذا من جهة، ومن جهة أخرى يوفر الأساس القانوني لمتابعة عضو البرلمان لانشغالات المواطنين على مستوى الدوائر الانتخابية⁽¹⁾، مما يمكنه من رفعها إلى السلطات العمومية، وكذا تقديم اقتراحات قوانين تعالج المسائل التي تعيق حركة التنمية وتستجيب لتطلعات المواطنين⁽²⁾.

ويلاحظ بأن النص على هذه اللجان تم في محور اللجان الدائمة ولم يتم تضمينه في المحاور المتعلقة بالرقابة بجانب الأسئلة والاستجواب ولجان التحقيق وغيرها، بما يؤكد على الطابع الاستعلامي الاستعراضي فقط لهذه اللجان، وهو ما يدفعنا للجزم بأنها لن تضيف شيئاً في الممارسة وتطوير الأداء البرلماني على اعتبار أنها شملت فقط دسترة حق النائب في الاطلاع على نشاط الجهاز التنفيذي خاصة على مستوى الولايات التي انتُخبوا فيها في ظل بعض الصعوبات التي كانت تعترضهم من طرف بعض الولاية.

ثانياً: الاستقلال المالي للغرفتين.

تتمتع كل غرفة في البرلمان بالاستقلالية المالية بحيث تُصوّت كل غرفة في البرلمان على ميزانيتها بناءً على اقتراح من مكتبها وتبلغها للحكومة لدمجها في قانون المالية، ويحدد النظام الداخلي لكل غرفة كيفية إعداد ميزانيتها والتصويت عليها، حيث تنص المادة 105 على أنه «يخضع التسيير المالي في كل غرفة لمراقبة مجلس المحاسبة». وقد سبق التطرق بالتفصيل إلى استقلالية الغرفتين في إعداد ميزانيتها ضمن الفرع الثاني من المطلب الأول من المبحث الأول⁽³⁾.

(1) بعيداً عن إجراءات التحقيق يقوم البرلمان بإيفاد لجان وبعثات للقيام بزيارات ميدانية للولايات حيث بلغت في العهدة 2012-2017 مثلاً نحو 35 زيارة ميدانية منها واحدة فقط قامت بها لجنة من مجلس الأمة والباقي من نصيب المجلس الشعبي الوطني. حول الموضوع أنظر: إحصائيات وزارة العلاقة مع البرلمان، الموقع الإلكتروني http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe.

(2) البرلمان في ضوء الاصلاحات الدستورية لسنة 2016، مرجع سابق، ص 09.

(3) أنظر الصفحات: ص ص 98-100.

المطلب الثاني: مجالات التمايز في الممارسة بين الغرفتين.

باعتبار أننا نبحت عن مدى الإضافة والتميز التي جاء بها مجلس الأمة، نركز على مجالات التمايز والاختلاف ومحاوله البحث في مدى فعلية وصدقية المبررات الواردة في تحوّل الجزائر إلى الثنائية البرلمانية، وبالتالي سنتطرق للاختلاف بين الغرفتين على مستوى التشكيل وطريقة الانتخاب (والتعيين بالنسبة للثلث الرئاسي بمجلس الأمة)، والاختلاف في شروط العضوية ومدتها وكذا الاختصاصات، ونرى مدى تميّز الغرفة الثانية في العمل التشريعي.

الفرع الأول: الاختلاف في التشكيل والانتخاب.

تراوحت طريقة تشكيل المجلسين بين الانتخاب السري المباشر والانتخاب السري غير المباشر وأيضا التعيين، وأسندت المادة 101 من دستور 1996 إلى قانون عضوي تفاصيل العملية بنصها على أن «تحدد كفاءات انتخاب النواب وكفاءات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم وشروط قابلية للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافي بموجب قانون عضوي»⁽¹⁾.

أولا: الانتخاب المباشر للمجلس الشعبي الوطني.

حسّمت المادة 101 من دستور 1996 طريقة انتخاب المجلس الشعبي الوطني وهي طريقة الاقتراع العام السري والمباشر، حيث يتم تمثيل الدوائر الانتخابية حسب عدد المقاعد المحدد حسب عدد السكان، أين ظل يرتفع العدد تدريجيا إلى أن وصل إلى (462) مقعداً بعدما كان (389) مقعداً سابقاً⁽²⁾، على أساس أن الدائرة الانتخابية ممثلة في الحدود الإقليمية للولاية منذ تقسيم 1984، أما عدد المقاعد في كل دائرة انتخابية فيحدد على أساس مقعد واحد لكل حصة من 80 ألف نسمة، ويمكن تخصيص مقعد إضافي لكل حصة متبقية تضم 40 ألف نسمة، وتم تخصيص مقعد إضافي لكل دائرة انتخابية لا تتوفر إلا على أربعة مقاعد فقط، أما الجالية الوطنية في الخارج فقد حدد الأمر عدد ممثليها في المجلس الشعبي الوطني بثمانية، وبلغ عدد المقاعد التي جاء بها الأمر رقم 01-12 حوالي (73) مقعداً مسّت نحو (33) ولاية شملت زيادة في عدد المقاعد⁽³⁾.

(1) صدر القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات بموجب الأمر رقم 97-07 مؤرخ في 06 مارس 1997، ج ر العدد 12 معدل ومتمم بموجب أمر رقم 01-12 المؤرخ في 15 فيفري 2012، ج ر العدد 08، كما صدر القانون العضوي 16-10 الذي يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر العدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.

(2) الزيادات في عدد المقاعد كانت وفقاً للزيادة المسجلة في عدد سكان الجزائر بناءً على الإحصاء العام للسكان والسكن للعام 2008.

(3) لا يؤخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على خمسة في المائة (05%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها، وهذا وفقاً للمادة 85 من الأمر رقم 01-12.

ثانيا: التعيين والانتخاب غير المباشر لمجلس الأمة.

أما مجلس الأمة فطريقة تشكيله مغايرة تماماً حيث أن عدد أعضائه يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، كما أن ثلثي مجلس الأمة ينتخبان عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية ومن طرفهم، أما الثلث الآخر فيعين من طرف رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: الاختلاف في شروط العضوية ومدتها.

يوجد اختلاف واضح بين الغرفتين فيما يتعلق بهذا الجانب، خاصة ما تعلق بعامل السن ومدة العضوية.

أولاً: شروط العضوية في المجلسين.

- حسب المادة 90 من قانون الانتخابات 01-12 يشترط في المترشح للمجلس الشعبي الوطني ما يأتي:
- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من القانون العضوي ويكون مسجلاً في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.
- أن يكون بالغاً خمساً وعشرين (25) سنة⁽¹⁾ على الأقل يوم الاقتراع.
- أن يكون ذا جنسية جزائرية⁽²⁾.
- أن يثبت أدائه الخدمة الوطنية أو إعفائه منها.
- ألا يكون محكوماً عليه في الجنايات والجناح المنصوص عليها في المادة (05) من القانون العضوي، ولم يرد اعتباره.
- ألا يكون محكوماً عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.

أما بالنسبة لمدة العضوية فقد نصت المادة 119 من دستور 1996 على أنه «ينتخب المجلس الشعبي الوطني لعهدتها مدتها خمس سنوات»⁽³⁾، في الوقت الذي تبقى غالبية الشروط نفسها بالنسبة للمترشحين لمجلس الأمة⁽⁴⁾ باستثناء عامل السن، حيث أكدت المادة 108 من القانون العضوي 01-12 على «لا يترشح للعضوية في مجلس الأمة إلا من بلغ خمسا وثلاثين (35) سنة كاملة يوم الاقتراع»، حيث تمّ خفض سن

(1) كانت المادة 107 من الأمر رقم 97-07 تشترط بلوغ سن (28) سنة على الأقل.
(2) فيما يتعلق بشرط الجنسية سابقا اشترط القانون 97-07 أن تكون الجنسية أصلية أو مكتسبة منذ خمس سنوات على الأقل، بينما اشترط قانون الانتخابات 89-13 المؤرخ في 07 أوت 1989 أن يكون المترشح ذا جنسية أصلية وزوجته كذلك، قبل أن يلغى المجلس الدستوري ذلك الشرط.
(3) وهو الأمر الذي أكدته المادة 84 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بالانتخابات بنصها على «ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس (05) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة».
(4) نصت المادة 107 من القانون العضوي 01-12 على أنه يمكن لكل عضو في مجلس شعبي بلدي أو ولائي الترشح لمجلس الأمة باستثناء من كان محل قرار توقيف بسبب المتابعة القضائية.

الترشح من (40) سنة⁽¹⁾ إلى (35) سنة تزامنا مع تقليص سن الترشح للغرفة الأولى من (28) سنة إلى (25) سنة في سياق منح الفرصة أكثر للشباب⁽²⁾.

ثانيا: مدة العضوية والتجديد النصفى لمجلس الأمة.

تحدد مدة العضوية في مجلس الأمة بست (06) سنوات على أن تجدد التشكيلة بالنصف كل ثلاث (03) سنوات⁽³⁾، وبالتالي فإنّ المؤسس قد جعل عهدة مجلس الأمة أطول من عهدة المجلس الشعبي الوطني وذلك يتوافق مع المبادئ الأساسية لنظام الازدواجية التشريعية⁽⁴⁾.

الفرع الثالث: الاختلاف في الاختصاصات.

بالنظر لتركيبة المجلسين ودورهما في العمل التشريعي وبحكم تعقيدات التنسيق بين الغرفتين وبينهما وبين الحكومة التي تضبطها قواعد القانون العضوي المنظم للعلاقة بينهما وبين الحكومة، يمكن التأكيد على عديد وجوه التمايز والمغايرة في الاختصاص حتى لا تكون الغرفتين صورة طبق الأصل عن بعضهما، وإجمالا نورد الاختلاف في الاختصاصات بما يستأثر به المجلس الشعبي الوطني، وما ينفرد به مجلس الأمة.

أولا: الاختصاصات التي ينفرد بها المجلس الشعبي الوطني:

01. اختصاص واسع في المبادرة باقتراح القوانين: أهم اختصاص يميز المجلس الشعبي الوطني عن مجلس الأمة هو سلطته الواسعة في حق المبادرة باقتراح قوانين، حيث أن هذا الحق كان حكراً على الغرفة الأولى فقط وفقاً للمادة 119 من دستور 1996، قبل أن يغير التعديل الدستوري ل 06 مارس 2016 الصورة تدريجياً بعدما نصت المادة 136 منه على: «لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، وتكون اقتراحات القوانين مقبولة إذا قدمها عشرون (20) نائباً أو عشرون (20) عضواً من مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه»، حيث أن هذه الأخيرة حصرت حق أعضاء مجلس الأمة في الاقتراح فقط على 03 مجالات هي التنظيم المحلي، تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، حيث أوضحت نفس المادة بأنه باستثناء الحالات السابقة تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يعني بأنه رغم

(1) مثلما كانت تنص عليه المادة 128 من القانون 97-07.

(2) حتى الترشح للمجالس المحلية مسّها التخفيض حيث أصبح سن الترشح (23) سنة بدلاً من (25) سنة، ولمعرفة التطور الحاصل في شروط الترشح بالتفصيل أنظر:

مولاي هاشمي، تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، الجزائر، العدد 12، جانفي 2015، ص ص 189-198.

(3) المادة 119 من التعديل الدستوري 2016.

(4) فكاي نورالدين، العضوية في البرلمان، مجلة النائب، تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 01، 2003، ص 28.

إقرار حق أعضاء مجلس الأمة لأول مرة منذ تأسيسه في المبادرة إلا أنه يبقى مقيدا فقط بالمجالات ذات الطابع المحلي تماشيا مع طبيعة تشكيلة ثلثي أعضائه المنتخبون من المجالس الشعبية المحلية.

02. اقتصار حق التعديل على نواب المجلس الشعبي الوطني فقط: ثار جدل كبير حول مدى أحقية مجلس الأمة في تعديل القوانين، وتوزع النقاش بين من يرى بأن البرلمان- مصطلح البرلمان يشمل الغرفتين معا- له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه استناداً للمادة 98 من دستور 1996⁽¹⁾، ويدعم هذا التيار رأيه بمحتوى المادة 120⁽²⁾ التي تشير إلى حق التعديل صراحة بالنسبة للغرفتين عندما تتعلق المسألة بالنص الذي تضعه اللجنة المتساوية الأعضاء. بينما يرى التيار الثاني -وهو أقوى حجة- بأن نصوص القانون العضوي المنظم للعلاقة بين الغرفتين وبينها وبين الحكومة قيدت عموم المادة 98 السابقة، زيادةً على أن المجلس الدستوري حَسَم هذا النقاش في رأيه رقم 04 لسنة 1998 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور والذي يعتبر فيه أنه لا يوجد أي حق لمجلس الأمة في تعديل النصوص التي تصله من المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾.

03. الموافقة على مخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية: إن الكلمة الفصل في منح التأشير لبرنامج رئيس الجمهورية الذي ينعكس في مخطط عمل الحكومة المنبثق عنه تعود حصراً للمجلس الشعبي الوطني، ذلك أن المادة 94 من التعديل الدستوري 2016 تشير إلى أن المجلس يُجري مناقشة عامة حول مخطط العمل الذي يعرضه الوزير الأول، وأشارت إلى إمكانية إجراء تكييف للمخطط على ضوء المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية، فيما أوضحت ذات المادة بأن الوزير الأول يقدم عرضاً فقط أمام مجلس الأمة في صيغته التي وافق عليها الغرفة الأولى، والأخطر من ذلك ما أورده المادة 95 من تعديل 2016 التي أوجبت على الوزير الأول تقديم استقالته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة⁽⁴⁾.

04. مناقشة بيان السياسة العامة وإمكانية التصويت على ملتمس الرقابة: أجبر التعديل الدستوري الأخير الحكومة على أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة⁽⁵⁾ حسب المادة 98 التي بدأت بكلمة «يجب على الحكومة...» عكس ما كان معمول سابقاً حينما كانت المادة 84 تبدأ بكلمة «تقدم

(1) أصبحت المادة 112 بعد التعديل الدستوري 2016.

(2) أنظر المادة 138 فقرة 05 من التعديل الدستوري 2016.

(3) مزياي حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 59.

(4) في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني للمرة الثانية على مخطط عمل الحكومة ينحل وجوباً حسب المادة 96 من التعديل الدستوري 2016.

(5) هذه الآلية الرقابية التي لم يتضمنها دستور 1963 و1976 وذلك لطبيعة النظام السياسي الجزائري آنذاك القائم على الحزب الواحد ووحدة السلطة وتركيزها في يد رئيس الدولة ليتم النص عليها في صلب الدستور ولأول مرة في دستور 1989 الذي جاء بالتعددية وانتقل بالبلاد نقلة نوعية في مجال الديمقراطية.

الحكومة...»⁽¹⁾، وهو يشمل عرضاً بالأرقام عن مدى التزام الحكومة بالمخطط المصادق عليه وتزويد نواب الشعب بالمعلومات حول كل القطاعات لتقييم مستوى أداء الجهاز التنفيذي، ويمكن أن يترتب على بيان السياسة العامة عدة آثار قانونية قد تكون خطيرة للغاية في صورة إصدار «لائحة» بعدم الموافقة تعتبر تنويجاً لمناقشة عمل الحكومة على إثر عرض بيان السياسة العامة وهي عبارة عن تحذير أو لفت الانتباه باعتبار أنها لا ترتب أي جزاء قانوني، ويشترط لقبول اللائحة توقيعها من طرف عشرين (20) نائبا وأن يودع الاقتراح لدى مكتب المجلس، وهو نفس الشرط الوارد في الدستور فيما يخص اقتراحات القوانين، مع وجوب تقديمها خلال الاثنتين والسبعين (72) ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة، بالإضافة إلى أنه لا يجوز للنائب توقيع أكثر من لائحة، حيث تعرض اللوائح للتصويت في حالة تعددها، حسب تاريخ إيداعها على أنه لا يتدخل أثناء المناقشة إلا الحكومة إن طلبت ذلك، ومندوب أصحاب اقتراح اللائحة، ونائب يرغب في التدخل ضد اقتراح، ونائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة⁽²⁾.

أما «ملتصم الرقابة» فيعتبر أخطر وسائل الرقابة البرلمانية، يتم اللجوء إليه في حالة عدم التزام الحكومة بما تعهدت به بمناسبة عرضها لمخطط عملها أمام المجلس، حيث تجبر الحكومة بموجبه على تقديم استقالته، وهو إجراء لا يمكن اللجوء إليه إلا مرة واحدة في السنة وذلك بمناسبة تقديم الحكومة لبيانها السنوي أمام المجلس الشعبي الوطني، ويتم التصويت على ملتصم الرقابة بعد مرور (03) أيام من إيداعه وإذا حصل على موافقة ثلثي (3/2) النواب فإن الوزير الأول يقدم استقالته حكومته إلى رئيس الجمهورية⁽³⁾، فيما أتاحت الفقرة الأخيرة من المادة 98 للحكومة إمكانية تقديم بيان عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة بدون ترتيب أي آثار قانونية.

ثانياً: الاختصاصات التي ينفرد بها مجلس الأمة:

01. حق الاعتراض على القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني: باعتبار أن مجلس الأمة محروم من حق التعديل كما أوردنا سابقاً، فإن المشرع منحه حق الاعتراض على أي نص يحال إليه من طرف الغرفة الأولى، وفي هذه الحالة يحال النص محل الاعتراض على اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء التي يرأسها ويستدعيها حصراً الوزير الأول في ظرف (15) يوماً لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف⁽⁴⁾، مع أنه يلاحظ بأن

(1) لم تحترم الحكومات المتعاقبة نص هذه المادة حيث لم يتم تقديم بيان السياسة العامة للحكومة سنوياً بدليل أن المعطيات تشير إلى تقديم الوزير الأول أويحيى بيان السياسة العامة عام 1998، ثم بن فليس عام 2001، ثم أويحيى مرة أخرى عام 2005. أنظر: غزالي بلعيد-قاسم العيد عبد القادر، الإطار القانوني لآلية الرقابة المتمثلة في مناقشة بيان السياسة العامة الذي تعرضه الحكومة على البرلمان طبقاً لدستوري الجزائر 1996 والمغرب 2011، الملتقى الدولي الأول حول «التطوير البرلماني في الدول المغاربية»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، 15-16 فيفري 2012.

(2) أنظر المواد 51، 52، 53 و 54 من القانون العضوي 99-02.

(3) أنظر المواد 58، 59، 60 و 61 من القانون العضوي 99-02.

(4) أنظر المادة 138 فقرة 05 من تعديل 2016.

مجلس الأمة أحجم عن استعمال صلاحيته في الاعتراض ورفض المصادقة على القوانين التي تصله من الغرفة الأولى، حيث تم استعمال هذا الحق مثلاً ستة (06) مرات فقط بين الفترة من 1998 إلى 2006 ويتعلق الأمر بالقانون الأساسي لعضو البرلمان، القانون الأساسي للقضاء، قانون التنظيم القضائي، قانون الطاقة، قانون الضمان الاجتماعي والقانون المتعلق بالإشهار.

02. إصدار لائحة حول عرض مخطط الحكومة: رغم أن الفقرة الأخيرة من المادة 98 من تعديل 2016 تركت للحكومة الاختيار في عرض مخططها على مجلس الأمة على أساس أن الفقرة بدأت بكلمة «يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة» إلا أن العرف جرى بأن يقوم الوزير الأول بعرض مخطظه على مجلس الأمة الذي يملك صلاحية إصدار لائحة «شكلية» لا تحمل أي تبعات قانونية أو جزائية ضد الحكومة وهي بلا شك تحمل إشارات سياسية عن عدم رضا المجلس عن أداء الحكومة، ورسالة واضحة للوزير الأول حول إمكانية الاعتراض على أي قوانين تصل مجلس الأمة بعد ذلك.

04. عدم قابلية مجلس الأمة للحل: بتفحص أحكام دستور 1996 نجد أنه تم اعتماد الحل في مواجهة المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة الذي حصّنه، وهذا في رأينا يدخل في إطار ضمان التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وعلى اعتبار أن مجلس الأمة غير مؤهل دستوريا لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، فمن غير المنطقي أن تحظى السلطة التنفيذية في المقابل بسلطة حل مجلس الأمة. فطالما أن الحل والمسؤولية السياسية وجهان لعملة واحدة، فتقرير الحل من دون المسؤولية السياسية يعد إعداما للسلطة التشريعية والمسؤولية السياسية من غير الحل تشكل تهديدا خطيرا وعشوائيا لاستقرار السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

04. رئيس مجلس الأمة ثاني شخصية في الدولة بعد رئيس الجمهورية: يعدّ رئيس مجلس الأمة ثاني رجل في الدولة بعد رئيس الجمهورية، حيث أن الدستور يسمح له بتولي مهام رئيس الدولة بصورة مؤقتة في حالتين (مرض مزمن للرئيس، استقالة الرئيس أو وفاته)، فإذا استحال على رئيس الجمهورية ممارسة مهامه بسبب مرض خطير ومزمن، يجتمع المجلس الدستوري ويتثبت من حقيقة المانع ويقترح على البرلمان التصريح بثبوت المانع الذي يتم التصويت عليه بأغلبية ثلثي أعضاء الغرفتين معاً، حينها يتولى رئيس مجلس الأمة مهام «رئيس الدولة بالنيابة» لمدة أقصاها (45) يوماً، وفي حالة استمرار المانع يعلن الشغور بالاستقالة وجوباً، وحسب فقرات المادة 102 من التعديل الدستوري 2016 فإنه في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته يثبت المجلس

(1) خرابشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 301.

الدستوري الشغور النهائي ويتولى رئيس مجلس الأمة مهام «رئيس الدولة»⁽¹⁾ لمدة أقصاها (90) يوماً تنظم خلالها انتخابات رئاسية⁽²⁾.

المطلب الثالث: حل الخلاف بين الغرفتين عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء.

تعتمد الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين على إعطاء الهيئتين نفس الصلاحيات في المجال التشريعي، وذلك من خلال التصويت والمصادقة على مشاريع القوانين بنفس الصياغة وبنفس العبارات والمضمون، ويكون ذلك بصفة متتالية، أي يقوم أحد المجلسين بالدراسة والمناقشة ثم يليه المجلس الآخر بدراسة نفس المشروع بنفس الصيغة والمصادقة عليها، والإشكال الذي يثور هو اختلاف المجلسين حول الصياغة⁽³⁾.

وبالتالي فإن الاختلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني أمر متوقع جداً خلال العمل التشريعي حتى لا يصبح مجلس الأمة مجرد غرفة للمناقشة الشكلية والمصادقة على النصوص القانونية التي تصلها من الغرفة الأولى، فهذا الأخير يستطيع أن يوافق، ويصادق أو أن يمتنع ويعارض بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه على النص القادم إليه من المجلس الشعبي الوطني، وعليه فالاختلاف موكل لمجلس الأمة دون سواه، أي هو حق حصري له يمكنه أن يمارسه أو يتركه. ويبدو أن الفقرة الخامسة من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016⁽⁴⁾ قد مكنت مجلس الأمة من حق الاختلاف بصفة مطلقة بنصها على: «وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً.

تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه، ويُسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقاً للفقرة السابقة». إذ لم يتم تقييد مجلس الأمة بضرورة أن يكون الاعتراض متعلقاً بمسألة جوهرية دون المسائل الشكلية، بل له أن يمارس أي اعتراض يراه ضرورياً، سواء أكان جوهرياً أم شكلياً يتصل حتى

(1) توجد اختصاصات عديدة حاسمة لا يمكن لرئيس الدولة أن يمارسها مثل الترشح لرئاسة الجمهورية، حق إصدار العفو، استفتاء الشعب، حل المجلس الشعبي الوطني، قبول استقالة الوزير الأول، المبادرة بتعديل الدستور، إعلان الحالة الاستثنائية، حالة الحرب، التعبئة العامة، توقيع معاهدات السلم والمهنة.

(2) إذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة، وهذا تفادياً لأي حالة شغور مثلما وقع سنة 1991 حينما استقال رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد بعدما قام بحل المجلس الشعبي الوطني.

(3) لموسخ محمد-هميسي رضا، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، تصدر عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة بسكرة، العدد 04، ص 402.

(4) حلت محل المادة 04/120 من دستور 1996.

بالصياغة، واستخدام مصطلحات معينة. كما لم تحصر نفس الفقرة حق مجلس الأمة في الاختلاف على حكم واحد أو مجموعة فقط من الأحكام، وهذا ما يفهم من عبارة «الأحكام محل الخلاف»، بمعنى أن اختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني يمكن أن ينصب على عبارة، على فقرة في مادة، على مادة، أو على مجموعة من المواد، ولا مانع في أن ينصب الاختلاف كذلك على مجمل النص⁽¹⁾.

الفرع الأول: طبيعة الخلاف بين الغرفتين.

تتلخص العلاقة بين المجلسين التشريعيين في المجالات المخصصة لكل واحد منهما، حيث يرتبط الاختصاص الأساسي لمجلس الأمة بمجال اختصاص المجلس الشعبي الوطني في المادة التشريعية⁽²⁾ حيث لا يناقش ولا يصوت مجلس الأمة إلا على النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني طبقاً للمواد 41، 40 و 42 من القانون العضوي رقم 99-02 وعليه يستوجب التوصل إلى نص بنفس الصيغة⁽³⁾، وبالنظر إلى أن المشرع الجزائري لم يلجأ إلى نظام الذهاب والإياب (La Navette) الذي يقضي ببقاء النص التشريعي في ذهاب وإياب بين الغرفتين إلى غاية إيجاد حل نهائي وصياغة نهائية بينهما، فإنه نصّ على آلية أخرى لفض الخلاف المحتمل بين الغرفتين وهي اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء⁽⁴⁾، حيث نص في المادة 138/05 من التعديل الدستوري 2016 على أن «في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً» وهو تقدم ملحوظ من حيث إلزام الوزير الأول زمنياً باعتباره المخوّل الوحيد لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، حيث كان قبل التعديل الأخير بموجب المادة 120/04 غير مقيّد زمنياً بميعاد معين لاستدعاء اللجنة التي يجب أن تتعقد في أجل (15) يوماً⁽⁵⁾، وهذا ما كان له أثر سلبي على سيرورة العمل التشريعي.

(1) خرباشي عقيلة، مرجع سابق، ص 255.

(2) كايس شريف، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانتين، الملتقى الوطني حول «نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة»، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان، 2002، ص 64.

(3) بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، الملتقى الوطني حول «نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة»، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان، 2002، ص 120.

(4) من خلال الدراسات المقارنة تبين أن كيفية الخلاف في الأنظمة الدستورية يختلف من دولة لأخرى، فهناك دول تنص على حل الخلاف في الدساتير في حد ذاتها ومنها اليابان والمغرب وفرنسا والجزائر... وهناك دول أعطت مهمة حل الخلاف للعرف أو النصوص التنظيمية الأخرى مثل الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا.

أما بخصوص كيفية الحل فهناك العديد من الطرق أهمها:

- نظام الذهاب والإياب مع إعطاء سلطة الفصل في حالة استمرار الخلاف لإحدى الهيئتين.

- نظام الذهاب والإياب مع إحالة النص على لجنة خاصة في حالة استمرار الخلاف.

- نظام الذهاب والإياب الدائم وهذا الحل يهدف لتحقيق المساواة بين المجلسين.

أنظر: لموسخ محمد-هميسي رضا، مرجع سابق، ص 402.

(5) كان الأجل الأقصى لانعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء هو 10 أيام من تبليغ طلب الوزير الأول للانعقاد (الذي لم يكن مقيّداً بمدة معينة).

إن عدم تحديد مدة معينة يلتزم خلالها الوزير الأول باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء أعطي انطباًغ لدى الوزير الأول بعدم إلزامية الإجراء، واعتباره اختيارياً وهو الأمر الذي أدى إلى بطء صدور القوانين التي وقع الخلاف حولها وهي:

- نص القانون العضوي لعضو البرلمان: صادق عليه مجلس الأمة بتاريخ 26/11/1999 مع التحفظ على (11) مادة منه حيث قام رئيس الحكومة بطلب استدعاء اللجنة 08/08/2000 (بعد 09 أشهر).
- نص القانون المتعلق بالتحكيم في الطاقة: صادق عليه مجلس الأمة بتاريخ 24/11/1998 مع التحفظ على 41 مادة منه، حيث قام رئيس الحكومة باستدعاء اللجنة بتاريخ 12/06/1999 (بعد 07 أشهر).
- نص القانون العضوي الأساسي للقضاء: صادق عليه مجلس الأمة بتاريخ 11/12/1999 مع التحفظ على خمسة (05) مواد منه، حيث قام رئيس الحكومة بتاريخ 03/12/2002 بطلب استدعاء اللجنة لدراسة المواد محل الخلاف (بعد 03 سنوات).
- نص القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي: صادق عليه مجلس الأمة بتاريخ 16/03/1999 مع التحفظ على خمسة (05) مواد منه، حيث قام رئيس الحكومة بطلب انعقاد اللجنة 15/01/2003 (بعد 04 سنوات).
- نص القانون المعدل والمتمم للقانون رقم 83-14 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي: صادق عليه مجلس الأمة بتاريخ 20/07/1999 مع التحفظ على المادة الثالثة 03 منه، حيث قام رئيس الحكومة باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بتاريخ 19/04/2003 (بعد 04 سنوات).
- نص القانون المتعلق بالإشهار: لعلّه أبرز مثال على عدم شعور الوزير الأول -رئيس الحكومة سابقاً- بإلزامية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في ظل المادة 120 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 هو الذي اعترض مجلس الأمة على جميع مواده البالغ عددها 70 مادة، وذلك بتاريخ 23/06/1999، حيث لم يتم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إطلاقاً⁽¹⁾.

الفرع الثاني: تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء ونظام سيرها.

تشكل اللجنة المتساوية الأعضاء حسب نص المادة 88 من القانون العضوي 16-12 من 10 أعضاء من كل غرفة إضافة إلى 05 احتياطيين⁽²⁾، حيث يعين مكتب المجلس الشعبي الوطني ممثلي المجلس في اللجنة المتساوية الأعضاء ويكون من بينهم خمسة (05) أعضاء على الأقل، من اللجنة المختصة من بينهم رئيسها،

(1) سالمي عبد السلام-مداني عبد القادر، تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد التعديل الدستوري 2016، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية جامعة زيان عاشور-الجلفة، العدد 02، 2016، ص 102.

(2) استدرك المشرع الهفوة اللغوية التي كانت ضمن المادة 04/120 من الدستور التي تنص على «...تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين...» حيث تنسحب الجملة على جميع الأعضاء (144+462) بينما في التعديل الدستوري الجديد حسب المادة 05/138 ينص «...تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين...».

ويعين خمسة (05) أعضاء احتياطيين للاستخلاف في حالة الغياب⁽¹⁾، كما يضبط مكتب مجلس الأمة قائمة ممثليه العشرة (10) بالإضافة إلى خمسة (05) أعضاء احتياطيين بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقاً للتمثيل النسبي أصلاً مع احترام مبدأ تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون محل الخلاف، ويعرض مكتب مجلس الأمة هذه القائمة مع الاحتياطيين الخمسة (05) على مجلس الأمة للموافقة عليها، فيما لا يمكن أن يكون عدد أعضاء اللجنة المختصة أقل من خمسة (05) أعضاء⁽²⁾.

وحسب المادة 91 من القانون العضوي 16-12 يعقد الاجتماع الأول للجنة المتساوية الأعضاء بدعوة من أكبر أعضائها سنّاً، ثم تنتخب اللجنة مكتباً لها من بين أعضائها يتكون من رئيس ومقررين اثنين، على أن ينتخب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، وينتخب نائب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى، وينتخب مقرر لكل غرفة. ثم 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 مقرها، ويمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة التي بإمكانها أيضاً أن تستمع لكل عضو في البرلمان أو أي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيد لأشغالها⁽³⁾.

وبعد نهاية أشغال اللجنة التي تدوم نقاشاتها كحد أقصى (15) يوماً فقط⁽⁴⁾، يتم اقتراح نص جديد حول الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف ضمن تقرير اللجنة، لا يتناول إلا الأحكام التي صوتت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم تحصل على أصوات أعضاء مجلس الأمة، بعدها يبلغ تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء إلى رئيس الحكومة من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها⁽⁵⁾، وتعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة على الغرفتين للمصادقة عليه، وتبت كل غرفة أولاً في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله حسب نص المادة 96 من القانون العضوي 16-12.

غير أنه في حالة إصرار كل غرفة على موقفها وبقاء الاختلاف بين الغرفتين رجح التعديل الجديد حسب المادة 138/07 الكفة لصالح الغرفة الأولى بنصها على: «وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المستوية الأعضاء أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه، ويسحب

(1) المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(2) المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) المواد 91، 92 و 93 من القانون العضوي 99-02.

(4) حسب المادة 138/05 من التعديل الدستوري 2016.

(5) المادة 94 من القانون العضوي 99-02.

النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقاً للفقرة السابقة⁽¹⁾، وهذا تماشياً مع ما ذهب إليه المشرع الدستوري الفرنسي الذي نصّ على لجنة برلمانية متساوية الأعضاء مشكّلة من سبع (07) نواب من الجمعية الوطنية وسبع (07) شيوخ من مجلس الأمة، وتقوم الحكومة بعرض نص الصلح على المجلسين لأجل التصويت وفي حالة استمرار الخلاف يمكن للحكومة بعد قراءة جديدة من طرف غرف البرلمان أن تطلب من الجمعية الوطنية (الغرفة الأولى) الفصل فيه نهائياً⁽²⁾.

الفرع الثالث: مظاهر الاستقلالية والتدخل في حل الخلاف.

نظراً لخطورة الاختلاف الذي قد يحصل بين الغرفتين بخصوص مشاريع القوانين وتداعياته على سير العمل في ظل تقدم السلطة التنفيذية عادة بغالبية مشاريع القوانين، فقد أفرد المشرع، سواءً بأحكام الدستور أو القانون العضوي أو الأنظمة الداخلية للغرفتين، عدة أحكام تبرز تداخلاً واضحاً في اقتسام طريقة سير عملها بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فمن جهة هناك مظاهر لاستقلالية غرفتي البرلمان في حل الخلاف بينهما من خلال الاستقلالية في ضبط كل غرفة لقائمة ممثليها في تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، وأيضاً استقلالية غرفتي البرلمان في المصادقة على النص الذي أعدته اللجنة، وفي المقابل لا تخلو النصوص المنظمة لعمل اللجنة من مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف بين الغرفتين سواءً في اقتصار طلب اجتماع اللجنة بناء على طلب الوزير الأول فقط، أو اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات.

أولاً: مظاهر استقلالية الغرفتين في حل الخلاف بينهما.

باستقراء النصوص المختلفة، وتحديدًا المواد 138 من التعديل الدستوري 2016، والمواد من 88 إلى 90 من القانون العضوي 16-12⁽³⁾، وأيضاً المواد من 65 إلى 67 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمواد من 67 إلى 69 من النظام الداخلي لمجلس الأمة تظهر استقلالية تامة في ضبط تشكيلة اللجنة، حيث تختار كل غرفة قائمة ممثليها بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية، ومما سبق يمكن استنتاج أنه يراعى في تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء اعتباراً أولهما سياسي والثاني تقني.

فالاعتبار السياسي يتجلى في تمثيل المجموعات البرلمانية المختلفة في اللجنة وفقاً لنسبة تمثيلها في المجلس، فإذا كانت هذه المجموعات لها الوزن الكبير أثناء عملية التصويت على المبادرات القانونية، فإنه من

(1) وهو تغير كبير بالمقارنة مع الوضع السابق أين كانت تنص المادة 96 من القانون العضوي 99-02 مباشرة على سحب الحكومة للنص في حالة تواصل الخلاف بين الغرفتين.

(2) طاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة، التجربة الجزائرية الأولى)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 05، ديسمبر 2004، ص 89.

(3) هي نفسها المواد من 87 إلى 89 من القانون العضوي 99-02

باب أولى أن يكون لها نفس الوزن على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء، أما الاعتبار التقني فيتمثل في إدماج أعضاء من اللجنة المختصة بحكم أن لهم معرفة كاملة بالأحكام محل الخلاف⁽¹⁾ أكثر من غيرهم، كذلك فإن إدماج هؤلاء الأعضاء في اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون يعكس نية كلا المجلسين في الدفاع عن مشروع النص موضوع الخلاف.⁽²⁾

ومن جهة أخرى تتجلى أيضا استقلالية الغرفتين في المصادقة على النص الذي تقترحه اللجنة بخصوص الأحكام محل الخلاف التي تحفظ مجلس الأمة بشأنها، وفي حالة استمرار الخلاف بعد ذلك، تعود الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني الذي له الفصل النهائي من خلال الأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة أو إذا تعذر عليه ذلك بالنص الأخير الذي صوّت عليه في المرة الأولى قبل الخلاف، لكن هذا الامتياز الممنوح للغرفة الأولى متوقف على مدى تقدم الحكومة بطلب إليه للفصل النهائي، لأن الفقرة الثامنة من المادة 138 من التعديل الدستوري نصت على «ويُسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة».

ثانيا: مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف بين الغرفتين.

كان دور الوزير الأول خطيراً للغاية حينما كانت له الصلاحية المطلقة في طلب اللجنة المتساوية الأعضاء متى شاء بدون أي قيد زمني، قبل أن يتم تقييد صلاحيته بموجب المادة 138/05 من التعديل الدستوري 2016 أين بات مجبراً على طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل أقصاه (15) يوماً من حدوث الخلاف، وهو ما ينقص من حدة الانتقادات الموجهة المتعلقة بطول المدة من نشوب الخلاف بين الغرفتين إلى طلب الوزير الأول لاجتماع اللجنة، حيث تفيدنا تجربة الخلاف بين الغرفتين أن اللجنة كانت تستدعى من طرف الوزير الأول في الحالات التي كان فيها الخلاف بسيطاً، حيث يمكن للجنة اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، أما إذا كان الخلاف جوهرياً فإن الوزير الأول غالباً ما كان يتجاهل استدعاء اللجنة⁽³⁾ مثلما كان مع القانون المتعلق بالإشهار الذي اعترض عليه مجلس الأمة في مجمله بتاريخ 29 جويلية 1999، ولم يطلب الوزير الأول اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لدراسة الأحكام محل الخلاف⁽⁴⁾.

من جانب آخر يتأكد تدخل الحكومة في عمل اللجنة من خلال اشتراط موافقتها على التعديلات المقترحة، حيث نصت الفقرة السادسة من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 على أن «تعرض الحكومة

(1) الطاهر خويضر، مرجع سابق، ص 91.

(2) شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، 2102، ص 57.

(3) عبد السلام سالي، نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، أبريل 2006، ص 91.

(4) شامي رابح، مرجع سابق، ص 79.

هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أيّ تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة»⁽¹⁾، وهنا تطرح عدة إشكاليات تتعلق بكيفية فض النزاع في حالة الاختلاف بين الغرفتين مع الحكومة حول نص معين لم يلق موافقتها، وهو ما يجعل دور الغرفتين في تعديل النص محل الخلاف مرهوناً بموافقة الحكومة، وهو تدخل صارخ في العمل التشريعي، لأن دور الحكومة من المفروض أن لا يتعدى استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، ومنه فإن نقص الممارسة البرلمانية في هذا الشأن، وعدم وجود تجربة كبيرة في حل الخلاف بين المجلسين في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، لا يساعد على رسم صورة واضحة بهذا الخصوص⁽²⁾، خاصة أن المؤسس الدستوري الجزائري نقل آلية عمل اللجنة المتساوية الأعضاء عن المؤسس الفرنسي في المادة 45 من دستور 1958، دون أن ينتبه إلى أن الدستور الفرنسي سبق هذه الإجراءات بإجراءات أخرى تتمثل في الذهاب والإياب، وهو ما يمكن الغرفتين من إدخال التعديلات على الأحكام محل الخلاف⁽³⁾.

(1) هو نفس نص الفقرة الخامسة من المادة 120 من دستور 1996.

(2) عبد السلام سالمي، مرجع سابق، ص 89.

(3) شامي رايح، مرجع سابق، ص 85.

خلاصة الباب الأول:

خصصنا الباب الأول لدراسة كل العوامل المؤثرة في التجربة البرلمانية في دستور 1996 وكذا تعديل 2016، وحاولنا استجماع كل المحطات التي لها تأثير في تشكيلة البرلمان وكذا ممارسته لأدواره التشريعية والرقابية، حيث تم التوصل إلى أن النظام الانتخابي المطبق له علاقة وطيدة بفرز العنصر البشري المشكل للسلطة التشريعية بداية من الترشيحات لغاية إعلان النتائج، وتم تقديم قراءة في تجارب رقابة الانتخابات، خاصة الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات التي عمّرت سنتين فقط، حيث حلها الرئيس يوم 11 مارس 2019، وكذا دور المجلس الدستوري في هذا الإطار.

كما توصلنا إلى مدى تأثير المال السياسي الذي صعد بقوة -خاصة منذ انتخابات 2007 - والدور البالغ للإعلام في عملية التأثير على الرأي العام، بينما تم التركيز على دراسة نظام الكوتا المخصص للمرأة في المجلس الشعبي الوطني الذي رشح الجزائر لتكون أول دولة عربية في تمثيل المرأة بالبرلمان.

وكان لمجلس الأمة نصيب كبير في الدراسة باعتبار الجزائر حديثة النشأة بتجربة الثنائية البرلمانية وتعمقنا في دراسة أسباب نشأته على ضوء الأنظمة المقارنة، وتم التطرق بالتفصيل لصلاحيات رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضائه مع قراءة دقيقة في تركيبة الثلث الرئاسي، ودور اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف بين الغرفتين والتطورات التي طرأت في ظل تعديل 2016، كما قدمنا قراءة في مدى ملائمة تأسيسه بين المؤيدين لبقائه والمعارضين له.

بعدها تم تخصيص فصل كامل لتبيان مدى استقلالية البرلمان كمؤسسة سواءً إدارياً أو مالياً، وتم بيان أهمية النظام الداخلي في ضبط العمل البرلماني، واستقلالية المجلسين بوضعه على مستوى كل غرفة، والحديث عن الحماية المادية للبرلمانيين خاصة من جانب الحصانة البرلمانية والتعويضات المالية الممنوحة للنواب. كما تم توضيح ضوابط استعمال حق الرئيس في حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء قراءة في تجربة حله سنة 1992.

وختم الباب بمحور يتعلق الممارسة التشريعية للبرلمان في ظل الثنائية عبر تعداد مجالات التساوي والتمايز في الممارسة بين الغرفتين مع إجراء مقارنة شاملة وكاملة بينهما في ظل القوانين سارية المفعول خاصة القانون العضوي 16-12 الذي حل محل القانون العضوي 99-02.

الباب الثاني:

معوقات التجربة
البرلمانية على مستوى
التشريع والرقابة

بعد التفصيل في كل المعوقات التي تعترض التجربة البرلمانية والخاصة بالعوامل المؤثرة في تشكيلة البرلمان وضمانات الممارسة التشريعية في ظل الثنائية، نتطرق في هذا الباب إلى المعوقات الأساسية التي تتعلق بأداء البرلمان بغرفتيه وذلك على مستوى التشريع، حيث يتم التركيز على مدى تدخل الجهاز التنفيذي في العملية التشريعية في كل المحطات سواءً عن طريق رئيس الجمهورية مباشرةً أو عن طريق الحكومة، ودراسة مظاهر الضعف التشريعي الواضح للبرلمان (الفصل الأول).

كما ندرس معوقات الدور الرقابي والنقائص التي تعترض استعمال الوسائل الرقابية المتاحة للسلطة التشريعية، وتخصيص حيز مهم لمعوقات البرلمان في مراقبة المال العام ومكافحة الفساد (الفصل الثاني).

الفصل الأول: العمل التشريعي بين ضعف البرلمان وقوة السلطة التنفيذية.

نبحث في هذا الفصل مظاهر وأسباب ضعف الأداء التشريعي للبرلمان في مقابل التفوق الجلي للسلطة التنفيذية في مجال التشريع، وهو أحد أهم معوقات العمل التشريعي في الجزائر، وتبعاً لذلك سيتم بحث احتكار السلطة التنفيذية لوظيفة التشريع في المبحث الأول الذي قسم إلى ثلاثة مطالب، يبحث الأول هيمنة رئيس الجمهورية على الاستفتاء والدستور والمعاهدات، والمطلب الثاني خصص لأوامر رئيس الجمهورية، كما يدرس المطلب الثالث آليات التدخل الفعلي للحكومة في صناعة القوانين.

أما المبحث الثاني فتم تخصيصه لدراسة ضعف الأداء التشريعي للبرلمان، ولأجل ذلك تم تقسيمه إلى ثلاثة مطالب يعنى المطلب الأول ببحث غياب البرلمانين عن المبادرة باقتراحات القوانين، كما يبحث المطلب الثاني عجز البرلمان في المجال المالي في ظل احتكار الحكومة لهذا التشريع، أما المطلب الثالث فتطرق لسلطة التنظيم وإشكالية توزيع العمل التشريعي.

المبحث الأول: احتكار السلطة التنفيذية لوظيفة التشريع.

ظهر دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي كبديل لاسيما في الظروف الاستثنائية، لكن هذا التدخل في اختصاص السلطة التشريعية لم يعد قاصراً على الظروف الاستثنائية بل امتد إلى الحالة العادية، فظهر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كمكمل لدور البرلمان وكبديل عنه أحيانا أخرى، حتى تعاضم بصفة عامة⁽¹⁾، ونقصد بالذات رئيس الجمهورية الذي يبسط هيمنته بشكل واضح خصوصاً على الاستفتاء والدستور وأيضاً المعاهدات، ثم سلطته القوية في إصدار الأوامر وفي نفس السياق صلاحياته في إصدار ونشر القوانين التي يصادق عليها البرلمان، الذي يعرف سيطرة قوية أيضاً للجهاز التنفيذي قبل ذلك من مرحلة المبادرة باقتراح مشاريع القوانين إلى ضبط جدول الأعمال، إلى التصويت والمناقشة، لدرجة التساؤل حول دور البرلمان في الوظيفة التشريعية نظراً للتدخل الكبير لرئيس الجمهورية وحكومته في الوظيفة التشريعية⁽²⁾.

المطلب الأول: هيمنة رئيس الجمهورية على الاستفتاء وتعديل الدستور والمعاهدات.

يعتبر رئيس الجمهورية في الجزائر محور السلطة التنفيذية وهذا ثابت عبر مختلف الدساتير الجزائرية، فهو المجسد لوحدة الأمة وحامي الدستور كما يجسد أيضاً الدولة داخل البلاد وخارجها وله أن يخاطب

(1) نورالدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري-قسنطينة، 2005، ص 33.

(2) أنظر:

الأمة مباشرة⁽¹⁾، وقد اكتسب رئيس الجمهورية هذه المكانة المتميزة والمرموقة من خلال طريقة انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، هذا الانتخاب المباشر اعتبره البعض يمثل مرجعية السلطات الرئاسية الواسعة المعطاة لرئيس الجمهورية⁽²⁾، وتبعاً لذلك له عديد الصلاحيات بداية من عرض أي موضوع عام على الشعب لأخذ أريه فيه بالموافقة أو الرفض عبر الاستفتاء⁽³⁾ (الفرع الأول)، كما له هيمنة كبيرة في موضوع تعديل الدستور (الفرع الثاني) ونفس الأمر بالنسبة للمعاهدات (الفرع الثالث).

الفرع الأول: استئثار الرئيس بالاستفتاء

لقد نال الاستفتاء⁽⁴⁾ اهتمام المؤسس الدستوري حيث ربطه بمسألة السيادة للشعب وأقر حق اللجوء للشعب من قبل رئيس الجمهورية بصفة مباشرة دون وساطة، وقد خصّ رئيس الجمهورية بهذا الحق باعتباره صاحب السلطة التقديرية والملائمة، وهو ما يظهر من خلال نص المادتين 03 / 77 و 08 / 77 اللتان تبيّنان إمكانية لجوء رئيس الجمهورية إلى إرادة الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء، وهو الأمر ذاته المنصوص عليه في الدستور الفرنسي، سواءً كان دستورياً لتعديل الدستور أو استفتاءً تشريعياً على قانون من القوانين. ورغم كون رئيس الجمهورية حرّاً في اللجوء إلى الاستفتاء فإنه إذا لجأ إليه صعب عليه معارضة رأي الشعب سياسياً، على الرغم من عدم وجود نص يفيد التقيّد بنتائج الاستفتاء، ولكنه مادام فضّل تحكيم الشعب فعليه أن يتقيّد برأيه.

(1) أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 304.

(2) عبد الغني بسويبي عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت-لبنان، 1995، ص 123.

(3) الأمين شريط، خصائص النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة قسنطينة، 1991، ص 22.

(4) الاستفتاء الشعبي هو تقليد ديمقراطي قوامه اقتراع عام مباشر يدعى إليه الناخبون للفصل في تعديلات ذات طبيعة تشريعية أو دستورية أو حتى ترابية، بطلب من الحكومة أو بناء على تعبئة شعبية، حسب القوانين المعمول.

وقد ظهر الاستفتاء الشعبي أول مرة في سويسرا خلال القرن الخامس عشر، إذ أقرت مجالس (12) كانتوناً آلية الاستفتاء الشعبي (الاستشارة الشعبية) للبتّ في القضايا المحلية والشؤون العامة، مع أن القرار النهائي يبقى لمجالس الكانتونات. وفي القرون التالية اتسع نطاق مفهوم الاستفتاء الشعبي ليُصبح آلية من آليات إشراك المواطن البسيط في القرارات الحاسمة. وبحلول عام 1904 أقرت الولايات الأميركية ستة أنواع من الاستشارات الشعبية ضمنها الاستفتاء العام المباشر. وبحلول القرن العشرين أصبح الاستفتاء الشعبي آلية مركزية من آليات الديمقراطية المباشرة، يُمكن من استشارة الناخب البسيط في إصلاحات ذات طبيعة مصيرية ولا يتعقد الإجماع عليها.

وقد يجري الاقتراع على المستوى الوطني أو المحلي حسب نوع التعديلات والهيئة الناخبة المعنية بها بشكل مباشر، بحكم أن هدف الاستفتاء هو استشارة القاعدة الشعبية التي هي مصدر الشرعية السياسية في البلدان الديمقراطية.

وتصدر سويسرا دول العالم من حيث ممارسة هذا التقليد الديمقراطي، فالإحصائيات تُفيد بأن أكثر من 90% من الاستفتاءات المنظمة في العالم خلال القرن الماضي جرت في سويسرا، وتناولت مواضيع تتراوح بين التعديلات الدستورية ومراجعة شبكات الأجور في ضوء الفوارق الفاحشة بين رواتب العمال ومديري المقاولات.

ويجري الاستفتاء الشعبي بدعوة من السلطة التنفيذية لتمرير قانون أو تعديلات دستورية أو ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية تُثير جدلاً محتدماً داخل الرأي العام المحلي.

وترمي الحكومة عادة من خلف الاستفتاء لتعزيز موقفها وقياس توجهات الرأي العام لتجنب التبعات السياسية لقراراتها. ففي حال إقرار التعديلات يكون الدعم الشعبي مضموناً، وفي حال رفضها تكون الحكومة في حل من المسؤولية السياسية بغض النظر عن موقفها. وقد يجري الاستفتاء كذلك بناء على تعبئة برلمانية أو شعبية أو هما معاً، ففي سويسرا مثلاً تبنّي أغلب الاستفتاءات عن مبادرات شعبية تعمل على جمع قدر من التوقيعات يحدده القانون ليتسنى تقديم المقترح إلى السلطات لتحيله على المجلس الدستوري للتأكد من دستوريته، ثم يُحدد تاريخ الاستفتاء وتُدعى الهيئة الناخبة إليه.

حول الموضوع أنظر: ملف الاستفتاء الشعبي، موقع الجزيرة، قسم موسوعة الجزيرة، تاريخ الاطلاع 20 مارس 2017.

http://www.aljazeera.net/encyclopedia/conceptsandterminology/2015/11/30

بعض الدساتير تضع شروطاً إضافية لصحة عملية الاستفتاء كوضوح النص الذي يعرض على الشعب، أو توافر نسبة مشاركة تعادل 25% من الناخبين، والتصويت لصالحه بنسبة 50% من المقترعين، أما دستور الجزائر فقد جاء خالياً من هذه الشروط والدليل على ذلك عمومية نصوص الاستفتاء التي أقرها الشعب، وعدم النص على نسبة معينة لإقرار الاستفتاء⁽¹⁾.

أولاً: الاستفتاء حق شخصي لرئيس الجمهورية

يعتبر الاستفتاء آلية لممارسة السيادة عن طريق تمرير مجموعة من النصوص من طرف رئيس الجمهورية إلى الشعب لأخذ رأيه فيها بالموافقة أو الرفض، في بعض المسائل الدستورية أو التشريعية أو السياسية بحيث يلعب الاستفتاء دوراً كبيراً في تعزيز مركز رئيس الجمهورية من خلال دعمه بحصانة الشعب⁽²⁾. ويشكل هذا الإجراء وسيلة يلجأ إليها الرئيس لإبعاد البرلمان عن النظر في بعض المسائل التي يمكن للبرلمان النظر فيها فيفضل اللجوء إلى الشعب بدلاً من نواب البرلمان⁽³⁾. ويشكل الاستفتاء وسيلة بيد رئيس الجمهورية تمكنه من اللجوء إلى التحكيم الشعبي حول القضايا التي لا تلقى إجماعاً بين الحكومة والبرلمان⁽⁴⁾، وقد أجمعت الدساتير الجزائرية على اعتبار الاستفتاء حق لرئيس الدولة، لكن هذا الحق جاء بصيغ متباينة وميادين مختلفة⁽⁵⁾، كما تجدر الإشارة إلى أن الاستفتاء في مجال التعديل الدستوري، يتوافق مع المادة 29 سالفة الذكر باعتبار أن السلطة التأسيسية ملك للشعب.

وعليه فقد نصت المادة 177 من دستور 1996 «يمكن ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه». وقد فرضت هذه المادة صعوبة في تحقيق النصاب، خاصة وأن الأمر يتعلق بالمبادرة وليس بالموافقة، مع العلم أنه حتى ولو تحققت هذه النسبة المطلوبة، فإن رئيس الجمهورية غير مجبر على عرض التعديل على الاستفتاء لأن عبارات المؤسس الدستوري الجزائري جاءت واضحة وهي «الذي يمكنه أن يعرضه على الاستفتاء»، هذا من جهة، ومن جهة أخرى بالرجوع إلى نص المادة 210 من تعديل 2016 «إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمسّ بأيّ كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات

(1) لوشن دلال، مرجع سابق، ص 103.

(2) بلوغري منيرة، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، 2014، ص 164.

(3) بولوم محمد الأمين، البنية القانونية والدستورية للسلطة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، 2007-2008، ص 24.

(4) سعيد بالشعير، علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 272.

(5) نصت المادة 29 من دستور 1996 على «السلطة التأسيسية ملك للشعب يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها».

الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان».

ومن خلال هذا التنصيص الدستوري نجد أن حق الاستفتاء مقرر لرئيس الدولة وحده، ووفقا لسلطته التقديرية، كما أنه لا يخضع لأي إجراء أو شروط يجب توفرها للجوء إلى الاستفتاء⁽¹⁾.

إن موضوع الاستفتاء غير واضح ومبهم⁽²⁾، فالمؤسس الدستوري الجزائري في المادة 174 من دستور 1996 أشار إلى عبارة «كل قضية ذات أهمية وطنية»، ومثل هذه العبارات لا تضع أي حدود للميدان الاستفتائي.

وعدم التحديد هذا يجعل المجال مفتوحاً أمام السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية⁽³⁾، كما يعطي عدم التحديد هذا تدخلاً لرئيس الجمهورية في مجالات تعود إلى اختصاص البرلمان، أي بإمكانه الاستحواذ على مجال من المجالات التي يشرع فيها البرلمان، وفي هذا الإطار لا يوجد أي ضمان لحماية المجال التشريعي من أن يكون محلاً للاستفتاء. وطالما أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد القضايا ذات الأهمية الوطنية يبقى مجال التشريع البرلماني معرضاً للانتهاك التنفيذي، فقد يرى رئيس الجمهورية قضية على قدر من الأهمية تستوجب الاستفتاء، في حين يرى ممثلو الأمة أو زعماء الأحزاب السياسية أنها خالية من الأهمية، خاصة إذا كان البرلمان يضم أغلبية لا تؤيد رئيس الجمهورية. حيث أنه من المتعارف عليه دستورياً أن الاستفتاء يتنوع بتنوع موضوعه، فهو إما استفتاء دستوري عند تعلقه بموضوع دستوري، أو استفتاء تشريعي إذا تعلق بقانون ما، وقد يكون استفتاء سياسي إذا تعلق بمسألة سياسية⁽⁴⁾.

ووفقا للتجربة الدستورية الجزائرية منذ 1989، التجيء لرئيس الجمهورية لإرادة الشعب في استفتاء تشريعي مرتان: في 1999 و2005 فأبي المادتين كانت أساسا لهذه الممارسة؟ من خلال دراسة المرسومين المتعلقين بالجوء للاستفتاء نلاحظ أن رئيس الجمهورية اعتمد على المادتين 07 و77 من دستور 1996.

(1) شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان، 2011-2012، ص ص 303-304.

(2) سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، ط 03، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، 2001، ص 353.

(3) تتمثل موضوعات الاستفتاء في:

- حول قضايا وطنية هامة.

- النصوص القانونية الأساسية مثل عملية إعداد الدستور وتعديله.

- بعض المعاهدات الهامة التي يؤثر تطبيقها على شكل الدولة.

(4) قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت-لبنان، 1995، ص 274.

إذ يشير المرسوم الرئاسي رقم 05-278⁽¹⁾ المؤرخ في 14 أوت 2005 المتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية إلى المادتين 07 و 77 فقرة 06 و 08 من الدستور، كما أشار المرسوم رقم 99-169⁽²⁾ المؤرخ في 01 أوت 1999 لهما أيضاً، مما يعني أن الممارسة لم تميز بينهما واعتبرتهما أساساً للاستفتاء التشريعي، في حين لم تتم الإشارة إلى المادة 70 رغم ما ورد في فقرتها الأخيرة من إمكانية مخاطبة الأمة مباشرة⁽³⁾.

إن نصوص الاستفتاء ذات طبيعة خاصة سواءً تعلق بمجال المادتين 122 و 123 أو بالسلطات الخاصة لرئيس الجمهورية أو بمجال المادة 125، وهي تسمو على القانون البرلماني وأوامر رئيس الجمهورية لأنها تجد أساسها في التعبير المباشر للشعب عن إرادته. وتعدّ مصدراً للتشريع لأنها تصبح قوانين بمجرد إصدارها من طرف رئيس الجمهورية، مما يؤدي إلى وجود تدرج بين التشريعات في حد ذاتها. فيتضح أن للاستفتاء التشريعي مجال أوسع من مجال القانون، وهو يعتمد في تحديده على النص المعروف على الشعب في حد ذاته وإرادة رئيس الجمهورية، لذا لا يمكن أن نلحقه بطائفة القوانين البرلمانية والأوامر، بل إنه يحظى بمرتبة أسمى منهما تسمح بحماية نصوص التعبير المباشر للشعب عن سيادته من تصرف الهيئات التمثيلية القائمة⁽⁴⁾.

ثانياً: مكانة البرلمان من إجراءات الاستفتاء.

إن حق المبادرة بالاستفتاء الممنوح لرئيس الجمهورية بمفرده ودون إمكانية تفويض ذلك، يؤدي إلى توسيع سلطته على حساب البرلمان، فنظراً لحساسية وأهمية بعض المواضيع التي تعتبر مصيرية بالنسبة للدولة والشعب فإن رئيس الجمهورية يجد في الاستفتاء الشعبي الوسيلة المثلى لإشراك الشعب في اتخاذها، كما يضيفي المزيد من الشرعية والديمقراطية على أعمال الدولة بصورها بعد موافقة الشعب⁽⁵⁾. فقد منح الدستور الحق لرئيس الجمهورية في اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة، وأن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية، فيكون بذلك رئيس الجمهورية المخوّل الوحيد بالمبادرة بالاستفتاء والمحتكر لها بدون وجود شريك له⁽⁶⁾.

(1) المرسوم الرئاسي رقم 05-278 المؤرخ في 14 أوت 2005 المتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية، ج ر العدد 55 المؤرخة في 15 أوت 2005، وكان موضوعه السؤال التالي: «هل أنتم موافقون على مشروع الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية المطروح عليكم؟».

(2) المرسوم الرئاسي رقم 99-169 المؤرخ في 01 أوت 1999 المتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء يوم 16 سبتمبر 1999، ج ر العدد 51 المؤرخة في 02 أوت 1999، وكان موضوعه السؤال التالي: هل أنتم مع أم ضد المسعى العام لرئيس الجمهورية الرامي إلى تحقي السلم والوثام المدني؟». حيث صدر بعدها الأمر رقم 06-01 المؤرخ في 27 فيفري 2006 الذي يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج ر العدد 11 المؤرخة في 28 فيفري 2006، وهو ما سمح بوضع تشريعات واسعة لتنفيذ نص الميثاق منها:

- مرسوم رئاسي رقم 06-93 مؤرخ في 28 فيفري 2006 يتعلق بتعويض ضحايا المأساة الوطنية.
- مرسوم رئاسي رقم 06-94 مؤرخ في 28 فيفري 2006 يتعلق بإعانة الدولة للأسر المحرومة التي ابتليت بظلول أحد أقاربها في الإرهاب. وهي مراسيم كانت لتكون أوامر نظراً لموضوعها، إلا أنها جاءت لبيان كيفية تنفيذ مواد من الأمر، بالتالي كان لا بد من تحقيق تدرج قانوني بينها.

(3) أنظر: لوشن دلال، مرجع سابق، ص ص 101-102.

(4) لوشن دلال، نفس المرجع، ص ص 107-108.

(5) رابحي أحسن، مرجع سابق، ص 266.

(6) أنظر المواد 77، 87 و 90 من دستور 1996.

وبالتالي فإن رئيس الجمهورية له السلطة التقديرية الواسعة في تقدير المواضيع التي يلجأ فيها إلى الاستفتاء، نظراً لكون المؤسس الدستوري لم يحدد له المواضيع والمجالات ومنحه ورقة بيضاء في استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية. وعلى هذا فإن الاستفتاء يعتبر تقنية هامة لمعرفة رأي الشعب بخصوص سياسة الرئيس، فيتمكن المواطن من إبداء رأيه بخصوص السؤال المطروح وبصفة غير مباشرة يقرر مدى تدعيمه للرئيس ومدى ثقته فيه، وبهذه الصورة يمكن أن تتحول الاستشارة الشعبية إلى استفتاء على شخص رئيس الجمهورية، وبذلك يجعل من التأييد الشعبي الإيجابي شرطاً للاستمرارية في الحكم⁽¹⁾.

يتطلب الاستفتاء استدعاء الهيئة الانتخابية من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي سابق ليوم الانتخاب بخمسة وأربعين (45) يوماً، ويجب أن يشمل هذا المرسوم النص الخاص بالاستفتاء، وعلى هذا فإن قرار اللجوء إلى الاستفتاء يعدّ من قبيل القرارات التي تدخل في طائفة أعمال السيادة التي لا تقبل أي وجه من أوجه الطعن⁽²⁾.

الفرع الثاني: موقع البرلمان من تعديل الدستور.

تقاس ديمقراطية الدول بمدى احترامها لأحكام الدستور القائم والعمل على ضمان استقراره من خلال تأطيرها ممارسة حق التعديل الدستوري⁽³⁾ لهاداف لمواجهة المستجدات دون المساس بتوازن السلطات العامة في مباشرة صلاحياتها. وحتى لا يكون التعديل مطيّةً لتغيير أحكام الدستور مع أبسط المستجدات استقرّ الوضع على إشراك المؤسستين التشريعية والتنفيذية في ذلك ضماناً للتوازن المؤسساتي، بتمكينهما من مراقبة ومتابعة كل أشواط العملية سيما من جانب الأولى (أي البرلمان).

أولاً: هيمنة رئيس الجمهورية على المبادرة بالتعديل.

منح المؤسس الدستوري في المادة 174 من دستور 1996 لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، ولكن بإتباع إجراءات معيّنة. وفي الحقيقة إن عملية المراجعة الدستورية في الجزائر وعلى أهميتها نجدها تمت كلها عن طريق مبادرة من طرف رئيس الجمهورية، ولا نجد ولو مرة واحدة بأن البرلمان تدخل وبأدر باقتراح تعديل دستوري على الرغم من أن الدستور لا يمنع البرلمان من القيام بذلك،

(1) عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دراسة مقارنة تاريخية قانونية سياسية، دار الهدى، عين مليلة-الجزائر، 2006، ص 221.

(2) أحمد محبو، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 164 وما بعدها.

(3) إذا كانت فكرة جهود الدساتير قائمة على الرغبة في تحقيق قدر كبير من الاستقرار في النظام السياسي والقانوني للدولة، فإنه أصبح من المسلم به أن يخضع الدستور لعملية المراجعة والتعديل كلما دعت إلى ذلك الحاجة أو الضرورة، وتعديل الدستور يقصد به اللجوء إلى إتباع الإجراءات المنصوص عليها دستورياً من أجل إكمال، إلغاء أو تغيير في أحكام الدستور ساري المفعول، ويمكن للدستور أن ينص على طريقة خاصة أو مُدّد معينة لا بد من احترامها عند عملية التعديل. حول الموضوع أنظر:

أحمد سعيّان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، ط1، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت-لبنان، 2004، ص 98.

وهذا يدل على أن رئيس الجمهورية هو دائماً صاحب المبادرة، ويعتمد إلى تعديل الدستور من أجل صياغة وثيقة دستورية تكون على مقاسه، وتعبر عن أفكاره وتستجيب إلى أهدافه⁽¹⁾، وما يؤكد قولنا هو أن المتبع لكيفية وضع وتعديل مختلف الدساتير الجزائرية يجد أنها كانت بمبادرة من رؤساء الجمهورية المتعاقبين، بل لكل رئيس دستور، لتحقيق بذلك فعلاً العبارة الفرنسية (la personnalisation de la constitution) المتمثلة في شخصنة الدساتير⁽²⁾.

ثانياً: دور البرلمان في تعديل الدستور

أقرت مختلف الدساتير الجزائرية بالدور المحوري للبرلمان عند إجراء أي مراجعة للدستور، وعند استقراءنا لمجمل النصوص التي تنظم هذه المسألة نستنتج أنه من الحتمي والواجب مرور أي مشروع تعديل دستوري على البرلمان لإقراره والموافقة عليه قبل المرور إلى الاستفتاء، وهذا أمر مفروغ منه من ناحية النصوص، لكن يبقى أنه حكم أولي ونظري لأن هناك من الوقائع والمؤشرات ما يجعل من هذه النصوص وغيرها قابلة للتأويل لعدة مفاهيم خارج هذا السياق في ظل وجود غموض وثرغرات حول بعض النصوص⁽³⁾، كما حصل في تعديلي 1988، و1996 اللذان مرّا دون الرجوع للبرلمان مما يطرح التساؤل التالي: هل يمكن لرئيس الجمهورية تجاوز البرلمان عند عملية تعديل الدستور؟

وقد ظهر بخصوص هذه الإشكالية اتجاهان: يرى الأول بأن تعديل 1988 كان سلبياً بتبرير مفاده أنه يمكن تجاوز الفصل السادس الذي يتكلم عن إجراءات تعديل الدستور وتكييف تعديل 1988 بأنه يندرج ضمن القضايا التي خصتها المادة 111/14 من دستور 1976 التي تتيح لرئيس الجمهورية اللجوء للاستفتاء في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية باعتبار أن تعديل الدستور من القضايا الوطنية، والأمر ذاته تم تبريره لتعديل دستور 1989 سنة 1996 في غياب المجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾. أما الاتجاه الثاني فيرى ضرورة إجراء التعديل طبقاً للأصول والإجراءات المنصوص عليها في الدستور⁽⁵⁾، ويدعم هذا الاتجاه الدكتور سعيد بوالشعير الذي يرى بأن يتم التعديل الدستوري طبقاً لمقتضيات الفصل السادس من دستور 1976 ومشتملات الباب الرابع من دستوري 1989 و1996 دون غيره محافظةً على شرعية التعديلات الدستورية⁽⁶⁾.

(1) رابحي أحسن، مرجعية تضخم الوثائق الدستورية الجزائرية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الجزائر، العدد 02، 2009، ص 19.

(2) استعملت هذه العبارة لأول مرة من طرف الفقهاء الفرنسيين بمناسبة تعليقهم على الدستور الفرنسي سنة 1958.

(3) المرجع نفسه، ص 19 وما بعدها.

(4) لقد ذهب المجلس الدستوري خلال مذكرتين له سنتي 1993 و1996 إلى الاعتراض على اللجوء للاستفتاء في غيبة البرلمان. حول الموضوع أنظر: سعيد بوالشعير، تعديل الدستور بواسطة البرلمان، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الجزائر، 2012، ص 14.

(5) أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، 2008، ص 71.

(6) سعيد بوالشعير، مدى دستورية اللجوء إلى الاستفتاء كأسلوب لتعديل الدستور، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، العدد 03، 2011، ص 24.

وأعطى المؤسس الدستوري للبرلمان المجتمع بمجلسيه حق التعديل حيث نصت المادة 211 على: «يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي. ويصدره في حالة الموافقة عليه»⁽¹⁾، حيث يمكن لثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور. وتحقق هذه المادة فضلاً عن المساواة التامة بين المجلسين توازناً داخلياً بينهما ينعكس على التوازن المؤسساتي، لما تحققه نسبة 3/4 المشروطة لوضع اقتراح التعديل الدستوري موضع التنفيذ من استقرار لأحكام الدستور القائم، حيث لا يمكن اقتراح أي تعديل يعكس رأي أغلبية تتحكم في المؤسسة التشريعية آتياً سواءً بالمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة لعدم قدرتهما منفردتين على تحقيق هذا النصاب، ومن ثم منع تهديد أسس الحياة المشتركة لعدم صحة صدور أي اقتراح بالتعديل عن أحد المجلسين منفرداً بل لا بد من اجتماعهما سوياً لانبثاق هذا الأخير. وهكذا يكون اختيار صيغة البرلمان المجتمع بمجلسيه وتحديد نصاب واحد لاقتراح مبادرة التعديل الدستوري مُبِعِداً لفرضية فرض إرادة المجلس الأكبر عدداً في أعمال هذا الاقتراح حال ممارسته من قبل المجلسين في استقلال واشتراط نصاب موحد بينهما.

الفرع الثالث: استئثار الرئيس بالمعاهدات.

تعد المعاهدات الدولية⁽²⁾ أبرز صور الالتزام الدولي وفقاً لما جاءت به اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدولية لسنة 1969، حيث تغير الوضع الذي جرى عليه العمل قبل هذه الاتفاقية، إذ كانت الدول تحتكم إلى ما تملّيه دساتيرها وقوانينها الداخلية، وهذا ما يؤدي بها إلى التحلل من الالتزامات الدولية الناجمة عن الاتفاق الدولي، لكن بمجيء هذه المعاهدة الأم (أي اتفاقية فيينا) أضحى الالتزام بالمعاهدة أو الاتفاقية المبرمة لا مناص منه لأن كل الدول وافقت على ما جاءت به اتفاقية فيينا⁽³⁾، حيث أن أبرز ما جاءت به هذه الأخيرة

(1) تنص المادة 212 التي عدلت في التعديل الدستوري المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008 وفي 06 مارس سنة 2016 بأنه: «لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس:

- الطابع الجمهوري للدولة،
- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية،
- الإسلام باعتباره دين الدولة،
- العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية،
- الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن،
- سلامة التراب الوطني ووحدته،
- العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية،
- إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط».

(2) المعاهدة هي عبارة عن اتفاق يعقد بين دولتين أو أكثر للقانون الدولي، سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر بغرض إنشاء أو تعديل علاقة قانونية دولية، وتعتبر المعاهدات الدولية من أهم مصادر القانون الدولي وأكثر الوسائل فعالية لتنمية التعاون السلمي بين الدول مهما كانت أنظمتها الدستورية والاجتماعية، وهذا ما أكدته ديباجة اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969.

(3) وفاء المعهد بالتزامه قاعدة عرفية ملزمة منذ قديم الزمان «الملتزم عبد التزامه» قبل معاهدة فيينا التي دوّنت القاعدة، فهي قاعدة آمرة الآن بعد إقرار القواعد الآمرة بمقتضى المادتين 53 و64 من اتفاقية فيينا.

ضرورة تنفيذ المعاهدة داخلياً بما يعني أن يتم تعديل أو إلغاء كل ما يتنافى مع المعاهدة المبرمة، وإثر ذلك لا يمكن الاحتجاج بنص داخلي لأجل وقف المعاهدة أو إنهائها أو الانسحاب منها⁽¹⁾.

وأجمعت الدساتير الجزائرية على منح رئيس الجمهورية السلطات التي تكفل له وضع السياسة الخارجية للدولة وتوجيهها وتنفيذها⁽²⁾، وأشركت البرلمان في مجال المعاهدات، وذلك رغبة منها في وضع نوع من الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية⁽³⁾.

وباعتبار رئيس الجمهورية المسؤول الأول عن رسم السياسة الخارجية للدولة بمقتضى المادة 77/03 من دستور 1996، حيث منحت المادة 131 سلطة إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها كسلطة شخصية لا يجوز تفويضها، وقد حصرت هذه المادة صلاحية البرلمان في الموافقة على بعض المعاهدات دون غيرها، فلا يمكن دستوريا لرئيس الجمهورية المصادقة على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة حدود الدولة وقانون الأشخاص وكذا التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عليها صراحة⁽⁴⁾. وبالتالي فقد منح المؤسس الدستوري للبرلمان سلطة الموافقة على المعاهدات على سبيل الحصر والتحديد دون سلطة التوقيع والتصديق عليها، كما أن البرلمان لا يملك سلطة تعديل بنود المعاهدة أو مناقشتها بالتفصيل بل لا يتعدى حدود الموافقة والرفض أو التأجيل⁽⁵⁾.

أولاً: طبيعة المعاهدات ومكانتها القانونية.

تطور موقف الجزائر من المعاهدات الدولية خاصة بعد انفتاح الجزائر على المستوى الدولي حيث أبرمت العديد من الاتفاقيات خاصة ما تعلق منها بحقوق الإنسان، هذه الاتفاقيات التي تنص على ضرورة أن يصدر بشأنها تشريع داخلي، ومنها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام 1979، وأيضا

(1) بن داود براهيم، أولوية تطوير الأداء البرلماني في مجال الرقابة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، الملتقى الدولي حول «التطوير البرلماني في الدول المغاربية»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، 2012، ص 01.

(2) ومن هذه السلطات تلك المتعلقة بانفراده بتعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وإنهاء مهامهم، وتسلم الدبلوماسيين الأجانب الأوراق، كما أنه يعين وزير الخارجية بصفة مباشرة وليس بناءً على اقتراح من رئيس الحكومة كما هو الشأن بالنسبة للآخرين، وهو الذي يتولى إبرام المعاهدات الدولية ويصادق عليها. حول الموضوع أنظر: قشي الخير، العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في مجال إدارة العلاقات الخارجية، مجلة العلوم الاجتماعية، تصدر عن جامعة محمد المين دباغين-سطيف 02، العدد 19، ديسمبر 2014، ص 11.

(3) إن تحديد الأجهزة المختصة بإبرام المعاهدات الدولية يختلف باختلاف الأنظمة السياسية وفقا لثلاثة مناهج: إما استئثار السلطة التنفيذية ممثلة في الرئيس، أو انفراد السلطة التشريعية بهذا الاختصاص (كما كانت تأخذ به تركيا وفق دستور 1924 وسويسرا وغيرها) وإما اشتراك السلطين التنفيذية والتشريعية في إبرام المعاهدات وهذا الأسلوب هو الأكثر شيوعا في العالم. أنظر حول الموضوع: قشي الخير، مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، العدد 5، 1996، ص ص 11-12.

(4) المادة 131 من دستور 1996.

(5) عبد المنعم بن أحمد-نقيش لخضر، الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار تليجي-الأغواط، الجزائر، العدد 13، مارس 2017، ص 18.

اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989، كما نجد المعاهدات الخاصة بمكافحة الأعمال الإجرامية والمعاقبة عليها تنص على اتخاذ التدابير التشريعية خاصة أن القاضي لا بد له من الانطلاق من مبدأ الشرعية الجنائية⁽¹⁾.

وقد نصت المادة 132 من دستور 1996 (المادة 150 من تعديل 2016) على أن «المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط للمنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون». وعليه فإن التحليل الذي يمكن إجراءه على نص المادة 132 يؤكد على:

- المعاهدة الدولية المصادق عليها من طرف رئيس الجمهورية وفقاً للأشكال والشروط المنصوص عنها في الدستور تسمو على القانون ومعناه أنها تدمج في المنظومة القانونية الداخلية لتأتي من حيث الترتيب بعد الدستور مباشرة وقبل القانون (عادي أو عضوي).
- استبعاد فئة المعاهدات التنفيذية، والمعاهدات ذات الشكل المبسط والمعاهدات التي تمت المصادقة عليها بالمخالفة للدستور من تطبيق مبدأ السمو.
- على خلاف دستور 1963، فإن دستوري 1976 و1989 منح البرلمان اختصاصاً حقيقياً ووسّعاً من نطاق مشاركته في إبرام أنواع معينة من المعاهدات، ويتجسد هذا الاختصاص في إصداره لقانون يوافق بمقتضاه على قيام رئيس الجمهورية لاحقاً بالتصديق على المعاهدة⁽²⁾.

وتعرض بعد ذلك على المجلس الدستوري و/أو البرلمان بغرفتيه لإبداء الرأي فيها و/أو الموافقة عليها صراحة حسب كل حالة، وعليه فإن الاختلاف البسيط بين إجراءات سنّ القانون وإجراءات إدماج المعاهدة الدولية في النظام القانوني الداخلي يستدعي التأكيد على أن المعاهدة الدولية المصادق عليها وفقاً للدستور هي قانون بسميات خاصة يسمو على القانون الداخلي.

ولتحقيق مبدأ سمو المعاهدة الدولية على القانون الداخلي، لا بد من استيفاء المصادقة على المعاهدة الدولية للشروط المنصوص عنها في الدستور، والوقوف على هذا الشروط يكون من خلال قراءة نص المادة 132 مع باقي مواد الدستور (المادتان 97-131)⁽³⁾.

هذه القراءة تمكنا من التمييز بين نوعين من المعاهدات وهي:

- المعاهدات الدولية التي يشترط فيها رأي المجلس الدستوري، والموافقة الصريحة للبرلمان بغرفتيه بعد

(1) براهيم بن داود-أحمد طعيبة، دور المؤسسة التشريعية في رقابة المواثيق والاتفاقيات الدولية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر-باتنة 01، العدد 09، جوان 2016، ص ص 66-67.

(2) قشي الخير، المرجع السابق، ص 21.

(3) على خلاف دستور 1976 الذي اعتمد مبدأ المساواة بين القانون الدولي الاتفاقي والقانون الداخلي في حدود معينة، بحيث استبعد إمكانية تطبيق معاهدة تتعارض مع تشريع نافذ في المجال الداخلي ما لم يتبناها النظام الداخلي، فإن دستور 1989 تبنى مبدأ سمو القانون الدولي الاتفاقي على القانون الداخلي. حول الموضوع أنظر:

قشي الخير، تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، العدد 4، 1995، ص 15 وما بعدها.

أن يوقع عليها رئيس الجمهورية، وهي الأنواع المذكورة في نص المادة 97 (المادة 11 من تعديل 2016) وتخص اتفاقيات الهدنة، معاهدات السلم، والمجلس الدستوري يملك رقابة سابقة فقط على دستورية المعاهدات حسب المادة 186/01 من تعديل 2016 التي أكدت بأن المجلس الدستوري لا يملك سوى الرقابة السابقة في هذا الخصوص، حيث ورد فيها «... يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات»، بينما كانت المادة 165 من دستور 1996 تنص على «... يفصل المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية».

- المعاهدات الدولية التي يشترط فيها الموافقة الصريحة للبرلمان بغرفتيه بعد أن يصادق عليها رئيس الجمهورية، وهي الأنواع المنصوص عنها في المادة 131 من دستور 1996 (149 من تعديل 2016) وتخص اتفاقيات الهدنة، معاهدات السلم والتحالف والإتحاد، المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، المعاهدات التي يترتب عنها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة.

بتوافر كافة الشروط السابقة - حسب كل نوع - فإن المعاهدة الدولية تصبح ملزمة للجزائر على المستويين الدولي والداخلي.

ثانيا: دور البرلمان في الموافقة على المعاهدات.

إذا كان الدستور الجزائري قد أفرد رئيس الجمهورية بتمثيل الدولة على المستوى الخارجي، فإنه أعطى البرلمان دورا في مجال إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية باعتبار أن هذه المعاهدات تؤثر في التشريعات الداخلية⁽¹⁾، فالمادة 131 المشار إليها آنفاً تربط مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات والاتفاقيات بضرورة الموافقة الصريحة من غرفتي البرلمان.

(1) بالنسبة لدور البرلمان في التصديق على المعاهدات في دستور 1963 لم نجد له إلا دوراً استشارياً في نص المادة 42 التي أكدت على توقيع ومصادقة رئيس الجمهورية على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية بعد استشارة المجلس الوطني، وبعد وقف العمل بدستور 1963 وخلال الفترة ما بين 1965 و1976 تم تغييب دور البرلمان وكان لرئيس الدولة أن يصادق على المعاهدات بمراسيم أو أوامر.

وضمن دستور سنة 1976 تم منح المجلس الشعبي الوطني وظيفة مشاركة رئيس الدولة في عملية التصديق على المعاهدات، فنصت المادة 158 على أن «المعاهدات التي تعدل محتوى القانون يصادق عليها رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني». ولم يتم توضيح المعاهدات السياسية ولا التي تغير نص القانون، أما اتفاقيات الهدنة والسلم فقد أشركت الهيئة القيادية للحزب والمجلس الشعبي الوطني في الموافقة عليها. والواضح أن أول فترة تشريعية من سنة 1977 إلى سنة 1981 لم تخضع أية اتفاقية دولية للمجلس الشعبي الوطني، أما العهدة الثانية من 1982 إلى 1986 فكان نصيبها 14 اتفاقية دولية أما العهدة الثالثة من 1987 إلى 1991 فتم إخضاع 31 اتفاقية دولية.

وضمن دستور سنة 1989 تم وضع حصر للمعاهدات التي تستوجب موافقة البرلمان وتم نقل ذات المادة إلى دستور 1996 في نص المادة 131 حيث نصت على أنه «يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة».

وخلال الفترة من 1992 إلى 1998 تم إخضاع (14) اتفاقية لموافقة البرلمان غير أن المعاهدات الثنائية منذ 1963 إلى 1998 والمصادقة عليها من البرلمان لم تتجاوز (24) معاهدة فقط».

ورغم هذا نجد العديد من الخروقات فالعديد من الاتفاقيات نجدها تترتب عليها نفقات إضافية ولم تمر عبر البرلمان، فاتفاقية المقر بين الجزائر ومنظمة الأمم المتحدة للتغذية والزراعة لإقامة ممثلية لها بالجزائر الموقع عليها في 31 جويلية 2001 والمصادق عليها في 20 أوت 2001 تم التوقيع والمصادقة عليها بعد اختتام دورة الربيع البرلمانية، ولم تُعرض على البرلمان للموافقة عليه، رغم أنها تترتب نفقات إضافية غير واردة ضمن ميزانية

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن المادة 158 من دستور 1976 كانت تقصر موافقة البرلمان فقط على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون، ومعنى هذا أن المعاهدات التي لا يرى رئيس الجمهورية أنها ذات طابع سياسي (اقتصادية مثلاً) لا يعرضها لموافقة المجلس الشعبي الوطني. والتطور جاء مع دستور 1989 من خلال المادة 122 منه - التي تقابلها المادة 131 من دستور 1996، والمادة 149 من التعديل الدستوري 2016- غير أنه لم يتم توضيح الكيفية التي يوافق بها البرلمان على نصوص المعاهدات والاتفاقيات فيما إذا كانت تتم بعد المناقشة المفصلة أو التصويت بدون مناقشة⁽¹⁾، والموافقة تكون بإصدار قانون يأذن بمقتضاه لرئيس الجمهورية بالتصديق على المعاهدة.

ولا يختلف دور البرلمان عن دور المجلس الدستوري في هذا المجال، فلا يعدو أن يكون وظيفة رقابية على أعمال الرئيس وهو ما تثبته الملاحظات الآتية:

- يظهر جلياً اتباع المؤسس الدستوري الجزائري للأسلوب البلجيكي الفرنسي بمنحه اختصاصاً للجهاز التشريعي في مجال إبرام المعاهدات الدولية قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية وإن اختلف هذا الاختصاص من دستور لآخر⁽²⁾.
- إن سلطة التصديق على المعاهدات تدخل في نطاق الاختصاص الحصري لرئيس الجمهورية، ولا يعني اشتراط الحصول على موافقة سابقة من البرلمان قبل التصديق على بعض المعاهدات أن الجهاز التشريعي يشارك رئيس الجمهورية في سلطة التصديق، فسلطة البرلمان لا تتعدى منح إذن لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصه الدستوري، بل أن رئيس الجمهورية غير مُلزم بإعطاء أثر للموافقة البرلمانية وإنما يحتفظ بسلطته التقديرية كاملة، ويمكنه بالتالي رفض التصديق على معاهدة حازت على موافقة البرلمان، ولكن لا يمكنه التصديق عليها دون الحصول على إذن سابق من البرلمان متى اشترط الدستور ذلك⁽³⁾.
- إن سلطة رئيس الجمهورية في المجال الخارجي مكرسة حدّ الإفراط، فلا يمكنه تفويض سلطته في إبرام المعاهدات والمصادقة عليها ولو إلى وزير الخارجية المعين من طرفه. وإذا سلمنا بجواز انفراد رئيس الجمهورية بسلطة التصديق على المعاهدات نظراً للفرصة الإضافية التي تتيحها هذه السلطة للتروي والتدبر قبل إلزام الدولة دولياً ومراقبة مدى احترام الأشخاص المُفوضين بإبرام المعاهدات للسلطات التي حوّلت لهم، فإن انفراد الرئيس بسلطة إبرام المعاهدات غير مبرر عملياً ونظرياً ومن

عام 2001. حول الموضوع أنظر:

- (1) بن داود براهيم، أولوية تطوير الأداء البرلماني في مجال الرقابة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، مرجع سابق، ص 4-5.
- (2) عفرون محمد، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2007، ص 63-64.
- (3) قشي الخير، مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية، مرجع سابق، ص 18.
- (3) المرجع نفسه، ص 19.

حيث الملائمة، لأنه يستحيل من الناحية العملية أن يضطلع الرئيس بنفسه بإبرام عشرات الاتفاقات الدولية سنويا، ناهيك عن تعارض الأمر مع الأعراف الدولية التي جرت على قيام وزارة لخارجية أساسا بالاشتراك مع بقية الوزارات بإبرام الاتفاقات الدولية⁽¹⁾.

- لا يملك البرلمان المطالبة بإلغاء الالتزام بالمعاهدة التي لم يعرضها رئيس الجمهورية عليه حتى ولو كانت من طائفة المعاهدات المذكورة في المادة 132 من الدستور، لأن الطريقة الوحيدة لذلك هي الرقابة الدستورية وهي لا تكون لاحقة-أي بعد التصدي-، أما بالنسبة لفتح المناقشة حول سياسته الخارجية فإنه إجراء غير فعال لإنهاء أثر المعاهدة⁽²⁾.

المطلب الثاني: أوامر رئيس الجمهورية.

لقد كانت الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من اختصاص البرلمان وحده، ومن أهم الوظائف الدستورية إعمالاً بمبدأ الفصل بين السلطات، لكن تعقد المشاكل وتطور الأحداث وما يتبع ذلك من سرعة في معالجة الأوضاع والتصدي لها، أدى إلى بروز تقنيات جديدة لتأطير الحياة السياسية حولت الأنظمة التقليدية وأظهرت علاقة جديدة اختل فيها التوازن لصالح السلطة التنفيذية، حيث أصبحت هذه الأخيرة العمود الفقري لمعظم الأنظمة السياسية المعاصرة.

هذا التجديد قلب العديد من المفاهيم الدستورية التقليدية ومن بينها القاعدة التي تجعل الوظيفة التشريعية حكراً على البرلمان وأصبحت السلطة التنفيذية تشارك في الوظيفة التشريعية مع البرلمان جنباً إلى جنب، وهذا ما تبناه الدستور الفرنسي الصادر في 04 أكتوبر 1958 إذ يعتبر أول دستور يُكرّس هذه التطورات ويحدث انقلاب على المفاهيم الدستورية الكلاسيكية، وأطلق على هذا التجديد «مبدأ عقلنة العمل البرلماني»⁽³⁾.

إن العمل التشريعي هو نتاج إرادة حكومية بالدرجة الأولى نظراً للمفاضلة بينها وبين البرلمان عبر مختلف إجراءات ومراحل العمل التشريعي، وهذا نتيجة المكانة التي خصّها بها الدستور والقانون، بل أن هذا الأخير هو الآخر انعكاس لتصوراتها⁽⁴⁾، ويعتبر تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي مشاركة تامة في التشريع، لدرجة أن وصف بعض فقهاء القانون الدستوري بأن البرلمان أصبح مجرد «مكتب تسجيل» لمشاريع

(1) المرجع نفسه، ص 17.

(2) لوشن دلال، مرجع سابق، ص ص 113-114.

(3) سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، الطبعة 01، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المملكة المغربية، 2001، ص 09.

(4) خاصة في ظل قاعدة تحديد ميدان القانون الذي اعتبر مساساً خطيراً بسيادة البرلمان التقليدية، والذي نجد مصدره في الجمهورية الفرنسية الثالثة، حيث تم تحديد ميدان التشريع للبرلمان والباقي ينظم عن طريق السلطة التنفيذية عبر التنظيم. حول الموضوع أنظر:

Mathieu (B) : *La Part de la loi, la part du règlement de la limitation de la compétence réglementaire a la limitation de la compétence législative*, Revue Pouvoir n° 114, 2005, pp 73 et s.

القوانين التي تريدها السلطة التنفيذية، أو جهازاً من أجهزتها. فكان واضحاً أن السلطة التنفيذية التي يوجد على قممها رئيس الجمهورية قد أصبحت تهيمن على الوظيفة التشريعية، بل إن التشريع بالأوامر قد حوّل رئيس الجمهورية سلطة التشريع في كل المسائل مما يجعله مشرعاً أصيلاً في مواجهة البرلمان⁽¹⁾، حيث منحه الدستور الصلاحية دون تفويض من البرلمان، مما يؤدي به إلى ممارسة اختصاص هو في الحقيقة ليس اختصاصه، حيث نجد أن رئيس الجمهورية حرّ في استعمال الأوامر التي هي اختصاص انفرادي يعود لتقديره⁽²⁾.

والدساتير الجزائرية واكبت هذا التطور جلتها تقريباً، حيث منحت لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر باستثناء دستور 1989⁽³⁾، الذي لم يتضمن هذه الصلاحية رغبة في إحداث توازن مؤسسي عن طريق إعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية ابتداءً من حماية اختصاصاتها التشريعية من اعتداء السلطة التنفيذية بواسطة الأوامر، وكذلك تكريساً لمبدأ الفصل بين السلطات⁽⁴⁾. ولكن هذا الوضع لم يعمّر طويلاً بإصدار دستور 1996 الذي نص على هذا التشريع في المادة 124 منه، كما كرّسه التعديل الدستوري 2016 الذي حاول ضبطه أكثر بمجموعة من الشروط والقيود الإضافية عبر المادة 142 التي نصت على:

«لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها⁽⁵⁾».

تعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء».

فيما أكدت المادة 37 من القانون العضوي 16-12 على: «يطبّق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر

(1) يرى بعض الفقهاء بأن الأوامر هي «تشريع حكومي» تلجأ إليه السلطة التنفيذية لمواجهة المشاكل المتداخلة التي تتطلب التدخل السريع، لأنها تملك الوسائل الكافية لتحقيق ذلك. أنظر:

Burdeaux (G) : *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 19è éd, paris 1976, p593.

(2) طبعاً مع إعطاء البرلمان صلاحية قبول أو رفض ما جاء في هذا النوع من التشريع. أنظر:

قاوي ابراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 57.

(3) اعتبر الأستاذ سعيد بالشعير بأن دستور 1989 عرف نقلة نوعية نحو تقرير استقلالية البرلمان عن الحكومة وتبنيه لمبدأ الفصل بين السلطات بإلغاء التشريع بالأوامر، غير أن الأحداث التي عرفتها البلاد بعد بداية تطبيق دستور 1989 دفعت بالسلطة إلى مراجعة موقفها من الموضوع وذلك بالعودة إلى نظام التشريع بالأوامر تجنباً لحدوث شغور في المجلس الشعبي الوطني. أنظر:

سعيد بالشعير، التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 41، 2011، ص 07 وما بعدها.

(4) خلوفي خدوجة، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور-خنشلة، العدد 06، جوان 2016، ص 139.

(5) إن المادة 142 لا تضع جزاءً على عدم عرض رئيس الجمهورية للأوامر على البرلمان في أول دورة له.

التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور، وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل.

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة».

الفرع الأول: التشريع بأوامر في الحالة العادية.

إن التشريع عن طريق الأوامر يعني قيام رئيس الجمهورية بمهمة التشريع بدل البرلمان في المجال المحجوز له، بمعنى أن الأوامر الرئاسية تعتبر أدوات تشريعية منافسة للعمل التشريعي البرلماني، كونها تعالج نفس المجال الذي يفترض أنه محل احتكار من طرف البرلمان⁽¹⁾، وسلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية نظمها الدستور وحددها على سبيل الحصر، وذلك عن طريق التشريع بأوامر طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2016، وسلطة التشريع بأوامر في المجال المالي حسب نص المادة 138 منه.

ويملك رئيس الجمهورية حرية كبيرة في مجال التشريع في ظل انعدام قيود تفرض عليه تحديد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز التشريع بشأنها، كما أنه يمارس سلطته هذه دون طلب الإذن من البرلمان خلافا لما هو عليه الحال مثلا في فرنسا، تونس، المغرب وموريتانيا⁽²⁾. وإن ساهمت هذه الصلاحية في تطوير التشريع خاصة ذو الطابع التقني والاستعجالي فإن اللجوء المفرط لها تسبب في ضعف البرلمان ومنازعة اختصاصه التشريعي، فضلا عن أن جمع السلطة التنفيذية للتشريع والتنظيم قد يؤدي إلى إفراغ الفقرة الأولى من المادة 140 من محتواها⁽³⁾.

والقراءة الصحيحة لأحكام الدستور في هذا المجال تكون على النحو التالي:

- أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر في المجالات المنصوص عليها في الدستور.
- أن موضوع قانون المالية (السنوي أو التكميلي) مستثنى من التشريع بأوامر إلا في حالة عدم موافقة البرلمان على مشروع القانون في الأجل المحدد له (75 يوما).
- أن القوانين العادية هي المجال الأساسي للأوامر، فيما تبقى القوانين العضوية استثناء⁽⁴⁾.

(1) آسي نزي، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري انطلاقا من رئاسيات 15 أفريل 1999، مذكرة ماجستير، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص 73.

(2) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 190.

(3) كانت المادة رقم 122 في دستور 1996 وتنص على «يشرع البرلمان في المبادئ التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية» وذكرت 29 مجالاً خاصاً بالقوانين العادية (كانت 26 مجالا في دستور 1989 ثم ارتفعت إلى 30 في دستور 1996 ثم أصبحت 29 في تعديل 2016).

(4) تطرقت المادة 141 في تعديل 2016 (المادة 123 من دستور 1996) إلى مجالات القوانين العضوية بنصها على: «إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين

- أن اشتراط عرض الأوامر الأخرى باستثناء المتعلقة بالحالة الاستثنائية⁽¹⁾ للموافقة يفيد بأن البرلمان يمكنه أن يوافق عليها فتكتسي شكليا صفة القانون⁽²⁾، أو يرفضها وتعدّ بذلك لاغية⁽³⁾.
- وتخضع صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، طبقا لنص المادة 124 من دستور 1996 للضوابط القانونية التالية:
- التقيّد بالمدة القانونية (شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان): فشغور المجلس الشعبي الوطني قد يكون نتيجة حله بسبب عدم موافقته على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، أو بسبب استعمال رئيس الجمهورية لحقه في الحل أو بسبب إجراء انتخابات تشريعية مسبقة⁽⁴⁾، فالتشريع بالأوامر في هذه الحالة لا يمكن أن يتجاوز ثلاثة أشهر، وهو الأجل الذي يجب أن تجرى فيه الانتخابات

العضوية بموجب الدستور، يشرّع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،
- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بالإعلام،
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،
- القانون المتعلق بقوانين المالية.

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره⁽⁵⁾.

وثمة جدل كبير حول مدى شمول مجال الأوامر للقوانين العضوية من عدمه، بين من يرى بإمكانية إصدار الرئيس لقانون عضوي عن طريق أمر بموجب المادة 142، وبين من يرى بأن مجال القوانين العضوية مستثنى من التشريع بأوامر نظراً لطبيعتها الخاصة، فمن حيث قوتها تعتبر أسمى من القوانين العادية وهي مكتملة للدستور، زيادة على خضوعها لرقابة المطابقة السابقة للدستور وجوباً، وهو ما يستثنيها من مجال الأوامر التي بمجرد صدورها تكتسب القوة الإلزامية، وأنه من غير المنطق قبول فكرة عرضها على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقتها قبل موافقة البرلمان عليها وفق الإجراءات المحددة الخاصة بها، والتمثلة في وجوب حصول المشروع على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني إلى جانب ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة، كما أن الأوامر يسري مفعولها بمجرد إصدارها في حين أن القوانين العضوية لا يجوز إصدارها إلا بعد مراقبة مدى مطابقتها للدستور وفقاً للفقرة الأخيرة من المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 «يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره». ومن غير المعقول طرح مشروع أمر لمراقبة مطابقتها للدستور وإصداره بعد ذلك على أساس أنه يندرج ضمن أحكام القوانين العضوية خاصة وأن الدستور عند تناوله للموضوع استعمل صيغة التعريف «القوانين» مما يدلّ دلالة قاطعة على استثناء هذا النوع من القوانين من ميدان الأوامر. لكن هذا الرأي لا يتماشى - حسب البعض - مع نص المادة 142 التي تقتضي أن يبارس رئيس الجمهورية اختصاصاً تشريعياً دون تحديد مجاله خلال غيبة البرلمان، وبذلك يمكن لرئيس الجمهورية حسب التفسير الحرفي للنص، أن يشرّع في كل مجالات المادتين 140 و141.

حول الموضوع أنظر:

سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص ص 193-194.

لوشن دلال، مرجع سابق، ص 151.

(1) المادة 142/03: يمكن رئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور.

(2) حيث يتم تقديم مشروع قانون للموافقة على الأمر وبموجب ذلك تضاف عليه صفة «القانون»

(3) المادة 142/02: تُعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

(4) رأى البعض بأنه كان على المؤسس الدستوري إعطاء مجلس الأمة صلاحية التشريع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني إلى حين انتخاب مجلس جديد، بدل إعطائها لرئيس الجمهورية، بمعنى يبقى التشريع بيد السلطة التشريعية ولا يمنح ولو استثناء للسلطة التنفيذية.

التشريعية، أما بالنسبة لحالة التشريع بالأوامر بين دورتي البرلمان⁽¹⁾ فالمجال الزمني مُحدّد بشهرين على الأكثر، خاصة بعد اعتماد نظام الدورة الواحدة بمدة (10) أشهر في تعديل 2016⁽²⁾.

- التشريع بأوامر في المسائل العاجلة فقط: لقد نصت المادة 142 من تعديل 2016 على أن رئيس الجمهورية يشرّع بأوامر في «مسائل عاجلة» وهو ما يعني تقييد التشريع بواسطة الأوامر من خلال حصره في المسائل ذات الطابع الاستعجالي فقط دون سواها، ويعتبر هذا التعديل تدعيماً لمبدأ الفصل بين السلطات، ويحافظ على الاختصاصات الأصلية للبرلمان، بينما التشريع بالأوامر بمفهوم المادة 124 من دستور 1996 كان مطلقاً ودون أية قيود وفي كل الحالات والظروف، فيما بين دورتي البرلمان⁽³⁾.

رغم أن هذا الشرط لم يكن منصوباً عليه بطريقة صريحة، ومفاده أنه إذا كان تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة الأوامر، فذلك يعد استثناءً وليس قاعدة عامة تفرضه فكرة الضرورة⁽⁴⁾، أي الحاجة الملحة والمستعجلة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة والتي تقضي التعجيل في تحصيل نصوص تشريعية معينة لمواجهة الظروف ولا تحتل التأخير إلى غاية عودة البرلمان من العطلة أو انتخاب برلمان جديد.

ومع التحسن الملحوظ بتقييد الأوامر بالمسائل ذات الطابع الاستعجالي فقط، إلا أنه يطرح التساؤل فيمن له سلطة تقييم مدى توافر عنصر الاستعجال في الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية⁽⁵⁾.

(1) يثور إشكال فيما يتعلق بعبارة «بين دورتي انعقاد البرلمان» فيما يتعلق بتأجيل انعقاد البرلمان، والتساؤل: هل يعتبر حالة من حالات بين دورتي البرلمان؟ كما فعل المجلس الشعبي الوطني عندما قرر تجميد جلساته في شهر ديسمبر من عام 1998 عندما اعترض مجلس الأمة على نظر القانون الأساسي للنائب، والتي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليها. فيذهب الفقه المصري إلى أن فترة تأجيل انعقاد البرلمان، لا تعد واقعة بين أدوار الانعقاد، ومن ثم لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، وتفسر ذلك أن هذه الفترة تقطع دور انعقاد البرلمان، وحينما يعود البرلمان للانعقاد من جديد فإنه يستكمل الدورة التي قطعت ولا يعتبر في حالة انعقاد جديد، بل يطيل دورته لفترة مساوية لمدة التأجيل. أنظر:

ليلية قلو، مرجع سابق، ص ص 103-104.

سيد صبري، اللوائح التشريعية، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 1944، ص ص 37-38.

مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور «النظام القانوني للأوامر»، مجلة إدارة، تصدر عن المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 15، العدد 02، الجزائر، 2000 ص ص 14-15.

(2) أما خارج هذه الحالات فإن تدخل رئيس الجمهورية لتنظيم الموضوعات المحجوزة للقانون يُعدّ من قبيل الاعتداء على اختصاصات البرلمان. أنظر: رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة الإخوة منتوري-قسنطينة، كلية الحقوق، 2005-2006، ص 08.

(3) البرلمان في ضوء الإصلاحات الدستورية لسنة 2016، نشر المديرية العامة للتشريع بالمجلس الشعبي الوطني، سبتمبر 2016، ص 07.

(4) أثبتت الممارسة بأن رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بالغ كثيراً في استعمال حقه في التشريع بأوامر حتى دون الحاجة أو الضرورة إلى ذلك، ورغم أن الإجراء سليم دستورياً إلا أنه يُعدّ تعديلاً على مجال اختصاص السلطة التشريعية. (أنظر الفرع الثالث: قراءة في حصيلة أوامر رئيس الجمهورية).

(5) نرى هنا بأنه لا يوجد أي نص يشير إلى هذا الأمر، غير أن الرئيس سيحسب ألف حساب قبل إصدار الأوامر ويراعي مدى تطابق عنصر الاستعجال باعتباره أنه كان صاحب الدعوة إلى التعديل الدستوري 2016 الذي ضمن هذا الشرط، ومن غير المعقول سياسياً وأمام الرأي العام خرقة لهذا الشرط.

- ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء: وهذا الإجراء نصت عليه كل الدساتير الجزائرية باستثناء دستور 1976، ولكنه لا يعتبر قيدياً على إرادة رئيس الجمهورية طالما أن هذا الأخير هو رئيس مجلس الوزراء، كما أنه مجرد إجراء شكلي يوحى بمشاركة الوزراء في اتخاذ هذه الأوامر وهو ثمرة إجماع لكل الجهاز الحكومي، ولا تمثل مجرد تدابير ناتجة عن إرادة الرئيس لوحده⁽¹⁾.
- أخذ رأي مجلس الدولة في التشريع عن طريق الأوامر: وهو شرط مأخوذ من المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، حيث يبقى هذا الرأي استشاري بالنسبة لرئيس الجمهورية ولكنه شرط إلزامي يتعين احترامه في كل مرة يلجأ فيها الرئيس إلى إصدار الأوامر، وهذا الرأي من أجل مراجعة العبارات والألفاظ القانونية التي صيغت فيها مشروعات هذه الأوامر والتحقق من سلامتها من الناحية القانونية واتفق ألفاظها مع الغاية منها وقصد رئيس الجمهورية، وعدم تعارضها مع القواعد القانونية التي تعلوها وخلوها من التكرار والتعارض المسببين لضياح المعنى والغاية المستهدفة من إصدارها.
- عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له للمصادقة: نستشف من هذا الشرط أن البرلمان يسيطر على اختصاصاته التشريعية في حالة غيابه، ولكن يبقى ذلك من الناحية الشكلية فقط لأن طبيعة الموافقة التي يُبديها البرلمان على الأوامر تُبقي المكانة المتفوقة لرئيس الجمهورية على البرلمان، لأن هذا الأخير يُصوّت على الأوامر بدون مناقشة حسب نص المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، حيث أنه لا يناقش إطلاقاً التشريع الرئاسي ولا يعدله⁽²⁾.

وقد نصت المادة 02/142 على أن رئيس الجمهورية يعرض النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، لكنها لم تنص على أي جزاء في حالة امتناع الرئيس عن عرض الأوامر على البرلمان، لذا نحاول فيما يلي دراسة حالات عرض أو عدم عرض الأوامر على البرلمان ومصيرها بعد ذلك:

- قد يقرّ البرلمان الأمر، فيصبح قانوناً منذ ذلك التاريخ، ولم يشترط الدستور أغلبية مُعيّنة لإقراره

(1) ولعلّ الحكمة كذلك من اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء إلى كون الحكومة ممثلة في رئيسها هي التي تقدم مشاريع القوانين كما يضطلع الوزير الأول بمهمة تنفيذها. حول الموضوع أنظر:

رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، مصر، 2013، ص 61.

بركات أحمد، تأثير التشريع بأوامر على مبدأ التوقع المشروع، <https://manifest.univ-ouargla.dz>، تاريخ الاطلاع 20/02/2017.

بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان، 2008، ص 19.

(2) محيد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 188.

لذا تخضع لأحكام التصويت الخاصة بالتشريعات العادية إلا فيما يخص عدم إمكانية المناقشة في الموضوع والتعديل⁽¹⁾.

- قد يرفض البرلمان إقرار الأمر، فيصبح لاغياً بنص المادة 142/03 من دستور الجزائر⁽²⁾.
- ألا يبت البرلمان في الأمر، وهنا اختلف الفقه في مصيره:
 - هناك من يرى أن هذا يعتبر بمثابة رفض، وبهذا يصبح لاغياً.
 - هناك من يرى أنها تبقى محتفظة بقوتها القانونية حتى يبدي البرلمان رأيه صراحة⁽³⁾.

أولاً: الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في الحالة العادية.

إن تحديد طبيعة الأوامر التشريعية يكتسي أهمية كبيرة في النظام القانوني للدولة، لأن ذلك سيؤدي إلى معرفة مرتبتها في هرم تدرج القواعد القانونية في الدولة وكذلك إلى معرفة نظام الرقابة الذي تخضع له، فإذا تم اعتبارها قرارات إدارية (تنظيمات) فستخضع لرقابة المجلس الدستوري ولرقابة القضاء الإداري، أما إذا تم اعتبارها قوانين فإنها تخضع فقط لرقابة المجلس الدستوري⁽⁴⁾.

وكانت القيمة القانونية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالات العادية محل نقاش كبير بالنظر إلى المعيار المستند عليه في تحديد طبيعتها، هل هو المعيار العضوي باعتبارها أعمالاً إدارية، أم المعيار الوظيفي باعتبارها أعمالاً تشريعية، وإن كان الاتجاه الغالب من الفقه يرى بأن اللوائح ذات طبيعة إدارية قبل إقرار البرلمان رغم تمتعها بقوة القانون، وتتحول إلى قانون بعد إقرارها من طرف البرلمان⁽⁵⁾.

أما في النظام الدستوري الجزائري، فإن هذه الأوامر الرئاسية تُعتبر أعمالاً تشريعية منذ تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية⁽⁶⁾، ويرجع ذلك للاعتبارات التالية:

- (1) لم يُجدد النصاب القانوني المشترك لمصادقة كل غرفة في البرلمان على الأمر الرئاسي، وفي ظل غياب نص قانوني صريح فإننا نعود إلى النصاب المشترك للتصويت على القانون المتضمن الأمر، حيث تنص الفقرة 04 من المادة 138 من الدستور على أنه: «وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية»، بعد التعديل الذي شمل المادة 120 من دستور 1996 (أصبحت المادة 138 بعد التعديل) التي كانت تشترط أن يصادق مجلس الأمة بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه سواء بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو العضوية.
- (2) نشير هنا إلى أن دستور 1976 لم ينص على حق البرلمان في عدم الموافقة على الأوامر الرئاسية، حيث ورد في المادة 153 منه: «لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له».
- (3) لوشن دلال، مرجع سابق، ص 165.
- (4) مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة إدارة، تصدر عن المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، 2000، ص 22.
- (5) حول هذا الموضوع أنظر:
مصطفى أبو زيد الفهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية-مصر، 1999، ص ص 589-612.
سليمان الطاوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة-مصر، 1985، ص 228 وما بعدها.
- (6) النظام القانوني للأوامر في الجزائر يختلف عما ورد في دستور فرنسا ومصر المبنيان على أحكام التفويض التشريعي، حيث تعتبر تفويضاً دستورياً في حين هي أقرب لتوزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان ورئيس الجمهورية في الجزائر.

- شكلياً هذه الأوامر هي عمل تشريعي لأن المادة 142 الخاصة بالتشريع عن طريق الأوامر وردت ضمن الفصل الثاني من الدستور الخاص بالسلطة التشريعية.
- يستمد رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر من الدستور وليس عن طريق تفويض من البرلمان، مما يجعل منه مشرعاً أصلياً ووحيداً في هذه الحالات، وهذا ما تؤكدُه عبارة «يشرع» الواردة في المادة 142 من الدستور.
- عدم وجود قيود بالنسبة لمجال تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر الرئاسية، حيث يمكنه التدخل في مجال القانون العادي والقانون العضوي على حدّ سواء⁽¹⁾.
- انعدام موقف دستوري صريح يبيّن طبيعة الأوامر الرئاسية المتخذة بموجب المادة 142 من الدستور.
- تجريد البرلمان من حق مراقبة الأوامر الرئاسية، حيث أنه ملزم فقط إما بالموافقة عليها بدون أية مناقشة أو تعديل أو برفضها، مما يجعل من موافقته مجرد موافقة شكلية لا يمكنها أن تطع هذه الأوامر بالصفة التشريعية، هذه الأخيرة تكتسبها من تاريخ التوقيع عليها من طرف رئيس الجمهورية بعد عرضها على مجلس الوزراء⁽²⁾.

يتضح مما سبق أن دستور 1996 والتعديل الدستوري 2016، قد أعطيا لرئيس الجمهورية سلطة تقدير مدى ملائمة اختيار التشريع بالأوامر الرئاسية، والذي غالباً ما يبرره عنصر الاستعجال وضرورات الحال، إذ يعد التشريع بالأوامر وسيلة لكسب الوقت مقارنة بما يمكن أن يستغرقه مسار إنشاء القانون في صورته، «مشروع قانون» أو «اقتراح قانون»، اللذان يجب عرضهما في خضم الدورات على البرلمان مع المرور بمختلف الإجراءات القانونية من مناقشة وتعديل وتصويت ورقابة دستورية وإصدار ونشر، لذا يلجأ رئيس الجمهورية إلى التشريع بواسطة الأوامر لتفادي التعديلات التي قد تُفقد النص أهميته وانسجامه⁽³⁾.

ثانياً: التشريع بأوامر في مجال قانون المالية.

يملك رئيس الجمهورية صلاحية إصدار قانون المالية بأمر رئاسي في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في الأجل المحددة بـ: (75) يوماً، حيث نصت المادة 138 الفقرتين 09 و 10 على أن: «يصادق البرلمان على قانون

(1) عكس فرنسا حيث منع على الحكومة التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية بموجب قرار المجلس الدستوري رقم 81-134 المؤرخ في 05 جانفي 1982. حول الموضوع أنظر:

خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 197.

Dmitri Georges Lavroff, **Le Droit constitutionnel de la V^{ème} république**, 3^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1999, p 714.

(2) مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2011، ص ص 77-78.

(3) أنظر:

Ghouthi Mekamcha, **Le Pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle de 28 novembre 1996**,

Idara, n° 01, 1997, pp 70 – 72.

المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر⁽¹⁾.

وهذا ما أكدته المادة 44 حيث نصت على: «يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه، طبقاً لأحكام المادة 138 من الدستور». وجاء التقسيم الزمني لمسار مرور قانون المالية على الغرفتين وفقاً لما يلي: «يصوّت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعه، ويرسل فوراً إلى مجلس الأمة. يصادق مجلس الأمة على النصّ المصوّت عليه خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوماً⁽¹⁾».

في حالة خلاف بين الغرفتين يُتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبتّ في شأنه. في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدّمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية⁽²⁾.

فالتشريع بأوامر في المجال المالي ينحصر في حالة عدم احترام الأجل المحدد سابقا، ومن ثمة ليس اختصاصاً مطلقاً يخص الشغور وما بين دورتي البرلمان، وأن الأمر الذي يصدره رئيس الجمهورية وفقاً للإجراءات السابقة لا يعرض على البرلمان في أول دورة مقبلة عليه بل يكتسب صفة القانون بحكم الدستور والقانون العضوي، وليس بحكم موافقة البرلمان، كما هو الحال بالنسبة لغيره من الأوامر.

وتتميز الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي بمجموعة من الخصائص تميزها عن غيرها من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، تتمثل في:

- أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الجانب المالي هي سلطة مُقيّدة موضوعاً وأداةً، فمن ناحية التقييد الموضوعي فهذه السلطة لا تمسّ إلا مشروع قانون المالية ولا تمتد إلى مسائل تشريعية أخرى، فلا يستطيع رئيس الجمهورية في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون عادي أن يصدره بأمر. أما من حيث الأداة فقد تم تحديد الصورة التي يفرغ فيها رئيس الجمهورية وهي الأمر،

(1) جدير بالذكر أن المادة 139 من تعديل 2016 تنص على أنه «لا يقبل اقتراح 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».

فمن الواضح أن المشرع قد عمل على تقييد الرقابة البرلمانية على هذا النوع من مشاريع القانون، وذلك بمنحه للبرلمان مدة محدودة من الوقت لمناقشة المشروع المعروف عليه، والذي في رأينا لن يسمح للنواب بالتطرق لهذا المشروع بصفة دقيقة وفعّالة. وكان المشرع يريد بهذا النص القول للنواب بأن الحكومة أدري منكم بنفقاتها وكيفية مواجهة هذه النفقات.

(2) وهو نفس ما ورد في المادة 66 من النظام الداخلي لمجلس الأمة «طبقاً لأحكام المادتين 120 من الدستور و44 من القانون العضوي المذكور أعلاه، يصادق مجلس الأمة على النصّ المتضمن نص قانون المالية خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوماً، ابتداءً من تاريخ إيداعه لدى مجلس الأمة». (المادتين 120 و121 أصبحتا 138 و138 في تعديل 2016). حول الموضوع أنظر:

سعيد فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 146.

لكن لم يشترط المؤسس الدستوري ضرورة إتباع إجراءات عند إصدار الأمر أو ضرورة اتخاذه في مجلس الوزراء أو ضرورة استشارة أية هيئة أخرى.

- لا تمارس هذه السلطة بمقتضى تفويض تشريعي صادر عن البرلمان، إنما يمارسها رئيس الجمهورية تطبيقاً لنص دستوري صريح وهو نص المادة 120 منه، ومن ثم ليس لأية سلطة منع رئيس الجمهورية من ممارسة سلطته هذه إذا تحقق سبب اتخاذاها.
- لا تعرض الأوامر المتضمنة المشاريع المتعلقة بقوانين المالية على الموافقة البرلمانية، وذلك لأن البرلمان يفقد اختصاصه التشريعي في الموضوع بمرور (75) يوماً التي منحها له الدستور للمصادقة على قانون المالية⁽¹⁾.
- يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية كاملاً دون أي نقصان أو زيادة، فلا يستطيع إدخال تعديلات عليه، ولا يأخذ بما أدخله المجلس الشعبي الوطني من تعديلات، إن بقي النص مراوح مكانه لدى الغرفة الثانية.
- إن سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يمكن أن يمارسها من يتولى مهام رئاسة الدولة، في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، وهذه الخاصية تستشف من خلال قراءة المادة 90 التي تعتبر إحدى المواد المنظمة لحالة شغور منصب رئيس الجمهورية، فالملاحظ أن المادة 08/120 لم ترد ضمن الاختصاصات التي لا يستطيع من يتولى مهام رئاسة الدولة القيام بها، ومن ثمّ فله اتخاذ أوامر في المجال المالي، وهذا يرجع للأهمية السابقة ذكرها لقانون المالية كونه يشكل شريان حياة الدولة.
- ليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في (75) يوماً، إنما هو واجب والتزام دستوري يقع عليه، وهذا يرجع لخطورة الآثار التي تنجم عن عدم تواجده قانون المالية⁽²⁾.

ومما سبق يتضح لنا بأن نية المؤسس الدستوري لم تتجه بتاتاً إلى إقرار حق الرئيس في التشريع بواسطة الأوامر في مجال قانون المالية إلا استثناءً⁽³⁾، لأن القول بذلك يعني أن البرلمان يمكنه أن يرفض الموافقة على تلك الأوامر فتصبح لاغية (المادة 03/142)، ومن ثمة يحرم الدولة من ميزانيتها وتفقد للموارد المالية التي

(1) بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، جامعة جيلالي اليابس - سيدي بلعباس، 1998-1999، ص 173.

(2) بركات أحمد، وسيلة مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون، مجلة دفاتر السياسة، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، العدد 01، 2009، الموقع <https://revues.univ-ouargla.dz/index.php/numero-01-2009-dafatir>، تاريخ الاطلاع 2017/01/22.

(3) إن الأمر المتضمن مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية لا يعرض على الموافقة البرلمانية، على اعتبار أن البرلمان يفقد اختصاصه التشريعي في الموضوع بمرور المدة الممنوحة له للمصادق عليه كجزء لتقصيره في أداء وظيفته التشريعية، ولمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان في هذه الحالة، يتولى رئيس الجمهورية مهمة إصداره بأمر نظراً لأهميته وخصوصيته - مقارنة بالقوانين الأخرى في الدولة-، وكضمانة لدخول قانون المالية حيز التنفيذ في الأجل الملائم لذلك، وعليه يحرم البرلمان من اختصاصه الأصيل المتمثل في الرقابة البرلمانية من خلال مصادقته على قوانين المالية في هذه الحالة. حول الموضوع أنظر:

محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر - بسكرة، 2011-2012، ص 60.

تواجه بها متطلبات حسن سيرها، ذلك أن الدستور لم يحدد كفاءات مواجهة احتمال هذا الرفض، وهو ما يؤكد على عدم إدراج قوانين المالية ضمن القوانين التي يمكن أن تصدر في شكل أوامر في إطار المادة 142، وهذا الاستنتاج الموضوعي لا ينصرف فحسب لقانون المالية السنوي، وإنما ينطبق على قانون المالية التكميلي⁽¹⁾ الذي درجت السلطة التنفيذية على اللجوء إليه نظامياً⁽²⁾.

فالثابت أن واضح الدستور - اقتداءً بالمؤسس الدستوري الفرنسي - قد خصّ رئيس الجمهورية باللجوء إلى الأمر ذو القوة القانونية ضماناً لحسن سير الدولة في مجال قانون المالية مُتجنباً بذلك إدراج هذا الموضوع ضمن المادة 124 بفقراتها 03، 02، 01 و 05، إذ كان بإمكان المشرع في المادة 44 من القانون العضوي تأكيد ما جاء في الفقرة 07 من المادة 120 من الدستور بالاقتران على استعمال مصطلح الأمر دون أن يضيف فقرة «له قوة قانون المالية»، ما يعني أنه لا يعرض للموافقة⁽³⁾.

ثالثاً: سلطة البرلمان في مواجهة الأوامر الصادرة في غيابه.

لقد نصّ المؤسس الدستوري على ضرورة عرض رئيس الجمهورية الأوامر التي يتخذها على البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها، وهذا الشرط من شأنه أن يمنع أي إهمال أو تقصير متعمد من طرف رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلاً حق التشريع، فقد كانت حجة رئيس الجمهورية في اتخاذ الأوامر هو غياب البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في المجال التشريعي المحدد له دستورياً⁽⁴⁾، وما دام أن البرلمان عاد للانعقاد من جديد فممن واجب رئيس الجمهورية أن يعرض هذه الأوامر على البرلمان ليوافق عليها أو يرفضها، وفي حالة رفضها فإن هذه الأوامر تعد لاغية⁽⁵⁾.

فقد حرص المشرع الدستوري على تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان، بأن يكون ذلك مباشرة في أول دورة للبرلمان من يوم اتخاذ تلك الأوامر، وهذا الشرط من شأنه أن يمنع أي إهمال أو تقصير متعمد من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على

(1) تحوّل قانون المالية التكميلي في الجزائر من استثناء إلى قاعدة، خاصة في عهد الرئيس عبد العزيز بوتفليقة أين صدر أول قانون مالية تكميلي تحت رقم 01-02 مؤرخ في 25/02/2002، ومنذ سنة 2005 يتم كل سنة اللجوء إلى إصدار أوامر تكميلية وباتت عرفاً كامل الأركان، حتى أنه سنة 2012 تم إقرار قانون مالية تكميلي بعد (38) يوماً فقط من الشروع في تطبيق قانون المالية السنوي العادي حينما تمّ إقرار قانون مالية تكميلي بتاريخ 07/02/2012 في اجتماع مجلس الوزراء، وهو ما يُعدّ في نظر الأستاذ سعيد بالشعير تجاوزاً لأحكام الدستور، زيادة على أنه من غير المعقول إصداره في الشهر الثاني بينما كان الأصل أنه يتخذ منتصف السنة، أو على إثر أزمة أو كارثة وقعت بالبلاد تستدعي تدخلاً استثنائياً في مجال ميزانية الدولة.

(2) سعيد بالشعير، مرجع سابق، ص ص 195-198.

(3) المرجع نفسه، ص ص 202-203. (بعد تعديل المادة 124 أصبحت 142، والمادة 120 أصبحت 138).

(4) بالرجوع إلى النصوص الدستورية النازمة لآلية الأوامر من جهة، وبناءً على تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة أثناء غيبة البرلمان، كون أن هذه الأوامر بعد موافقة البرلمان عليها تصبح قوانين عادية، الأمر الذي يُبقي على إمكانية خضوعها لرقابة المجلس الدستوري وإرداً للتأكد من مدى اتفاقها وأحكام الدستور وفقاً للمادة 186 من تعديل 2016، باعتبارها تشريعات لها قوة القانون.

(5) أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص ص 300-301.

الجهة التي تملك أصلاً حق التشريع⁽¹⁾، أي أن هذه السلطة تخضع لنوع من الرقابة من طرف البرلمان ذلك لأن هذا الأخير بحكم إلزامية مصادقته على الأوامر المتخذة في مثل هذه الحالة يمكنه أن يفحص الظروف التي استند إليها رئيس الجمهورية لإصدار الأوامر المذكورة، فإذا تبين له أنه قد أساء التقدير وقدر الحالة على نحو يختلف عن الواقع، فإنه يقوم برفض المصادقة على الأوامر المتخذة في هذه الحالة الأمر الذي يؤدي إلى زوال ما كان لها من قوة القانون⁽²⁾.

أما المسألة المتعلقة بمصير الأوامر والآثار المترتبة عنها في حالة رفضها من طرف البرلمان، فإن المؤسس الدستوري نص صراحة في الفقرة الثالثة من المادة 142 على أن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعدّ لاغية⁽³⁾، ويزول بذلك ما كان لها بأثر رجعي، إلا أن بعض الأوامر التي رتب بعض الآثار يكون من الصعب إزالتها في بعض الحالات، وبالتالي يجعل الإلغاء يمتد أثره بالنسبة للمستقبل فقط وهو الرأي الراجح⁽⁴⁾.

وحسب المادتين 37 و38 من القانون العضوي 16-12 فإن البرلمان يبقى مقيداً بصورة كبيرة تجاه الأوامر، حيث لا يملك سوى حق التصويت عليها بدون مناقشتها ولا تعديلها، بل حتى التصويت يكون على النص كاملاً ولا يكون محل تصويت على المواد بالتفصيل مادة مادة⁽⁵⁾.

المادة 37 تنص على أنه «يُطبَّق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها وفقاً لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل».

وهو الأمر الذي أكدته المادة 38 التي نصت على أنه: «لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان، محل تصويت على موادها بالتفصيل، ولا محل أي تعديل».

(1) مراد بدران، مرجع سابق، ص ص 16-17.

(2) سيدي محمد ولد سيد أب، مرجع سابق، ص 385.

(3) نصت المادة 3/142 من الدستور على أنه «تعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان».

(4) أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 302.

(5) في حين أن المؤسس الدستوري الفرنسي نص على حق البرلمان في مناقشة وبسط رقابته على ما يتخذ من أوامر طبقاً للمادة 38 من الدستور الفرنسي، حيث قد تؤدي المناقشة البناءة إلى اكتشاف أي تعسف صادر عن الرئيس، وهو ما يتضح من خلال العبارة «ratification» والتي تعني المصادقة أي المناقشة ثم التصويت، حيث قد يتضمن الأمر أحكاماً إيجابية وأخرى معارضة لتوجه الأغلبية النيابية في البرلمان، غير أن المادة 44 فقرة 03 من الدستور الفرنسي أتاحت للحكومة فرصة طلب التصويت على النص بأكمله أو على جزء منه «le vote bloqué» على أن لا تأخذ إلا بالتعديلات التي تقبلها تحسباً للتعديلات التي قد يدخلها البرلمان وتُحَد من فعالية النص. مما يعني ذلك عدم الأخذ بمبدأ تجزئة التصويت على الأوامر التشريعية، وهذا ما سمّاه بعض الفقهاء في فرنسا الآلية التشريعية «Mécanisme Législatif» ومُؤداه أن يُعرض التشريع على المجلس ويجب قبوله أو رفضه كلية دون إحداث أي تعديل عليه. حول الموضوع أنظر:

محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية-مصر، 2014، ص 31.

Robert Jacques, *Droit Constitutionnel, le régime parlementaire dans le monde moderne*, Caire, 1964, P 95.

تقرر كل غرفة، عقب اختتام المناقشة، الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله⁽¹⁾.

وبالتالي فموافقة البرلمان على الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية عبارة عن تأييد سياسي لتلك الأوامر⁽²⁾، خاصة في ظل الأغلبية المريحة التي تدعم برنامجه سواءً في شكل التحالف الرئاسي بين جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي وحركة مجتمع السلم، وبقاء نفس الأغلبية رغم خروج حركة حماس من التحالف سنة 2011.

الفرع الثاني: التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.

إن رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية⁽³⁾ يحل محل البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية على نحو يمنع فيه البرلمان من القيام بتلك الوظيفة مؤقتاً⁽⁴⁾، فالرئيس يملك دستوريا سلطة إصدار القرارات اللازمة لمواجهة الظروف وعلى وجه الأخص تلك الإجراءات ذات الطابع التشريعي، والتي هي في الحقيقة «جوهر سلطات الضرورة»، إذ أنها تسمح للرئيس بالتشريع في المجال المحجوز للبرلمان دون اشتراك هذا الأخير في التصويت والمداولة ولا حتى الموافقة اللاحقة على أعمال رئيس الجمهورية⁽⁵⁾.

وتتميز الظروف غير العادية بوجود اضطراب واضح وشديد في الأمن العام أو عوامل تحول دون سير المؤسسات سيراً عادياً ومنتظماً، أو تهديد يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية أو أمن البلاد والدولة وحرمة التراب الوطني⁽⁶⁾، لأن دولة القانون تتطلب من سلطات الدولة وهيئاتها ومؤسساتها ومرافقها المختلفة الخضوع لأحكام مبدأ الشرعية في ظل الظروف غير العادية⁽⁷⁾.

(1) إن الأمر في الجزائر ذو طبيعة تشريعية وليست إدارية، ما يحول دون إلغائه قضائياً، واستعمال واضع الدستور لمصطلح «لاغية» يجب أن يقرأ بالمفهوم المقابل للمصطلح باللغة الفرنسية «Caduc» فلم يستعمل كلمة تلغى جميع الأحكام والنصوص المخالفة لهذا القانون، لأن مصطلح «لاغية» يعني زوال أثر النص بمجرد عدم حصوله على الموافقة دون الحاجة لإصدار نص يلغيه، فحالة الأمر غير الموافق عليه تشبه حالة وفاة الموصى له في حالة الوصية، بحيث تصبح الأوامر منعدمة بسبب فقدان حالة الموافقة بقوة النص الدستوري. أنظر: سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 222.

(2) معمري نصر الدين، الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة فرحات عباس-سطينف، 2004، ص 82.

(3) كل الدساتير الجزائرية تكلمت عن الظروف الاستثنائية بدءاً بدستور 1963 مروراً بدستوري 1976 و1989، ووصولاً إلى دستور 1996، غير أن دستور 1976 هو الذي يرجع إليه الفضل في النص على نظرية الظروف الاستثنائية التي كانت في الأصل نشأتها قضائية، ومنصوص عليها في عديد قوانين الفترة الاستعمارية. أنظر:

Fatiha Benabbou-Kirane, **Les Rapports entre le président de la république et l'assemblée populaire nationale dans la constitution algérienne du 28 novembre 1996**, tome 1, thèse de doctorat d'état en droit, faculté de droit, Université d'Alger, 2004, P 159.

(4) أنظر:

Tricot -Lebel, **Les Institutions françaises**, revue du droit public (R.D.P), L.G.D.J paris, 1985, p 273.

(5) أيمن محمد الشريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة (دراسة تحليلية)، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 2005، ص 262.

(6) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، دم ج، الجزائر، 2010، ص 209.

(7) تيممي نجاة، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص 01.

أثبتت التجربة الدولية أن السلطة السياسية مجبرة خلال هذه الفترات، على اللجوء إلى نظام استثنائي لا يخضع لقواعد «المشروعية المعتادة» التي تقتضي توزيعاً عادلاً في الاختصاصات بين هيئات الحكم، مما دفع كثيراً من الدساتير إلى وضع قواعد عامة استثنائية تنظم عمل الدولة خلال فترات تهديد النظام، والتي تقتضي أساساً تركيز سلطة القرار التشريعي في يد هيئة واحدة تمتاز أعمالها بالسرعة والفعالية، ولا يوجد أفضل من رئيس الدولة لهذه المهمة، وبهذا أصبحت له وظائف تشريعية خاصة خلال الظروف الاستثنائية لا تخضع لأحكام التوزيع سابقة الذكر، والتي اعتمدت أساساً على وجود البرلمان كهيئة مشتركة إلى جانبه⁽¹⁾.

أولاً: الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية.

إن الأوامر الرئاسية المتخذة خلال سريان الحالة الاستثنائية تتميز بطبيعة خاصة استثنائية، وهذا الصنف من الأوامر يمتاز بطابع «التأقيت»، فهي مؤقتة وتسري فقط أثناء هذه الفترة، وبمجرد إعلان انتهاء هذا الظرف يزول مفعول هذه الأوامر⁽²⁾، لذلك فإن الأوامر المتخذة في إطار المادة 107 من الدستور ذات الصلة بالحالة الاستثنائية تنتج آثارها بمجرد صدورها ولا تحتاج لعرضها على البرلمان بغرض الموافقة لوقيتتها وضرورتها لمواجهة حالة استثنائية مستعجلة، إذ رغم نص الدستور على أن البرلمان يجتمع وجوباً، إلا أن الظروف لا تسمح بعرض الأوامر المتخذة في ذلك الإطار على البرلمان لدراستها على مستوى اللجان المختصة وإعداد تقرير بشأنها وعرضها للموافقة على المجلس الشعبي الوطني وكذلك على مجلس الأمة، مع احتمال رفضها وما ينجم عن ذلك من آثار خطيرة على المؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها⁽³⁾، ولا أدل على عدم عرضها ترتيب أحكام المادة 142 التي أدرجتها بعد الحكم القاضي بإلغاء الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان⁽⁴⁾، واقتصرت على أن تتخذ في مجلس الوزراء.

فما يصدره رئيس الجمهورية في النظام الجزائري من أوامر خلال فترة الأزمات والظروف الاستثنائية وأثناء غياب البرلمان، لا يدخل في مفهوم السلطة اللائحية ولا يمكن اعتباره كذلك، بل هو أعمال تشريعية في مجال القانون، لأن رئيس الجمهورية يمارس خلال هذه الفترة «سلطة صنع القانون»⁽⁵⁾.

وهذا ما أكده رأي المجلس الدستوري الخاص بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99-02

(1) لوشن دلال، مرجع سابق، ص 170.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة-الجزائر، 2002، ص 99.

(3) سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص ص 220-221.

(4) المادة 142 «... تُعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرّح بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء».

(5) بدرية جاسر الصالح، مرجع سابق، ص 25.

للدستور، حيث جاء فيه: «اعتباراً أن المؤسس الدستوري حين خصّص الفقرات 01، 02 و 03 من المادة 124⁽¹⁾ من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وخصّص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تُعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر المستثناة من ذلك.

واعتباراً بالنتيجة، أنه إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور، بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور⁽²⁾.

فهذه الأوامر تخضع لأحكام مختلفة حيث أن رئيس الجمهورية ليس مُجبراً على عرضها على البرلمان، وهي ذات طبيعة تشريعية ولا تمييز بينها وبين الأوامر الصادرة خلال غيبة البرلمان من حيث التكيف، إذ وردت في الفصل الثاني من الباب الثاني بالسلطة التشريعية. فمن جهة وردت الأحكام المتعلقة بإعلان الحالة الاستثنائية وشروطها وإجراءاتها في الفصل الأول المتعلق بالسلطة التنفيذية، ومن جهة أخرى أورد المؤسس الأحكام المتعلقة بالأوامر الاستثنائية في المادة 142 من الدستور مما يعني أنها تحمل نفس طبيعة الأوامر الأخرى، وتختلف عن القرارات المتعلقة باللجوء إلى الحالة في حدّ ذاتها⁽³⁾.

ثانياً: شروط إعلان رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية.

تعود سلطة إعلان قيام الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 107 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص على: «يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهدّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء⁽⁴⁾.

(1) أصبحت المادة 142 في تعديل 2016.

(2) أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 99-08 مؤرخ في 21 فيفري 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة للدستور، ج ر العدد 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

(3) لوشن دلال، المرجع السابق، ص 207.

(4) الجدير بالملاحظة أن ترتيب المؤسسات التي يستشيرها الرئيس أو يجتمع بها له أهميته القانونية والسياسية، فنظراً لما لتقرير الحالة الاستثنائية من مساس بحقوق وحرّيات الأفراد، فإن المؤسس اشترط أولاً استشارة الجهة المراقبة والممثلة للشعب، ثم المؤسسة المكلفة بالسهر على احترام الدستور وحقوق وحرّيات الأفراد، ثم الاستماع للجهة المختصة بالمجال الأمني والجهة المُنفّذة. أنظر: سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص ص 344-345.

تحوّل الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. ويجتمع البرلمان وجوباً. تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها.

فإعلان الحالة الاستثنائية أو توقيفها أو تمديدتها هي مسائل مرهونة بإرادة رئيس الجمهورية، إلا أنه ونظراً للسلطات الواسعة التي يتمتع بها الرئيس في هذه الفترة، وما يمكن أن يترتب على هذا الاتساع من آثار خطيرة على حقوق وحرّيات الأفراد⁽¹⁾، يشترط ضرورة توافر مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية حتى يمكن للرئيس أن يعلن قيام الحالة الاستثنائية.

01. الشروط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية:

وردت حصراً في المادة 107 كما يلي:

أ/ **الخطر الداهم**⁽²⁾: لقد اشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية حتى يعلن قيام الحالة الاستثنائية ضرورة تواجد خطر⁽³⁾، والخطر في المعنى القانوني يقصد به كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية، فيتهددها إما بالانتقاص أو الزوال⁽⁴⁾، ولكي يعتمد كآساس لإعلان الحالة الاستثنائية يجب أن يكون داهماً وشيك الوقوع، فلا يُعتد بالخطر الذي وقع وانتهى فعلاً لأنه يتحول بذلك إلى واقعة مادية يمكن مواجهتها بالطرق القانونية العادية⁽⁵⁾. والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يشترط أي درجة جسامة في الخطر الذي يجيز للرئيس إعلان الحالة الاستثنائية، والخطر الجسيم هو الخطر غير المتوقع وغير العادي وغير المؤلف

(1) يرى بعض الفقهاء بأن المادة 16 من الدستور الفرنسي التي تنص على الحالة الاستثنائية تشكل دستوراً قائماً بذاته، يحل محل الدستور العادي. - فحسبهم - بهذه الطريقة يجري تعديل كلي مؤقت في الاختصاصات الدستورية على النحو الذي يراه رئيس الجمهورية ملائماً. وهذا الأخير قد يركز بين يديه السلطتين التنفيذية والتشريعية ويمكنه أن يستخدم المادة 19 في إنشاء جهات قضائية جديدة يمارس من خلالها السلطات القضائية، غير أن الأمر ليس بهذه الخطورة باعتبار أنه يتوجب التأكيد على أن الوضع مؤقت ويزول أثره عند إنهاء الحالة الاستثنائية. حول الموضوع أنظر: Chantebout, **Droit Constitutionnel et institutions politiques**. Armand Colin, Paris, 1986, 7 éd, p 464.

Frier (P.C), **Les législations d'exception**, pouvoir, 1979, n° 10, p 211.

Voisset (M), **Une Formule originale de pouvoirs de crise**, l'article 16, pouvoir, 1979, n° 10, p 105.

(2) مصطلح «خطر داهم» لم يكن موجوداً في دستوري 1963 (المادة 59) و1976 (المادة 120) حيث كان مصطلح «خطر وشيك الوقوع»، وقد عرف فقط في دستوري 1989 (المادة 87) و1996 (المادة 93) وأيضاً في تعديل 2016 (المادة 107)، والملفت للانتباه بأن الاختلاف فقط في النسخة العربية على اعتبار أن النص المحرّر باللغة الفرنسية (المنقول حرفياً تقريباً من دستور 1958 الفرنسي) بقي كما هو دون تغيير، ولذلك فإن إضافة كلمة «داهم» ترجع لكون الوقت قد «داهم» محوري دستور 1989 خاصة بعد التزام رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد آنذاك بتقديم مشروع الدستور الجديد في فيفري 1989. حول الموضوع أنظر: سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص ص 335-347.

(3) الخطر الداهم هو الخطر وشيك الوقوع، كما يكفي هذا المصطلح لوصف الخطر بالحال والجسيم. أنظر: بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي «دراسة مقارنة»، الجزء الثاني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2008-2009، ص 177.

(4) بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان، 2007-2008، ص 38.

(5) محمد هاملي، المرجع السابق، ص 100.

والذي لا يمكن دفعه بالوسائل القانونية العادية، أو الخطر الذي يكون خارجاً بطبيعته ونوعه عن الحدود المعتادة للأخطار المعروفة والتي يحكمها النظام الدستوري العادي⁽¹⁾.

من جهة أخرى لم يُحدّد المؤسس الدستوري مدة الحالة الاستثنائية سواءً الدنيا أو القصوى خلافاً لما هو الحال بالنسبة لحالتي الطوارئ والحصار، واكتفى فقط بالنص على أن الحالة الاستثنائية تنتهي حسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها⁽²⁾.

ب/ تهديد الخطر لمؤسسات الدولة وسلامتها واستقلالها: إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري لم يأت بوصف للخطر الداعي لإعلان الحالة الاستثنائية إلا أنه حدّد محله، وذلك باشتراطه أن يهدد إحدى المواضيع التالية وهي مؤسسات الدولة الدستورية أو سلامة ترابها أو استقلالها، وهذا التحديد لمحل الخطر هو وارد على سبيل الحصر وليس المثال، بحيث ليس بإمكان رئيس الجمهورية أن يعلن الحالة الاستثنائية إذا لم يكن محل الخطر إحدى هذه الموضوعات⁽³⁾.

ويشير هذا الشرط إشكالية مفادها: هل ذلك يعني أن المؤسسات الدستورية قد تتوقف عن السير المنتظم لأعمالها؟ أم أنها تتوقف كلية عن القيام بأعمالها؟ حيث باستقراء نص المادة 107 من الدستور، نجد أن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية يستلزم فقط تعثر المؤسسات في سيرها ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل أو العجز الكلي، وما يؤكد ذلك هو انعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء إلى تطبيق هذه الحالة⁽⁴⁾.

ويقصد بمؤسسات الدولة الدستورية طبعاً الحكومة والبرلمان والمجلس الدستوري والمحكمة العليا ومجلس الدولة وغيرها، أما استقلال البلاد فيقصد به «السلامة المعنوية» لإقليم الدولة، والحفاظ على سيادتها من أية ضغوطات مهما كان نوعها، وبالنسبة سلامة تراب الدولة فهو «السلامة المادية» للوطن والحفاظ عليه من كل عدوان أو اعتداء أو مساس بجزء منه⁽⁵⁾.

(1) أنظر: إبراهيم شيحا، تحليل النظام الدستوري لجمهورية مصر العربية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية-مصر، 1978، ص 344. وأيضاً: وجدي غبريال ثابت، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية-مصر، 1988، ص 104-105.

(2) فالحالة الاستثنائية المعلنة سنة 1963 لم تُرفع حتى بعد انقلاب 19 جوان 1965. أنظر: سعيد بالشعير، مرجع سابق، ص 338.

(3) بركات أحمد، مرجع سابق، ص 41.

(4) مزياني حميد، مرجع سابق، ص 80.

(5) أنظر: محمد هاملي، مرجع سابق، ص 102.

02. الشروط الشكلية لإعلان الحالة الاستثنائية:

يجب أن يراعي رئيس الجمهورية عديد الإجراءات والشكليات حتى يتوافق قراره مع نصوص الدستور⁽¹⁾، وتمثل في:

أ/ استشارة رئيسي غرفتي البرلمان: ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بضرورة استشارة رئيسي غرفتي البرلمان وجوباً⁽²⁾، وهذا بالنظر لكون إعلان الحالة الاستثنائية يخوّل للرئيس التشريع بأوامر في حضرة البرلمان، مع ملاحظة مهمة تتعلق بكون التعديل الدستوري غير في ترتيب النص، حيث أصبح رئيس مجلس الأمة قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني في حين كانت المادة 93 من دستور 1996 ترتب رئيس المجلس الشعبي الوطني قبل رئيس مجلس الأمة، وهي إشارة ذات دلالة على مكانة هذا الأخير في مثل هكذا أوضاع تبعاً للنسق العام المعتمد في الدستور من حيث كون رئيس مجلس الأمة الرجل الثاني في الدولة⁽³⁾.

هذا ولم تذكر المادة 107 ما هو الشكل الذي يجب أن تتخذه الاستشارة، وهل تفرّغ في شكل مكتوب أم أنها يمكن أن تتم شفاهة؟ مع أن الاستشارة في مفهومها تعني نوعاً من الحوار وتبادل الرأي، مما يرجح فيها الشكل الشفهي⁽⁴⁾، كما لم توضح القيمة القانونية للرأي الذي يتم إبدائه من قبل رئيسي غرفتي البرلمان⁽⁵⁾، ولو أنه تبقى هذه الاستشارة مجرد إجراء شكلي ليس له أي أثر قانوني.

ب/ استشارة رئيس المجلس الدستوري: يعدّ رأي المجلس الدستوري عند استشارته بخصوص هذه المسألة مجرد رأي لا يلزم رئيس الجمهورية طالما أنه رأي استشاري لا أكثر⁽⁶⁾، غير أن أهمية هذه الاستشارة تبدو كون

(1) اشترط المؤسس الدستوري الفرنسي وفقاً للمادة 16 من دستور 1985 زيادة على استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري «توجيه بيان إلى الشعب»، كما منح لستين عضواً من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ حق إخطار المجلس الدستوري حول ما إذا كانت شروط إعلان الحالة الاستثنائية لا تزال قائمة. وكان الأجدد بالمؤسس الدستوري في الجزائر الأخذ بفكرة «الخطاب الرئاسي» لما له من أهمية قصوى في الأوقات العصيبة ودوره في توثيق التلاحم والتعاقد بين الرئيس والأمة. حول الموضوع أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار الهدى، عين مليلة-الجزائر، 2015، ص 327.

محمد هاملي، مرجع سابق، ص 108.

Jean Paul Jacque, **Droit Constitutionnel et institutions politiques**, Dalloz, 4 éditions, Paris, 2000, p 195.

(2) بعكس دستوري 1989 و1996 وأيضاً تعديل 2016، فإن دستور 1963 خوّل لرئيس الجمهورية اتخاذ القرار بمفرده دون طلب رأي أية هيئة سياسية أخرى، فيما نص دستور 1976 على أن يتخذ إجراء الحالة الاستثنائية أثناء اجتماع الهيئات العليا للحزب والحكومة.

(3) دستور 1989 لم يكن يشترط استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، حيث تنص المادة 87/02 منه على: «يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية... ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء...».

(4) نلاحظ أيضاً بأن المؤسس اقتصر الاستشارة بالنسبة للبرلمان على رئيسي الغرفتين ونفس الأمر بالنسبة للمجلس الدستوري وليس كامل الأعضاء، عكس مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن حيث ورد ذكر المؤسسة ولا رئيسها، علماً بأنه المادة 93 من دستور 1996 ورد ذكر استشارة المجلس الدستوري كمؤسسة وليس رئيس المجلس الدستوري كما ورد في المادة 107 من تعديل 2016.

(5) مراد بدران، الرقابة...، مرجع سابق، ص 138.

(6) محمد هاملي، نفس المرجع، ص 105.

(7) مزياني حميد، المرجع السابق، ص 82.

أن المجلس الدستوري هو المكلف بالسهر على احترام الدستور من خلال الرقابة التي يفرضها على دستورية القوانين، وتحمل استشارته قوة أدبية ومعنوية كبيرة خاصة وأنه سيكون مسبباً ويُنشر في الجريدة الرسمية⁽¹⁾.

ج/ الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء: يلاحظ بدايةً بأن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح «الاستماع» وليس «الاستشارة» كما ورد مع المؤسسات السابقة، ويبدو أن الأمر مقصود باعتبار أن كلا من المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء تحت رئاسة وسلطة رئيس الجمهورية⁽²⁾، ولا داعي لاستشارة مؤسسة هو رئيسها.

وإذا كان الرأي الذي يصدر عن أعضاء المجلس الأعلى للأمن وكذا أعضاء مجلس الوزراء لا ينطوي على أية قوة إلزامية، فهذا لا ينفي أهميته البالغة، فالمجلس الأعلى للأمن بالنظر لتشكلته يتمتع بالكفاءة الكافية لتشخيص الوضع وتقديره⁽³⁾، كما أن مجلس الوزراء يضم وزراء من عدة أحزاب تشكل عادة الأغلبية البرلمانية أو تحالف أو ائتلاف حكومي، وبالتالي تأييده لمسعى الرئيس في إعلان الحالة الاستثنائية يوفر له دعم شعبي وسياسي يساعده على تجاوز أي صعوبات.

ثالثاً: القيود الواردة على التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.

يترتب على إعلان الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية اجتماع جميع السلطات في يده⁽⁴⁾، وخاصة سلطته في التشريع بأوامر تدخل حيز التنفيذ دون المرور على البرلمان للموافقة عليها، ونظراً لخطورة هذه السلطة الاستثنائية فقد ربط المشرع الدستوري ممارستها ببعض الشروط في شكل قيود وردت في المادتين 142 و 107 من التعديل تشمل إجراءات إصدار الأوامر وظروف إصدارها والغاية منها⁽⁵⁾.

(1) أنظر: محمد هاملي، المرجع السابق، ص 106. وأيضاً: عز الدين بغدادى، مرجع سابق، ص ص 146-148.

(2) أنظر:

المادة 04/19: «... يرأس مجلس الوزراء.»

المادة 01/197: «يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني...»

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، دون تاريخ النشر، ص 96.

(4) أنظر:

Pierre-Henri Chalvidan, **Droit Constitutionnel (institutions et régimes politiques)**, édition NATAHA, nouvelle édition, France, 1996, p 185.

(5) رئيس الجمهورية لا يملك التشريع خلال حالات الطوارئ والحصار، فالمادة 142 تكلمت فقط عن الأوامر العادية وأيضاً التي تتخذ تطبيقاً للحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 لا غير. أما حالتى الحصار والطوارئ المنصوص عليها في المادتين 105 و 106 فيمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ «التدابير» اللازمة التي لا تشمل التشريع على كل حال.

01. القيود المتعلقة باختصاص وإجراءات إصدار الأوامر التشريعية:

إن اختصاص التشريع بالأوامر معقود لرئيس الجمهورية لوحده، ولا يجوز لغيره ممارسته مهما كانت مرتبته في هرم السلطة، بدليل أن هذا الاختصاص محظور على من يتولى رئاسة الدولة في حال وقوع مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته، أو في حال وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو وقوع أي مانع آخر له.

أما إجراءات إصدار الأوامر فيشترط أن تتخذ في مجلس الوزراء حسب الفقرة الأخيرة من المادة 142، فيما يبقى أخذ رأي مجلس الدولة ليس ضرورياً مثلما هو بالنسبة للأوامر الصادرة في الحالة العادية.

02. الظروف الواجب توافرها لإصدار الأوامر التشريعية:

ونقصد بذلك الظروف المذكورة في المادة 107 سالفه الذكر من وجود خطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها، وبالتالي فممارسة الرئيس لهذه السلطة مقرونة بوجود هذه الظروف التي تبقى مسألة تقديرها بيده لوحده، وتبعاً لذلك يرى الفقهاء بأنه على رئيس الجمهورية إنهاء العمل بهذه الأوامر متى زال الخطر المحقق بالأمة ومؤسساتها الدستورية لأنها صدرت لأجل دفع ذلك الخطر⁽¹⁾.

03. الغاية المتوخاة من إصدار الأوامر التشريعية في الحالة الاستثنائية:

إن تشريع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر في الحالة الاستثنائية ليس مطلقاً، بل يبقى مقيداً بالمجالات التي لها علاقة بتسيير الوضع وما تستوجبه المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، فكلمة «تستوجبها» الواردة في المادة 107/03 تعني الإجراءات الضرورية ذات الصلة وليس كل الإجراءات. فالرئيس هنا لا يتدخل لتعديل الدستور أو قانون المحاماة أو الترقية العقارية وغيرها، وتجميع السلطتين التنظيمية والتشريعية في يده لا يؤدي إلى إبعاد البرلمان أو الحل محلّه أو إزاحته عن ممارسة سلطاته في مختلف الميادين⁽²⁾.

وجدير بالذكر هنا أن رئيس الجمهورية لا يمكنه بأي حال من الأحوال تعديل الدستور، أو حل

(1) محمد الصغير بعللي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة-الجزائر، 2002، ص 99.

(2) أنظر: سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 341. وأيضا

الغرفة الأولى من البرلمان أو حجب الثقة عن الحكومة، ومردّد ذلك أن البلاد تعيش ظرفاً خطيراً وهي بحاجة ماسة لمؤسساتها، ولا أدلّ على ذلك من وجوب اجتماع البرلمان⁽¹⁾.

رابعاً: دور البرلمان في مدى رقابة الأوامر الصادرة في ظل الحالة الاستثنائية.

من خلال نص المادة 142 يبدو واضحاً أن الفقرتين الثانية والثالثة تتعلقان فقط بأوامر رئيس الجمهورية في حالة غيبة البرلمان، أما الفقرات الموالية من المادة فهي تبين الأحكام المتعلقة بأوامر الحالة الاستثنائية، مما يعني غياب دور البرلمان في هذه الإجراءات التي تتخذ فقط في مجلس الوزراء، وبهذا ينتقل الاختصاص كاملاً إلى هيئة أخرى، ولا يمكن للغرفتين ممارسة الرقابة على عمل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء لأن البرلمان لم يعد صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع ولو حتى على أساس المشاركة، فالمجلس التشريعي خلال هذه الفترة هو مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية الذي يتداول بشأن الأوامر التي يتخذها.

فالأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية تخضع لإرادة ممثل شعبي وحيد وهو رئيس الجمهورية، بعدما انصرفت إرادة المؤسس إلى عدم إخضاع هذه الأوامر ذات الطبيعة التشريعية لرقابة البرلمان خلال إعمال الحالة الاستثنائية، حيث أن البرلمان خلال هذا الظرف لا يمكنه ممارسة الوظائف التشريعية والرقابية⁽²⁾، وينتقل الاختصاص كاملاً لرئيس الجمهورية. وهذه الحالة تقتضي إقصاء البرلمان من ممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود برمتها لرئيس الجمهورية حيث يمكنه إنشاء نظام قانوني مخالف للقوائم سابقاً⁽³⁾.

وعدم إخضاع الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية لرقابة البرلمان نظراً لارتباطها بنظام مشروعية خاص، يستلزم أن مفعولها ينتهي بمجرد إنهاء الحالة الاستثنائية إلا إذا أقرّها البرلمان كقوانين صالحة للمجتمع خلال الحالات العادية أو رئيس الجمهورية وفقاً للإجراءات التشريعية العادية⁽⁴⁾.

ووجب التنبيه على أن المؤسس الدستوري حينما نص على وجوب اجتماع البرلمان عند إقرار الحالة الاستثنائية، فلأنه لا يعقل أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع والنواب في إجازة، كما أن هذا الاجتماع يمكن نواب الشعب من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار ومدى احترام رئيس الجمهورية لالتزاماته الدستورية والتقدير الملائم للأوضاع من أجل رفع الحالة الاستثنائية، فلا يعقل أن ينص الدستور

(1) رغم أنه لا يوجد نص صريح على ذلك مثلما هو الحال بالنسبة للدستور الفرنسي الذي اشترط العودة للعمل المعتاد قبل حدوث الظرف وإعلان الحالة.

(2) فهو يمارس فقط الوظيفة السياسية على رئيس الجمهورية وحكومته والتي تبقى مجردة من أي جزء. أنظر حول الموضوع:

Dmitri Georges Lavroff, **Le Droit constitutionnel de la 5^{ème} république**, 3^{ème} éd, Dalloz, Paris, 1999, p.875.

(3) نلاحظ بأن المؤسس الدستوري الفرنسي أضاف وسيلة رقابية أخرى عندما نص في المادة 16 من دستور 1985 على استشارة المجلس الدستوري بشأن التدابير المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية. أنظر:

أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 2003، ص 59.

(4) لوشن دلال، مرجع سابق، ص 210.

على الاجتماع ويكتفي أعضاء البرلمان منذ استدعائه من طرف الرئيس بالحضور البدني لمقر البرلمان وانتظار صدور قرار رفع الحالة الاستثنائية، وبالنتيجة قرار فض اجتماع دورة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا بمناسبة⁽¹⁾.

فالبرلمان في تلك المرحلة يبقى هيئة رقابية مجتمعة⁽²⁾، له في سبيل ذلك إبداء الرأي والمتابعة والمراقبة ضمن سياق الحالة الاستثنائية غير أن السؤال المطروح هنا: هل يمكن للبرلمان التشريع خلال الحالة الاستثنائية؟ وإن كان كذلك، فما هي حدود سلطته في ذلك؟ هنا ظهرت ثلاث آراء فقهية:

- يرى جانب من الفقه أن التفسير المنطقي الوحيد لاجتماع البرلمان بقوة القانون هو تمكنه من مباشرة السلطة التشريعية في ظل حالة اجتماع دائم، لكن لا يمكن للبرلمان أن يشرع في كل ما يمسّ الحالة الاستثنائية أثناء تطبيقها⁽³⁾.
- للبرلمان الحق في ممارسة اختصاصاته التشريعية كما لو كان في دور انعقاد عادي وإذا حدث اصطدام بين تشريع الرئيس والبرلمان يؤخذ بالأول.
- بقي البرلمان «مشاهداً صامتاً» للعمل الرئاسي خلال الحالة الاستثنائية⁽⁴⁾.

أما بالنسبة للنظام الدستوري الجزائري، وفيما يخص وظيفة البرلمان التشريعية، لا يتماشى الرأيان الفقهيان الأول والثاني مع مقتضيات دستور الجزائر، والأقرب إليه هو الرأي الثالث الذي لا يسمح للبرلمان بالتدخل كصاحب اختصاص أصيل في التشريع، لأن ذلك سيؤدي إلى تنظيم الموضوع نفسه بموجب أوامر رئاسية وقوانين برلمانية مما يعقد الأمر ويجول دون فعالية الإجراءات المقررة لمواجهة الخطر الذي استدعى إعلان الحالة الاستثنائية ومنح رئيس الجمهورية وسيلة قانونية للتشريع في هذه الحالة وهي الأوامر⁽⁵⁾.

فالبرلمان في الجزائر لا يمكنه تحريك أية آلية رقابية أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية لسببين:

- أن البرلمان مختص بمراقبة أعمال الحكومة دون أعمال رئيس الجمهورية الداخلية، وبالتالي تكون أعمال هذا الأخير خارج مجال اختصاص البرلمان أصلاً.

(1) سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 345-347.

(2) اجتماع البرلمان هنا أقرب للمجاملة الدستورية بالنظر لحرمانه من أي دور رقابي حقيقي على رئيس الجمهورية طيلة الحالة الاستثنائية.

(3) أنظر:

Jean Paul Jacque, op. cit, p 195.

(4) مثل الممارسة التي حدثت بفرنسا سنة 1961 والتي بمقتضاها منع البرلمان من القيام بدوره الرقابي، والتي اعتبرها بعض الفقهاء تحايلاً على القانون من الرئيس الفرنسي شارل ديغول الذي أكد هذا الاتجاه بمناسبة تطبيقه للمادة 16 سنة 1961 معتبراً أن البرلمان وإن كان له أن يناقش التدابير المتخذة من قبل الرئيس إلا أنه لا يمكن أن يتخذ أي قرار بشأنها، وقد حظي هذا التفسير بإجماع فقهي واسع أنظر: سعيد بوالشعير، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد 01، مارس 2013، ص 55.

Simon A Eya, **Le Contrôle parlementaire sur la politique de défense nationale en France**, 1982, thèse, Clermont, p 306.

(5) لوشن دلال، مرجع سابق، ص 196-199.

- أن البرلمان غير مختص بالرقابة على أوامر المادة 107 المذكورة في المادة 142 من تعديل 2016، بدليل أنها لا تخضع لموافقة البعديّة على عكس الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال غيبته.

وعلى ضوء هذه النتيجة يطرح التساؤل التالي: إذا لم يكن بإمكان البرلمان أن يمارس وظائفه التشريعية أو الرقابية على أعمال رئيس الجمهورية المتعلقة بالحالة الاستثنائية، لماذا ينص الدستور على اجتماعه بقوة القانون؟

حاول البعض تفسير شرط انعقاد البرلمان بقوة القانون أثناء اللجوء للمادة 107 بما نصت عليه المادة 102 في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية وتكليف رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الدستوري في حالة غياب الأول، فخلال هذه الفترة لا يمكن تطبيق أحكام المواد المتعلقة بحالات الأزمة إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً⁽¹⁾. وبما أن الحالة الاستثنائية ظرف استعجالي بطبيعته يقتضي التدخل بسرعة، فلا يجب أن تتعطل قرارات مواجهة الأزمة في انتظار اجتماع البرلمان، كما أنه يحتمل كثيراً أن يكون منصب رئيس الجمهورية مهدداً في هذا الظرف، كما تزيد احتمالات استقالته⁽²⁾.

الفرع الثالث: قراءة في حصيلة أوامر رئيس الجمهورية.

لقد منح المؤسس الدستوري في الجزائر رئيس الجمهورية امتيازاً تشريعياً كبيراً، بأن جعله «مشرعاً مستقلاً» بكامل السلطات والامتيازات، فالصياغة التي جاءت بها هذه المادة 142 «يشرع بأوامر» تظهر أنها جاءت بشكل عام لأنها لم تحدد المجالات التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها عن طريق الأوامر وبذلك فإن ذلك يفيد التعميم لا الإطلاق⁽³⁾، فريّس الجمهورية له اختصاص غير مُقيّد من حيث المواد التي يشرع فيها بأوامر وسلطة تقديرية واسعة فيما يخص اللجوء لاستعمال هذا الحق⁽⁴⁾.

(1) نصت الفقرتين 03 و04 من المادة 104 من تعديل 2016 على «لا يمكن، في الفترتين المنصوص عليهما في المادتين 102 و103 أعلاه، تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 07 و08 من المادة 91 والمواد 93 و142 و147 و154 و155 و208 و210 و211 من الدستور. لا يمكن خلال هاتين الفترتين، تطبيق أحكام المواد 105 و107 و108 و109 و111 من الدستور، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن».

(2) يُفسّر الأمر في الدستور الفرنسي بإمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية عن طريق اتهامه بالخيانة العظمى، لكن هذا يختلف في النظام الجزائري الذي لم يكن واضحاً حول الجهة التي يمكنها تحريك هذا الإجراء وأحال الدستور الأمر بكامله للقانون العضوي الذي لم يصدر بعد. أنظر: لوشن دلال، نفس المرجع، ص 200.

(3) رابحي أحسن، مرجع سابق، ص 363-364.

(4) فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، دم ج، الجزائر، 2006، ص 233.

أولاً: مدى تجاوز الرئيس للحكومة والبرلمان في الأوامر.

تؤكد التجربة الدستورية الجزائرية أن ممارسة التشريع بأوامر مرتبطة كثيراً بشخص رئيس الجمهورية⁽¹⁾، فصلاحة الرئيس الراحل هواري بومدين مكنته من استخدام الآلية كإجراء عادي في تسيير شؤون الدولة⁽²⁾، وفي عهد الرئيس الشاذلي بن جديد لغاية استقالته سنة 1991 عرفت معدلاً طبيعياً من خلال إصدار 55 أمراً مقابل تشريع 253 قانوناً، أما الفترة الانتقالية بين 1992 و1996 فقد تم إصدار 61 أمراً وبجانبتها 38 مرسوماً تشريعياً⁽³⁾، بينما الرئيس اليامين زروال لم يستخدم كثيراً التشريع بأوامر، خاصة في الفترة التي أعلن فيها استقالته من سبتمبر 1999 إلى إجراء الانتخابات الرئاسية في أبريل 1999.

أما الرئيس عبد العزيز بوتفليقة فقد أصرَّ على استعمال كل صلاحياته من أول يوم، ومن بينها خاصة التشريع بأوامر، حيث أصدر 65 أمراً خلال الفترة ما بين 2000 و2015، ولم تعرف التشريعات بأوامر جديلاً بمثل ما عرفت في فترة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة على خلفية تسببها في استقالة رئيس حكومته أحمد بن بيتور، وتجاوزها للبرلمان بطريقة فاضحة خاصة اختيار التشريع بأوامر بعد عطلة البرلمان بيوم أو يومين، أو قبل عطلته بنفس الفترة، وهو ما يمنح إشارة سلبية عن علاقة الرئيس بالسلطة التشريعية قد تصل إلى درجة الاحتقار.

01. استقالة رئيس الحكومة بن بيتور بسبب الأمر المتعلق برؤوس أموال الدولة.

إذا كان اللجوء إلى الأوامر هو السبيل الوحيد للتشريع الرئاسي وتوسيعه إلى حالة الشغور لتجنب اللجوء إلى هيئات غير منتخبة كما حدث في انقلاب 1992، فإن المبالغة في اللجوء إليه - ولو كان ذلك لا يمسّ بدستورية الإجراء إلا في المجال المالي والعضوي - خارج الأطر والإجراءات الأولية المعروفة كان سبباً في استقالة رئيس الحكومة أحمد بن بيتور يوم 26 أوت 2000، على خلفية إصدار رئيس الجمهورية للأمر المتعلق بتنظيم وتسيير حركة رؤوس أموال الدولة، لأنه من المعلوم أن الأوامر ومشاريع القوانين تعدّ من طرف القطاع المعني وتعرض على مجلس الحكومة للموافقة عليها وعرضها على مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، وعند الموافقة تصدر إما في شكل أمر أو تُحال على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في شكل مشروع، غير أن ما حدث كان خروجاً عن القاعدة، فالأمر السابق الذي يمسّ مباشرة الخوصصة أُعدّ من

(1) خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة...، مرجع سابق، ص 198.

(2) كانت الفترة التي تلت التصحيح الثوري سنة 1965 وسيطرة السلطة التنفيذية على كل مقاليد الحكم غنية جداً بإصدار الأوامر التي لم تكن تخضع لأي قيود حقيقية تكبح الرئيس، وبلغت الأرقام فالفترة ما بين 1962 و1976 عرفت إصدار 1205 أمراً يقابلها 51 قانوناً فقط.

(3) لم تصدر قوانين في هذه الفترة، حيث بعد استقالة رئيس الجمهورية ودخول الجزائر في مرحلة انتقالية لجأ المجلس الأعلى للدولة إلى استعمال أسلوب التشريع بموجب مراسيم تشريعية نظراً لغياب البرلمان بعد حلّه من طرف الرئيس، وهذا بموجب المداولة رقم 92-02، مؤرخة في 14 أبريل 1992 تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، ج ر العدد 28، المؤرخة في 15 أبريل 1992.

طرف مصالح رئاسة الجمهورية وصدر في شكل أمر، فاعتبر رئيس الحكومة ذلك عن حق تجاوزاً للدستور ولاختصاصات الحكومة، لا سيما وأن الرئيس كان قد أعلن سابقاً وفي عهد بن بيتور «بأن رئيس الحكومة لا يفهم شيئاً، أنا الرئيس وأنا الذي أقرر»⁽¹⁾.

كما أصدر رئيس الجمهورية أيضاً أوامر تتعلق بمواضيع ذات صلة بقوانين المالية المستثناة من الأوامر كالضرائب والرسوم والتوجهات الاقتصادية وذلك بإدخال تعديلات على قانون المالية أو إلغاء بعض منها، كما حدث في الأمر المتعلق باستيراد البطاطا مع العلم أن ذلك من اختصاص البرلمان التشريعي الذي يدخل في قانون المالية (المادة 12/122 و13 من دستور 1996⁽²⁾)، والأدهى من ذلك أنه لا يعرض النص على مجلس الوزراء، فقد أصدر رئيس الجمهورية أمراً تحت رقم 04-07 مؤرخ في 19 أوت 2007 يتعلق بإعفاء مؤقت لعمليات استيراد البطاطا الطازجة أو المبردة والموجهة للاستهلاك من الحقوق الجمركية ومن الرسم على القيمة المضافة، وهو الأمر الذي أمضى في اليوم الموالي لانتهاؤ الدورة الربيعية للبرلمان بغرض تجنب عرضه للمناقشة وما تسببه من إزعاج للسلطة ووصفها بغير القادرة على حل مشكلة البطاطا البسيطة والتراجع عن الحقوق الجمركية التي أُقرت في قانون المالية والتسبب في خسائر مالية للدولة وتمكين المستوردين من مضاعفة مداخيلهم من خلال إعفاء الرسم على سلعة البطاطا التي ظهر بأن بعضها مغشوش وغير صالح للاستهلاك البشري (بطاطا الخنازير)، وقد ثبت بأن مجلس الوزراء لم ينعقد فعلاً منذ 13 جوان 2007 مما يعدّ خرقاً للدستور، ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل إن الجريدة الرسمية أكدت ذلك كتابة بقولها «وبعد الاستماع إلى مجلس الوزراء»⁽³⁾.

02. اعتداء رئيس الجمهورية على صلاحيات البرلمان دون ضرورة.

أُعطِيَ لرئيس الجمهورية وحده سلطة تقدير مدى ملائمة اختيار التشريع بأوامر، والذي قد يبرره عنصر الاستعجال وضرورات الحال، فيُعدّ عندئذٍ التشريع بأوامر وسيلة لكسب الوقت مقارنة مع ما يمكن أن يستغرقه مسار إنشاء القانون في صورته سواء كان اقتراح أو مشروع قانون، حيث يجب عرضها في خضم الدورات مع المرور بمختلف الإجراءات من مناقشة وتصويت ورقابة دستورية وإصدار ونشر⁽⁴⁾.

إن غياب قيود موضوعية - وحتى شكلية صارمة على مجال التشريع بأوامر - جعل رئيس الجمهورية صاحب اختصاص تشريعي أصيل، مما أدى بالبعض إلى الجزم بأن السلطة التشريعية مُكوّنة من ثلاثة غرف،

(1) سعيد بالشعير، مرجع سابق، ص 206.

(2) أصبحت المادة 140 في تعديل 2016.

(3) سعيد بالشعير، مرجع سابق، ص ص 206-207.

(4) خرباشي عقيلة، المركز القانوني...، مرجع سابق، ص 197.

يُشكل رئيس الجمهورية الغرفة الأولى فيها⁽¹⁾، لدرجة جعلت مبالغة الرئيس في التشريع بأوامر في توقيت قريب جداً من دورات البرلمان يفسر مدى احتكاره للمجال التشريعي من خلال عدة أمثلة بارزة، فأصدره لقانون الجنسية المعدل بموجب الأمر رقم 05-01 الصادر 27/02/2005، وبالنسبة لقانون الأسرة سنة 2005 فأصدره بأمر «قبل 48 ساعة» من افتتاح الدورة التشريعية الربيعية للبرلمان، وهو دليل على استغلاله المفرط لمجال التشريع بأوامر ودون أية رقابة وقيود، كما نجد أيضاً تعديل قانون المحروقات بموجب الأمر 06-10 الصادر في 29/07/2006، رغم أهميته على المستوى الاقتصادي، فكان من المفروض أن يخضع تعديل كل من قانون المحروقات وقانون الأسرة وقانون الجنسية بمشروع أو باقتراح قانون حتى تتم مناقشته بشكل جيد في البرلمان⁽²⁾.

ويعتبر الاستعمال المتكرر للأوامر من طرف رئيس الجمهورية عاملاً مؤثراً على أداء البرلمان خصوصاً إذا علمنا بأن عدد النصوص التشريعية الصادرة بأوامر خلال العهدة التشريعية الرابعة مثلاً أكبر بكثير مما قام النواب بإصداره عن طريق اقتراحات القوانين، بل إن الأوامر الرئاسية أصبحت الوسيلة المفضلة لدى رئيس الجمهورية لتفادي معارضة البرلمان، خاصة إذا تعلق الأمر ببعض المسائل التي يرى رئيس الجمهورية أنها تثير جدلاً أمام الرأي العام، فيبادر بإصدارها عن طريق أوامر رئاسية وفق نظرتة، متجاوزاً بذلك البرلمان وما قد يُدخله من تعديلات وتغييرات عليها لو تم تنظيمها عن طريق مشاريع قوانين حكومية، فتفقد بذلك محتواها والغاية التي كانت تهدف الحكومة تحقيقها من وراءها، لذلك فأهم القوانين التي تعتبر إستراتيجية في برنامج الحكومة تُمررها هذه الأخيرة عن طريق الأوامر الرئاسية⁽³⁾، التي أصبحت مجرى لتفادي التعديلات التي قد تفقد النص أهميته وانسجامه⁽⁴⁾.

ثانياً: أرقام ومجالات الأوامر بين 1997 و 2017.

بلغت حصيلة الأوامر الرئاسية 80 أمراً رئاسياً بين فترتي 1997 و 2017 في الوقت الذي صدر في نفس الفترة 294 قانوناً، وقد شملت المجالات التي تم التشريع فيها بالأوامر 18 قطاعاً.

(1) المرجع نفسه، ص 198.

André Chandernagor, **Un Parlement pour quoi faire ?** Edition Gallimard, France, 1967. p 55.

(2) سمحت هذه الإمكانية -أي الأوامر الرئاسية- لرئيس الجمهورية بالتدخل في عديد من المرات للتشريع عن طريق الأوامر في مواضيع ومجالات عديدة وحساسة، ولقد تدخل الرئيس حتى في ظل انعقاد دورة البرلمان وأصدر الأمر 01-01 المتعلق بالنقد والقرض، والمثير أنه رغم عدم دستورية هذا الأمر فقد أقره البرلمان بأغلبية أعضائه. أنظر حول الموضوع: بركات أحمد، مرجع سابق، ص 34.

مزياني لونس، مرجع سابق، ص ص 197-198.

(3) أنظر: أوصيف سعيد، تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 141.

(4) أنظر:

G. Mekemcha, **Le Pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle du 28 novembre 1996**, revue Idara, Vol 7, n° 1, ENA, Alger, 1997, pp. 70-72.

01. قراءة في عدد الأوامر الصادرة بالأرقام.

من ضمن 80 أمراً صدر في 20 سنة ما بين 1997 و2017 فقد شهدت سنة 1997 أكبر نسبة من الأوامر بمعدل 15 أمراً وهذا قبل إجراء أول انتخابات برلمانية تعددية، بما يعني أن الأمر كان يبدو طبيعياً حينها مادام رئيس الجمهورية استغل المادة 124 من دستور 1996 وشرّح حوالي (3/1) ثلث النسبة، أي 05 أوامر في مسائل تخص الانتخابات والأحزاب، فيما توقف إصدار الرئيس للأوامر لغاية سنة 2000 التي عرفت إصدار أمر واحد يتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها على إثر قرار المجلس الدستوري⁽¹⁾ والمتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 الذي يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، قبل أن يرتفع العدد إلى 04 أوامر سنة 2001⁽²⁾ وكذا سنة 2002، ليقفز ثلاث أضعاف سنة 2003 التي عرفت إصدار 12 أمراً موزعة تقريباً بين شهري فيفري وأوت من نفس السنة.

أما سنة 2004 فأصدر الرئيس أمراً واحداً فقط يتعلق بالمعاشات العسكرية⁽³⁾، ليصعد مجدداً سنة 2005 نحو 07 أوامر تتعلق خاصة بالجنسية والأسرة والمحروقات والبلدية والولاية وقانون المالية التكميلي وأيضا مكافحة التهريب. وفي 2006 أصدر الرئيس حزمة جديدة من الأوامر بلغت 11 أمراً، تتعلق بمجالات مختلفة، غير أن ما يلاحظ فيها هو أن الرئيس قام بتعديل أمرين أصدرهما في ظرف سنة فقط، حيث أصدر الأمر رقم 06-09 الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 05-06 المتعلق بمكافحة التهريب، كما أصدر الأمر رقم 06-10 الذي يعدل ويتمم القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات بعد الضجة الكبيرة التي أحدثتها إعلامياً وسياسياً بالنظر لكون الأمر يمسّ بالموارد الرئيسي للعملة في البلاد.

ومن سنة 2007 لغاية 2017 انخفض عدد الأوامر تدريجياً، حيث وصل 04 أوامر ذات السنة، وبقي على نفس المعدل سنتي 2008 و2009، أما 2010 فبلغ 05 أوامر تتعلق تقريباً بالمالية ومخالفة التشريع الخاص برؤوس الأموال من وإلى الخارج، وتنتمى الأوامر المتعلقة بالنقد والقرض ومكافحة الفساد، بينما سنة 2011 التي عرفت موجة ثورات «الربيع العربي» اختار فيها الرئيس تهدئة المعارضة بإصدار الأمر رقم 11-01 المتضمن رفع حالة الطوارئ بعد أزيد من عشر سنوات على فرضها، ومعه عدل قانون الإجراءات الجزائية

(1) أمر رقم 01-2000 مؤرخ في 01 مارس 2000 يتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها على إثر قرار المجلس الدستوري رقم 02-2000 المؤرخ في 27 فيفري 2000 والمتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 الذي يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر العدد 09 المؤرخة في 02 مارس 2000.

(2) تتعلق جميعا بمجال المالية، وهي على التوالي:

- أمر رقم 01-01 يعدل ويتمم القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 والمتعلق بالنقد والقرض، ج ر العدد 14 المؤرخة في 28 فيفري 2001.
- أمر رقم 01-02 يتضمن تأسيس تعريفات جمركية جديدة، ج ر العدد 47 المؤرخة في 22 أوت 2001.
- أمر رقم 01-03 يتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر العدد 47 المؤرخة في 22 أوت 2001.
- أمر رقم 01-04 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج ر العدد 47 المؤرخة في 22 أوت 2001.

(3) - أمر رقم 01-04 يعدل ويتمم الأمر رقم 76-106 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976 والمتضمن قانون المعاشات العسكرية، ج ر العدد 46 المؤرخة في 21 جويلية 2004.

والقانون المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، وفي سنة 2012 تم إصدار 03 أوامر تشمل الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان وتعديل القانون المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها وقانون المالية التكميلي لسنة 2012، بينما لم يصدر الرئيس أي أمر سبتي 2013 و 2014، واكتفى بأمرين سنة 2015 يشملان قانون المالية التكميلي لسنة 2015 وتعديل مجدداً قانون الإجراءات الجزائية.

02. قراءة في المجالات التي شملتها الأوامر.

من خلال الإحصائيات المستمدة من الموقع الرسمي للجريدة الرسمية فإن المجالات الأكثر عرضةً للتشريع بأوامر كانت وزارة المالية وما يتعلق بهالية وميزانية الدولة بـ: 25 أمراً، ثم قطاع العدالة بـ 09 أوامر، ثم رئاسة الجمهورية والقوانين الخاصة بميثاق السلم وغيرها بمعدل 08 أوامر، بعدها وزارة الداخلية وقوانين الانتخابات وما يتعلق بها بمعدل 07 أوامر، بعدها قطاع الدفاع الوطني، ثم مجال العمل والتشغيل بـ: 04 أوامر، ثم التجارة والاتصال بـ: 03 أوامر لكل منهما، تليها قطاعات الصناعة والطاقة والمناجم والتربية بأمرين لكل قطاع، وإصدار أمر واحد في القطاعات التالية: الفلاحة، الصحة، العلاقة مع البرلمان، الموارد المائية، مجلس المحاسبة واللجنة الوطنية الاستشارية لترقية لحقوق الإنسان.

وتبقى الملاحظة المهمة أنه إذا تقبلنا تشريع الرئيس بأوامر في مجالات حساسة وعلى علاقة بتوازنات الدولة واستقرارها السياسي وأمنها (ميثاق المصالحة، المفقودين، رفع حالة الطوارئ...) فإن بعض المجالات التي شرع فيها الرئيس بأوامر تبقى غير مُستساغة إطلاقاً وكان الأجدر تركها للبرلمان مثل الأوامر الخاصة ببراءة الاختراع، قواعد الطيران المدني، المؤسسات الخاصة بالتربية والتكوين، حماية التصاميم الشكلية للدوائر المتكاملة، حماية بعض الأنواع الحيوانية المهددة بالانقراض والمحافظة عليها... فلا هي مستعجلة ولا تحمل أي ضرورة ولا أي ضرر في حالة تركها للبرلمان.

المطلب الثالث: آليات التدخل الفعلي للحكومة في صناعة القوانين.

لا يمكن الحديث عن التنظيم الدستوري للعمل التشريعي دون التطرق لمبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾. وقد اختلفت الدساتير في كيفية توزيع الاختصاصات بين مؤسساتها، فالوظيفة التشريعية أسمى الوظائف

(1) اقترن هذا المبدأ بالفقيه الفرنسي «مونتسكيو» الذي يرى بأن السلطة التشريعية هي التعبير عن إرادة الشعب، والسلطة التنفيذية هي التصرف وفقاً لهذه الإرادة. وقبله عرف المبدأ تطورات على أيدي فلاسفة ومفكرين:

- فيرى «أفلاطون» بأن وظائف الدولة يجب أن تُوزع بين هيئات مختلفة بالتوازن والتعادل، حتى لا تنفرد هيئة بحكم وتمس سلطة الشعب مما قد يؤدي إلى وقوع انقلاب أو ثورة.
- ويرى «أرسطو» بأنه من الأحسن للنظام السياسي توزيع السلطة فيما بين هيئات مختلفة تتعاون فيما بينها تجنّباً لكل استبداد حيث فصل بين تلك الهيئات في الوظائف التالية: وظيفة المداولة (Délibération) وهي من اختصاص الجمعية العامة، ووظيفة الأمر والنهي

السياسية والتي كانت لمدة طويلة مرتبطة بالبرلمان، الممثل الوحيد لإرادة الشعب العامة، لكن ظهرت عوامل غيرت كل المفاهيم المتعلقة بها، فلم يعد البرلمان الممثل الوحيد لإرادة الشعب، وأصبحت السلطة التنفيذية أفضل المرشحين في الدولة⁽¹⁾. خاصة بعدما أدت الممارسة إلى ظهور أنظمة أخرى تخلط بين مبادئ النظام البرلماني الذي يسمح بتعاون السلطات عضوياً ووظيفياً وفقاً لمبدأ الرقابة الذي تحققه التوازنات المؤسسية التي تنص عليها الدساتير: حل البرلمان-إقالة الحكومة، اقتراح القانون-الاعتراض، والنظام الرئاسي الذي

- (La Contrainte Et Commandement) التي يقوم بها الحاكم، ووظيفة القضاء (Justice) التي يقوم بها القضاة.
- وكان «جون لوك» أول فقيه عبر عن مبدأ الفصل بين السلطات في كتابه «التجربة في حكومة مدنية» حيث قسّم سلطات الدولة إلى أربع مهام: المهمة التشريعية وهي سن القوانين، والمهمة التنفيذية تنفيذ القوانين، والمحافظة على الأمن، والمهمة الاتحادية وخصائصها إعلان الحرب وإقرار السلم وعقد المعاهدات والقيام بجميع العلاقات مع الدول الأخرى والمهمة الأخيرة، وهي مهمة التاج التي تتولى خصائص الملوك وحقوقهم وامتيازاتهم كافة.
- فيما يرى «جون جاك روسو» بأن الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أمر ضروري، لأن الأولى تمثل الشعب وهي تمارس السيادة باسمه وموافقته، وأما الثانية فما هي إلا وسيط بين السلطة التشريعية والشعب الذي يراقبها ويقبلها متى شاء، لكنها سلطة دائمة بخلاف السلطة التشريعية التي لا تجتمع إلا مرات معدودة في السنة، أما السلطة القضائية فهي شبيهة بالسلطة التنفيذية كونها مطالبة بالخضوع للقوانين.
- أما «مونتسكيو» في كتابه «روح القوانين» فيرى أن مبدأ الفصل بين السلطات وسيلة للتخلص من السلطة المطلقة للملوك، وقد ميز مونتسكيو بين السلطات بحيث لا تجتمع في الهيئة السلطتان: سلطة الإرادة، وسلطة التصرف، لكنه الفقيه الذي ألهم دساتير العالم الحديث لم يكن موضوعياً ولا دقيقاً في طرحه فكان تعريفه للسلطتين وفقاً لمعيار شكلي محدود، باعتبار السلطة التشريعية سلطة وضع القانون، أما السلطة التنفيذية فلها وظيفة حربية دفاعية وأمنية دون الإشارة لباقي المهام، كما أن التوازن الذي طمح لتحقيقه كان مستحيلاً. فالفقهاء لم يبنوا آليات تحقيق الفصل بين هذه السلطات حتى مجيئه، وتعددت عملياً ترجمة مبدأ الفصل بين السلطات.
- بسبب القراءات الخاطئة وغير الموضوعية لمؤلف مونتسكيو والظروف الخاصة لوضع الدساتير الليبرالية ظهرت مفاهيم متناقضة للنظرية، فمثلاً أخذ الأمريكيون بالتفسير الجامد للفصل رغم صعوبة تصوره نظرياً، بالمقابل فضل الفرنسيون فكرة الفصل المرن، وهذا غلب المفهوم الوظيفي في الدستور الأمريكي أين تحتكر كل سلطة ووظيفة ولا تتمكن السلطتان الأخريان من ممارستها، في حين بقيت المؤسسات الدستورية الفرنسية وفيه للمفهوم العضوي.
- وأدى إصرار الفقهاء على الاعتماد على هذا المبدأ في تنظيم الحكم داخل الدولة رغم إشكاليات تطبيقه إلى مواجهة نظرية بين المفهوم المطلق والمرن، مما كان وراء ظهور أنظمة تختلف في كيفية تنظيمها للعلاقة بين هذه السلطات أو الوظائف، فالأنظمة الرئاسية تعتمد على الفصل الجامد بين البرلمان والحكومة وأعمالها، والأنظمة البرلمانية تفصل بشكل مرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
- وقد تعرض مبدأ الفصل بين السلطات لانتقادات شديدة نظرياً وعملياً، فبعضهم يرى بأن مونتسكيو لم يكن موضوعياً في طرحه، وقد أكد الفقيه ديفرجه أن مونتسكيو عندما وضع قواعد نظريته في التمييز بين السلطات استوحى أفكاره من الأنظمة السائدة في القرن الثامن عشر محاولاً حل الإشكاليات السياسية الخاصة بعصره، إلا أنه لو عاد في هذا العصر لكان وضع نظرية مخالفة تصلح للتطبيق على القرن العشرين وصعوباته السياسية، فلا يمكن تجاهل فكرة أن وجود ثلاث سلطات لا تتشظى مع الواقع الحالي. حول الموضوع انظر:
- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 165.
- نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 1999، ص183.
- Michel Troper, **La Séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française**, L.G.D.J, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1980, p. 117-116.
- Gérard Bergeron- Armand Colin, **Fonctionnement de l'Etat**, 2 éd, Paris, 1965, p 151.
- محمد أحمد عبد الوهاب خفاجة، الأساس التاريخي والفلسفي لمبدأ الفصل بين السلطات، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية-مصر، 1997، ص 33.
- جوفاني جروتانيللي دي سانتني، مبدأ فصل السلطات في التطور الدستوري الإيطالي، برنامج التعاون الإيطالي المصري في مجال العلوم القانونية، جامعة الإسكندرية-مصر، 1992، ص 08.
- عرشوش سفيان، علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور-خنشلة، الجزائر، العدد 03، جانفي 2015، ص 152.
- (1) لوشن دلال، مرجع سابق، ص 18.

يمنع أية علاقة عضوية بين السلطتين⁽¹⁾، أما بالنسبة للعلاقة الوظيفية فقد أكدت التجربة استحالة تحقيق الفصل فيها نظراً لتداخل أعمال الدولة وضرورة تدخل أكثر من هيئتين لإصدار عمل معين⁽²⁾.

ولا يعود توزيع الاختصاصات التشريعية بين هيئات السلطة السياسية فقط إلى تغير طبيعة عمل الدولة من حارسه إلى مُتدخله، وعجز البرلمان عن وضع قوانين بالسرعة والدقة اللذان تتطلبهما التقنيات العالية الحديثة، بل إلى طبيعة الوظيفة التشريعية في حد ذاتها، إذ يستحيل أن تمارسها هيئة واحدة فقط مثل البرلمان، وبالتالي كان لابد من إسنادها لأكثر من هيئة بشكل يحقق التعاون بينها بفعالية وجدية في صنع القرار التشريعي⁽³⁾.

وباعتبار أن الحكومة هي القائمة بتسيير المرافق العمومية تحتاج إلى أداة قانونية لتنفيذ مخططاتها وبرنامج رئيس الجمهورية فإن المشرع منحها حضوراً قوياً ومستمراً في جميع الإجراءات التشريعية، بدايةً من مشاركة الحكومة للبرلمان في المبادرة بالقوانين ثم دراستها ومناقشتها على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة المختصة لكل غرفة برلمانية، ثم مساهمتها في تسوية أي خلاف قد يحدث بين الغرفتين البرلمائيتين نتيجة لعدم مصادقة مجلس الأمة على أي نص يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني، إلى جانب تحكم رئيس الجمهورية في مسار اكتمال العمل التشريعي بقيامه بإصدار أي قانون يوافق عليه البرلمان، أو عن طريق آلية طلب المداولة الثانية فيه من طرف المجلس الشعبي الوطني، أو عن طريق تحكمه الصارم في الرقابة على دستورية القوانين عن طريق المجلس الدستوري⁽⁴⁾.

الفرع الأول: سيطرة الحكومة على المبادرة وجدول الأعمال.

إن النظام الدستوري الجزائري أسوأٌ ببعض الأنظمة المقارنة يجعل المبادرة بالقوانين ليست وفقاً على المجلس التشريعي بل تشاركه فيه الحكومة⁽⁵⁾، وتُهمين في الواقع العملي مشاريع الحكومة على مبادرة

(1) يجمع الكثير من الباحثين على أن الأنظمة الديمقراطية التي تقوم على أساس الفصل بين السلطات أربعة صور هي:

- النظام البرلماني القائم على أساس التعاون بين السلطات.
- النظام المجلسي القائم على الاندماج بين السلطات.
- النظام الرئاسي القائم على أساس الفصل بين السلطات.
- النظام المختلط القائم على الجمع بين النظام الرئاسي والبرلماني.

حول الموضوع أنظر:

سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، الجزء 02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 175.

(2) لوشن دلال، نفس المرجع، ص 23.

(3) الدستور هو الذي يؤسس المراكز الدستورية ويضفي الشرعية على عمل السلطات ويمنحها الحق في التعبير عن الإرادة العامة. أنظر:

يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ط 01، منشورات الحلبي، بيروت-لبنان، 2009، ص 341.

(4) مزياني حميد، مرجع سابق، ص 68.

(5) فـدستـور 1963 يمنح رئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة بالقوانين (المادة 36)، وأما دستور 1976 فيعطي حق المبادرة لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني (المادة 148)، كما أعطى دستور 1989 حق المبادرة لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني (المادة 113)، ويستمر الحال في دستور 1996 الذي نقل نفس الأحكام المتعلقة بحق المبادرة بمشاريع القوانين العائدة لكل من رئيس الحكومة

النواب⁽¹⁾، وتتم العملية التشريعية من خلال مرحلتين هامتين، الأولى تتعلق بإعداد القوانين وتشمل أساساً سلطة المبادرة بالقوانين ومناقشتها وتعديلها والتصويت عليها في الغرفتين، أما الثانية فهي مرحلة إقرار القانون وتتعلق بإصدار ونشر القوانين تمهيداً لدخولها حيز النفاذ.

وقد أعطى المؤسس الدستوري حق المبادرة بالقوانين مُناصفةً بين البرلمان عن طريق اقتراحات القوانين، والحكومة عن طريق الوزير الأول بواسطة مشاريع القوانين، غير أن الواقع العملي أثبت سيطرة الحكومة على مجال المبادرة عن طريق المشاريع الحكومية من جهة، ومن جهة أخرى حضور أعضاء الحكومة في أشغال اللجان الدائمة عند دراسة المبادرات القانونية والذي له تأثيره على المبادرة من خلال إدخال تعديلات عليها، وهذه السيطرة تمتد حتى إلى جدول أعمال البرلمان، حيث تشارك الحكومة في ضبطه وتمتع بحق الأولوية في ترتيبه⁽²⁾.

أولاً: تفوق المبادرة بالمشاريع على اقتراحات القوانين.

يبدو ظاهرياً أن تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مستقلاً بعضه البعض، إلا أن الممارسة العملية لهذه الأخيرة من قبل البرلمان بغرفتيه، قد تكون كاشفة على مدى تبعيتها للسلطة التنفيذية، فأصبح من المؤكد أن «المنفذ» هو المسيطر والموجه الأساسي للبرلمان من خلال استحوازه على آليات ووسائل هامة تسمح له بتجريد البرلمان من اختصاص أصيل له وهو التشريع، وهذا ما يجعل العلاقة بين الهيئتين علاقة «إذعان» وخضوع تام من البرلمان للسلطة التنفيذية⁽³⁾.

إن سيطرة السلطة التنفيذية على المبادرة التشريعية ظاهرة منتشرة في أغلب النظم السياسية⁽⁴⁾، حيث تعتبر مشاريع القوانين بصفة عامة وسيلة تضمن تدخل السلطة التنفيذية (الحكومة) في مجال التشريع⁽⁵⁾، وممارسة السلطة التنفيذية لحق المبادرة بالقانون من خلال الوزير الأول لا تصطدم بأيّة قيود موضوعية تحد من استخدامها، بينما تخضع لبعض القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها دون أدنى عناء يذكر⁽⁶⁾:

والنواب بنص (المادة 119)، وفي التعديل الدستوري 2016، وحسب (المادة 136) منه فإن الجديد يتعلق بتمكين أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة بمشاريع القوانين، على غرار نظرائهم نواب المجلس الشعبي الوطني.

(1) مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، يوم برلماني حول «التشريع الجزائري بين النص والواقع»، المجموعة البرلمانية لتكتل الجزائر الخضراء، تاريخ الاطلاع 05 مايو 2015، موقع المجلس الشعبي الوطني: <http://www.apn.dz/ar/component/content/article>

(2) أوصيف سعيد، المرجع السابق، ص 233.

(3) أوصديق فوزي، برلماننا وبرلمانهم، نوابنا ونوابهم...، جريدة الشروق اليومي، عدد يوم 02 أكتوبر 2010، ص 10.

(4) بن زاغو نزيمة، العلاقة بين رؤساء الدول والسلطة التشريعية في أقطار المغرب العربي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 03، 2007، ص 136.

(5) لدرع نبيلة، التفرقة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي في النظام الجزائري، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص 135.

(6) خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة...، مرجع سابق، ص 220.

- تتولى الحكومة من خلال دوائرها الوزارية المختصة مهمة إعداد مشروع تمهيدي للقانون المراد تقديمه للبرلمان، فحسب المادة 136 من التعديل الدستوري فإنه: «لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين».
 - قبل عرض المشروع التمهيدي للقانون على مجلس الوزراء يتم أخذ رأي مجلس الدولة⁽¹⁾.
 - تُعرضه على مجلس الحكومة ثم على مجلس الوزراء⁽²⁾.
 - يُرفق كل مشروع أو اقتراح قانون بعرض أسباب، ويُجَرَّر نصّه في شكل مواد⁽³⁾.
 - لا يُقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير مضمون مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تمّ رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر (12) شهراً⁽⁴⁾.
 - يُشعر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، بالاستلام.
 - يتلقّى مكتب الغرفة مشروع أو اقتراح القانون، المودع لدى الغرفة الأخرى للإطلاع عليه⁽⁵⁾.
- وتُعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة⁽⁶⁾. كما تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة، وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽⁷⁾.

إن المبادرَ الفعلي والحقيقي بالقوانين هو الوزير الأول باسم حكومته، التي تلتزم بتنفيذ برنامجها من

- (1) يتعيّن أن يدرس مجلس الدولة كل مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء ويكون رأيه استشارياً، وعموماً لا يُعلن للعموم، والمفروض أن تنصب دراسة مجلس الدولة على شرعية ونظامية أحكام المشروع محل الدراسة. ويهتم مجلس الدولة على وجه الخصوص في دراسته بالتأكد من أن أحكام المشروع تندرج ضمن المجال المخصص للقانون، ويمكن أن يلفت نظر الحكومة إلى أن بعض أحكام القانون مثلا تندرج ضمن المجال التنظيمي، ويمكن أن تتوسع الدراسة أحيانا إلى الملاءمة. وليس هناك في الدستور ما يمنع مجلس الدولة من تجاوز الرأي التقني والدفاع عن انسجام النظام القانوني، مثلا وجوب تصور لحسن سير الإدارة أو لأخلاقيات الديمقراطية، ولكنه ليس من حقه الحكم على الأسباب السياسية الراهنة، أي هل أصابت الحكومة أو أخطأت في التشريع على ذلك النحو. أنظر: مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مرجع سابق، دون ترقيم.
- (2) والسبب التاريخي لهذا الإجراء المتعلق بإبداء مجلس الدولة لرأيه في مشاريع القوانين يعود للاختصاصات التاريخية للمجلس الفرنسي التي توارثتها الأنظمة، أما السبب القانوني فيفترض أن يكون الرأي ملزما، لأن مجلس الدولة يراقب مدى احترام الحكومة للحدود بين القانون والتنظيم، وفي حالة مخالفتها لذلك لا يجوز أن يستمر الوزير الأول بإجراءات المبادرة. مما يعني أن رأي مجلس الدولة ليس إجراء شكليا فقط، بل إنه يساهم في احترام أحكام المادتين 140 و141 من الدستور. فالعمل الذي يقوم به مجلس الدولة لا يعتبر تشريعا، ولا يهدف إلى دراسة مشروع القانون كنص تشريعي، بل إنه يهدف فقط إلى التحقق من احترام الحدود بين التشريع والتنظيم. مما يؤكد أن هذه الحالة ليست استثناء على عدم اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الأعمال التشريعية. أنظر: لوشن دلال، مرجع سابق، ص ص 279-280.
- (3) يظهر هنا الدور الذي يلعبه وزير العلاقات مع البرلمان أثناء دراسة مشاريع القوانين أمام مجلس الوزراء، فهو يقدم التحفظات والملاحظات المتعلقة ببعض النصوص التي سوف تعرض على البرلمان، ويلفت انتباه الحكومة إلى العراقيل والصعوبات التي يمكن أن تقابل مشروع القانون. حول الموضوع أنظر:
- (4) زياني طاطا وحيدة، تطور دور وزارة العلاقات مع البرلمان، مجلة ملتقى المؤسسات، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 02، جوان 2006، ص 16.
- (5) المادة 19 من القانون العضوي 16-12.
- (6) المرجع نفسه، المادة 23.
- (7) المادة 20 من القانون العضوي 16-12.
- (8) المادة 03 /136 من التعديل الدستوري 2016.
- (9) المادة 137 من التعديل الدستوري 2016.

خلال ما تحتاج إليه من نصوص قانونية وتنظيمية، لأنه لا يُعقل أن تبقى مكتوفة الأيدي تنتظر مبادرة النواب بالقوانين التي قد لا تأتي أبداً، ولذلك فإن المبادرة بالقوانين هي اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية لا ينبغي التقليل من شأنه بل هو عين الحقيقة ليس في الجزائر وحدها، بل في مصر وفرنسا مع الفارق، وفي دول كثيرة⁽¹⁾.

من خلال دراسة الأحكام المتعلقة بالمبادرة بالمشاريع والاقتراحات تبين أن تأثير الحكومة واسع في هذا المجال إلى درجة أن القانون أصبح في أصله حكومياً بدل أن يكون مجالاً محتجزاً للبرلمان، وهو ما تؤكدُه النقاط التالية:

- لم توزع المبادرة بالقوانين بالتساوي بين النواب والوزير الأول، فأغلب القوانين ذات أصل حكومي، ليس فقط لأن الحكومة أكثر قدرة من الناحية التقنية، بل لأن القانون في حد ذاته يسمح بذلك.
- الحد من سلطة البرلمان في التشريع والمناقشة، إضافة إلى تضيق إمكانية اقتراح القوانين واستكمال الإجراءات الخاصة بتشريعها، تضيق سلطة البرلمان في التعديل ولا تسمح للنواب بفرض اقتراحاتهم عن طريق المبادرة بالتعديلات على المشاريع وهو ما تثبتته القوانين العضوية والأنظمة الداخلية للغرفتين والتعليقات التي يصدرها المجلس.
- تأثير القانون العضوي على النظامين الداخليين للغرفتين، حيث يوضع الأول بالاشتراك مع الحكومة وفقاً للإجراءات التشريعية التي تقتضي تدخل الحكومة كهيئة مهيمنة على هذا العمل من حيث المبادرة والتصويت والتعديل، ما يمس استقلالية البرلمان في وضع نظامه الداخلي.
- أفضلية الحكومة من حيث الشروط الشكلية والموضوعية لمشاريع القوانين عكس اقتراحات القوانين التي تبقى مقيدة لمبادرة النواب⁽²⁾.

ثانياً: نفوذ الحكومة على جدول الأعمال.

جدول الأعمال هو برنامج يتم بموجبه إدارة المناقشات في جلسة البرلمان العامة، أو أنه برنامج العمل المحدد مسبقاً لسير العمل التشريعي ابتداءً من المبادرة التشريعية إلى غاية المصادقة على القانون⁽³⁾، ويمكن القول إن جدول الأعمال هو ذلك العمل الحكومي البرلماني الذي يحدد النشاط الرسمي للبرلمان خلال الدورة

(1) محمد بركات، ملاحظات حول المبادرة بالقوانين وحل البرلمان في دستور 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، العدد 14، أكتوبر 2016، ص 210.

(2) لوشن دلال، مرجع سابق، ص ص 132-133.

(3) ميلود محامي، دور الحكومة في إطار الإجراءات التشريعي، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 17، 2007، ص 65.

التشريعية⁽¹⁾. ويبدو من الوهلة الأولى أن الحكومة تسيطر طويلاً وعُرضاً على جلّ المراحل التمهيديّة لعمل البرلمان، وذلك من خلال قيامها بتحديد جدول أعمال الغرفتين وترتيبها للمواضيع⁽²⁾.

وإذا كان وضع جدول الأعمال من اختصاص البرلمان بنفسه، إلا أنه استناداً للواقع العملي، فقد حُوّل للحكومة المشاركة الفعلية في إعداده، وتفسير ذلك أن جدول الأعمال يجري تحديده من قبل المجلس الشعبي الوطني والحكومة في مقر الغرفة الأولى باجتماع مكتب أيّ من الغرفتين بممثل الحكومة⁽³⁾، وذلك لكي تُضبط المسائل وتُرتّب المواضيع وفق الأولوية التي تراها الحكومة، الأمر الذي يجعل البرلمان في موقف ضعيف، وفي حالة شبه خضوع تام للحكومة التي يمكنها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه⁽⁴⁾، حيث تنص المادة 16 من القانون العضوي 16-12 على أنه: «يمكن الحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تؤكد على استعجاله»، وهو ما يعطيها حق تعديل جدول الأعمال، سواءً بإدخال مواضيع جديدة بالإلحاح على استعجالها وبالتالي إدراجها في جدول أعمال الدورة الجارية، أو بناءً على طلبها وبموافقة مكاتب الغرفتين البرلمانيّتين على تسجيل مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال الجلسات الذي لم تُعدّ بشأنه اللجنة المختصة تقريراً في أجل شهرين⁽⁵⁾.

وقد يتأثر جدول الأعمال في حالة سحب مشروع أو اقتراح قانون قبل التصويت عليه حيث تنص المادة 21 من القانون العضوي: «مع مراعاة أحكام الفقرة 08 من المادة 138 من الدستور، يمكن الحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوّت أو يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة. كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت أو المصادقة عليها، ويُعلم المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، والحكومة بذلك. يترتب على السحب حذف النص من جدول أعمال الدورة».

وفي إطار تدعيم حقوق المعارضة البرلمانية الوارد في تعديل 2016 فقد ألزم المؤسس الدستوري في المادة 114 غرفتي البرلمان، بتخصيص جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات

(1) سعيد بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد 01، 1988، ص 351.

(2) مزياي حميد، مرجع سابق، ص 95.

(3) ممثل الحكومة المعني في مسألة ضبط جدول الأعمال هو الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، وذلك طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17 جانفي 1998، حيث أنه يُمثل الحكومة لدى البرلمان، كما تتمثل مهامه على وجه الخصوص في تنسيق العلاقات بين غرفتي البرلمان والهيكل الحكومية، ومتابعة عملية المصادقة على مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي. وتتمثل مهمته في مجال التنسيق على وجه الخصوص في:

- المشاركة في اجتماعات مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة، بهدف تحديد جدول أعمال دورات البرلمان العادية.
- ضبط كفاءات دراسة مشاريع القوانين واقتراحات القوانين والأجال المخصصة لها طبقاً للأحكام السارية المفعول.
- تحضير أشغال الجلسات العلنية وجلسات اللجان البرلمانية بهدف تبليغ موقف الحكومة بخصوص النقاط المدرجة في جدول الأعمال.

(4) بولحية إبراهيم، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور 1996، مداخلة في وقائع الندوة الوطنية حول «العلاقة بين الحكومة والبرلمان»، مرجع سابق، ص ص 72-73.

(5) مزياي حميد، مرجع سابق، ص 96.

برلمانية من المعارضة⁽¹⁾. حيث أكدت المادة 18 من القانون العضوي 16-12 على أنه: «تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة وفقا لأحكام المادة 114 من الدستور، يحدد النظام الداخلي لكل غرفة شروط وكيفيات إجراء هذه المناقشة»، وقد ضبط النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 في المادتين 85 و86 إجراءات مناقشة جدول أعمال المعارضة البرلمانية كما يلي:

- لا يمكن أن يتضمن جدول أعمال المجموعة إلا المسائل أو القضايا التي تدخّل ضمن اختصاصات مجلس الأمة.
- عملاً بأحكام المادة 114/02 من الدستور يُودَع اقتراح مشروع جدول أعمال المجموعة أو المجموعات البرلمانية من المعارضة من قبل رئيسها لدى مكتب المجلس للبتّ فيه قبل التاريخ المقترح لعقد الجلسة الشهرية بعشرة (10) أيام على الأقل، وفي حالة رفض المقترح يُعلّل الرفض بقرار ويُبلّغ إلى رئيس المجموعة البرلمانية المعنية.
- غير أن المعارضة ترى بأن هناك عقبات في طريقها سواء على الساحة أو تحت قبة البرلمان مما يُخلّ بكون المعارضة طرف أساسي في معادلة النظام الديمقراطي الحقيقي، وصدرت عديد التحفظات في هذا الشأن نوردها في نقاط مختصرة كما يلي:
- حقوق المعارضة البرلمانية مجرد حقوق مكتسبة نظرية: أكثر منها عملية، وأنّ جزءاً منها حقوق والتزامات طبيعية لأي كتلة برلمانية، وفق التمثيل النسبي.
- تلوّث البيئة السياسية والانتخابية: بما لا يضمن تكافؤ الفرص وسلامة المنافسة ونزاهة الانتخابات، وهو ما يُضعف تمثيل المعارضة، ويؤثر على قوّتها وامتدادها الشعبي.
- تعوّل الأغلبية والتفافها على جوهر الإصلاحات والحقوق، إذ يتمّ تحزيب وتفرغ هذه الحقوق الدستورية من محتواها في القوانين والمراسيم التنفيذية والنصوص التطبيقية، كما أثبتت التجارب في العديد من الإصلاحات.
- الاعتراف المُجزّأ بحقوق المعارضة، إذ يُراد اختزالها في المعارضة البرلمانية تحت قبة البرلمان، وكأنه لا اعتراف بالدور الوطني للمعارضة السياسية خارجه، بالنظر لخطاب الشيطنة والتخوين لها، وهو ما يسمّم الحياة السياسية، ويُضعف أداء السلطة والمعارضة معاً.

(1) يكون المؤسس الدستوري قد كرّس نظاماً خاصاً من خلال منح المعارضة حقوقاً تمكنها من المساهمة الفعلية في النشاط البرلماني والحياة السياسية مما يسمح بترقية العمل الديمقراطي وإرساء ضمانات للدفاع عن الحقوق الأساسية التي يكفلها الدستور للمواطن. أنظر: البرلمان في ضوء الإصلاحات الدستورية لسنة 2016، مرجع سابق، ص 12.

- عمومية بعض حقوق المعارضة البرلمانية المنصوص عليها في الدستور، وعدم الإشارة إلى الوسائل التي تمكنها من ذلك، والآليات التي تضمنها، بعيداً عن التعسف⁽¹⁾.

الفرع الثاني: تأثير الحكومة في التعديل والمناقشة والتصويت.

تتمتع الحكومة بإمكانية مراقبة ومتابعة العمل التشريعي على مستوى اللجان المختصة الدائمة في البرلمان التي تسمح لأعضاء الحكومة حضور أشغالها، وتمكنهم من تناول الكلمة أمامها كلما دعت الضرورة لذلك⁽²⁾.

أولاً: الفحص والتعديل.

يجري على هذا المستوى العمل التشريعي الأساسي وتكون الأمور قد حُسمت في هذه المرحلة بشكل كبير قبل أن يصل النص إلى الجلسة العامة، وحق التعديل هو وسيلة لضمان المشاركة الفعلية للنواب في العمل التشريعي، فإذا كانت مبادراتهم بالتشريع محدودة فإنهم يعوّضون هذا النقص عن طريق التعديلات التي يقدمونها على النصوص المقترحة من الحكومة، وقد دلت التجارب المقارنة على أن أهم التعديلات تأتي من اللجان المختصة ومن الأغلبية البرلمانية أما المعارضة فحظوظ تعديلاتها في الفوز قليلة (في فرنسا مثلاً 01%).

ولقد قنن القانون العضوي رقم 16-12 حق التعديل في مادته 29 التي نصت على أن: «مع مراعاة أحكام المادة 21 أعلاه، يحقّ للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته. لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى». كما أوضحت المادة 35 بأنه «يمكن ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، أن يقدم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادةً مادةً».

إذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم على هذا النحو يؤثر في فحوى النص، يقرّر رئيس الجلسة توقيف الجلسة لتمكين اللجنة من المداولة في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل.

(1) مثل:

- المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية: دون تحديد ما هي هذه الأشغال؟ ونسبة الأحقية والإلزامية فيها.
- المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة: ولم ينص مثلاً على تحديد بعض أدوات الرقابة مثل: اللجان التي ترأسها المعارضة كلجنة المالية والميزانية، إذ لا يمكن أن تراقب الموالاة نفسها على المال العام.
- التمثيل المناسب في هياكل البرلمان: بدون التعسف في فهم هذا التمثيل، وإقصاء بعض قوى المعارضة البرلمانية الأخرى منه. حول الموضوع أنظر:

حمدادوش ناصر، المعارضة البرلمانية ورهان الفاعلية، موقع <http://hmsalgeria.net/ar/editor/9564-20171004> تاريخ الاطلاع 22 جوان 2018.

(2) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص ص 43-44.

يكون توقيف الجلسة وجوباً، بناءً على طلب ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.

ولتلافي الترتوشات التي يمكن أن تقدم في الجلسة ولتلافي كذلك أي كبح للنقاش، يتعين على النواب تقديم التعديلات مسبقاً، وتستطيع الحكومة أن تعارض أي تعديل لم يُقدّم مسبقاً ويُناقش في اللجنة المختصة، وعادة ما تُفضّل الحكومات رفض التعديلات للحفاظ على وحدة المشروع الذي قدمته⁽¹⁾.

وفي المقابل فإنه قد يحصل أن الحكومة أو أحد أصدقائها السياسيين هي التي تسهر على إدخال تعديل على القانون، ليأخذ شكل مشروع قانون مغلف لا تربطه إلا علاقة خفيفة مع النص محل المناقشة وذلك لتفادي طول وثقل الإجراءات العادية (مجلس الدولة + اللجنة + التسجيل في جدول الأعمال) مستفيدة بذلك من المناقشات الجارية لتمرير أحكام لا علاقة لها بالموضوع⁽²⁾.

ثانياً: المناقشة والتصويت.

يعتبر التصويت إجراءً أساسياً وجوهرياً في إنجاز العمل التشريعي، إذ بموجبه يعبر المجلس عن إرادة الشعب التي تعتبر نافذة بمجرد إصدار ونشر النص إذا نال الموافقة. والتصويت داخل المؤسسة التشريعية يعتمد على قواعد عامة إلا أن أشكاله متعددة، ولكي يكون التصويت صحيحاً يجب توافر نصاب معين، ويشترط القانون لصحة التصويت وإقرار النص موافقة الأغلبية الحاضرة أو الأغلبية المطلقة للنواب والأعضاء في الغرفتين، كما توجد أشكال مختلفة للتصويت هي التصويت برفع اليد والتصويت بالوقوف أو الجلوس، والتصويت العلني العادي والتصويت العلني على المنصة والتصويت السري والتصويت الإلكتروني⁽³⁾.

(1) نصت المواد 57، 61 و62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (النظام الداخلي لمجلس الأمة لم ينص عليه لأنه لا يملك صلاحية التعديل) على مجموعة من الشروط والإجراءات المتعلقة بحق التعديل تتضمن:

- لا يقبل كل تعديل يكون موضوعه من اختصاص القانون العضوي إلا إذا أدرج في مشروع أو اقتراح قانون يكتسي طابعاً عضوياً.
- وفقاً للمادة 28 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، تقدم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو عشرة (10) نواب.
- يجب أن يكون التعديل معللاً وبإيجاز وأن يخص مادة من مواد النص المدعو، أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية.
- يُوقَّع تعديل النواب من قبل جميع أصحابه ويودع في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.

- يُقدَّر مكتب المجلس مدى قبول التعديل حسب أحكام هذه المادة.
- يُقرَّر مكتب المجلس الشعبي الوطني قبول التعديل أو رفضه شكلاً.
- في حالة عدم قبول التعديل يكون القرار معللاً ويبلغ إلى مندوب أصحابه.
- تُحال التعديلات المقبولة تطبيقاً للفقرات السابقة، على اللجان المختصة، وتُبلَّغ إلى الحكومة، وتُنوَّع على نواب المجلس الشعبي الوطني، ويتم الفصل في كل الحالات من قبل الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني.

- لا يمكن أعضاء اللجنة المختصة إيداع تعديلات كتابية وفق أحكام هذه المادة أو التوقيع مع أصحابها.
- يمكن الحكومة واللجنة المختصة تقديم تعديلات، في أي وقت، قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها.
- تدوّن استنتاجات اللجنة المختصة حول التعديلات المحالة عليها، في التقرير التكميلي الذي تعده، عند الاقتضاء، لهذا الغرض.
- يمكن أن تقدم الاستنتاجات شفويًا عندما يُقدّم التعديل من قبل الحكومة بعد انتهاء الأجل المشار إليه في الفقرة الثالثة من المادة السابقة.

(2) مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مرجع سابق، ص 97-96.

(3) سعيد بوشعير، الجزء 04، مرجع سابق، ص ص 96-97.

- تدرس مشاريع واقتراحات القوانين حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة، أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة أو دون مناقشة، ويقرّر مكتب كل غرفة نمط التصويت طبقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون وفي نظامها الداخلي⁽¹⁾.
- ويقرّر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، التصويت مع المناقشة المحدودة بناءً على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.
- لا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة.
- وخلال المناقشة مادة مادة، لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة، ومندوب أصحاب اقتراح القانون ورئيس اللجنة المختصة أو مقرّرها، ومندوبو أصحاب التعديلات⁽²⁾.

الفرع الثالث: دور رئيس الجمهورية في طلب مداولة ثانية، الإصدار والنشر.

لا ينفذ القانون الصادر من البرلمان -كقاعدة عامة- إلا بعد أن يقوم رئيس الجمهورية بإصداره، وذلك بوضع توقيع على النص التشريعي قبل نهاية اليوم الأخير من المدة المقررة للإصدار، والتي حددت بثلاثين (30) يوماً من تاريخ تسلمه إياه، وإذا كان الإصدار عملاً تنفيذياً يحوّل النص التشريعي إلى قانون، فإنه يتطلب عملاً مادياً لاحقاً به يتعلق بنشر القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية حتى يصبح معلوماً لدى كافة الجمهور، وفي كلتا الحالتين فإن رئيس الجمهورية هو الذي يتولى ذلك⁽³⁾.

أولاً: الاعتراض وطلب إجراء مداولة ثانية.

يمكن لرئيس الجمهورية الاعتراض⁽⁴⁾ وطلب المداولة الثانية لذات النص التشريعي بإرجاعه إلى المجلس الشعبي الوطني لإعادة التصويت عليه بهدف التأكد من التزامه بالغاية التي تقرّر من أجلها إعداد هذا النص⁽⁵⁾، باعتبار أن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور والقاضي الأول للبلاد، حيث نصت المادة 145 من

(1) أنظر المادتين 29 و31 من القانون العضوي 16-12.

(2) المادة 36 من القانون العضوي 16-12.

(3) مزباني حميد، مرجع سابق، ص ص 113-114.

(4) يشبه حق الاعتراض حق الفيتو، وهناك عدة صور للاعتراض في الأنظمة المقارنة، والتي نذكر منها:

الاعتراض المطلق: وهو الذي يؤدي إلى قبر وإعدام القانون بكل نهائي.

الاعتراض النسبي: وهو الذي لا يمكن التغلب عليه من قبل البرلمان في حالة إقرار القانون من جديد وله عدة صور هي:

- الاعتراض الواقف (véto suspensif)
- الاعتراض الموصف (véto qualifié): وهو اعتراض نسبي يتطلب أغلبية مشددة من الأصوات، تتمثل في ثلثي (3/2) النواب.
- الاعتراض البسيط (véto simple): وهو الاعتراض الذي يتطلب أغلبية نسبية من أصوات النواب.
- الاعتراض الناقل (véto transitif): وهو الاعتراض الذي ينقل السلطة التقديرية فيما يخص مصير النص التشريعي إلى هيئة ثالثة بمقتضى الدستور، تتولى الفصل في النزاع القائم بين رئيس الجمهورية والبرلمان.

أنظر: محمد هاملي، مرجع سابق، ص ص 42-43.

بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة...، مرجع سابق، ص ص 264-265.

(5) التشريع ليس مجرد عملية تقنية، فالقوانين السيئة قد تمسّ بأسس النظام الديمقراطي وهنا يتدخل رئيس الجمهورية ليواجه هذه الظاهرة.

تعديل 2016 على أنه: «يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة». أما إذا لم يرجع رئيس الجمهورية النص القانوني الذي وافق عليه البرلمان إلى المجلس الشعبي الوطني خلال أجل ثلاثين يوماً من إقراره، فإن ذلك يعدّ تنازلاً عن استعمال حقه في طلب المداولة الثانية⁽¹⁾.

يذكر أن إرسال النص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان بغرفتيه إلى رئيس الجمهورية مُحدّد بمدة عشرة (10) أيام من تاريخ المصادقة عليه من طرف أعضاء مجلس الأمة، ومع ذلك فإن لجوء رئيس الجمهورية إلى طلب المداولة الثانية على القوانين يبقى خاضعاً للضوابط والقيود التالية⁽²⁾:

1- ضرورة تسبب طلب إجراء المداولة الثانية: تتضمن الرسالة المرفقة بطلب إجراء التصويت ثانية على النص القانوني، تحديد الأسباب التي دفعت رئيس الجمهورية إلى ذلك، ويؤدي تسبب الطلب إلى تصحيح الأخطاء الفنية المتواجدة في النص القانوني، خاصة إذا شعر رئيس الجمهورية أن سياسة البرلمان تتعارض مع نهج الهيئة التنفيذية.

2- التقيّد بالمدة القانونية المحددة لإيداع طلب إجراء المداولة الثانية: حوّل الدستور لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية تمكّنه من تقييم العمل التشريعي، لذا فهو غير مقيد بأي شرط في هذا المجال، بمعنى أنه يمكنه أن يطلب من نواب المجلس الشعبي الوطني إجراء المداولة الثانية على أي نص تشريعي يريد، وذلك بإيداع طلبه في الميعاد المحدد بثلاثين يوماً، وبانقضاء هذه المدة يسقط حق الرئيس في ممارسة هذا الإجراء.

3- إقرار التصويت على القانون بأغلبية ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني فقط: يتطلب إقرار ذات القانون أن يحض بموافقة أغلبية ثلثي النواب (2/3) فقط، أما في حالة عدم التصويت عليه بهذه الأغلبية فإن هذا القانون سيصبح لاغياً، دون الأخذ بعين الاعتبار تصويت أعضاء مجلس الأمة من خلال إهمال موافقتهم على القانون بنسبة (3/4)، وهذا ما يدفعنا إلى طرح التساؤل التالي: كيف يؤدي عدم حصول القانون على موافقة (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني إلى إلغائه؟ علماً أنه كان قد حاز على موافقة (3/4) أعضاء مجلس الأمة؟ وما الجدوى إذن من المصادقة الأولى لهذا الأخير على هذا القانون؟

(1) إن طلب إجراء المداولة الثانية هو عمل من أعمال السيادة التي يحصّن بها رئيس الجمهورية بعيداً عن مجال التشريع، وهذا بخلاف الإصدار الذي هو عمل تنفيذي يندرج ضمن المجال التنظيمي المستقل لرئيس الجمهورية. أنظر: مزياي حميد، نفس المرجع، ص 115.

(2) مزياي حميد، نفس المرجع، ص ص 112-113.

ثانياً: إجراءات الإصدار والنشر وتنفيذ القوانين.

تقتضي المصلحة العامة منح رئيس الجمهورية صلاحية مراجعة البرلمان في قراره، وعليه رغم مصادقة البرلمان على القانون فإنه سيبقى في حالة مشروع أو اقتراح قانون، ولن يدخل حيز التنفيذ ما لم يحض بموافقة رئيس الجمهورية. ويعتبر الإصدار عمل قانوني يقرر بموجبه رئيس الجمهورية ما إذا كان القانون المصادق عليه من طرف البرلمان قد استوفى الشروط الدستورية، لذا فالإصدار عمل قانوني يتضمن إعلان مولود قانون جديد، وشهادة من رئيس الجمهورية بأن البرلمان قد أقر القانون المراد إصداره وفقاً للإجراءات التي أقرها الدستور، وبذلك يوضع القانون موضع التنفيذ باعتباره تشريعاً ملزماً من تشريعات الدولة⁽¹⁾.

ونصت المادة 144 من تعديل 2016 على: «يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً، ابتداءً من تاريخ تسلمه إيّاه. غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 189 الآتية».

فسلطة الإصدار إذن مستمدة من الدستور⁽²⁾، ولا يمكن بالتالي تكييفها على أنها إجراء تنظيمي شكلي، بل هي تكملة ضرورية في شكل ملاحظة من قبل الرئيس بأن هناك قانون وافقت عليه السلطة التشريعية كما يعتبر إسهاداً بوجوده وتأكيداً للقيمة الحتمية التنفيذية لذلك النص⁽³⁾.

والخلاصة أن بقاء النص المصادق عليه من البرلمان غير مؤهل حين تدخل رئيس الجمهورية من شأنه جعل إرادة البرلمان كإرادة القاصر، الذي تتوقف سريان تصرفاته على موافقة الولي المتمثل في رئيس الجمهورية بالنسبة للبرلمان. والأكثر من ذلك، فإن القوانين التي يصوت عليها البرلمان قد لا تجد طريقها إلى التنفيذ بسبب تأخر السلطة التنفيذية في إصدار المراسيم التنفيذية.

وتساهم في ظاهرة التأخر في إصدار النصوص التنفيذية عدة أسباب منها أسباب تقنية مرتبطة أساساً بتوضيح القانون وتحديد وصياغته وهناك من القوانين التي تستدعي توقيع عدة وزراء، وهناك أسباب سياسية وهي الحالة التي ترى فيها الحكومة معارضة الرأي العام للقانون وبالتالي تؤخر تنفيذه إلى ما بعد الانتخابات⁽⁴⁾.

(1) مزياني لونس، مرجع سابق، ص ص 169-170.

(2) إن سلطة رئيس الجمهورية في الإصدار تقديرية ولا ترتبط بجزاء في حالة عدم ممارستها، على عكس أحكام دستورية أخرى تنص على جزاءات سياسية في حالة عدم تقييد هيئات أخرى بالأجل كالمادة 120، ففي حالة عدم مصادقة البرلمان في أجل (75) يوماً على قانون المالية من تاريخ إيداعه، يصدره رئيس الجمهورية بأمر، وهو جزء سياسي يقتضي انتزاع الاختصاص من البرلمان.

(3) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج 3، مرجع سابق، ص ص 73-76.

(4) مزياني لونس، المرجع السابق، ص ص 171-172.

يتطلب إصدار النص التشريعي من طرف رئيس الجمهورية إجراءً لاحقاً له وهو نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية حتى يصبح معلوماً لدى كافة الجمهور. فإذا ذهبت الدساتير السابقة إلى تكليف رئيس الجمهورية بأن يتولى هذا الإجراء بنفسه مباشرة بعد إصداره للقانون، فإن الدستور الحالي لم يؤسس هذا الإجراء على أية مادة دستورية⁽¹⁾، حيث أن الواقع يثبت أن النشر تتولاه مصالح الحكومة المتمثلة في الأمانة العامة للحكومة المتواجدة لدى رئاسة الجمهورية⁽²⁾.

المبحث الثاني: ضعف الأداء التشريعي للبرلمان.

إن معظم القوانين التي تمرّ على البرلمان هي ذات أصل حكومي، فهي عبارة عن مشاريع قوانين وتكاد تنعدم اقتراحات النواب، وإن وُجدت على قلتها فإنها تصادف عقبات، وأحياناً يُدفن النص القانوني وهو مجرد اقتراح في المهدي، وهذا يبيّن مدى تفوق السلطة التنفيذية على البرلمان الذي أصبح دوره يقتصر على التصويت على القوانين، أو «غرفة تسجيل» فقط، فلم تعد وظيفة البرلمان في الدولة المعاصرة إعداد القانون، بل أصبح «مساعداً للحكومة» لا «منافساً لها» ولم يعد البرلمانيون إلا مجرد تابعين للحكومة⁽³⁾.

المطلب الأول: غياب البرلمانيين عن المبادرة باقتراحات القوانين.

إن التفوق التنفيذي يجد تبريره في الضعف البرلماني⁽⁴⁾، وذلك لأنّ المبادرة باقتراح القوانين من طرف النواب تبقى محتشمة مقارنة مع مشاريع القوانين الحكومية⁽⁵⁾، حيث تبقى الهيمنة الحكومية على سلطة المبادرات القانونية قائمة حتى في ظل انتهاج الثنائية المجلسية⁽⁶⁾، فمجلس الأمة الذي يعتبر صمام أمان ومكبح لإيقاف كل انزلاق قد يحدث بمناسبة التفاعلات الدستورية والسياسية بين الجهاز التنفيذي والجهاز التشريعي⁽⁷⁾،

(1) بالنظر لعدم تنصيب المؤسس على تاريخ نشر وسريان القوانين، فإن المشرع كرس ذلك بمقتضى المادة 04 من القانون المدني، التي تنص على أن: «يكون القانون نافذ المفعول بالنسبة لمنطقة الجزائر بعد مضي يوم كامل من نشره في الجريدة الرسمية، أما بخصوص باقي أرجاء الوطن، فيعتبر القانون نافذاً بعد انقضاء يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة، ويشهد ختم الدائرة المعنية على تاريخ الوصول».

(2) مزياي حميد، مرجع سابق، ص 115.

(3) لوشن دلال، مرجع سابق، ص 128.

(4) وليد شريط، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، العدد 16، 2012، ص 313.

(5) العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 03، جوان 2003، ص 74.

(6) دليلة عياشي، العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2003-2004، ص 138.

(7) حيث كانت تعتبر نسبة (3/4) أعضاء المجلس المشتركة للمصادقة على أي نص قانوني في مجلس الأمة دليل على قيام المجلس بهذه المهمة، قبل مراجعة هذا النصاب المطلوب للمصادقة في ظل التعديل الدستوري لعام 2016، لصالح الأغلبية المطلقة فقط.

مُنح لأول مرة حق المبادرة بالتشريع⁽¹⁾، وبذلك تمت دسترة حق مجلس الأمة في المبادرة التشريعية ولو في مواضيع محدّدة حصراً⁽²⁾.

فالمادة 136 من التعديل غيرت الوضع السابق بنصّها على أن: «لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين...» حيث أكد أستاذ القانون الدستوري كايس الشريف أنه تتجلى عملية إعادة الاعتبار للجهاز التشريعي من خلال توسيع نشاط مجلس الأمة الذي يمكن لأعضائه المبادرة بالقوانين مؤكداً بأن هذا التطور سيعطي أهمية بالغة للانتخابات المحلية، وعلى هذا الأساس سيتغير نمط إيداع المشاريع والمبادرة بالقوانين تبعاً للموضوع محل التشريع معتبراً أن مجلس الأمة لم يعد غرفة تسجيل لما يتم المصادقة عليه في المجلس الشعبي الوطني وإنما أصبح هيئة تتمتع باختصاص التشريع والمناقشة والتعديل⁽³⁾، قبل أن تقيّد المادة 137 حق مجلس الأمة في المبادرة بثلاث مجالات حصراً بنصّها على: «تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة»، وهو التقييد الذي لا يعمق ممارسة الغرفة الثانية لحقها في المبادرة على اعتبار أن التقسيم الإقليمي للبلاد مثلاً قد لا يكون إلا مرة واحدة في ربع قرن⁽⁴⁾، والأمر ذاته بالنسبة للتنظيم المحلي وهيئة الإقليم، ولو أن التعديل أصاب في كون أعضاء مجلس الأمة، خاصة الثلثين المنتخبين لهما باع واسع في التنظيم المحلي باعتبارهم منتخبون محليون وأعضاء في المجالس الشعبية البلدية والولائية.

وتكشف الأرقام المرصودة في تقارير وزارة العلاقة مع البرلمان المتعلقة بحصيلة كل عهدة تشريعية قلة الاقتراحات مقارنة مع مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة:

- **العهدّة التشريعية 1997-2002:** تقدمت الحكومة بـ: 61 مشروع قانون و09 أوامر، صادق البرلمان على 59 مشروع قانون منها اقتراح قانون واحد، وهو المتعلق بعضو البرلمان.
- **العهدّة التشريعية 2002-2007:** تقدمت الحكومة بـ: 59 مشروع قانون و33 أمر، وصادق البرلمان على 56 نصاً قانونياً، منها اقتراح قانون واحد خاص بتعديل قانون الانتخابات بادرت به الكتلة البرلمانية لحركة الإصلاح الوطني⁽⁵⁾.

(1) خالد شبلي، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة الدستورية لعام 2016، موقع جريدة الشعب، <http://www.ech-chaab.com/ar>، تاريخ الاطلاع 28/03/2016.

(2) بختي نفيسة، مضمون التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر، مجلة البحوث في الحقوق، جامعة تيارت، العدد 04، 2016، ص 119.

(3) التجربة الدستورية الجزائرية من أغنى التجارب في العالم، موقع www.elwatanmedia.com، تاريخ الاطلاع 18/04/2016.

(4) آخر قانون للتقسيم الإقليمي كان سنة 1984.

(5) تم سحب مشروع قانون متعلق بتداول الموارد البيولوجية وبمراقبة الجسيمات المعدّلة جينياً وبالتكفل بالأخطار المتصلة باستعمال التكنولوجيات الحيوية الحديثة، وبلغ عدد النصوص المتبقية لدى المجلس الشعبي الوطني أربعة تتعلق بمشروع القانون التوجيهي للتكوين والتعليم المهنيين، مشروع القانون التوجيهي للتربية الوطنية، مشروع قانون يعدل القانون التوجيهي للتعليم العالي، ومشروع قانون متضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. أنظر:

حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 11، موقع <http://www.mrp.gov.dz>.

- **العهد التشريعي 2007-2012:** تقدمت الحكومة بـ: 73 مشروع قانون تم التصويت عليها جميعا باستثناء قانون المحاماة، فيما لم يصوت على أي اقتراح قانون رغم تقديم 25 مبادرة من النواب في نفس الفترة.
- **العهد التشريعي 2012-2017:** تقدمت الحكومة بـ: 68 مشروع قانون وأمرين إثنيين، تم التصويت على 64 قانون منها، فيما سجلت خمسة اقتراحات قوانين، لم تطرح للدراسة أمام البرلمان⁽¹⁾.

الفرع الأول: القيود الشكلية والموضوعية لحق المبادرة.

إن المؤسس الدستوري من جهة أعطى للنواب حق المبادرة بالقوانين إلى جانب الوزير الأول، لكنه من جهة أخرى قيّد ممارسة هذا الحق من طرفهم بقيود شكلية وموضوعية بإمكانها أن تقلص من مجال اقتراحات النواب للقوانين بدرجة كبيرة⁽²⁾، يمكن تلخيصها فيما يلي:

أولاً: الشروط الشكلية.

- القيد العددي (النصاب القانوني) المكرّس في المادة 136 من تعديل 2016 حيث يشترط لقبول الاقتراح أن يُقدم من طرف (20) نائباً أو (20) عضواً من مجلس الأمة بالنسبة للمسائل المنصوص عليها في المادة 137⁽³⁾.
- يُرفق كل مشروع أو اقتراح قانون بعرض أسباب، ويُجرّر نصّه في شكل مواد⁽⁴⁾.
- لا يُقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير مضمون مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تمّ رفضه أو سحبه منذ أقلّ من اثني عشر (12) شهراً⁽⁵⁾.
- لا يقبل أي اقتراح قانون يكون مخالفاً للشروط المنصوص عليها في الدستور، لاسيما المادة 139 منه⁽⁶⁾.
- يودع كل اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة.
- يبلغ إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تمّ قبوله وفقاً لأحكام المادة 22 أعلاه، تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة خلال أجل لا يتجاوز الشهرين (02) من

(1) تم سحب مشروع قانون واحد من طرف الحكومة بتاريخ 18 سبتمبر 2013، ويتعلق الأمر بمشروع القانون الذي يحدد القواعد المطبقة على نشاطات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وتلك المرتبطة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، الذي تم إيداعه بتاريخ 05 فيفري 2013، وذلك خلال دورة الربيع 2013، في حين بلغ عدد القوانين المتبقية على مستوى غرفتي البرلمان خمسة مشاريع قوانين. أنظر: حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2012-2017)، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 05، موقع <http://www.mrp.gov.dz>.

(2) نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مرجع سابق، ص 24.

(3) في أمريكا يمكن لعضو واحد من أحد مجلسي الكونغرس اقتراح قانون.

(4) المادة 19 من القانون العضوي 16-12.

(5) المادة 23 من القانون العضوي 16-12.

(6) المادة 22 من القانون العضوي 16-12.

تاريخ التبليغ، وإذا لم تُبدِ الحكومة رأيها عند انقضاء أجل الشهرين (02)⁽¹⁾، يُحيل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته⁽²⁾.

ثانياً: الشروط الموضوعية.

- ضرورة وُزود اقتراح القانون ضمن مجال الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان (المجالات المحددة في المادتين 140 و141) وبالنسبة لمجلس الأمة (المجالات المحددة حسب المادة 137)⁽³⁾.
- لا يُقبَل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية⁽⁴⁾، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من الفئات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها (المادة 139) من تعديل 2016⁽⁵⁾.

وفي الواقع العملي فإن المبادرة باقتراح القوانين من قبل البرلمانيين تلعب دوراً ضعيفاً في إنتاج القوانين والسبب في ذلك يعود إلى أسباب تقنية تعيق النواب عن أداء هذا الدور بالقدر الكافي من جهة، ومن جهة أخرى يعود إلى الدور الأساسي الذي تلعبه الحكومة في إعداد القوانين التي تندرج في إطار تجسيد برنامج تكون أغلبية المجلس التشريعي قد اندمجت فيه بمجرد مصادقتها عليه⁽⁶⁾.

وما دام الدستور قد أعطى حق المبادرة لأعضاء في كلتا غرفتي البرلمان، فإن ذلك سي طرح مسألة الأسبقية التي نظمها الدستور وفقاً لما يلي:

- بالنسبة لموضوعات التنظيم المحلي، وهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي، فإن مشاريع القوانين المتعلقة بها تودع لدى مكتب مجلس الأمة، أي أن أولوية نقاش هذه الموضوعات تعطى لأعضاء مجلس الأمة⁽⁷⁾.

(1) الغريب أن النص لم يُبين الجزاء الذي يمكن أن يترتب على عدم رد الحكومة عن الاقتراح خلال شهرين من إرساله إليها، ولم يتعظ النواب بما حدث في الفترات السابقة التشريعية حيث نجد اقتراحات بقيت لدى الحكومة دون الرد عليها أو تم ذلك بعد مرور الأجل بكثير. أنظر: سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1984، ص 228.

(2) المادة 24 من القانون العضوي 16-12.

(3) ياسين ربوح، الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة حمه لخضر، الوادي، الجزائر، العدد 15، جانفي 2017، ص 230.

(4) يمكن رفض الاقتراحات حتى ولو لم يكن موضوعها مالياً لأنها قد تزيد من أعباء الميزانية أو تنقص من الإيرادات، وقد حدث هذا فعلاً في النظام الفرنسي حين رفض اقتراح تسهيل إجراءات التبيّن بسبب أن ذلك سينقص من الموارد العامة. أنظر:

Burdeau Georges – Troper Michel – Hamon Francis, **Manuel de droit constitutionnel**, LGDJ, Paris, 24 éd, 1995, p 636.

(5) يجمع الباحثون بأن هذا الشرط يكاد يجمّد المبادرة البرلمانية، حيث يستحيل قانوناً وضع قانون ليس له انعكاسات مالية، خاصة إذا تعلق بالدولة وتسييرها، ويرى الأستاذ شاندرناغور André Chandernagor أن هذا الشرط يعد مقصلاً تعدم فيها اقتراحات القوانين، ويرى الأستاذ قوشيار Guichard أن هذا التقيّد المالي يمثل حماية من المبادرات البرلمانية الديماغوجية. أنظر: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 29.

(6) مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مداخلة باليوم الدراسي حول «نظام التعديلات»، يوم 10/12/2012، الجزائر، مجلة الوسيط، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 10، 2013، ص 98.

(7) في فرنسا يُسمح بإيداع مشاريع أو اقتراحات القوانين لدى مكتب الجمعية الوطنية أو لدى مجلس الشيوخ (المادة 39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958) باعتبارها تعمل بنظام الذهاب والإياب «la navette»، باستثناء مشروع قانون المالية والضمان الاجتماعي اللذان يستوجبان إيداعها لدى مكتب الجمعية الوطنية أولاً، في حين تُحال على مكتب رئيس الشيوخ أولاً مشاريع القوانين التي موضوعاتها متعلقة بالجهات المحلية، وكذا

- بالنسبة للموضوعات الأخرى - عدا تلك المشار إليها في الفقرة أعلاه - تودع مشاريع القوانين المتعلقة بها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أي أنّ أولوية النقاش فيها تبدأ من غرفة النواب، وتنتقل إلى غرفة الشيوخ، وبالتالي تناقش وتصادق كل غرفة على النص المحال إليها، الذي ناقشته وصادقت عليه الغرفة الأخرى⁽¹⁾.

ويتضح مما سبق أن دور البرلمان في التشريع قد أُحيط بقيود متعددة الأشكال جعلته ينطمس ولا يحتل إلا مرتبة ثانوية في ممارسة وظيفته الأصلية التي أصبحت الحكومة تستحوذ عليها من خلال سلطتها الواسعة والحرّة في المبادرة بالقوانين⁽²⁾.

الفرع الثاني: دور مكتب المجلس في تغييب اقتراحات البرلمانين.

تنص المادة 14 فقرة 10 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أنه: «علاوة على الصلاحيات التي يخولها إياه القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، وهذا النظام الداخلي، وطبقاً لأحكامها يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بما يأتي: «البتّ في قابلية اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح شكلاً». وهو ما يعني بأن المشرّع عمّد للتمييز بين المشروع والاقتراح، ولم يُشر في نص المادة سالف الذكر إلا للاقتراح الذي يخضع مصيره من حيث عدم القبول شكلاً إلى مكتب الغرفة الأولى.

يتضح جلياً بأن الكلمة الفصل في قبول مواصلة مسار أي اقتراح قانون ترجع لمكتب المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يكشف أهمية وخطورة تشكيلة المكتب في تسيير العمل البرلماني من خلال قدرته على إصدار «الحكم بالإعدام» في حق أي اقتراح لا ينال موافقة أعضاء المكتب الذين يتشكلون عادة من الأغلبية البرلمانية المتوافقة طبعاً مع الحكومة ومخطط عملها.

وقد عرفت التجربة البرلمانية توقف عدة اقتراحات قوانين عند محطة مكتب الغرفة الأولى لأسباب مختلفة ونستعرضها وفق ما يلي:

- **العهد التشريعي 1997-2002:** تقدم النواب بمجموع 20 اقتراح قانون أُحيلت منها 03 فقط على اللجان المختصة، وصوّت المجلس الشعبي الوطني على نصّين إثنيين فقط، أحدهما بالرفض ويتعلق

المتصلة بالهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين بالخارج. وفي المغرب نجد بأن المؤسس الدستوري منح لمجلسي النواب والمستشارين المبادرة في كل المجالات (الفصل 70 من دستور 2011) غير أنه منح الأسبقية لمجلس النواب فيما يتعلق بقانون المالية، فيما تودع بعض مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مجلس المستشارين ويخص الأمر مجالات: الجماعات الترابية والتنمية الجهوية والقضايا الاجتماعية.

(1) محمد بركات، مرجع سابق، ص 212.

(2) بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص 169.

برفع حالة الطوارئ والثاني خاص بتعويضات وتقاعد أعضاء البرلمان وتمت الموافقة عليه بعد رفع تحفظات المجلس الدستوري.

- **العهد التشريعي 2002-2007:** تقدم النواب بمجموع 24 اقتراح قانون أحيل منها 05 فقط على اللجان المختصة ولم يصوت إلا على واحد فقط خاص بتعديل قانون الانتخابات بادرت به الكتلة البرلمانية لحركة الإصلاح الوطني.
- **العهد التشريعي 2007-2012:** تقدم النواب بمجموع 25 اقتراح قانون لم يدرس أي منها لتحفظ الحكومة وعدم إبداء الرأي مع أن الدستور والقانون يُبيحان تجاوز الحكومة في هذه الحالة⁽¹⁾.
- **العهد التشريعي 2012-2017:** تم تقديم 05 اقتراحات بقوانين لكنها لم تقدم جميعا للدراسة والمناقشة ويتعلق الأمر باقتراح قانون يعدل ويتمم قانون الإجراءات الجزائية، اقتراح قانون يعدل ويتمم القانون المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، اقتراح قانون يتعلق بتعديل القانون الذي يحدد قائمة الأعيان الرسمية، واقتراح قانون يتعلق بتعديل القانون المتعلق بالتأمينات الاجتماعية، وأيضا اقتراح قانون يعدل ويتمم قانون العقوبات⁽²⁾.

وأشهر مثال على رفض اقتراح بقانون هو المتعلق باقتراح تجريم الاستعمار الفرنسي في الجزائر من 1830 إلى 1962 المقدم من طرف أحد النواب المنتخبين لجهة التحرير الوطني السيد موسى عبدي بمساندة من 300 نائب في المجلس (يعني 3/4 عدد النواب)، حيث قدم الاقتراح بتاريخ 21/04/2010 ولم ترد عليه الحكومة لغاية 2012 بالرفض متحججة بأن السياسة الخارجية من اختصاص رئيس الجمهورية، وهو تبرير غير مقبول دستوريا وغير معقول سياسيا وأخلاقيا، لأن التجريم اختصاص معقود للمشرع ينظم بموجب قانون وليس اختصاص تنظيمي مستقل ينظم بمرسوم رئاسي⁽³⁾، كما برّر مكتب المجلس الشعبي الوطني أيضاً رفضه لمقترحات تعديل قانون الانتخابات التي طُرحت من قبل مجموعة من النواب التابعين للأحزاب وكذا الأحرار سنة 2011، بحجة أن الحكومة ستأتي بمشروع في هذا الإطار، وهو مبرر يستخف حقيقة بمبادرة النواب ويمنح أفضلية مطلقة لمشاريع الحكومة حتى قبل تقديمها وفق الإجراءات المنصوص عليها.

الفرع الثالث: تأثير التكوين والمستوى على الأداء التشريعي للنواب.

رغم ما قيل عن الأسباب التقنية والشروط والإجراءات الشكلية المطلوبة لاقتراحات القوانين إلا أنه لا يمكن أن تقف حائلاً ومانعاً من المبادرة باقتراح مشاريع القوانين، لأن الواقع العملي هو أن السلطة

(1) سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص ص 129-130.

(2) الفترة التشريعية السابعة 2012/2017، حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 12، موقع <http://www.mrp.gov.dz>، تاريخ الاطلاع 12 أوت 2017.

(3) أنظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، ج 4، مرجع سابق، ص 128.

التنفيذية لا تنتظر من نواب الشعب أن يقوموا بمهامهم، بل تقوم هي بواجبها دائماً سواءً عندما لم تكن الوسائل التكنولوجية متوفرة أو عندما توفرت للجميع من غير استثناء بما فيهم البرلمان، فحجّة الأسباب التقنية واهية لا تُقبل سبباً جدياً ودليلاً مقنعاً يفسّر تقاعس نواب الشعب، كما أن اضطلاع الحكومة بوظائفها لا يمكن أن يقف حجر عثرة في طريق النواب، بل إن الأسباب الحقيقية تكمن في مستوى النائب المعرفي وقدراته الذاتية المحدودة إن لم نقل المنعدمة، وروحه الاتكالية وخضوعه للقواعد والتعليمات الحزبية الضيقة أو التأثيرات الخارجية الأخرى، وكذلك قوة وهيمنة الحكومة، وسيطرة المجموعات البرلمانية⁽¹⁾.

بل يمكن القول أيضاً إن تواكل الأحزاب السياسية يجعل الأعباء والمهام المذكورة تتحملها الحكومة المشكلة من أحزاب الأغلبية، وهذه العناصر في مجملها تعتبر في نظرنا الأسباب الموضوعية والجديّة، التي تجعل مهمة البرلمان - وخاصة المجلس الشعبي الوطني - تتمثل في التركيزية والمصادقة والتصويت. وهذا الأخير من الناحية الإجرائية أو من الناحية التقليدية والبرتوكولية يعتبر خاتمة العمل الذي يقوم به المجلس متوجّاه به ما تمت دراسته في جدول أعماله ومنه دراسة مشاريع القوانين أو أي عمل ونشاط آخر مثل برنامج الحكومة وبيانها السياسي، وهو يعتبر عمل المجلس الأول والأخير.

بالإضافة إلى عدم وجود خبرة لدى النواب بصياغة اقتراحات القوانين، واقتناع الكثير منهم بأنّ المبادرات التشريعية المقترحة من جانبهم لن تلق اهتمام الحكومة وبقية النواب، وفحوى وتوجهات اهتمامات النائب التي يغلب عليها الطابع المحلي⁽²⁾. كما أن اعتماد البرلمانية المعقلنة قلّص من مضمون حق المبادرة وجعلها حقاً مشتركاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالطابع المعقّد للحياة الاقتصادية والاجتماعية، والعجز المادي والفنيّ اللذين طبعا العمل البرلماني كلها عوامل ساهمت في غياب المبادرات التشريعية من جانب البرلمان⁽³⁾.

المطلب الثاني: عجز البرلمان في ظل احتكار الحكومة للتشريع في المجال المالي.

يعتبر إعداد قانون المالية⁽⁴⁾ أهم عمل دوري سنوي في الدولة بحكم أنه هو المحرك الرئيسي لتنفيذ البرنامج الحكومي الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، ولقد درجت الأنظمة الديمقراطية أن توكل

(1) محمد بركات، نفس المرجع، ص 210.

(2) بن سهيلة ثاني بن علي - حودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، العدد 08، جانفي 2013، ص ص 172-173.

(3) محمد عمران بوليفة، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، مرجع سابق، ص ص 281-282.

(4) قانون المالية يحتوي على مجموع مصادر ونفقات الدولة، وهو قانون محدود المدة ويرتبط بسنة مالية محددة، ونستعمل مصطلح «قانون المالية» للتعبير عن قانون ميزانية الدولة، ولقد عرف كمصطلح منذ أمر 19 جوان 1956 في فرنسا، ليتحول فيها إلى قانون المالية، بموجب الأمر الصادر في 2 جانفي 1959.

إعداد هذا القانون للحكومة باعتبارها الأكثر قدرة على توقع إيرادات الدولة ونفقاتها لفترة مقبلة وباعتبارها المنفذ للبرنامج الحكومي، على أن تناقشه السلطة التشريعية قبل المصادقة عليه⁽¹⁾.

الفرع الأول: انفراد الحكومة بإعداد قانون المالية.

إن ظاهرة تهميش البرلمان في المسائل المالية التي تميّز الأنظمة السياسية المعاصرة متناقضة مبدئياً مع روح السلطة البرلمانية في حدّ ذاتها عندما ندرك أن هذه الأخيرة لم تثبت وجودها في إنجلترا إلا بعدما تمكّن البرلمان من سلطة إحداث الضرائب التي كانت في يد الملك، غير أنه بانتقال سلطة ضبط وتنفيذ السياسة العامة إلى الحكومات في مختلف الدول، استلزم الأمر أن يتبع ذلك انتقال الوظيفة المالية للمجالس النيابية إلى السلطة التنفيذية⁽²⁾.

وهناك إجماع على أحقية الحكومة بانفرادها بتحضير مشاريع قوانين المالية⁽³⁾، حيث تملك وزارة المالية القدرات البشرية والتقنية لتحضير كل الترتيبات المتعلقة بإعداد القانون ومتابعته سنوياً، ومنها:

- الترتيبات السياسية: باعتبار الميزانية آلية هامة لتوزيع الناتج الوطني بصفة دقيقة والأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الاقتصادية والظروف الاجتماعية.

(1) شامي رايح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص 142.

(2) أومايوف محمد، مرجع سابق، ص ص 218-219.

(3) تكشف الدراسات المقارنة أن تحضير قانون المالية يتم وفق نظامين رئيسيين هما: النظام الأمريكي والنظام الأوروبي. وإذا كان قانون 1984 يحتوي على الأحكام المنظمة لقوانين المالية السنوية، إلا أنه لا يشكل الإطار والمرجع التشريعي لقوانين المالية السنوية، ويرجع السبب في ذلك إلى عدم وجود علاقة تدرجية بين القانونين باعتبار أن قانون 1984 هو قانون عادي له نفس القوة الإلزامية التي تتمتع بها قوانين المالية السنوية، حيث أصبحت هذه الأخيرة هي التي تتحكم في موضوعه سواء بالزيادة أو النقصان (إدراج أحكام جديدة أو إلغاء أحكام قديمة..)، والدليل على ذلك ما أتت به المادة 132 من قانون المالية لسنة 1994 التي عدلت بعض أحكام القانون المتعلق بقوانين المالية. ونتيجة لذلك أوجب المشرع الدستوري في المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 على البرلمان التشريع في مجال قوانين المالية عن طريق القوانين العضوية التي تخضع عند إعدادها إلى إجراءات متميزة، فالتصويت عليها يكون بالأغلبية المطلقة للنواب وأعضاء مجلس الأمة، وإضافة لذلك خضوعها للرقابة الإلزامية والمسبقة للمجلس الدستوري.

إن تحضير مشاريع قوانين المالية هو من اختصاص الحكومة ومصالحها الإدارية في مقدمتها وزارة المالية التي تلعب دوراً تقنياً هاماً، غير أنه ليس بالدور المقرر، باعتبار أن أغلب الأحكام المتعلقة بالميزانية تنتج عن قرارات سياسية وهي من عمل الحكومة، فهي التي تقوم بعملية تحضير مشروع قانون المالية الذي يظهر كعملية إدارية بحتة تجري حسب مخطط مماثل في أغلب الدول، والذي يمتد على مدى تسعة أشهر تقريباً.

إن ما يعزّز فكرة تفوق الحكومة على البرلمان في المجال التشريعي المالي هو نص المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 التي جاءت بصيغة مفادها أن المبادرة بسنّ قوانين المالية لا يشارك فيها البرلمان، بل هي اختصاص أصيل للحكومة وذلك حين أوضح أن البرلمان يصادق على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها (75) يوماً من تاريخ إيداعه. وعبارة «مشروع قانون» تعني الحكومة وليس البرلمان الذي يحق له المبادرة باقتراح القانون، بالإضافة إلى تقييد الدستور لمبادرة النواب نهائياً في هذا المجال من خلال نص المادة 1/139 منه، حيث جاء فيها: «لا يقبل اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية..»

ونظراً لعدم اختصاص النواب في المجال المالي وافتقارهم للمعلومات الدقيقة التي يستوجبها هذا العمل، فإن وظيفتهم تقتصر على التصويت والمناقشة لا غير، وهذا ما أكدته المادة 140/11 من الدستور: «...التصويت على ميزانية الدولة».

- في النظام الأول تكون عملية التحضير بيد الرئيس من خلال مكتب التسيير والميزانية «office of management and budget»، وهو جهاز تابع لرئاسة الجمهورية.

- أما في الثاني فإن وزير المالية هو الذي يتولى تحضير مشروع قانون المالية بعد مناقشته من باقي الوزراء برئاسة الحكومة تحت سلطة رئيس الجمهورية الذي يلعب دوراً هاماً في التحكم المالي، وهو النظام الذي أخذت به الجزائر. أنظر:

عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، تصدر عن جامعة محمد لين دباغين-سطيف، العدد 24، جوان 2017، ص 220.

- الترتيبات التقنية: حيث تملك الحكومة معرفة دقيقة بحاجات الإدارات العامة والتوقعات الممكنة للإيرادات والمداخيل وفق مخطط حسابي دقيق وهائل⁽¹⁾.
- الترتيبات القانونية: فالسلطة التنفيذية لها الإلمام الكافي بكل الأوضاع القانونية، خاصة وأنها المكلفة بإدارة المرافق العامة⁽²⁾.

وقد وردت الأحكام المنظمة لقوانين المالية السنوية في القانون الصادر في 07 جويلية 1984 المتعلق بقانون المالية، ولقد عرفت المادة 03 منه قانون المالية بأنه: «يقرر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقرر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال».

الفرع الثاني: المناقشة المحدودة للنواب.

ي مارس البرلمان دوره في مراقبة النشاط المالي للحكومة عن طريق آليات وأدوات قانونية حددها الدستور بشكل واضح وصريح تتمثل أساساً في مناقشة ميزانية الدولة والتصويت عليها قبل تنفيذها أو ما يعرف بالرقابة السابقة ومراقبة نشاط الحكومة أثناء تنفيذ الميزانية، وكذا التصويت على قانون ضبط الميزانية أو ما يعرف بالرقابة المرافقة كنموذج عن الرقابة اللاحقة⁽³⁾.

وتبلور دور البرلمان الجزائري في مجال قوانين المالية وترسّخ في النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية، حيث أن كل دساتير الجزائر منذ الاستقلال، قد جعلت مسألة سن القوانين المالية من اختصاص السلطة التشريعية دون غيرها، كما حدد بواسطتها إجراءات ومراحل وقواعد عمل وأداء البرلمان في مجال قوانين المالية، لاسيما فيما يتعلق بالتصويت والمصادقة على قانون المالية السنوي⁽⁴⁾.

ورغم الأهمية البالغة التي يكتسبها قانون المالية في نشاط الدولة، إلا أن دور البرلمان في مناقشة هذا القانون يبقى ضعيفاً ومحدوداً⁽⁵⁾، إذ أن دراسته ومناقشته تتمّان تحت الرعاية السامية للحكومة التي تتواجد في

(1) مزياني لونس، مرجع سابق، ص ص 57-58.

(2) مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين، مرجع سابق، ص 20.

(3) المرجع نفسه، ص 212.

(4) لعروسي رايح، قراءة نقدية حول الإجراءات المتعلقة بالتشريع المالي للبرلمان في التجربة الجزائرية، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، تصدر عن المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، الجزائر، العدد 02، ص ص 96-97.

(5) ويقاس أثر البرلمان على الميزانية بمدى مساهمته في تعديل المشروع الذي تُعدّه السلطة التنفيذية، حيث نميّز في هذا السياق بين أربعة حالات:
- البرلمان التي تساهم في إعداد الميزانية: يعتبر الكونغرس الأمريكي أحسن مثال، إذ يحدد كل سنة سياسة الميزانية العامة التي تشمل على تدابير إنفاق وضرائب، ورغم وجود بعض الدول التي تأخذ بهذا النموذج إلا أن الكونغرس الأمريكي يبقى أكثر برلمانات العالم نفوذاً على الميزانية.

- البرلمان التي لا يسمح لها إلا بالتخفيضات الطفيفة في الميزانية: يتاح لهذه البرلمان إدخال بعض التعديلات البسيطة على مشروع الميزانية المناطق بالسلطة التنفيذية، وتشمل هذه المجموعة البرلمان الإسكندنافية وبعض دول أمريكا اللاتينية.

جميع الإجراءات المتخذة على مستوى غرفتي البرلمان، بدايةً بإيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني والذي بدوره يحيله على لجنة المالية والميزانية التي تعقد جلسات خاصة لدراسته، والتي غالباً ما تكون بحضور الحكومة الممثلة في وزير المالية⁽¹⁾.

إن مشروع قانون المالية يمرّ بنفس المراحل التي يمرّ بها أي مشروع أو اقتراح قانون عادي في عملية المصادقة عليه، إلا أن هناك قيوداً إجرائية وأخرى موضوعية تجعل منه قانوناً ذا خصوصية في مراحل المصادقة عليه والتي نوردتها كما يلي⁽²⁾:

- إن مشروع قانون المالية مقيّد بأجل أقصاه خمسة وسبعون (75) يوماً حتى تتم المصادقة عليه، وبتدئ هذا الأجل من تاريخ إيداع المشروع، إضافة لذلك فإن القيد الزمني المذكور مُوزّع على مجموعة قيود زمنية أخرى، إذ على المجلس الشعبي الوطني أن يصوت على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوماً، وعلى مجلس الأمة أن يصادق على النص المصوّت عليه خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوماً، ولا يتبقى للجنة المتساوية الأعضاء إلا أجل ثمانية (08) أيام لحلّ الخلاف بين الغرفتين إن وُجد، على افتراض استدعائها من طرف الوزير الأول.
- إصدار مشروع قانون المالية بأمر في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في أجل خمسة وسبعون (75) يوماً، وهذا التشريع لا يدخل ضمن عموم المادة 142 من التعديل الدستوري المتعلقة بالتشريع بأوامر في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وهو قيد يفرغ عمل غرفتي البرلمان من كل أهمية، إذ أنّه في حالة تجاوز البرلمان لهذه المدة يذهب عمله سدى.
- تواجد الحكومة في كل الإجراءات المتخذة على مستوى البرلمان أثناء دراسة مشروع قانون المالية، كما تعقد اللجنة المختصة لدراسة المشروع، وعادة ما تكون بحضور ممثل الحكومة، وهو المتمثل في شخص وزير المالية⁽³⁾.
- قيد الأغلبية البرلمانية التي تشكل حاجزاً مانعاً لكل معارضة في هذا المجال، إذ يصبح كل عضو -خاصة من نواب الأغلبية المنبثقة عنها الحكومة- خاضعاً لتوجيهات حزبه مما يجرّد عملية المناقشة من كل مصداقية.

- البرلمانات التي تفتقر لأي أثر على الميزانية: تم في هذه الحالة إقرار مشروع الميزانية كما رفعت السلطة التنفيذية، حيث تعتبر الحكومة كل تعديل للميزانية بمثابة حجب الثقة عنها، ويأخذ بهذا النمط كثيراً من الدول كأستراليا وبريطانيا العظمى ونيوزلندا وبعض دول جنوب غرب آسيا ودول إفريقيا الناطقة بالانجليزية.

- البرلمانات الخاضعة لقيود دستورية تتعلق بشرط الحفاظ على التوازن بين الإيرادات والنفقات العامة: إن هذه الفئة من البرلمانات لا يمكنها التخفيض في موارد الميزانية أو الزيادة في نفقاتها، دون اقتراح مقابل التمويل أو تعويض تخفيض الموارد العمومية، وتعمل بهذا النمط العديد من الدول الفرنكوفونية، كما تعتبر الجزائر ضمن هذه الفئة.

(1) مزياي حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية، مرجع سابق، ص 110.

(2) شامي رابح، مرجع سابق، ص 145-147.

(3) لعروسي رابح، مرجع سابق، ص 97.

- ضعف معلومات اللجنة المالية المختصة على مستوى كل غرفة، إذ لا تملك هاتين اللجنتين الإمكانات التي يمكن بها التأكد من صحة الأرقام المقدمة من طرف الحكومة، كما لا تملكان خبراء أو هيئات إحصائية أو علمية، وليس لهما علاقة وظيفية بالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي أو مجلس المحاسبة، مما يعني ضعف الرقابة القبلية لمالية الدولة⁽¹⁾.

وعموماً إن اعتماد مشروع قانون المالية من قبل البرلمان يتحقق من خلال قيام النواب بالمناقشة والتعديل والتصويت. فبعد الانتهاء من إعداد وعرض مشروع قانون المالية على مجلس الوزراء تقوم الحكومة بإيداع هذا المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، إذ يجب أن يتم هذا الإيداع في تاريخ أقصاه 30 سبتمبر من السنة المالية المعنية.

بعد تلقي إيداع مشروع قانون المالية من قبل الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني رفقة المستندات والوثائق المتعلقة به، يتولى رئيس المجلس عقب اجتماع المكتب إحالة النص على لجنة المالية والميزانية بالمجلس⁽²⁾، والتي تقوم بدراسته ومناقشته مع أعضاء الحكومة وفق الأحكام المتعلقة بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين بصفة عامة، كما يمكنها الاستعانة بالخبراء والمختصين نظراً للطبيعة التقنية لهذا المشروع، ويرتكز عمل هذه اللجنة من خلال مدى مساهمتها في تعديل مشروع قانون المالية.

تنهي لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني عملها بتقرير تمهيدي طبقاً للمادة 03/78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ثم يحال مشروع قانون المالية المعد من قبل الحكومة على النواب في الجلسات العامة لمناقشته وتعديله، وبعد المناقشة العلنية من طرف أعضاء هذا المجلس للنص ثم مواده في شكل ملاحظات واقتراحات في نفس الوقت، وبعد إيداع التعديلات ودراستها، يتم التصويت عليه إجمالاً في خلال مدة أقصاها (47) يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعه. ويُحال فوراً النص المصادق عليه وبدون تأخير على مجلس الأمة إذ تعكف لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية على دراسته ومناقشته ثم يصادق عليه بأغلبية الأعضاء الحاضرين خلال مدة (20) يوماً طبقاً للمادة 138 من التعديل الدستوري والمادة 44 من القانون العضوي 16-12.

(1) يقول رئيس منظمة برلمانيون عرب (ناصر الصانع) وهو عضو في مجلس الأمة الكويتي: «اكتشفت خديعة في موازنة مجلس الأمة الكويتي حينما تقوم الحكومة بتضييع الأعضاء وإغراقهم في البيانات الدقيقة والفنية، ووصلنا إلى نتيجة أنه ما لم يكن لدى لجنة الموازنة خبراء أرقى من الكفاءات الموجودة لدى الحكومة فإن التعابير، بما تحمله من معان وأرقام تمر على البرلمانين دون أدنى عائق، ومن هنا تبدو ضرورة الاستعانة بمكاتب استشارية عالمية متخصصة في الموازنة لتكون ذراعاً أيمن لنا في اللجنة». أنظر:
أعمال مؤتمر «نحو تطوير قدرات البرلمانيين الرقابية»، تنظيم المؤتمر البرلماني العربي لمكافحة الفساد المغرب - الرباط، فندق فرح 25-24 ماي 2006، دون ترقيم.

(2) تعدّ لجنة المالية والميزانية من أهم اللجان البرلمانية بالمجلس والأكثر من حيث عدد الأعضاء، إذ تتكون من 30 إلى 50 عضواً وهو ما يعكس الأهمية السياسية لقوانين المالية.

الفرع الثالث: ضعف الرقابة البرلمانية اللاحقة لتنفيذ قانون المالية.

تكتسي الرقابة المالية البرلمانية على الأموال العمومية كرقابة شعبية مكانة أصيلة ضمن قائمة هيئات الرقابة المالية، وتتجسد مظاهر هذه الرقابة أثناء وبعد تنفيذ قوانين المالية، وحسب المفهوم التقليدي للمالية العامة فإن تنفيذ النفقات العمومية من طرف الحكومة لا تتم إلا إذا كان مُرخصاً لها مسبقاً من قبل البرلمان وهو ما يعبر عنه بالرخصة المالية المسبقة، فهي الإجراء الذي يضع الحكومة في وضعية طالب اتجاه البرلمان لغرض تنفيذ سياستها مما يعطي قوة للرخصة المالية.

والحكومة باعتبارها المكلفة بتنفيذ السياسات العمومية هي الأقدر على انفرادها بإعداد وتحضير مشروع قانون المالية ومختلف قوانين المالية الأخرى، وكذا تحكّمها في المعلومات المالية وتزويد البرلمان بالوثائق والملحقات اللازمة لتمكينهم من الاطلاع على حيثيات وأبعاد النص المقدم لهم⁽¹⁾.

ويساهم البرلمان بغرفتيه، وبالاخص لجانته البرلمانية سواءً لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، أو لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية على مستوى مجلس الأمة دوراً نسبياً في الرقابة على مشروع قانون المالية من خلال فحصه وتقديره تمهيداً للمصادقة عليه، غير أن الدراسات أثبتت عجز هذه اللجان عن تغيير أو تعديل أو رفض مشروع قانون المالية باعتبار هذا الأخير من صنع السلطة التنفيذية لوحدها دون أن تكون فرصة للبرلمان في تشكيل النصوص القانونية الخاصة بالميزانية والمالية.

وما يؤكد هيمنة الجهاز التنفيذي على الجانب المالي هو امتداده إلى السيطرة على قوانين المالية التكميلية، التي عادة ما تصدر بواسطة أوامر لا يجوز إطلاقاً للنواب مناقشتها أو تعديلها، كما أن الحكومة ملزمة بموجب المادة 179 من تعديل 2016 بتقديم عرض عن استعمالها للاعتمادات المالية التي أقرّها البرلمان، حيث يجب أن تختتم كل سنة مالية بتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية، لكن تبقى هذه السلطة الجوهرية غير ممارسة من طرف البرلمان الجزائري بسبب امتناع السلطة التنفيذية عن تطبيق أحكام هذه المادة، وهذا ما سيشكل حتماً عقبة أمام تطور الديمقراطية البرلمانية وحق النائب في إبداء ملاحظاته والتعبير عن رأيه بكل حرية واستقلالية دون أية قيود تُفرض عليه⁽²⁾.

لذا يبقى دور البرلمان الأساسي في مراقبة تنفيذ قوانين المالية سواءً باستخدامه آليات أثناء تنفيذ الميزانية كطرح الأسئلة على أعضاء الحكومة ومساءلتها حول تنفيذ السياسات العمومية أو بتشكيل لجان تحقيق

(1) دواغر عفاف، واقع وآفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي-الأغواط، الجزائر، العدد 03، جانفي 2016، ص 201.

(2) مزياي حميد، مرجع سابق، ص 111.

للكشف عن التجاوزات للأنظمة القانونية، كما يملك البرلمان وسيلة فعالة إذا ما استخدمت بشكل قانوني بفرض رقابة صارمة وإلزام الحكومة بتقديم الوثائق التفسيرية وحثها على تقديم تبريرات حول تنفيذ قوانين المالية مع مساهمة مجلس المحاسبة في تسهيل عملية الرقابة البرلمانية من خلال تقاريره التفصيلية حول كيفية تنفيذ ميزانية سنة مالية معينة⁽¹⁾.

ويشكل قانون «تسوية الميزانية» آلية قانونية⁽²⁾ للرقابة البعدية لمدى تنفيذ الميزانية للسنة المالية الحالية (ن-3)⁽³⁾، حيث يعتبر بمثابة إحدى أدوات مراقبة تسيير الأموال العمومية وتكريس ممارسة الحكم الراشد ومبدأ الفصل بين السلطات، ويعرض قانون تسوية الميزانية تنفيذ صرف وتحصيل المداخيل وتنفيذ المصاريف وحسابات التخصيص التي يتم نقل نتائجها إلى حساب رصيد الخزينة⁽⁴⁾.

ويتمثل السند القانوني لقانون تسوية الميزانية في الجزائر إلى:

- الدستور: حيث تنص المادة 160 على أنه: «تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية. تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان».
- قانون 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة.
- قانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية: حيث تنص المادة 02 منه على: «يكتسي طابع قانون المالية قانون المالية وقوانين المالية التكميلية والمعدلة، قانون ضبط الميزانية» وتضيف المادة 05 منه «يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية».

ويلاحظ أنه من سنة 1963 لغاية 2014 لم يتم إعداد سوى 08 قوانين لتسوية الميزانية (1978/1979/1980/1981/2008/2009/2010/2011)، وهو ما يجعلنا نلاحظ ما يلي⁽⁵⁾:

- من سنة 1963 لغاية 1977 لم يكن للجزائر تشريع مالي بمعنى الكلمة، بل كانت موجودة فقط (المادة 08) من قانون المالية لسنة 1966 الذي ينظم المحاسبة العمومية، أما الباقي فكان مُستلهاً من أحكام الأمر

(1) دواعر عفاف، مرجع سابق، ص 202.

(2) هذه الآلية التي أصبح البرلمان يمارسها بفضل جهود نواب الفترة التشريعية السادسة (2007-2012).

(3) ن-3: تعني السنة الحالية و-3 تعني: الرجوع ثلاث سنوات، فمثلا تم سنة 2011 تسوية ميزانية سنة 2008.

(4) سابقاً كان يسمى «قانون الحسابات» حتى سنة 1959 أصبح يعرف بقانون «تسوية الميزانية» أو (ضبط الميزانية).

(5) كمال رزيق، الإطار النظري لقانون تسوية الميزانية وأبعاده، مداخلة مقدمة باليوم الدراسي تحت عنوان «التجربة الجزائرية في مجال تسوية الميزانية والأنظمة المقارنة» الذي نظّمته وزارة العلاقة مع البرلمان، في 23 جوان 2014، إقامة جنان الميثاق، الجزائر، د.ت.

رقم 59-02 المؤرخ في 02/01/1959 وهذا بموجب القرار السياسي المؤرخ في 31/12/1962 المتخذ من السلطات الجزائرية من خلال الإبقاء على القوانين الفرنسية إلا ما تعارض مع السيادة الوطنية⁽¹⁾.

- من سنة 1978 لغاية 1981 تم إصدار قوانين تسوية ميزانيات هذه السنوات.
- أما قوانين تسوية الميزانية لسنوات 1982 إلى 2007 فلم تر النور وهذا راجع أساساً إلى الأوضاع السياسية والأمنية والاقتصادية التي كانت تعيشها البلاد خاصة ما بين 1985 و2000، والحسابات الختامية لموازنة الدولة لهذه الفترة تم معالجتها وفق أحكام المادة 105 من قانون المالية لسنة 2009⁽²⁾.
- وبموجب أحكام الأمر رقم 09-01 المتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2009 فإنه تم تسوية وضعية سنوات 1982 لغاية 2007 (26 قانون تسوية الميزانية) من خلال معالجتها نهائياً، مع إخضاعها لرقابة برلمانية بموجب أحكام المادة 105، حيث يجب أن يطلع عليها البرلمان من خلا الكشف الإحصائي الواجب تقديمه من طرف الحكومة.
- من سنة 2008 إلى 2011: نلاحظ بأن سنة 2008 هي محطة مهمة لتفعيل مؤسسات الدولة من خلال إلزام الحكومة بتقديم حساباتها وتمكين المؤسسة التشريعية من القيام بإحدى وظائفها وهي الرقابة البعدية للرخصة التشريعية الممنوحة للحكومة، كما يلاحظ أيضاً بأنه أول قانون تسوية يُقدّم في ظل برلمان تعددي ويفترض أن يتم قانون التسوية كل سنة بدون انقطاع⁽³⁾.

إن الواقع العملي يشهد بعجز البرلمان الجزائري عن رقابة تنفيذ قانون المالية بفعل تملّص الحكومة من خلال عدة تقنيات من التنفيذ على وفق الخطة التي يضعها البرلمان، وكذا لعدم توضيح كيفية ممارسة الرقابة البرلمانية اللاحقة، الأمر الذي أدى إلى إفراغها من محتواها الحقيقي. وإذا كانت القاعدة العامة أن اعتماد قانون المالية من طرف البرلمان يشكل قيداً على الحكومة، فلا يمكن لهذه الأخيرة إجراء أي تعديل فيه، إلا أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والمالية ونحوها، تمكن الحكومة من إحداث تغييرات عليه من خلال عدة تقنيات تشمل:

- الحسابات الخاصة.
- تحويل الاعتمادات.
- قانون ضبط الميزانية (تسوية الميزانية).

(1) لغاية 31/12/1975 تاريخ إيقاف العمل بهذا القرار.

(2) تنص هذه المادة على «تكون حسابات الدولة للسنوات المالية السابقة التي لم تتم تسويتها بموجب القوانين المتضمنة ضبط الميزانية موضوع كشف إحصائي إجمالي حسب الطبيعة وحسب سنة الميزانية يرسل إلى البرلمان عند التقديم الأول لقانون ضبط الميزانية».

(3) أعدت الحكومة مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2008، وبذلت في ذلك جهداً معتبراً سواء تعلق الأمر بشكله أو بمضمونه، حيث اشتمل كل ملف من الوثائق الحسابية للمشروع على 18 تقريراً مفصلاً يتضمن أكثر من 1100 صفحة تشمل تفاصيل وجزئيات السنة المالية 2008، والتي تضمنت بدورها 1060 جدولاً إحصائياً. حول الموضوع أنظر:

محمد بريك، المجلس الشعبي الوطني والممارسة العملية لألية الرقابة اللاحقة وأثرها على الميزانية العامة للدولة -دراسة مقارنة، مداخلة مقدمة باليوم الدراسي تحت عنوان «التجربة الجزائرية في مجال تسوية الميزانية والأنظمة المقارنة» الذي نظّمته وزارة العلاقة مع البرلمان، في 23 جوان 2014، إقامة جنان الميثاق، الجزائر، د.ت.

المطلب الثالث: سلطة التنظيم وإشكالية توزيع العمل التشريعي.

يعد توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أحد مظاهر تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الدول الحديثة، بما يترتب على ذلك من تبعات قانونية سياسية أهمها على الإطلاق تحديد مجال عمل كل هيئة أو سلطة دستورية ونطاق مسؤوليتها⁽¹⁾. وقد حاول الفقه الدستوري إيجاد أسس تقوم عليها عملية تحديد نطاق ومجال كل من اللائحة التنظيمية والقانون على أسس ومعايير موضوعية وشكلية، وخلصت المحاولات والاجتهادات الفقهية في هذا المجال إلى أن هناك أسلوبان لتوزيع الاختصاص فيما بين القانون واللائحة.

- النظرية التقليدية: وفق لهذه النظرية يكون الاختصاص العام لتنظيم مختلف المسائل والموضوعات للقانون حيث تعتبر السلطة التشريعية هي الأصل، أي يكون البرلمان مطلق الصلاحية بتنظيم هذه الموضوعات باعتباره ممثل الإرادة العامة ويقتصر مجال السلطة التنظيمية على المسائل التي تعهد بها إليها القانون أي السلطة التنظيمية هي الاستثناء وأخذت بها مختلف الدساتير بهذه النظرية ومنها الدستور الجزائري لسنة 1963.

- النظرية الحديثة: وحسب هذه النظرية يكون الاختصاص العام للسلطة التنظيمية، أي يكون لها مختلف الصلاحية في التشريع فيما لم يخصصه المشرع في مجال القانون، إذ يحصر الدستور المجالات المخصصة للقانون (البرلمان) ويترك ما عداها لمجال للتنظيم حتى تصبح السلطة التنظيمية هي الأصل والبرلمان هو الاستثناء وظهرت هذه النظرية مع الدستور الفرنسي لسنة 1958 وأخذت بها بعض الدساتير مثل الدستور المغربي والجزائري⁽²⁾.

ومسألة التنافس بين القانون والتنظيم لم تكن مطروحة في القانون الفرنسي في عهد الجمهوريات السابقة عن صدور دستور 1958 باعتبار أن التنظيم كان محصوراً أساساً في المهام التنفيذية المرتبطة بالضبط والبوليس وهي المهام التقليدية للسلطة التنفيذية⁽³⁾، في الوقت الذي كان اختصاص البرلمان كسلطة تشريعية وضع القوانين⁽⁴⁾. لكن هذا الموقف للمؤسس الدستوري الفرنسي الذي يدعم من خلاله الدور التشريعي للسلطة التنفيذية لم يأت من فراغ، بل كان وليد تراجع دور البرلمان مقارنةً بالسلطة التنفيذية، وعجزه عن مواجهة المشاكل والأزمات والحروب (الحرب العالمية الأولى والثانية) دون أن ننسى الأزمة العالمية لسنة

(1) بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص 134.

(2) كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2012، ص 29.

(3) عبد المجيد زعلاني، المدخل لدراسة القانون-النظرية العامة للقانون، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 67.

(4) بصدور دستور 04 أكتوبر 1958 المؤسس للجمهورية الفرنسية الخامسة، تم تحديد مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان ومُنحت السلطة التنفيذية «مجالاً تشريعياً» خاصاً بها بالإضافة إلى اختصاصاتها التقليدية، وهو ما استقرت عليه الدساتير الجزائرية ابتداءً من عام 1976 لأن دستور 1963 لم يعتنق قاعدة تقييد مجال تدخل المجلس الوطني في التشريع. أنظر:

لوناسي ججيفة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2007، ص 62.

1929، بالإضافة إلى استبداده وطغيانه بفعل الغرور وسيطرة المصالح والمآرب الشخصية على العمل السياسي العام، دون أن ننسى ما سببه إطلاق سلطة البرلمان سابقاً من شلل المؤسسات وعدم الاستقرار السياسي⁽¹⁾.

الفرع الأول: حصر مجال تشريع القوانين بالنسبة للبرلمان.

لقد حدّد المؤسس الدستوري المجالات التي يشرّع فيها البرلمان بقوانين وقوانين عضوية على سبيل الحصر وكل ما لم يحدد يعتبر من اختصاص رئيس الجمهورية، والتي وصفها المؤسس الدستوري بالمجال التنظيمي، ومن منطلق أن التشريع أصلاً من اختصاص السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان فإنه كان من المنطقي حصر مجالات التنظيم للسلطة التنفيذية لا العكس⁽²⁾.

إذا كانت المادتان 140 و141 من التعديل الدستوري 2016 قد عدّدتا المجالات التي يشرع فيها بموجب قوانين عادية وعضوية إلا أن هذا لا يعني أن هذا التعداد وارد على سبيل الحصر، بل يمكن للبرلمان أن يشرع في غير هذه المجالات وذلك بشرط أن ينص الدستور على ذلك⁽³⁾، ويقتصر الاختصاص التشريعي المخوّل للبرلمان في إطار هذه المجالات على وضع القواعد والمبادئ العامة فقط، دون التطرق إلى التفاصيل أو الجزئيات، وهذا من شأنه أن يفسح المجال واسعاً أمام السلطة التنفيذية من خلال ما تصدره في هذا المضمار من نصوص تنظيمية (مراسيم، قرارات...) تبين وتوضح فيها كيفية تطبيق المبادئ والقواعد العامة التي يسنّها البرلمان، خصوصاً مع زيادة اتّساع مجال التنظيم على حساب مجال التشريع، ذلك باعتبار أن المجال التنظيمي وتطبيق القوانين هو من صلاحيات رئيس الجمهورية فيما يعرف بالمجال التنظيمي المستقل، وكذا الوزير الأول فيما يعرف بالمجال التنفيذي⁽⁴⁾.

والقول بأن السلطة التشريعية المخوّلة للبرلمان أضحت مضبوطة ومحصورة في مجالات قانونية حدّدها الدستور على سبيل الحصر، ينبغي أن يُضاف إليه قول آخر وهو أنه حتى في هذه المجالات فإن البرلمان غالباً

(1) عزوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية-دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة، الجزء 01، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص ص 238-239.

(2) بلعربي عبد القادر، واقع البرلمان الجزائري، يوم برلماني حول «التشريع الجزائري بين النص والواقع»، المجموعة البرلمانية لتكتل الجزائر الخضراء، تاريخ الاطلاع 05 ماي 2015، موقع المجلس الشعبي الوطني <http://www.apn.dz/AR/plus-ar/actualite-speciale-ar>.

(3) أنظر لعدد من المواد في التعديل الدستوري 2016 تنص على إمكانية التشريع في مجالات خارج المادتين 140 و141 مثل المواد: 18-20-21-22-33-47-52-61-192.

(4) نجد أن رئيس الجمهورية بإمكانه اتخاذ قرارات مهمة لتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون، وفي هذه الوضعية يمارس سلطة تنظيمية مستقلة مصدرها الدستور، وفي المقابل فإن سلطة الوزير الأول هي سلطة غير مستقلة، مهمته تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، وكذا التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية. حول الموضوع أنظر: مزياني حميد، مرجع سابق، ص 38.

Yelles Chaouche Bachir, *La Relation gouvernement - administration en droit constitutionnel*, Idara, n°01, 2000, pp 82-91.

ما يقتصر على وضع المبادئ والقواعد العامة دون التطرق إلى التفاصيل أو الجزئيات، وهو ما يفسح الميدان واسعاً أمام السلطة التنفيذية لتحديد تلك القواعد والمبادئ⁽¹⁾.

فصلاحيات البرلمان في مجال التشريع تتضمن تقييداً مزدوجاً:

التحديد الأول عمودي: مجالاته بين المنع والإباحة، بين ما هو متروك للسلطة التنظيمية وبين ما هو محتفظ به للبرلمان.

والتحديد الثاني أفقي: يتضمن التمييز بصدد المجالات المحفوظة للبرلمان بين تلك التي يكتفي فيها بوضع القواعد العامة والمبادئ، وبين تلك التي ينزل فيها إلى التفاصيل والجزئيات.

بالنسبة للمجالات التي يكتفي فيها المشرع بالمبادئ الأساسية: فإن القانون يبقى على مستوى العموميات، وهنا يصبح التعاون مع الحكومة ضرورياً من أجل إصدار النصوص التطبيقية للقانون ووضعه حيز التنفيذ وبدون هذه الإجراءات الحكومية (المراسيم) لن يكون القانون قابلاً للتطبيق.

إن المجالات التي تعنيها القوانين ذات الطابع العام هذه مهمة بكل تأكيد ولكن المصالح التي ينظمها هذا القانون هي التي تكون إما أقل حيوية أو أكثر تقنية أو أكثر تعقيداً ولذلك يكتفي القانون بالمبادئ العامة، تاركاً التفاصيل للنصوص التنظيمية الصادرة عن الحكومة كما هو الحال في القوانين الإطار (lois cadre) وعلى كل حال فإن تصويت ممثلي الشعب على القانون هو ضمان أساسية لحماية المواطنين على مستوى المبادئ، والحكومة هي التي تضع القانون موضع التنفيذ لاحقاً، من طائفة هذه القوانين:

- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالصحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية.
- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة.

بالنسبة للمجالات التي يحدد فيها المشرع الأحكام والقواعد الجزئية: فإن المشرع فيها يتمتع بدور واسع، عندما يذهب بعيداً في تقنين التفاصيل في مواضيع ذات أهمية كبرى من أجل المزيد من الضمانات من هذه المواضيع نجد:

(1) مزياني لونس، انتفاء السيادة الشعبية، مرجع سابق، ص 126.

- كل ما يتعلق بالضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.
- شروط استقرار الأشخاص وحريةهم وحقوقهم المدنية.
- الضرائب وكل ما يتعلق بالجبائية.
- قواعد الملكية، وحماية النظام الاقتصادي، وإنشاء المؤسسات العمومية.
- قانون العقوبات والإجراءات الجزائية (تحديد الجناح والجنايات والعقوبات المقررة لها).
- القانون الأساسي للقضاء.
- النظام الانتخابي.

وفي هذا النوع من القوانين لا يكون تدخل السلطة التنظيمية إلا في الجزئيات التي لم يتناولها القانون⁽¹⁾.

إضافةً إلى توسيع مجالات القانون العادي، أدخل دستور 1996 طائفة جديدة من القوانين هي القوانين العضوية⁽²⁾، والتي تحتل مكانة متميزة ضمن تدرج القوانين، حيث أنها توجد في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القانون العادي، وذلك لأول مرة في النظام الجزائري باعتبارها وسيلة للحد من الصلاحيات التشريعية للبرلمان، نظراً لما تتطلبه هذه القوانين من إجراءات معقدة وذلك ابتداءً من النصاب القانوني المطلوب لإقرارها، مروراً بضرورة خضوعها للرقابة الوجوبية للمجلس الدستوري، مع حصر سلطة الإخطار على رئيس السلطة التنفيذية⁽³⁾.

الفرع الثاني: تمتع الرئيس بسلطة التشريع الموازي عن طريق التنظيم.

أناط المشرع الدستوري بالسلطة التنفيذية المتمثلة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول اختصاص إصدار اللوائح التنظيمية ويطلق عليها بعض الكتاب اصطلاح «التشريع الفرعي» لتمييزه عن «التشريع العادي» الصادر عن السلطة التشريعية، ولقد حظي تنظيم السلطة التنظيمية العامة لدى المؤسس الدستوري الجزائري مكان الصدارة في ميزان علاقة السلطات العامة في الدولة شأنه في ذلك شأن باقي الدول التي تأثرت بالعوامل التي أدت إلى تقوية السلطة التنفيذية وتوسيع نفوذه نشاطها أي لقد قلبت المادة 34 من الدستور الفرنسي مفهوم السلطة التنظيمية حيث وزعت سلطة التشريع بين البرلمان والحكومة، فالسلطة التنظيمية لم تعد مجرد وضع القانون موضوع التنفيذ بل أصبحت سلطة تشريعية.

(1) مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين، مرجع سابق، دت.

(2) يمكن القول بأن القوانين العضوية هي قوانين تدخل لتنظيم مؤسسات الدولة، وتنظم مجالات يراها المؤسس هامة أو استراتيجية، فهي امتداد للدستور، وإستناداً للمعيار العضوي لا يوجد فرق بين القوانين العادية والقوانين العضوية، فالسلطة التي تتخذ القوانين العضوية هي نفسها التي تتخذ القوانين العادية أي البرلمان، كما تتبع نفس القواعد على مستوى الغرف البرلمانية بالنسبة للقانون العادي والقانون العضوي، فيمكن التفرقة بين هاتين الآليتين في الجانب الموضوعي والجانب الشكلي والإجرائي.

(3) مزياي الوناس، مرجع سابق، ص ص 124-125.

- إن السلطة التنظيمية في النظام الدستوري تشمل جزئين هما:
- تنظيم المواضيع غير مخصصة للقانون ويعني ذلك المواد التي لم يدرجها الدستور في مجال القانون وهو من اختصاص رئيس الجمهورية وحده.
 - أما الجزء الآخر يتضمن الأعمال التنظيمية المرتبطة بتنفيذ القوانين وهو اختصاص الوزير الأول.
- ورئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص المطلق دون مشاركة أحد في ممارسة سلطة التنظيم المستقل، ويمارس هذه السلطة باستعمال الأدوات والوسائل القانونية التي تمكنه من التعبير عن إرادته وتوجيهه السياسي، ومن ضمن هذه الأدوات تلك القرارات التنظيمية التي تصدر في شكل مراسيم رئاسية، أما تطبيق القوانين في المجال التنظيمي فيعود للوزير الأول ويمارسه بواسطة مراسيم تنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية.

الفصل الثاني: قصور آليات الرقابة على الحكومة والمال العام.

نتطرق في هذا الفصل إلى الدور الرقابي للبرلمان على أداء الحكومة وكذا على صرف المال العام، حيث نخصص المبحث الأول لعدم فعالية البرلمان في رقابة نشاط الحكومة، وندرس مختلف الوسائل التي وضعها المؤسس الدستوري في يد السلطة التشريعية تجاه الحكومة التي تبقى مكلفة بتطبيق مخطط عملها الذي يحظى بموافقة البرلمان بدايةً، وفي هذا الصدد نتناول الرقابة التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة ومدى قدرة البرلمان على مراقبة تنفيذ الحكومة للمخطط واقتراح ذلك بوجوب تقديمها له بياناً حول سياستها العامة كل سنة، لتنال الثقة أو تتعرض للمتمس الرقابة، فيما يبقى الدور الرقابي مقترناً أيضاً بوسائل الرقابة التي لا تترتب عنها مسؤولية الحكومة بصفة مباشرة عن طريق الأسئلة الشفهية والكتابية، واستجواب الحكومة في أي قضية عامة هامة تكون موضوع الساعة على الساحة، وقد يتطور الأمر إلى إنشاء لجان تحقيق في قضايا تحتاج ذلك.

أما المبحث الثاني فخصص لرقابة المال العام أين تم استعراض دور البرلمان في إقرار قوانين واتفاقيات محاربة الفساد خاصة القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا دوره في تفعيل الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد وعلى رأسها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وكذا مجلس المحاسبة وغيرهما.

المبحث الأول: عدم فعالية البرلمان في رقابة نشاط الحكومة.

إن وسائل ممارسة الرقابة البرلمانية هي مجموع الإجراءات المقررة دستورياً التي خول بموجبها البرلمان صلاحية الرقابة⁽¹⁾ على عمل الحكومة والإدارة العامة، فهي رقابة متخصصة تقرّها الدساتير، وتحدّد القوانين عادةً إجراءاتها وشروط ممارستها، والرقابة البرلمانية إنما تهدف بالأساس إلى وضع أنواع من القيود والعراقيل على السلطة التنفيذية حتى لا تصبح سلطة مطلقة وتفرد بالحكم⁽²⁾، وهي وسيلة لحماية مصالح الشعب

(1) طبعاً تختلف وسائل الرقابة حسب النظام السياسي المعتمد من بلد لآخر، وتوجد دراسة دقيقة حول وسائل الرقابة البرلمانية في العالم (دراسة مقارنة على 88 دولة).

Le Parlement, en tant qu'institution, contrôle l'exécutif. Mais on ne saurait affirmer que ces deux branches de l'Etat sont entièrement indépendantes. Alors que la Constitution et d'autres textes incluent généralement le contrôle de l'exécutif dans la liste des fonctions du Parlement, on constate fréquemment que l'ensemble du pouvoir législatif ne contrôle pas toujours l'ensemble de l'exécutif. Dans certains parlements, les ministres du Gouvernement doivent être parlementaires et sont appelés à rendre compte des activités de l'exécutif.

Dans ce cas, la chambre parlementaire est une instance dans laquelle différents acteurs utilisent les différents outils de contrôle de l'administration et où le Gouvernement peut défendre ses décisions.

Alors que la Constitution peut prévoir certains outils de contrôle, le règlement prévoit quels acteurs sont autorisés à utiliser ces outils, et à quelles occasions. Dans une forte minorité de parlements bicaméraux, la chambre haute ne joue aucun rôle de contrôle, celui-ci étant du ressort exclusif de la chambre basse.

حول هذا الموضوع أنظر:

Hironori Yamamoto, **Les Outils du contrôle parlementaire, étude comparative portant sur 88 parlements nationaux**, Union interparlementaire 2007, Imprimé en Suisse, pp 11-12.

(2) عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية: دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مطبوعات مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة-مصر، 2002، موقع الديمقراطية، دون ترقيم.

والمحافظة على المصلحة العامة في مفهومها الشامل من كافة أسباب ومخاطر البيروقراطية والانحرافات والفساد الإداري والتلاعب واستغلال النفوذ⁽¹⁾، والتأكد من أن الحكومة تلتزم في مختلف المجالات بالسياسة التي وافق عليها البرلمان، وتدرجياً أصبح أساس العلاقة بين البرلمان والحكومة يرتكز على الرقابة.

وقد تعددت وسائل الرقابة في النظام القانوني الجزائري⁽²⁾، منذ بداية الحياة النيابية غير أن بعض الوسائل المقررة حالياً في الدستور لم تكن مُقرّرة في فترات سابقة لا في أحكام دستورية ولا في أحكام قانونية أخرى، وهذا أمر عادي وطبيعي بالنظر إلى التطورات التي شهدتها النظام ذاته، وإلى التطورات التي عرفها المجتمع بفعل عوامل وتأثيرات داخلية وخارجية⁽³⁾.

لقد أكد التعديل الدستوري 2016⁽⁴⁾ والقانون العضوي 16-12 المنظم للعلاقة بين الحكومة والغرفتين وكذا النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على الرقابة البرلمانية بكل أنواعها التي تشمل تحديداً: مناقشة مخطط عمل الحكومة والمصادقة عليه، بيان السياسة العامة (ملتصم الرقابة، التصويت بالثقة)، الأسئلة الشفوية والكتابية، الاستجواب، لجان التحقيق⁽⁵⁾.

فالدستور حدّد آليات الرقابة التي يمكن كل غرفة استعمالها، وخصّ المجلس الشعبي الوطني بنوع خاص من الرقابة بحكم العلاقة بينه وبين السلطة التنفيذية بشقيها (رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة)، بعد إقرار ازدواجية السلطة التنفيذية بموجب التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 03 نوفمبر 1988، وأصبحت الحكومة هي الواجهة الأساسية للسلطة التنفيذية أمام البرلمان بغرفتيه، بالإضافة إلى رقابة البرلمان

(1) عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 1994، ص 09.

(2) حول موضوع تطور الرقابة البرلمانية في الجزائر أنظر: عمار عباس، تطور الرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة السانبا-وهران، 2005.

(3) بعض هذه الوسائل أقرّ دستورياً في أول دستور للجزائر المستقلة (دستور 1963) ثم ألغي في دستور 1976 ليعود من جديد في دستور 1989، وتعديله في سنة 1996 الذي أقرّ نظام الغرفتين، من ذلك على سبيل المثال الأسئلة الشفوية. أنظر: العيد عاشوري، رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري (النص والممارسة)، ندوة حول «السؤال الشفوي والكتابي كآليات الرقابة البرلمانية»، إقامة الميثاق - الجزائر، 23 أبريل 2006، دون ترقيم.

(4) وسّع التعديل الدستوري من صلاحيات البرلمان في مجال الرقابة البرلمانية، وأكد على حقوق المعارضة، وألزم الحكومة بضرورة الردّ في آجال محددة على الأسئلة الكتابية أو الشفوية، كما أصبحت الاتفاقيات الاقتصادية تمرّ وجوباً على البرلمان، فيما ألزمت الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة بشكل دوري، وبات لمجلس المحاسبة ملزماً بتقديم تقرير سنوي للبرلمان، كما وسّع حق الإخطار لأعضاء البرلمان، بعدما كان حصراً على رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان.

(5) هناك وسائل أخرى لم تُدرج دستورياً ضمن وسائل الرقابة وفق المواد المشار إليها، لكن يمكن اعتبارها وسائل مساعدة لاستعمال إحدى وسائل الرقابة منها:

- إمكانية استماع لجان البرلمان إلى أعضاء الحكومة.
- مناقشة السياسة الخارجية.
- مناقشة مشروع قانون المالية والميزانية.
- مناقشة بيان بنك الجزائر (قانون القرض والنقد).

في مدلولها الشعبي: مراقبة استعمال الاعتمادات المالية (المادة 160) وحق إنشاء لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة (المادة 161).

المطلب الأول: الرقابة التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة.

يُمارس البرلمان بموجب أحكام الدستور رقابة على الحكومة⁽¹⁾ يمكن أن تترتب عنها مسؤولية وذلك عن طريق مناقشة مخطط عمل الحكومة أو بيان السياسة العامة، غير أن هذه الرقابة لا تمارس بالتساوي بين غرفتين البرلمان حيث خصّ المجلس الشعبي الوطني لوحده بإمكانية إسقاط الحكومة برفض مخطط عملها أو رفض بيان السياسة العامة باللجوء إلى ملتصق الرقابة لإسقاطها أو رفض منحها الثقة، والنتيجة يلتزم الوزير الأول بتقديم استقالته، وإن كان ذلك الإجراء قد يترتب عنه احتمال حل المجلس الشعبي الوطني، أما مجلس الأمة فيقتصر دوره في مجال هذا النوع من الرقابة على إمكانية إصدار لائحة لدى تقديم مخطط العمل⁽²⁾.

الفرع الأول: مخطط عمل الحكومة.

مخطط عمل الحكومة هو الإطار الذي يحدد السياسة العامة للحكومة، ويحدد استراتيجيتها في التخطيط والإنجاز، وكذا الغايات المستهدفة والوسائل الضرورية لتحقيقها في آجال معينة⁽³⁾، ويعدّ في نظر الفقهاء عقداً أو ميثاقاً بين الحكومة والبرلمان يتم في نطاقه وعلى أساسه الأداء الحكومي⁽⁴⁾، وتحرص الرقابة البرلمانية على مدى مطابقة الأعمال والأنشطة التي تقوم بها الحكومة والإدارة العامة مع السياسات والبرامج التي يصوت ويصادق عليها البرلمان⁽⁵⁾.

الممارسة العملية بيّنت أن وثيقة مخطط العمل الحكومي تعتبر الآلية الأساسية لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وهذا ما يتضح من خلال ما جاء في مقدمة عرض أول مخطط عمل حكومي على البرلمان -بعد

(1) في جميع دول العالم يراقب البرلمان عمل الحكومة. أنظر:

Dans l'ensemble des démocraties parlementaires occidentales, le rôle des parlements nationaux a sensiblement évolué. Ce phénomène se caractérise par quatre éléments significatifs:

- Un relatif déclin de la fonction législative;
- Un maintien de la fonction budgétaire;
- Un renforcement de la fonction d'information et de contrôle;
- Une appropriation des questions internationales.

Le dialogue parlementaire: un enjeu pour les agences de développement et de coopération, Etudes de cas:

Espagne, France, Royaume-Uni, Union européenne, Horizon Public Conseils, Octobre 2009, p 03.

(2) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 -السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء 04، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 148.

(3) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر -باتنة، 2013-2012، ص 281.

(4) خرباشي عقيلة، مرجع سابق، ص 273.

(5) عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 01، ديسمبر 2002، ص 54.

تعديل 2008- بتاريخ 19/05/2009 ما مضمونه أن مخطط العمل الحكومي يتضمن عرضاً للمسعى الذي سيُتَّهَج والسُّبُل والوسائل التي ستعكف الحكومة من خلالها على تنفيذ برنامج السيد رئيس الجمهورية⁽¹⁾، باعتبار أن الحكومة هي الواجهة الأساسية للسلطة التنفيذية أمام البرلمان⁽²⁾.

وللحكومة في النظام الدستوري الجزائري مسؤولية مزدوجة ومضاعفة⁽³⁾، فهي مسؤولة أمام رئيس الجمهورية من جهة وأمام المجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى، حيث تم في هذا الإطار وضع آليات وميكانيزمات لمراقبتها ومساءلتها من قبلها معاً⁽⁴⁾، خاصة وأن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول مطلقة تخالف حتى روح الدستور التي تقضي بأن يختار رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة من الأغلبية البرلمانية لأن الدستور يقتضي نيل مخطط العمل الحكومي ثقة هذه الأغلبية قبل أن تتمكن الحكومة من مباشرة مهامها تفادياً للانسداد السياسي⁽⁵⁾، وقد حاول التعديل الدستوري 2016 تقييد رئيس الجمهورية بضرورة استشارة الأغلبية البرلمانية عند تعيين الوزير الأول حسب نص المادة 91 منه⁽⁶⁾، في حين أن الدستور السابق في مادته 77 كان يمنح السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية في اختيار الوزير الأول من أية تشكيلة سياسية دون مراعاة انتماؤه للأغلبية أو الأقلية أو استشارة الأحزاب الممثلة في البرلمان.

إن هذا المبدأ الدستوري الجديد يكرّس الاستشارة القبلية والإجبارية للأغلبية البرلمانية قصد توفير الشروط اللازمة والأجواء المناسبة لاضطلاع الوزير الأول بصلاحياته عند مباشرة مهامه، وكذا ضمان الانسجام الضروري لحسن سير المؤسسات، ومن شأن هذا الإجراء أن يُقوّي المنافسة في الانتخابات التشريعية لدى الطبقة السياسية التي ستسعى إلى تقديم أحسن البرامج التي تستجيب لتطلعات المواطنين، وتقترح الحلول المناسبة لمشاكلهم، كما يسهّل هذا الحكم الدستوري الجديد للأغلبية البرلمانية مناقشة مخطط عمل الحكومة وإقراره ويجعل الوزير الأول يمارس مهامه في جوّ من التعاون والتكامل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

(1) محمد أومايوف، مرجع سابق، ص 98.

(2) خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2011-2012، ص 12.

(3) يوجد رئيس الحكومة (الوزير الأول) مضغوطاً بين رئيس الجمهورية والبرلمان. أنظر حول الموضوع:

Mouloud Mansour, *Le Dualisme de l'exécutif dans la constitution algérienne du 23 février 1989*, mémoire de magister ; université d'Alger, 1995, pp.105-110.

(4) أفضوش إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008، بحث لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، الجزائر، 2012، ص 06.

(5) أنظر:

Brahimi Mohamed, *Le Pouvoir en Algérie et ses formes de 'cession institutionnelle*, OPU, Alger, 1995, p. 75.

(6) المادة 91 بند 05: «يُضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: ... يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه...»

غير أن هذه الاستشارة ليست ملزمة ولا تعني إطلاقاً بأن الوزير الأول يجب أن يكون من الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية، ولعلّ خير دليل على السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية في تعيين وإنهاء مهام الوزير الأول ما أقدم عليه رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة من تنحية الوزير الأول عبد المجيد تبون يوم 15/08/2017 المنتمي للأغلبية البرلمانية التابعة جبهة التحرير الوطني بعد 80 يوماً فقط من تنصيبه وتعيينه بأحمد أويحي المتتمي للتجمع الوطن الديمقراطي⁽¹⁾. وهذا التعاقب السريع وعدم الاستقرار الحكومي بالتأكيد يخلق حالة من الارتباك في ترتيب نشاطات البرلمان، ويضعف الشعور لدى النواب بعدم الجدوى من المناقشات ما دام أن ما سيتم الاتفاق عليه بين الحكومة والبرلمان لن يتخطى المراحل الأولى للتنفيذ وسيتحطم بقرار سيّد من رئيس الجمهورية، مضمونه تغيير رئيس الحكومة (الوزير الأول) والطاغم الوزاري، حتى قبل فوات الحول⁽²⁾.

وقد اعتمد دستور 1996 قبل تعديله سنة 2008 طريقة أكثر ديمقراطية مأخوذة من دستور 1989، حيث أقرّ بعد تعيين رئيس الحكومة من طرف رئيس الجمهورية وجوب إعداد برنامج حكومته المستمدة من برنامج الأغلبية البرلمانية وعرضه على المجلس الشعبي الوطني بعد موافقة مجلس الوزراء عليه للمناقشة والإثراء والموافقة أو الرفض⁽³⁾، قبل أن يصبح البرنامج وفق تعديل 2008 هو برنامج رئيس الجمهورية⁽⁴⁾ ليعيد تعديل 2016 الوضع مرة أخرى للسابق بحذف كلمة برنامج رئيس الجمهورية والحديث عن مخطط عمل الحكومة في سياق إعادة الثنائية للسلطة التنفيذية⁽⁵⁾، فقد ألزمت المادة 94 الوزير الأول بعرض مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني الذي يعكس البرنامج السياسي والاقتصادي والثقافي الذي تنبثق منه جلّ القوانين التي تُسيّر الشأن العام ومصالح المواطنين ومؤسسات الدولة وتنظيم الحياة العامة، وبهذا

- (1) أثار قرار رئيس الجمهورية جدلاً كبيراً خاصة وأن تنحية تبون كانت على إثر صراعه مع أرباب المال برئاسة رئيس منتدى المؤسسات علي حداد بعد تأكيده على فصل المال عن السياسة، وكانت بعد عودته بيوم فقط من عطلة السنوية في ظل حملة إعلامية شرسة تعرّض لها تبون من طرف قناة «النهار» الخاصة التي استبقت الحملة بتعليقات مزعومة من الرئيس للوزير الأول بوجوب كفه عن «التحرش» برجال الأعمال، وهو الأمر الذي لم يستغنه الكثير من الأكاديميين على اعتبار أن رئيس الجمهورية لا يخاطب وزيره الأول بالتعليقات عبر الإعلام وفي وقت عطلة.
- (2) مثلما وقع أيضاً لحكومة بن بيتور الذي عين في 26 ديسمبر 1999 وقدم برنامج حكومته في جانفي 2000 وصدر بيان إنهاء مهامه في 26 أوت 2000 على إثر استقالته احتجاجاً على سلب رئيس الجمهورية لصلاحياته، حتى أنه بات المعدل هو حكومة كل سنة تقريباً. حول الموضوع أنظر أيضاً: خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 287-296.
- (3) أول برنامج للحكومة في ظل دستور 1996 هو برنامج رئيس الحكومة أحمد أويحي في 07 أوت 1997 تبعه برنامج حكومة إسماعيل حمداني في 19 جانفي 1999 ثم برنامج حكومة أحمد بن بيتور في جانفي 2000 تلاه برنامج علي بن فليس في سبتمبر 2000 بعد استقالة سلفه، ومنذ ذلك الحين لم يعد للحكومة برنامجها وإنما برنامج رئيس الجمهورية عملياً خلافاً لما نص عليه الدستور لغاية تعديل 2008 الذي جعل الوزير الأول منسق فقط، وبرنامج الحكومة هو برنامج رئيس الجمهورية حيث نصت المادة 79/02 «ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة». أنظر: سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 149.
- (4) صرّحت جلّ الحكومات المتعاقبة عند عرضها لبرنامجها أمام غرفتي البرلمان بصفة علانية على أن برنامجها مستمد من برنامج رئيس الجمهورية ووضع من أجل تنفيذه، حول الموضوع أنظر: لبندة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، الجزائر، 2014، ص 142.
- (5) أكدت المادة 93 التي بأن الوزير الأول ينسق عمل الحكومة التي تعدّ مخطط عملها الذي حذف منه عبارة أنه «ينفذ برنامج رئيس الجمهورية» التي كانت واردة في المادة 79/02 من دستور 1996.

يكون المؤسس الدستوري قد ألغى الإشارة إلى تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية المعتمد في الدستور السابق في المادة 79 منه، أثناء إعداد مخطط عمل الحكومة، وبذلك يكون قد كرّس استقلالية مخطط عمل الحكومة عن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وهو ما من شأنه تكريس مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان ومحاسبتها في حالة عدم تنفيذه⁽¹⁾.

إن تقديم برنامج الحكومة (مخطط العمل) من عدم تقديمه يظل أيضاً من السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية، دون إغارة الاهتمام لنص المادة 94 من التعديل الدستوري لعام 2016 التي يُفهم منها وجوب تقديم رئيس الحكومة (الوزير الأول) برنامج حكومته (مخطط عمله) للبرلمان، وهذا ما يؤكد عدم تقديم برنامج الحكومة للبرلمان عقب تعيين السيد بلخادم على رأس الحكومة في ماي 2006، وعدم تقديم السيد أويحيى أيضاً برنامج الحكومة في جوان 2008، بحجة الاستمرار في تطبيق نفس البرنامج، وهو برنامج رئيس الجمهورية، الذي لم تنته عهده بعد، فما الجدوى من إعادة تقديم نفس البرنامج الذي سبق ووافق عليه البرلمان؟، لكن من جهة أخرى هذا القرار السياسي يشكل اعتداءً صارخاً على أحكام الدستور وخاصة المادة 94 منه⁽²⁾.

أولاً: إجراءات عرض مخطط العمل.

يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه خلال الخمسة والأربعين (45) يوماً الموالية لتعيين الحكومة، ولا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة إلا بعد سبعة (07) أيام من تبليغ البرنامج إلى النواب، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة، يمكن للوزير الأول على ضوءها أن يكتفٍ بمخطط العمل بالتشاور مع رئيس الجمهورية، ليتم التصويت على المخطط بعد تكييفه إن اقتضى الأمر في مدة عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة، بعدها يشرع الوزير الأول في تنفيذ وتنسيق مخطط العمل الذي نال ثقة الغرفة الأولى⁽³⁾.

بعدها يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني خلال العشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 94 من الدستور، ويمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة، يشترط لقبولها أن تكون موقعة من

(1) البرلمان في ضوء الإصلاحات الدستورية لسنة 2016، مرجع سابق، ص 05.

(2) خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 287.

(3) أنظر المواد: 94 و97 من التعديل الدستوري 2016، وأيضاً المواد 47، 48، 49 و50 من القانون العضوي 16-12.

قبل ثلاثين (30) عضواً على الأقل ويجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد ثنائي وأربعين (48) ساعة من تقديم الوزير الأول العرض⁽¹⁾.

والوزير الأول لا يقدم مخطط عمله لمجلس الأمة بل يكتفي بتقديم عرض عنه فقط، أي قراءة لأهداف المخطط ومحاوره الكبرى التي اطلع عليها المجلس الشعبي الوطني بكل تفصيلاتها وجزئياتها ووافق عليها، وسبب ذلك هو أن الوزير الأول مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني وتقديم المخطط له إنما الغرض منه موافقة هذا الأخير عليه، في حين إن عرضاً عنه فقط يكفي أمام مجلس الأمة مادام أن هذا الأخير لا تشترط موافقته عليه من جهة، ومن جهة أخرى قد يكون مراعاة لعدم حدوث خلاف بين المجلسين⁽²⁾. ومن ثمّ يعتبر العرض الذي تتقدم به الحكومة أمام مجلس الأمة مجرد أداة دستورية الغرض منها إعلام أعضاء هذا المجلس بما احتواه مخطط عملها⁽³⁾.

ثانياً: آثار مناقشة مخطط العمل.

على ضوء المناقشة التي يجريها أعضاء المجلس الشعبي الوطني لمخطط العمل الحكومي المعروف عليهم، يتحدد مصير الحكومة في بقائها أو خروجها من السلطة، ومن ثم ينبغي التمييز بين احتمالين⁽⁴⁾:

01. الموافقة على مخطط العمل.

إذا ما اقتنع هؤلاء النواب بوجهة نظر الوزير الأول المعبر عنها في محتوى هذا المخطط فإنهم لا يترددون في منحه موافقتهم وإعطائه الضوء الأخضر بغيره تنفيذ في الميدان العملي، وهو الأمر الذي يشكل قوة دافعة للحكومة للمضي قدماً في تنفيذ ما التزمت به أمام ممثلي الشعب، كما يشكل دعماً إضافياً للثقة التي حازت عليها الحكومة، الأمر الذي يساعدها في العمل على إنجاح تطبيق هذا المخطط في المستقبل بكل أريحية مادام أنها مدعومة من قبل الأغلبية البرلمانية⁽⁵⁾. وحصول الحكومة على تأييد الأغلبية بالموافقة يبقى مرتبطاً في جانب كبير منه باختيار الوزير الأول ومساعدته لأن ذلك الاختيار يعدّ الضامن الأساسي لظهور حكومة متجانسة مع البرلمان أو على الأقل الأغلبية منه⁽⁶⁾. وبالنسبة للأغلبية المطلوبة التي يشترط تحققها حتى تتم الموافقة على

(1) أنظر المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(2) رشيد بن مالك، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول «نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة»، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، أكتوبر، 2002، ص 109.

(3) عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري...، مرجع سابق، ص 178.

(4) قدور ظريف، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لين دباغين-سطيف 2، 2016-2017، ص 246.

(5) أنظر:

Bennabou-kirane (f), **Droit Parlementaire Algérien**... tome 2, op. cit, p. 209.

(6) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء 04، مرجع سابق، ص 158.

مخطط العمل الحكومي، فإنه يتبين أن التصويت لا يصح في المجلس مبدئياً إلا بحضور أغلبية النواب (أي 231 نائباً من أصل 460 برلماني)، وفي حالة عدم بلوغ هذا النصاب في الجلسة الأولى، فإن الجلسة الثانية تُعقد بمن حضر وتنال الحكومة ثقة المجلس إذا صوت على المخطط أغلبية هذا الحضور⁽¹⁾.

بعد انتهاء الوزير الأول من عرض مختصر لمخطط عمله أمام أعضاء مجلس الأمة، فإنه يمكن هؤلاء الأعضاء -وبعد انتهائهم من مناقشته- إصدار لائحة قد تكون مؤيدة أو معارضة لمحتوى هذا العرض، مع أن مضمون هذه اللائحة لا تأثير ولا صدى له على المستقبل السياسي للحكومة بحكم أن مجلس الأمة محصن دستورياً ضد امكانية الحل الرئاسي.

وإذا كان لا يترتب على اللائحة التي يبادر بها أعضاء مجلس الأمة أي أثر على المسؤولية السياسية للحكومة من الناحية القانونية، فإنه من ناحية واقع الحياة العملية لا يمكن الاستهانة بتأثير هذه اللوائح بحكم أنها قد تتضمن نوعاً من الجزاء الأدبي أو المعنوي الذي قد يُضعف أو يقوي موقف الحكومة في مواجهة القضايا المستقبلية⁽²⁾، فهو يقوّي موقفها إذا كان محتوى هذه اللائحة يتضمن التأييد والدعم لسياستها مما يشكل تشجيعاً وتأييداً لهذه الأخيرة وتدعياً لها للمضي قدماً في مواصلة سياستها وتنفيذ مخطط عملها ولا تؤثر فيها انتقادات الأقلية المعارضة، طالما أنها تبقى مؤيدة ومُدعّمة من قبل أغلبية الأعضاء.

أما إذا كان محتوى هذه اللائحة على خلاف ذلك بأن تضمن لوماً وانتقاداً وعدم رضا الأعضاء على ما جاء في مخطط العمل الحكومي من محاور ونقاط تتعلق بالسياسة العامة التي سوف تنتهج من قبل الحكومة في فترة وجودها في الحكم، فإن أثرها في هذه الحالة يكون إحراجها وإرباكها أمام الرأي العام لاسيما بعد نشر محتوى اللائحة أمام الرأي العام.

02. رفض مخطط العمل.

نصت المادة 95 من التعديل الدستوري 2016 على أن: «يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة. يعين رئيس الجمهورية من جديد وزير أول حسب الكيفيات نفسها»، فعدم الموافقة على مخطط العمل الحكومي ينجم عنه أثر خطير على مستقبل الحكومة ألا وهو تحريك مسؤوليتها السياسية التي تؤدي بالوزراء

(1) محمد أومايوف، مرجع سابق، ص 158.

(2) أنظر:

Cilles Champagne, **Les Institutions de la 5^{ème} république**, les carrés, Gualino éditeur, 3^{ème} édition, France, 2002, p. 108.

إلى فقدانهم للمناصب التي عُيّنوا فيها⁽¹⁾، وبناءً على هذا الرفض يقوم رئيس الجمهورية بتعيين وزير أول جديد وحكومة جديدة بنفس الطرق والكيفيات التي عينت بها الحكومة السابقة ليتكفل الوزير الأول الجديد مرة أخرى بإعداد مخطط عمله وعرضه على المجلس الشعبي الوطني طالبا موافقته عليه، غير أن المجلس الشعبي الوطني بإمكانه رفض هذا المخطط مرة أخرى⁽²⁾، حيث نصت المادة 01/96 في هذا الإطار على: «إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً». بيد أن هذا الأخير ليس في مقدوره ممارسة هذا الحق على إطلاقه دون أن يترتب عليه أي أثر وإنما يمكنه ممارسة ذلك لمرة واحدة، على أساس أن الدستور انتهى إلى ربط عدم موافقة هذا الأخير على مخطط العمل الحكومي عند المرة الثانية وبين حله وجوباً مع تمكين الحكومة القائمة من الاستمرار في تسيير الشؤون وتصريف الأمور إلى غاية إجراء انتخابات تشريعية جديدة في أجل أقصاه (03) ثلاثة أشهر، وفق ما نصت على ذلك المادة 02/96. وهو الأثر الذي ربما يكون كافياً أمام نواب الشعب لدفعهم للإحجام عن الاستمرار في رفض تطبيق هذا المخطط، والموافقة عليه -ولو مضطرين- رهبةً من سيف الحل المسلط عليهم، وهو الأمر الذي قلل من قدرة هذه الآلية في تفعيل دور البرلمان الرقابي عوض أن تكون وسيلة لتفعيلها⁽³⁾.

وبالنسبة لواقع الممارسة البرلمانية في الجزائر فإنه يكشف مرور كل الحكومات بسلام في أول مواجهة لها مع البرلمان، حيث لم تجدل الحكومات المتعاقبة منذ جوان 1997 صعوبة في نيل موافقة المجلس الشعبي الوطني لمخطط عملها، إذ لم يسبق وأن قام الوزير الأول حالياً أو رئيس الحكومة سابقاً بتقديم استقالة حكومته بسبب رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مخطط عملها، مع أن هذا الاستنتاج ليس راجع فقط إلى سيف الحل المسلط على النواب، بل راجع أيضاً إلى تمتع الحكومة بوسائل وعوامل تأثير كثيرة على النواب تجعلهم يقبلون التوافق والتعايش معها حتى مع وجود بعض النقائص والقصور في مخطط العمل الذي جاءت به، نظراً لتلقيها الدعم والتأييد من الأغلبية البرلمانية التي عادةً ما تشكل الدرع الواقي للحكومة أمام المجلس التشريعي⁽⁴⁾.

(1) أنظر:

Richars Moulin, *Le Présidentisme des régimes politique*, L.G.D.J, 1978, p. 222.

(2) هنا المجلس قبل الرفض يجب عليه تقدير عواقب قراره في حالة ما إذا رفض الوزير الأول الجديد تكييف المخطط بتوجيه من الرئيس وفق ما تطالب به الأغلبية لأن الاستمرار في المعارضة يترتب عنها الحل وجوباً، حيث تجدد الأغلبية نفسها في موقف حرج للغاية، فإما أن تتراجع عن موقفها المعارض ونتائج السلبية عليها سياسياً وشعبياً وإما أن تستمر في معارضة المخطط وتجدد نفسها خارج السلطة. أنظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء 04، مرجع سابق، ص ص 155-156.

(3) أنظر:

Mohamed Brahimi, *Le Droit de dissolution dans la constitution de 1989*, R.S.J.E.P, n° 2, 1993, pp 85-86.

(4) أنظر:

ظريف قدور، مرجع سابق، ص 249.

عمر شاشوة، مرجع سابق، ص 101.

الفرع الثاني: بيان السياسة العامة.

كّرّس المؤسس الدستوري بموجب المادة 98 من الدستور⁽¹⁾، صيغة «الوجوب» لإلزام الحكومة بتقديم بيان عن السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، لتمكين البرلمان من الاضطلاع بمهامه الرقابية ومتابعة مدى التزام الحكومة بتنفيذ مخطط عملها الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني ومحاسبتها في حالة عدم تنفيذه، وهذه الصياغة الجديدة لم تكن معتمدة في المادة 84 من دستور 1996، حيث اكتفت بالتنصيص على تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة دون التأكيد على وجوبية تقديمه، وهو ما أكدته أيضا المادة 51 من القانون العضوي 16-12 بنصها: «يجب على الحكومة أن تقدّم كل سنة، ابتداءً من تاريخ المصادقة على برنامجها إلى المجلس الشعبي الوطني، بيانا عن السياسة العامة طبقا لأحكام المادة 98 من الدستور، يترتب على بيان السياسة العامة إجراء مناقشة تتناول عمل الحكومة. يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة».

أما بالنسبة لمجلس الأمة فقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة 98 على أنه: «يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة»⁽²⁾. والتفسير الحرفي للمادة يفيد بأن الخيار يعود للحكومة في الذهاب إلى مجلس الأمة من عدمه لتقديم بيان عن سياستها، لكن جرت العادة أنها تقدم البيان لمجلس الأمة مما أنشأ عرفاً دستورياً يفرض على الحكومة ضرورة تقديمه.

لا يكفي حصول الحكومة على ثقة النواب عند بداية تشكيلها، بل ينبغي التحقق من هذه الثقة بعد ذلك أيضا⁽³⁾، وعليه فإن الحكومة ملزمة أمام المجلس الشعبي الوطني بتقديم بيان عن وضعيتها ما أنجزته خلال السنة، وما لم يكتمل انجازه لمعوقات تبيّننها، وسبب إزالة هذه المعوقات⁽⁴⁾، وهكذا فإنه بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل الحكومي عند بداية تشكيل الحكومة، وبعد مرور سنة على هذه الموافقة أو على آخر بيان سنوي، تكون الحكومة مضطرة للوقوف مرة أخرى أمام نواب المجلس الشعبي الوطني لتقديم بيان عن سياستها العامة، وهو عبارة عن حصيلة نتائج عمل سنة كاملة وكذا الخطوط العريضة لعمل السنة المقبلة، أين يبرز الوزير الأول من خلال هذا البيان الانجازات التي تمت من أمور تتعلق بالمخطط المصادق

(1) المادة 98: «يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العام. تعقّب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.

يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة.

كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع مُلتمَس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153 و154 و155 أدناه. للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة. في هذه الحالة، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 147 أدناه».

(2) أنظر أيضا المادة 57 من القانون العضوي 16-12 التي نصت على أنه: «طبقا لأحكام المادة 98 (الفقرة الأخيرة) من الدستور، يمكن الحكومة أن تقدم بيانا عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة».

(3) أنظر:

Portelli (H), **Droit Constitutionnel**, DALLOZ, 5^{ème} édition, Paris, 2003, p.83.

(4) موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، العدد 02، الجزائر، 2003، ص 39.

عليه والمشاريع التي هي في طور الانجاز، ولو أنّ الممارسة السياسية في الجزائر بيّنت أن جل رؤساء الحكومات عادة ما يركزون عند عرضهم لبيان السياسة العامة على النتائج الايجابية التي حققتها حكوماتهم وتفادي الإشارة إلى العيوب والنقائص⁽¹⁾.

إن تقديم بيان السياسية العامة لمجلس الأمة يظل من صميم السلطة التقديرية للحكومة، ولا يوجد ما يجبرها على ذلك، وهذا الوضع يكشف عن علاقة احتمالية يمكن أن تربط مجلس الأمة بالحكومة بمناسبة بيان السياسية العامة السنوي⁽²⁾، على خلاف العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة في ذات المناسبة، والتي تكتسي طابعاً إلزامياً يندرج ضمن التعهدات الدستورية للحكومة، ويؤكد أن المجلس الشعبي الوطني شريك أساسي ومهم يجب إعلامه بالحصيلة السنوية لتنفيذ البرنامج (مخطط العمل) المصادق عليه، وهو المراقب الحقيقي للحكومة في مختلف أطوار عملها⁽³⁾.

والمعلوم أن المناقشة يشرف عليها مكتب المجلس برئاسة رئيسه وعند الانتهاء منها تختتم وتفض الجلسة دون التصويت إلا إذا وردت من النواب مقترحات تخص الأدوات الرقابية المتمثلة في اللائحة أو ملتزم الرقابة أو اضطرت الحكومة إلى طلب الثقة⁽⁴⁾.

أولاً: اللائحة (Résolution).

يفهم من الفقرة المادة 03/98 التي تنص على: «يمكن أن تُختتم هذه المناقشة بلائحة» أنّها إذن وترخيص للمجلس بإصدار لائحة يعبر فيها عن موقفه من البيان الذي قدمه الوزير الأول، وقد يكون هذا الموقف مؤيداً للبيان فيعبر من خلالها عن رضاه ومساندته للأداء الحكومي، أو قد يكون الموقف سلبياً يعبر عن امتعاض المجلس وسخطه من هذا الأداء فيصدر لائحة يُضمّنُها أوجه القصور ومواطن الانحراف في البرنامج الذي صادق عليه المجلس فيكون هذا الموقف إنذاراً بوجود معارضة لسياستها⁽⁵⁾.

(1) ليندة أونيسي، مرجع سابق، ص 150.

(2) نجد أن الحكومات الفرنسية، ومنذ عام 1975 حتى عام 2000 قد عرضت ثمان وعشرين (28) مرة بياناً عن سياستها العامة أمام الجمعية الوطنية، واثنيتي عشر (12) مرة أمام مجلس الشيوخ، مع العلم أنه للوزير الأول الفرنسي صلاحية الطلب من مجلس الشيوخ الموافقة على بيان السياسة العامة، ولمجلس الشيوخ أن يقبل أو يرفض الموافقة على تصريح السياسة العامة، وحتى وإن كان الرفض لا يؤثر على بقاء الحكومة، إلا أنه من الناحية السياسية يجرح الحكومة ويضعف مصداقيتها. ولتفادي ذلك عادة لا يقدم الوزير الأول على عرض تصريح السياسة العامة على مجلس الشيوخ إلا إذا كان هذا الأخير مؤيداً لسياسة الحكومة، أي أن طلب موافقة مجلس الشيوخ من طرف الوزير الأول مرتبط أساساً بمدى حسن أو سوء العلاقة التي تربط بين الحكومة ومجلس الشيوخ. أنظر:

خرباشي عقيلة، مرجع سابق، ص 311.

(3) بن مالك بشير، علاقات مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 30-29 أكتوبر 2002، ص 114.

(4) سعيد بالشعير، مرجع سابق، ص 161.

(5) الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري، مرجع سابق، ص 496.

وحسب المواد من 52 إلى 56 من القانون العضوي 16-12 فإن الشروط الواجب توافرها في اللائحة تتمثل في:

- تقدّم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال الاثنتين والسبعين (72) ساعة الموالية لانتهاؤ تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان.
- يجب أن يوقع اقتراح اللائحة عشرون (20) نائبا على الأقل ليكون مقبولا وأن يودعه مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.
- لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح لائحة.
- تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت، في حالة تعددها، حسب تاريخ إيداعها.
- إن مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه، يجعل اللوائح الأخرى لاغية.
- لا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة إلا:

- الحكومة، بناءً على طلبها،
- مندوب أصحاب اقتراح اللائحة،
- نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة،
- نائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة.

يواجه تفعيل آلية اللائحة عدة عوائق منها⁽¹⁾:

- على عكس النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 فإن النظام الجديد نص على عدم إمكانية التوقيع على أكثر من لائحة مما يقيد النواب.
- عدم تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة في العديد من المرات أمام المجلس الشعبي الوطني، فمن أصل 08 حكومات 03 منها فقط قدمت بيان سياستها العامة السنوي.
- إن تجسيد هذه الآلية غالبا ما يواجهه العائق الأكبر داخل المجلس الشعبي الوطني ألا وهو الأغلبية الحزبية المساندة للحزب الحاكم، والتي لا يمكن أن تصدر لائحة معارضة لبرنامج رئيس الجمهورية.
- لم تتضمن النصوص الدستورية أي أثر قانوني على اللائحة المعارضة للحكومة وهذا ما يدفع إلى وصفها باللوائح الميتة.
- باشرط المؤسس الدستوري لوجوب اقتراح اللائحة من قبل (20) نائبا فقد أقصى فئة معينة لا تستطيع توفير النصاب القانوني المطلوب لقبول لائحة وهي الأقلية المعارضة.

(1) أنظر: عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 311.

- كما أن احتمال تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة -الذي يبقى من السلطات التقديرية للحكومة- لا تحكمه أية قواعد أو آثار تنجم عن هذا العرض.

ثانيا: ملتمس الرقابة (Motion de censure).

تعرف هذه الوسيلة في بعض الدساتير بلائحة اللوم، ويعود أصل تسمية ملتمس الرقابة للنظام الدستوري المغربي حيث يلمس البرلمان -ربع (1/4) عدد النواب على الأقل- من الملك إقالة الحكومة⁽¹⁾، فموجبها يتم وضع حد للحكومة بأكملها على اعتبار أن الحكومة مسؤولة مسؤولية تضامنية أمام البرلمان⁽²⁾، وفي الجزائر يعد ملتمس الرقابة الإجراء الثاني الذي يلجأ إليه النواب للضغط على الحكومة، بل وإجبارها على تقديم استقالتها إذا توفر النصاب المطلوب، غير أن ذلك لا يعني بأن اللجوء إلى ملتمس الرقابة مرتبط بداية باللائحة ولو أنه مرتبط ببيان السياسة العامة، ويمكن للنواب إيداع ملتمس رقابة مباشرة دون اللجوء إلى اللائحة.

ونظراً لخطورة آثار هذا الإجراء فإن المؤسس الدستوري -ضماناً لاستقرار الحكومة- أحاط استعماله بشروط غير معقولة جعلت ممارسته شبه مستحيلة وتسببت تلك الشروط بطريقة غير مباشرة في تقرير إمكانية قيام حكومة أقلية مُساندة من قبل 3/1 زائد واحد ومعارضة من 3/2 ناقص واحد⁽³⁾.

- وتتمثل شروط اللجوء لملتمس الرقابة حسب المواد من 58 إلى 62 من القانون العضوي 16-12 فيما يلي:
- يمكن المجلس الشعبي الوطني أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة لدى مناقشته بيان السياسة العامة.
- لا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع سبعة (7/1) عدد النواب على الأقل.
- تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب.
- لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة.
- إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية.
- لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة واحد.
- يودع نص ملتمس الرقابة مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

(1) شامي رايح، مرجع سابق، ص 106.

(2) الأمين شريط، عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 03، الجزائر، جوان 2003، ص ص 92-93.

(3) سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 164.

- ينشر نص ملتزم الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، ويعلّق ويوزّع على كافة النواب.
- لا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتزم الرقابة المتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة، إلاّ:
 - الحكومة، بناءً على طلبها،
 - مندوب أصحاب ملتزم الرقابة،
 - نائب يرغب في التدخل ضدّ ملتزم الرقابة،
 - نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتزم الرقابة.

ثالثا: التصويت بالثقة (Vote de confiance).

إن الحكومات تطرح الثقة بنفسها عند تشكيلها لأول مرة وبعد عرض برنامجها على البرلمان، وعلى هذا الأساس فقد جرت العادة في النظم السياسية البرلمانية على أن الحكومة بإمكانها طلب الحصول على ثقة المجالس النيابية في عدة مناسبات إما على برنامجها أو بمناسبة التصويت على نص أو بمناسبة تقديم بيان لسياستها العامة، على اعتبار أن الحكومة تعتبر حائزة لثقة البرلمان ما لم تسحب منها⁽¹⁾.

والحكومة قد تلجأ إلى طلب التصويت بالثقة⁽²⁾ متى رأت أن النواب بدؤوا يعارضونها ويمنعوها من الدعم اللازم، بوسائل الضغط المعروفة كعدم المصادقة على مشاريع القوانين التي تتقدم بها، أو بإدخال تعديلات عديدة عليها قد لا تستطيع الحكومة الاعتراض عليها⁽³⁾، سواء كانت تعديلات اللجان أو الأعضاء، وهو ما قد تفقد القوانين جوهرها وتحوّل دون تحقيقها لأهدافها المرجوة منها، وفي وضعية كهذه فإن الحكومة لا يبقى أمامها إلاّ طرح مسألة الثقة على النواب للتصويت عليها، ومن ثمّ فرئيس الحكومة يطرح أمام المجلس مرة ثانية مسألة ما إذا كان المجلس مازال موافقاً على برنامج حكومته ويمنح ثقته في الحكومة أم لا؟، حتى يضع النواب أمام الأمر الواقع، فأمامهم خيارين لا ثالث لهما، إما مساندة الحكومة بتجديد الثقة فيها، أو التصويت ضدها وحجب الثقة عنها، ومن ثمّ يتحول التصويت بالثقة إلى وسيلة ضغط تستعملها الحكومة في مواجهة المجلس النيابي⁽⁴⁾.

(1) عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة القانون، المركز الجامعي غليزان، العدد 01، 2009، ص 11.
(2) طلب التصويت بالثقة يعتبر آلية رقابية حديثة التوظيف في النظام الدستوري الجزائري جاءت فقط بموجب التعديل الدستوري لسنة 1988 حيث أدرجهما المؤسس الدستوري ضمن الفقرة 05 من المادة 114 من دستور 76، ليتم النص عليها أيضا بموجب المادة 80 من دستور 89، وكذا المادة 84 الفقرة 05 من دستور 1996 إضافة إلى المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
(3) في فرنسا مثلاً وقعت حالة كهذه، حيث أنه أثناء مناقشة مشروع القانون المتعلق بإصلاح المؤسسة الوطنية France Télécom، في 26/06/1996، والذي تقدمت به حكومة Alain Juppé، فعلى الرغم من تضمينه 12 مادة إلا أنه قدم بشأنه 568 تعديلاً.
(4) عمار عباس، نفس المرجع، ص 16.

ولئن كان الدستور قد خوّّل المجلس الشعبي الوطني مراقبة الحكومة بموجب ملتزم الرقابة، فإنه في مقابل ذلك أقرّ للحكومة إجراء تدعيم به موقفها أمام المعارضة، يتمثل في طرح مسألة الثقة بها أمام المجلس الشعبي الوطني.

01. ضوابط التصويت بالثقة:

- لا يجوز طلب التصويت بالثقة ولا يمكن مباشرة إجراءاته إلا بتوفر مجموعة من الشروط نذكرها كما يلي:
 - ربط مسألة الثقة ببيان السياسة العامة: الإشكال في الدستور الجزائري هو ربط مسألة التصويت بالثقة ببيان السياسة العامة السنوي للحكومة، خلافاً لما اعتمد في بعض الأنظمة (المغرب وفرنسا مثلاً)⁽¹⁾ ومع ذلك وُجد رأي آخر يخالف ما جاء في هذا التفسير يؤكد على أن نص الفقرة الخامسة (المتعلق بطلب التصويت بالثقة) مستقل عن نص الفقرة الأولى (المتعلق ببيان السياسة العامة) وبناءً على ذلك -وحسب هذا الرأي- بإمكان الوزير الأول طرح مسألة الثقة بالحكومة التي يقودها وقت ما شاء دون أن يكون مرتبطاً بالموعد السنوي لبيان السياسة العامة، إلا أن هذا التفسير -حسب الأستاذ السعيد بوشعير- يتناقض مع أحكام الدستور ومع أحكام القانون العضوي النافذ، كما لا يستجيب مع الترتيب المنطقي للنصوص الذي يقتضي الترابط بين فقرات المادة الواحدة، وما يدعم هذا التوجه ويؤكد صحته هو النص الذي جاءت به المادة 63 من القانون العضوي رقم 16-12 التي نصت على أن «يكون تسجيل التصويت بالثقة ... وفقاً لأحكام المادة 98».
- تقديمه من طرف الوزير الأول دون غيره من الوزراء: طلب التصويت بالثقة في النظام السياسي الجزائري متروك للسلطة التقديرية للوزير الأول، الذي يمكنه بعد بيان السياسة العامة أن يطلب تصويتاً بالثقة، دون أن يلزمه الدستور بضرورة عرض الأمر على مجلس الوزراء، خاصة وأن المؤسس الدستوري أخذ بالمسئولية التضامنية، ومن ثم فإن حجب الثقة عن الحكومة معناه استقالتهام جمعياً⁽²⁾.
- لا يمكن توجيه طلب التصويت بالثقة إلا من نواب المجلس الشعبي الوطني: وهو أمر منطقي مثله مثل ملتزم الرقابة على اعتبار أن المجلس الشعبي الوطني منتخب بالاقتراع العام السري والمباشر، ومن ثم يعتبر الهيئة الوحيدة المالكة للشرعية الشعبية التي تحوّل دون غيره إمكانية سحب الثقة من الحكومة مقابل عدم قابلية مجلس الأمة للحل، وبالتالي فتطبيقاً للتوازن بين الآليات الرقابية التي تملكها كل

(1) أنظر حول الموضوع:

السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة ...، مرجع سابق، ص 169. ظريف قدور، مرجع سابق، ص 284.

(2) على العكس مما ذهب إليه المؤسس الدستوري الفرنسي الذي جعل اللجوء إلى طلب التصويت بالثقة لا يتم إلا بعد مداولة في مجلس الوزراء وفقاً للمادة 03/49 من دستور 1958 الفرنسي. حول الموضوع انظر:

عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 14.

سلطة لا يمكن أن تمنح له صلاحية إسقاط الحكومة، لأنه في منحه هذه الصلاحية قد يهدد استقرار الحكومة بحكم أنها لا تملك سلاحاً مقابلاً تتمكن بمقتضاه من مواجهة هذا المجلس⁽¹⁾.

من جهة أخرى ضببت المواد 63 ، 64 و 65 من القانون العضوي 16-12 إجراءات التصويت بالثقة فيما يلي:

- يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوباً، بناءً على طلب الوزير الأول، وفقاً لأحكام المادة 98 من الدستور.
- يمكن أن يتدخل خلال المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة لفائدة الحكومة، زيادة على الحكومة نفسها، نائب يؤيد التصويت بالثقة ونائب آخر ضد التصويت بالثقة.
- يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة⁽²⁾.
- في حالة رفض التصويت بالثقة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة مع مراعاة أحكام المادتين 98 و 147 من الدستور.

02. النتائج المترتبة عن التصويت بالثقة:

يترتب على التصويت بالثقة احتمالين:

- الاحتمال الأول: التصويت بالثقة لصالح الحكومة وهو الأمر الذي لا يثير أي إشكال باعتباره تجديداً للثقة فيها.
- الاحتمال الثاني: حجب الثقة عن الحكومة من خلال عدم تجديد الثقة فيها، ليس معناه النهاية الحتمية لها، بل بإمكانها على الرغم من ذلك أن تواصل عملها، على اعتبار أن دستور 1996 تركّ تنحيها عن الحكم خاضعاً للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي يمكنه قبل قبول استقالة الحكومة أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني، ومن ثمّ التضحية بالمجلس حفاظاً على بقاء الحكومة، خاصة إذا كانت له قناعة أن المجلس الشعبي الوطني هو المتسبب في سوء العلاقة مع الحكومة وعرقلة حسن سير شئون الدولة سواءً لتفتت الأغلبية فيه أو لأي سبب آخر يجعله غير قادراً على أداء عمل تشريعي جيد وهذا راجع إلى كون رئيس الجمهورية هو حامي الدستور والساهر على حسن سير المؤسسات

(1) ظريف قدور، مرجع سابق، ص 285.

(2) وهو ما يجعل من تحقيقه أمراً سهلاً نسبياً على عكس التصويت على ملتزم الرقابة الذي يتطلب أغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني. وتجدر الإشارة إلى أن دستور 1989 لم يكن ينص على كيفية التصويت وعلى النتائج التي قد تترتب على طرح مسألة الثقة، هذا السكوت كان يمكن أن يفسر على أن التصويت لصالح الحكومة من طرف (نصف النواب المصوتين زائد واحد) له معنى واحد وهو تأييد الحكومة وتجديد للثقة فيها، تطبيقاً للمادة 50 من القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، والتي كانت تنص على أنه «يثبت تصويت المجلس الشعبي الوطني بأغلبية الأصوات المعبر عنها، ما لم ترد أحكام مخالفة في الدستور أو هذا القانون».

الجمهورية، بالإضافة إلى كونه صاحب برنامج سياسي منتخب على ضوءه، ويرى أن الحكومة ملتزمة بالبرنامج المصادق عليه في المجلس⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الرقابة التي لا تترتب عنها مسؤولية الحكومة بصفة مباشرة.

إن البرلمان الجزائري يتوفر على إطار قانوني ملائم للقيام بالعمل الرقابي، رغم حداثة التجربة، والانقطاعات التي عرفتها الحياة النيابية، وإن الشروط القانونية المقررة في استعمال آليات الرقابة الخاصة بالسؤال والاستجواب ولجان التحقيق لا تتجاوز المؤلف، وبعضها مُقرّر حتى في برلمانات الديمقراطيات المتقدمة، وإذا حدث نقص ما فلا يعود إلى الإطار القانوني وحده.

إن عضو البرلمان أصبح أكثر قدرة على الوصول إلى المعلومات من ذي قبل بفضل وسائل الاتصال بمختلف أنواعها، والدراسات حتى وإن كانت قليلة، والتعددية الحزبية التي ولّدت تنافسا بين البرلمانيين، وقد ساهم الإعلام المرئي والمقروء خاصة في توفير مناخ ملائم للارتقاء بالعمل الرقابي، حيث أصبح عضو البرلمان موضوعاً هو نفسه تحت الرقابة الشعبية المباشرة، وساهم البث التلفزيوني لجلسات الأسئلة الشفوية في تقوية مواقع أعضاء البرلمان الذين يمارسون العمل الرقابي بنشاط، وبشكل موضوعي وفي قضايا عامة، وفي تحويل العمل الرقابي إلى فعل مرغوب، وفي نفس الوقت زاد أثر الممارسة الرقابية على السلطة التنفيذية، وأصبحت تُولي اهتماماً أكثر من ذي قبل لمبادرات البرلمانيين، وهذا من شأنه أن يحقق نوعاً من التوازن والتعاون بين السلطتين⁽²⁾.

هناك بعض الوسائل والآليات منحتها الدستور لأعضاء البرلمان، وهي الأكثر استعمالاً من طرفهم، ولكن لا يترتب على هذا الاستعمال إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، وإنما تبقى مجرد وسائل للاستعلام كالأسئلة البرلمانية والاستجواب وتشكيل لجان التحقيق.

الفرع الأول: الأسئلة البرلمانية.

إن وسائل الرقابة في الأساس الأول هي قنوات حوار بين البرلمان والحكومة، فكلما كان الحوار بسيطاً بين عضو البرلمان ووزير من الوزراء يسمى بـ: «السؤال»، وإذا كان الحوار بين عدد من نواب البرلمان ووزير أو أكثر يسمى «الاستجواب»، أما إذا أخذ الحوار أسلوباً أكثر تعقيداً وصعوبةً يسمى «التحقيق»⁽³⁾. وقد

(1) الأمين شريط، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 26.

(2) العيد عاشوري، مرجع سابق، دون ترقيم.

(3) عويسات فتيحة، الرقابة البرلمانية عن طريق السؤال الشفوي، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الخلفة، الجزائر، المجلد 10، العدد 04، 2017، ص 88.

بات السؤال البرلماني في المقام الأول من حيث الأهمية إذا قورن مع الأدوات الرقابية الأخرى حيث إن سهولة استعمال هذه الآلية وبساطة إجراءاتها أدى إلى كثرة استخدامها. فالسؤال لا يخرج عن كونه أداة للاستيضاح والاستفهام وطلب الحصول على معلومات يحملها العضو السائل في مواجهة العضو المسؤول، وأول ما ظهرت الأسئلة البرلمانية ظهرت في شكلها المبسط لكن كثرة تداولها بين مختلف الدول التي تبنت نظامها دفع إلى تطويرها حيث استخدمت أنواع مختلفة فهناك الأسئلة الشفوية -وهي الأصل- والأسئلة المكتوبة، كما أن هناك بعض الموضوعات ذات الطبيعة العاجلة التي لا تحتمل لإثارتها والحصول على رأي الحكومة بشأنها إتباع إجراءات العادية بتقديمها وانتظار الإجابة عنها هذا ما دفع بعض الدول إلى استحداث نظام آخر لمواجهة مثل هذه الحالات وهو نظام الأسئلة العاجلة⁽¹⁾.

ولقد اختلفت تعريفات الأسئلة البرلمانية، مع أنها تجتمع في كونها وسيلة إعلامية لاستفسار للحكومة حول تصرفاتها، وتمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها، أو لفت الحكومة إلى موضوع معين، وأيضا هي امكانية توجيه استيضاح إلى أحد الوزراء بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزارته، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع ما⁽²⁾.

والسؤال هو الإجراء الرقابي الوحيد الذي لا يشترط فيه أغلبية معينة، ولا يخضع لموافقة البرلمان، وليس مرتبطاً بموضوع آخر معروض على البرلمان⁽³⁾، بينما يعتبره البعض بأنه أضعف وأخف الوسائل الرقابية التي يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة بحكم أن دوره يقتصر فقط في قيام أعضاء البرلمان في الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها دون أن تمتد آثاره إلى حد تحريك المسؤولية السياسية للحكومة⁽⁴⁾.

وقد ثار التساؤل في الفقه الدستوري حول مدى جدوى السؤال البرلماني كوسيلة رقابية برلمانية، فذهب رأي إلى القول بأن الأسئلة البرلمانية ليست سوى صورة من صور التعاون وتبادل المعلومات بين أعضاء البرلمان والوزارة، وأنها ليست وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، وأنها بالتالي إجراء عديم الأثر

(1) حبيطة لخضر، أنواع الأسئلة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الخلفة، العدد 01، 2016، ص 237.
(2) يرى بعض الفقهاء بأن تعريف السؤال بأنه لفت نظر الحكومة إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع معين يدخل في اختصاصها هو محل نظر لأنه يتعارض مع حقيقة السؤال، باعتباره وسيلة رقابية يستهدف بها عضو البرلمان الحصول على معلومات عن أمر يجهله، أو التحقق من حصول واقعة عنها، أو معرفة ما تنوي الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها.

وقد ذهبت بعض التنظيمات الداخلية للبرلمانات إلى تعريف السؤال قصد بيان خصوصيته واختلافه عن الوسائل الرقابية الأخرى المقررة دستوريا أو قانونيا، من حيث الإجراءات والآثار، ومن ذلك على سبيل المثال ما ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني من أن السؤال هو: «استفهام العضو من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجهله في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، أو التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور». حول الموضوع أنظر:

حمريط عبد الغني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (حق السؤال وحق الاستجواب، دراسة مقارنة)، مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2006، ص ص 26-27.

(3) العيد عاشوري، المرجع السابق، دت.

(4) عماد باطة، المجلس التشريعي الثاني ودوره في النظم الدستورية الحديثة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة- مصر، 2010، ص 195.

الفعلي لأنه لا يترتب عليه مناقشة، كما لا يمكن للبرلمان أن يتخذ بصدده أي قرار، في حين ذهب رأي آخر إلى القول بأن الأسئلة البرلمانية تعتبر وسيلة جديدة وفعالة لمراقبة الحكومة في تطبيقها للقواعد القانونية بصفة عامة والقواعد الدستورية بصفة خاصة لأنَّ فيها استجلاء للمثير من الأمور والتصرفات، وفيها توجيه لنظر الحكومة إلى مخالفات معينة لاستدراكها.

ونصت المادة 152 من تعديل 2016⁽¹⁾ على أنه: «يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة⁽²⁾، ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه (30) يوما. بالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوما. يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة. وإذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

تنشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان⁽³⁾.

ويلاحظ بأنه تمت دسترة المواعيد المحددة لرد أعضاء الحكومة على الأسئلة الشفوية والكتابية لأعضاء البرلمان، بعدما كانت مُضمَّنة فقط في النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، والقانون العضوي المنظم للعلاقة بينهما وبين الحكومة. حيث حدد هذا الأجل بثلاثين (30) يوما، وهي نفس المدة المطلوبة لرد الحكومة على الاستجوابات الموجهة لها من قبل أعضاء البرلمان⁽⁴⁾.

غير أن الجديد الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 فيما يخص الأسئلة البرلمانية، يتمثل في ضرورة تخصيص كل غرفة لجلسة نصف شهرية لعرض الأسئلة الشفوية لأعضاء البرلمان والرد عليها من قبل أعضاء الحكومة، الأمر الذي سيُفَعِّل من هذه الوسيلة الرقابية ويجول دون شك دون التهرب من الإجابة عليها بحجة ضيق الوقت.

(1) كانت المادة 134 من دستور 1996.

(2) وهو ما أكدته أيضاً المادة 69 من القانون العضوي 16-12 حيث نصت على: «طبقاً لأحكام المادة 152 من الدستور، يمكن أعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة».

(3) يتضح من خلال الإطار القانوني للأسئلة الشفوية والكتابية أن ممارسة حق الرقابة بواسطتها ذو شقين: الشق الأول وهو حق عضو البرلمان توجيه أي سؤال إلى أي عضو في الحكومة. والشق الثاني: إمكانية إجراء مناقشة لجواب عضو الحكومة إذا أعتبر الجواب الشفوي أو الكتابي غير مقنع أو يستدعي تفاصيل أكثر.

(4) أنظر المواد 98، 151 و152 من تعديل 2016.

أولاً: أنواع الأسئلة البرلمانية.

تعتبر الأسئلة الشفوية هي الأصل والمكتوبة من الاستثناء كما هو واضح من خلال ظهورها التاريخي⁽¹⁾، حيث ظهرت بعد أن تبنت البرلمانات نظام الأسئلة الشفوية بفترة طويلة، فهي تتطلب حضور عضو الحكومة أمام البرلمان للإجابة على الأسئلة الموجهة إليه، بعكس الأسئلة المكتوبة التي لا تستدعي حضور عضو الحكومة شخصياً⁽²⁾.

وإذا كانت الممارسة البرلمانية المقارنة تعرف عدة أنواع للأسئلة البرلمانية، فإن الواضح أن الدساتير الجزائرية لم تعترف إلا بشكليين ويتعلق الأمر بالأسئلة الشفوية والأسئلة الكتابية⁽³⁾. ولم يُميّز المشرع الجزائري بين السؤال الكتابي والسؤال الشفوي إلا ما يتعلق ببعض الشروط الشكلية اقتضتها إجراءات توجيه السؤال، فجعلها متساويين من حيث الأهمية والنتيجة على خلاف ما هو مطبق في كثير من البرلمانات لا سيما بخصوص إجراء المناقشة.

وقد بيّنت تجارب استعمال هذه الوسيلة الرقابية أن السؤال الكتابي هو في الغالب مجرد طلب استفسار أو توضيحات أو معلومات من عضو الحكومة المعني يمكن أن يكون في شكل مراسلة مباشرة دون المرور بالغرفة التي ينتمي إليها عضو البرلمان، مع فارق بسيط وهو أن السؤال والجواب يُنشران عادة في الجريدة الرسمية لمداورات البرلمان أو الهيئة التشريعية (عادة في شكل ملحق) ولعل هذا النشر هو الذي يعطي أهمية للسؤال الكتابي، سواءً من حيث إضفاء الطابع الرسمي عليه، أو من حيث إطلاع الناخبين على نشاط ممثليهم.

أما السؤال الشفوي المجدد في السؤال والجواب شفاهةً وبشكل مباشر، فإن آثاره أكثر أهمية ووقعاً في البرلمانيين وفي الرأي العام بل وحتى على الحكومة (حسب موضوع السؤال)، وقد ازدادت هذه الآثار بفعل وسائل الاتصال الحديثة، وفي مقدمتها البث المباشر لجلسات البرلمان المتعلقة بالأسئلة الشفوية، فأصبحت أبعاده السياسية أكثر وضوحاً من خلال متابعة الرأي العام، واهتمام الأحزاب السياسية، وحرص الحكومة على جعل أجوبتها دقيقة تتضمن معلومات مؤكدة⁽⁴⁾.

(1) نشأ أسلوب طرح الأسئلة في إنجلترا بداية من 09 فيفري 1721 في مجلس اللوردات عندما وجه السيد «إيرل كاوير» سؤالاً للوزير الأول، بينما بدأ في مجلس العموم منذ عام 1783، لينشأ السؤال الكتابي بعدها سنة 1902. أما في فرنسا فظهر السؤال الشفوي بدايةً من عام 1875 بظهور المجالس التشريعية، كما ظهر السؤال المكتوب في 30 جوان 1909، في حين عرفت الجزائر آلية السؤال منذ أول دستور لها عام 1963 حيث نصت المادة 38 منه على آلية السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي، وبقي العمل بهذه الآلية في كل الدساتير المتعاقبة ما عدا دستور 1976 الذي استثنى السؤال الشفوي وأبقى فقط على السؤال الكتابي.

(2) عويصات فتيحة، مرجع سابق، ص ص 91-92.

(3) غياب السؤال الشفوي في دستور 1976 يعود لكون هذا الدستور لم يتناول فكرة المسؤولية السياسية المباشرة ولا غير المباشرة للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، مما يدل على «الطبيعة السياسية للسؤال الشفوي وعلاقته بمسؤولية الحكومة السياسية التي لم تكن مسؤولة أمام المجلس الشعبي الوطني». أنظر: مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص 426.

(4) العيد عاشوري، مرجع سابق، دون ترقيم.

01. الأسئلة الشفوية.

السؤال الشفوي يقوم على حقيقة وجود شخصين أحدهما يسمى «السائل» وهو بالطبع البرلماني والآخر يطلق عليه اسم «المجيب» وهو الوزير المختص، فالسؤال الشفوي هو حق دستوري يسمح لكل عضو من أعضاء البرلمان بأن يطلب من الحكومة إيضاحات عن مسألة معينة⁽¹⁾، وتبدو أهمية السؤال في كونه أحسن وسيلة لتمكين النائب من التعبير عن رأيه ومشاغله⁽²⁾، وبالمقابل تمكن أعضاء الحكومة من إثارة الرأي العام وإيضاح المسائل، خاصة ما يتعلق ببرامجهم ومخططات وزارتهم إذ يؤدي إلى إقامة حوار بين البرلمان والحكومة دون أن يؤدي إلى توتر العلاقات كما هو الحال في طريقة الاستجواب أو لائحة⁽³⁾.

إذا كانت الكتابة شرط ضروري لتقديم الأسئلة سواء كانت مكتوبة أو شفوية، فإن ما يميّز هذه الأخيرة هو طرحها شفوية من طرف عضو البرلمان في الجلسة المخصصة لذلك، والرد عليها شفوية من قبل الوزير المختص خلال نفس الجلسة، الأمر الذي يضيف عليها طابعاً مميزاً عن الأسئلة الكتابية⁽⁴⁾.

02. الأسئلة الكتابية.

يسمح للبرلماني في أي من المجلسين بطرح ما يراه من أسئلة كتابية، وتبعاً لذلك يتحصل السائل على الإجابة وفق نفس الشكل أي عن طريق رد كتابي من قبل الوزير المختص⁽⁵⁾، والأصل أن جميع أنواع الأسئلة - حتى الشفوية منها - توجّه مكتوبة إلى أعضاء الحكومة، وتنتهي بمجرد حصول النائب على إجابة الوزير،

- (1) عادل الطيطائي، الأسئلة البرلمانية (نشأها، أنواعها، وظائفها)، ط 01، مجلة الحقوق، الكويت، 1987، ص 152-153.
- (2) أقرت بعض الأنظمة الدستورية أنواعاً من الأسئلة الشفوية، وهو ما لم يتقرر في نظامنا الدستوري، فمنها من أقر نوعين، ومنها من أقر ثلاثة أنواع، أما السؤال الكتابي فهو عادة نوع واحد
- السؤال الشفوي دون مناقشة: يودع هذا السؤال كتابياً لدى مكتب الهيئة أو الغرفة المعنية، وتحدد جلسة طرحه بعد تبليغه للحكومة، وفي هذه الجلسة يطرح السؤال شفاهة ويحجب عنه عضو الحكومة المعني (مع إمكانية إنابة عضو آخر من الحكومة). ولصاحب السؤال حق التعقيب على الجواب، ولعضو الحكومة حق الرد حسب ما تقرره عادة الأنظمة الداخلية، وهذا النوع هو المعمول به في النظام القانوني الجزائري منذ صدور دستور 1989، ذلك أن دستور 1976، أقر الأسئلة الكتابية فقط بحكم طبيعة النظام والنظرة السائدة لمفهوم الرقابة.
- السؤال الشفوي المتبوع بمناقشة: يخضع هذا النوع لنفس الإجراءات المطبقة في النوع الأول، غير أنه بعد طرح السؤال والإجابة عنه، تفتح مناقشة يشارك فيها أعضاء البرلمان الآخرون، بل في بعض الأنظمة يمكن أن تحتتم المناقشة بإصدار لائحة، غير أن اللجوء إلى هذه الوسيلة أصبح قليلاً حفاظاً على استقرار الحكومات، وتطوير علاقات التعاون بين السلطتين خدمة للصالح العام.
- وقد تضمن دستور الجزائر لسنة 1963 هذين النوعين في مادته (38) وأفرد لكل نوع بنداً خاصاً به، وهو أمر مهم خاصة في موضوع إجراء مناقشة لجواب عضو الحكومة.
- أسئلة الساعة (أسئلة للحكومة): طبق هذا النوع في الدول الأوروبية بصيغ مختلفة، وبشكل واضح في فرنسا، إذ عقب كل اجتماع مجلس الوزراء في يوم محدد يحضر جميع أعضاء الحكومة بما فيهم رئيسها إلى البرلمان، وتفتح جلسة للحوار والمناقشة المباشرة والمتلفزة، حيث تقدم الأسئلة دون إجراءات مسبقة ودون التقيد بشروط أو تشكيلات معينة. ولخصوصيتها التلقائية، ولتابعة الرأي العام لها أصبح عضو الحكومة ملزماً وبصورة دائمة بالاهتمام بكل شؤون قطاعه وهذا الشكل من الأسئلة يعد أهم وسيلة لرقابة عمل الحكومة، لأنه يجعل بشكل أو بآخر مسؤولية الحكومة قائمة أمام الرأي العام، والطبقة السياسية، ويجعل عضو الحكومة حريصاً على أداء مهامه والوفاء بوعوده. حول الموضوع أنظر: العيد عاشوري، مرجع سابق، ص 04.
- (3) كيبش عبد الكريم، السؤال كآلية من آليات الرقابة في النظام البرلماني، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري-قسنطينة، عدد 23، 2005، ص 201.
- (4) عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظم الدستورية الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 31.
- (5) بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 419.

ومن هذا يمكن تعريف السؤال الكتابي أنه «ذلك الطلب الكتابي المقدم من عضو البرلمان بقصد الحصول على معلومات موجهة إلى عضو في الحكومة، يلزم بالإجابة عنها كتابة في أجل محدد».

وللأسئلة المكتوبة مزايا فهي فضلاً عن أنها مصدر هام لجمع المعلومات، فإنها تتيح لأعضاء البرلمان الذين تنقصهم الجرأة والفصاحة أن يستخدموا هذا النوع، كما أنها قد تكون أحياناً وسيلة للحصول على استشارة قانونية مجانية، نظراً لأن الموظفين والوزراء الذين يُعَدُّون إجابات الأسئلة يَكُونُونَ على درجة كبيرة من الكفاءة القانونية العالية⁽¹⁾.

إن الاختلاف بين السؤال الكتابي والسؤال الشفوي هو اختلاف جوهري راجع إلى اختلاف دور كل منهما فالسؤال الكتابي يهدف أساساً إلى الحصول على توضيحات أو معلومات حول مسألة معينة بالذات تتعلق بتنفيذ أو تطبيق نص قانوني أو تنظيمي معين أو الحل الذي أعطته أو ستعطيها الإدارة لمشكل معين أو لفت انتباه إلى وجود مشكل يحتاج إلى تدخلها مما يدل على ضيق مجال السؤال الكتابي، إضافة إلى أثره المحدود على الرأي العام ذلك أن الجواب عن السؤال يوجه إلى عضو البرلمان صاحب السؤال فقط ورغم النشر في الجريدة الرسمية فإن الاطلاع عليه يبقى محدوداً سواء بالنسبة للمواطنين أو حتى لأعضاء البرلمان الآخرين. أما السؤال الشفوي فهو بالأساس ذو بُعد سياسي وله أثر قد يكون حاسماً على مستوى الرأي العام ومن ثمّ على المسؤولية السياسية للحكومة حسب الأنظمة، إضافة إلى أن مجاله غير محدود بموضوعات معينة مبدئياً⁽²⁾.

ثانياً: إجراءات السؤال البرلماني وآثار الإجابة عنه.

وضعت الأنظمة الداخلية لمختلف البرلمانات شروطاً لقبول الأسئلة الشفوية والكتابية، غير أن هذه الشروط تختلف من برلمان لآخر حسب التجربة البرلمانية والأهداف المتوخاة من السؤال ذاته، فهي في بعضها شروط لتسهيل مهمة عضو البرلمان، وفي بعضها الآخر قيود تجعل هذا العضو يعزف عن ممارسة حقه⁽³⁾. وفي النظام الجزائري حدد القانون العضوي رقم 16-12 جملة من الشروط خاصة بالنسبة للسؤال الشفوي.

وفي هذا الإطار، أصدر مكتب المجلس الشعبي الوطني تعليمة عامة سنة 2000⁽⁴⁾، مازالت سارية المفعول، تدرج ضمن تحديد كليات تطبيق النظام الداخلي، وقد بيّنت مسائل وشروط أخرى قصد توضيح إجراءات وكليات إيداع السؤال لتفادي رفضه ولو شكلاً، وباعتبار أن التعليمة خاصة بالغرفة الأولى فقط

(1) عويصات فتيحة، مرجع سابق، ص 91.

(2) نورالدين جفال، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000، ص 111.

(3) للاطلاع على شروط الأسئلة الشفوية والكتابية وأسئلة الساعة في بريطانيا وصياغتها وغيرها من التفاصيل أنظر:

Parliamentary Questions, House of Commons information office, Factsheet P2010 ,1, p p 15-1.

(4) التعليمة رقم 08 المؤرخة في 08/07/2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 211، المؤرخ في 17/07/2000، ص 31.

يطرح التساؤل حول مدى انسحابها على أعضاء مجلس الأمة الذي كان نظامه الداخلي أكثر تنظيماً للأستئلة، حيث خصص المواد من 93 إلى 99 لإجراءات ايداع الأسئلة وشروطها وإجراءاتها، وضبطت المادة 94 الشروط بالطريقة نفسها التي نصت عليها التعليمات رقم (08) سالفه الذكر⁽¹⁾.

01. ضوابط إيداع السؤال والإجابة عنه:

هناك عدة شروط يجب توافرها في الأسئلة حتى يمكن قبولها، بحيث وضعت الأنظمة الداخلية مختلف البرلمانات شروطاً لطرح الأسئلة الشفوية والكتابية.

أ- الشروط الشكلية للسؤال: تتحدد الشروط الشكلية وتبرز عادة في شرطين الأول ضرورة ممارسة السؤال بصفة فردية والثاني توجيهه إلى الوزير المختص دون غيره من الطاقم الحكومي:

- توجيه السؤال وتوقيعه من طرف نائب واحد: بما يعني أنه لا يجوز توجيه سؤال من أكثر من نائب واحد ولا من مجموعة برلمانية⁽²⁾، وعلى هذا الأساس لا يقبل توجيهه من إحدى المجموعات أو الكتل البرلمانية⁽³⁾ أو من هيئات أو لجان المجلس، كما لا يمكن أن يوجه باسم المجلس أو باسم اجتماع رؤساء اللجان الدائمة، أما إذا تمت مباشرة هذا الحق الدستوري من قبل رئيس إحدى هذه الهيئات بصفته الشخصية، وليس بحكم رئاسته المجموعة البرلمانية، فإنه في هذه الحالة توفرت صفة الفردية التي يعتبر على إثرها السؤال صحيحاً، وحينها قد يكتسب ثقلاً إضافياً نتيجة تقديمه له من طرف مسؤول المجموعة⁽⁴⁾.

- توجيه السؤال إلى كل عضو من الحكومة: أي أن السؤال يُوجّه إما إلى أحد الوزراء أو إلى الوزير الأول نفسه، باعتباره عضواً في الحكومة أيضاً، فمتى وُجّه السؤال من نائب أو عضو مجلس أمة إلى غير الوزير المختص جاز لرئيس المجلس رفضه، وجاز للوزير غير المختص المُوجّه له الامتناع عن الإجابة إذا لم يرفضه المجلس.

(1) حيث نصت على: «يجب أن يكون السؤال الشفوي أو الكتبي الموجه إلى عضو الحكومة محرراً باللغة العربية وأن يتضمن موضوعاً واحداً، يجب ألا يتعلق موضوع السؤال الشفوي أو الكتبي بنص مودع لدى مكتب المجلس أو بقضية محل إجراء قضائي وألا يكون ذا طابع شخصي».

(2) نجد بأن المشرع الجزائري لم يتطرق لحق المجموعات البرلمانية في طرح الأسئلة في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 2000 رغم نصه على تشكيلها وتأسيسها، بينما نجد نص المادة 03/99 من النظام الداخلي لهذه الغرفة لسنة 1997 قد أعطى الحق لكل مجموعة برلمانية في أن تطرح سؤالاً واحداً في كل جلسة، كما يحق لها أن تطرح سؤالاً إضافياً في نفس الجلسة.

(3) حاولت الجمعية الوطنية الفرنسية تعديل نظامها الداخلي بما يسمح لرؤساء اللجان البرلمانية توجيه الأسئلة إلى الوزراء باسم اللجان التي يرأسونها، لكن المجلس الدستوري تصدى لها وتدخل بمنع هذا الاقتراح، بحجة أن هذا التعديل لا يتطابق مع نصوص الدستور التي تؤكد على الصفة الفردية للسؤال. أنظر:

محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية- مصر، 2012، ص 59.

(4) تغريد عبد القادر علي، رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة-دراسة في السؤال البرلماني، مجلة جامعة المستنصرية للعلوم القانونية، العراق، العدد 04، المجلد 12، 2010، ص 38.

ب- الشروط الموضوعية للسؤال: ينبغي من جهة أخرى أن تتوفر في السؤال البرلماني -حتى لا يُساء استعماله- جملة من الشروط الموضوعية يتعين على النائب التقييد والالتزام بها عند طرح سؤاله⁽¹⁾:

- أن يتضمن نص السؤال موضوعاً واحداً.
- أن يكون السؤال مُنصباً على موضوع واحد من المواضيع التي تشغل الرأي العام، وأن تكون عباراته مختصرة ومحددة بدقة للمسألة المراد الاستفسار عنها.
- يجب كتابة السؤال باللغة العربية لأنها تمثل إحدى الثوابت الوطنية واللغة الرسمية الأولى في البلاد.
- أن يكون السؤال خالياً من الكلمات النابية والعبارات غير اللائقة ولا يتضمن تعليقا أو جدلاً، أو مساساً بأشخاصهم والظعن في كرامتهم وتصفية الحسابات معهم⁽²⁾.
- لا يجب أن تتطرق إلى قضية مطروحة أمام إحدى الجهات القضائية احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات المعمول به.
- ألا يتعلق السؤال بقضية فردية أو شخصية أو حزبية للعضو البرلماني صاحب السؤال⁽³⁾، ولا ينبغي أن يمس السؤال بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر وبثورة التحرير ورموزها.
- ألا يكون السؤال مخالفاً لأحكام الدستور والقانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة والغرفتين.
- ألا يكون موضوعه نظير موضوع سؤال تمت الإجابة عنه في مدة تقل عن ثلاث (03) أشهر.

ج- إجراءات إيداع السؤال: ويمكن تلخيص الإجراءات الخاصة بطرح وإيداع الأسئلة فيما يلي:

- لم توضح المادة 70 من القانون العضوي رقم 16-12 المادة التي يتم خلالها إيداع السؤال بخلاف المادة 69 من القانون العضوي رقم 99-02 الملغى التي حددتها ب(10) أيام على الأقل قبل تاريخ انعقاد الجلسة المخصصة للإجابة على الأسئلة الشفوية.
- يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة⁽⁴⁾.
- يبتّ المكتب في طبيعة الأسئلة الشفوية والكتابية ويرسلها إلى الحكومة متى استوفت الشروط الشكلية

(1) محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 134.

(2) حيث نجد المادة 139 من لائحة الجمعية الوطنية الفرنسية تنص على أن «الأسئلة يجب ألا تتضمن أي اتهامات أو تعريض لأشخاص آخرين محددین بالاسم».

(3) يمكن التنبيه هنا بأن مصطلح المصلحة العامة غامض وملتبس، وبصعب وضع معيار منضبط ودقيق لها، بل أن نسبة هذا المفهوم يجعل تطبيقه مضطرباً، متوقفاً على رغبة رئيس المجلس النيابي وإرادة الحكومة، وهذا يجعل الشرط سيفاً يسله المجلس المحكوم بإرادة الأغلبية على نواب المعارضة ويعطي الحكومة الفرصة لرفض الرد على ما لا ترغب فيه من الأسئلة، بحجة أنها تتعارض مع المصلحة العامة. أنظر: قدور ظريف، مرجع سابق، ص 157.

(4) المادة 70 من القانون العضوي 16-12، وأوضحت المادة 93 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بأنه يُودع نص السؤال الشفوي أو الكتابي من قبل صاحبه لدى أمانة مكتب المجلس.

المطلوبة، في حالة عدم استيفاء السؤال الشفوي أو الكتابي الشروط الشكلية المطلوبة يُبلغ صاحب السؤال بذلك.⁽¹⁾

- يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة⁽²⁾.
- ينظر مكتب كل غرفة في طبيعة وعدد الأسئلة التي تحال على الحكومة.
- طبقا لأحكام المادة 152 من الدستور يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة⁽³⁾.
- يمكن عضو البرلمان سحب سؤاله الشفوي أو تحويله لسؤال كتابي قبل الجلسة المخصصة لهذا الغرض وتبلغ الحكومة بذلك.⁽⁴⁾
- في حالة غياب العضو صاحب السؤال الشفوي عن جلسة الأسئلة الشفوية دون توكيل من ينوب عنه يفقد حقه في طرح سؤاله⁽⁵⁾.
- يتقيد صاحب السؤال الشفوي أو من ينوب عنه بنص السؤال المودع لدى مكتب المجلس عند عرضه في الجلسة العامة⁽⁶⁾.
- لا يمكن عضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة⁽⁷⁾.

د- ضوابط الإجابة عن السؤال: أما ضوابط الإجابة عن السؤال وحقوق السائل والمسؤول⁽⁸⁾ فقد تم ضبطها وفقا لما يلي:

- يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة أعضاء الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة.
- يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالالتفاق مع الحكومة.

(1) المادة 93 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017.

(2) المادة 73 من القانون العضوي 16-12.

(3) ليس لصاحب السؤال الشفوي الحق في أن يطلب برجة سؤاله في جلسة معينة، فضبط عدد الأسئلة التي تحال على أعضاء الحكومة من اختصاص مكتب كل غرفة، والأمر هنا قد يخضع لمدى استعداد عضو الحكومة للإجابة في الجلسة المقرر عقدها لهذا الغرض، ولأقدمية السؤال، ولعدد الأسئلة الممكن طرحها، دون مراعاة موضوع السؤال أو استعجاليته. وهنا يطرح إشكال بخصوص المعايير التي على أساسها تتم عملية جدولة وبرجة الأسئلة الشفوية، وهل له علاقة بتاريخ ورودها إلى مكتب المجلس أم بحسب أولويتها؟

(4) المادة 71 من القانون العضوي 16-12، وأيضا المادة 98 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(5) المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017.

(6) المادة 95 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017.

(7) المادة 71/05 من القانون العضوي 16-12.

(8) حقوق المسؤول (الموجه إليه السؤال) تشمل الحق في: رفض، تأجيل والإجابة في الإجابة، أما حقوق السائل فهي الحق في: الإنابة في سماع الإجابة، التعقيب على الإجابة، والحق في تحويل السؤال إلى استجواب. حول الموضوع أنظر:

ياسمين مزاري، آليات الرقابة البرلمانية بين تقرير مسؤولية الحكومة وانعدامها، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، العدد 08، ج 02، جوان 2017، ص 160.

- يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي خلال الجلسات المخصصة لهذا الغرض في أجل لا يتعدى ثلاثون (30) يوما من تاريخ تبليغ السؤال.
- يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي الذي وُجّه إليه، على الشكل الكتابي خلال أجل الثلاثين (30) يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي. ويودع الجواب حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، ويبلغ إلى صاحبه.
- إذا تعذر على أي وزير معني بالسؤال الحضور يتحمل وزير العلاقة مع البرلمان الإجابة عنه، خاصة وأنه يقع على عاتقه كل مسائل التنسيق والتعاون بين الحكومة وغرفتي البرلمان.
- يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله، ويمكن صاحب السؤال إثر جواب عضو الحكومة أن يتناول الكلمة من جديد، كما يمكن عضو الحكومة أن يردّ عليه⁽¹⁾.
- يقدر مكتب المجلس الشعبي الوطني مدة طرح السؤال الشفوي ورد عضو الحكومة عليه، وتعقيبهما حسب عدد الأسئلة ومواضيعها⁽²⁾.
- يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله في ظرف ثلاث (03) دقائق⁽³⁾ في الغرفتين، ويُجيب عنه عضو الحكومة في ظرف ست (06) دقائق بالنسبة لمجلس الأمة و(07) دقائق بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾.
- بعد جواب عضو الحكومة يمكن صاحب السؤال التعقيب في دقيقتين وللوزير التعقيب على تعقيبه في دقيقتين أيضا على مستوى المجلس الشعبي الوطني، أما بمجلس الأمة فيمكن لصاحب السؤال التعقيب في ظرف ثلاث (03) دقائق ويمكن عضو الحكومة الرد عليه في حدود ثلاث (03) دقائق على أن يكون الرد والتعقيب حول موضوع السؤال، علما بأن بالمجلس الأخير قبل تعديل نظامه الداخلي كانت (05) دقائق لتعقيب عضو مجلس الأمة و(10) دقائق لرد الوزير على تعقيبه⁽⁵⁾.

02. إجراء مناقشة عامة:

إذا ارتأت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة⁽⁶⁾، تُفتح هذه المناقشة على مستوى مجلس الأمة بطلب من ثلاثون (30) عضوا على الأقل ويودع الطلب لدى مكتب المجلس الذي يضبط جلسة المناقشة بالتشاور مع الحكومة، أما المجلس الشعبي الوطني فلم ينص نظامه

(1) المادة 72 من القانون العضوي 12-16.

(2) المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس العمومي الوطني 1997.

(3) حسب المادة 04 من التعليم رقم 08 وأيضا المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017.

(4) المرجع نفسه، المادة 06.

(5) حسب المادة 04 من التعليم رقم 08 وأيضا المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 1999.

(6) المناقشة التي تم إقرارها أول مرة في الدستور الصادر سنة 1989.

الداخلي الحالي على أي إجراء أو شرط حول المناقشة رغم أنه كان سابقا ينص على طلب من (20) نائبا⁽¹⁾. يجب أن تقتصر هذه المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة.

يعتبر إجراء مناقشة عامة لجواب الحكومة شفويا كان أو كتابيا من أهم مظاهر فعالية الرقابة بواسطة الأسئلة، وهي تكملة للسؤال الذي كانت الإجابة عنه غير مقنعة في رأي أعضاء البرلمان، كما لا تعني تحميل عضو الحكومة المسؤولية، وإنما الهدف منها هو تعميق النقاش حول موضوع يعد هاما يتعلق عادة بقضايا عامة وسياسية⁽²⁾.

ومن حيث الممارسة لم يحدث إلى الآن إجراء مناقشة لجواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي رغم ما في ذلك من مشاكل حقيقية واقعية تتعلق بمدى قدرة أعضاء البرلمان على تحديد مدى استيفاء عناصر الجواب على السؤال المطروح وكيف يتسنى لهم تقديره في غياب أدنى اطلاع على السؤال الكتابي ولا على جوابه المكتوب طبعا.

- أما إجراء مناقشة على ضوء الإجابة على سؤال شفوي فقد جرت عدة مرات نوجرها فيما يلي⁽³⁾:
- إجراء إجراء مناقشة للوضع الأمني في البلاد: بعد جواب رئيس الحكومة عن سبعة (07) أسئلة شفوية تتعلق كلها بالوضع الأمني في البلاد، تم إيداع لائحة موقعة من (172) نائبا لإجراء مناقشة لجواب عضو الحكومة، صادق عليها المجلس في 02 فبراير 1998. وقد تدخل في مناقشة الموضوع (75) نائبا.
 - مناقشة الوضع العام للبلاد: بعد جواب رئيس الحكومة أيضا عن سؤالين متعلقين بالوضع العام للبلاد، صادق المجلس بتاريخ 20 يونيو 2001 على لائحة لإجراء مناقشة عامة للموضوع، وقد تدخل في هذه المناقشة (197) نائبا.
 - مناقشة الوضع في العراق: بعد جواب عضو الحكومة عن سؤالين شفويين مُوجهين إلى وزير الشؤون الخارجية حول الوضع في العراق، صادق المجلس على لائحة لإجراء مناقشة عامة للموضوع بتاريخ 30 مارس 2003، وقد تدخل في هذه المناقشة (105) نائبا.

(1) أنظر المواد: 152 من التعديل الدستوري 2016، 75 من القانون العضوي 16-12، و99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017.
(2) يبدو أن المجلس الشعبي الوطني فضل العرف البرلماني باعتداده العدد المطلوب في إيداع اللائحة (20 نائبا) والخاصة ببيان السياسة العامة، والتصويت عليها بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وهو ما اعتمده فعلاً في إجراء مناقشة لجواب عضو الحكومة في الفترتين الرابعة والخامسة.
(3) حول الموضوع أنظر: العيد عاشوري، مرجع سابق، دون ترقيم.
(3) المرجع نفسه.

ثالثا: قراءة في تجربة الأسئلة وإشكالاتها.

تعتبر الأسئلة بنوعيتها من أكثر وأهم الآليات الرقابية الممارسة من طرف البرلمان الجزائري وبرلمانات العديد من الدول العربية والغربية، خاصة مع تطور الاهتمام بها في العالم من خلال البث السمعي والبصري لجلسات السؤال الشفوي، خاصة على أجهزة التلفاز، الأمر الذي يمكن الرأي العام من متابعته. واستعمال هذه الوسيلة جعل منها أداة تفاعل هامة في علاقة الحكومة بالبرلمان، وعنصر تأثير متبادل، حيث أتاحت الفرصة لعضو البرلمان لنقل انشغالات المواطنين مباشرة، ولعضو الحكومة الحرص أكثر على تتبع نشاط قطاعه بصورة مستمرة.

1- قراءة في حصيلة الأسئلة:

من خلال تقييم حصيلة الأسئلة الشفوية للبرلمان بغرفتيه⁽¹⁾ منذ دخول هذا الإجراء حيّز العمل منذ 1997، يبرز ارتفاع في نسب الأسئلة المطروحة على مستوى غرفتي البرلمان، ونقدم الحصيلة وفقا للفترات التشريعية من 1997 إلى 2017.

- **1997-2002**: تم تسجيل 476 سؤال شفوي على مستوى المجلس الشعبي الوطني وحده، حيث تمت الإجابة عن 403 منها وحُوّل 30 سؤال منها إلى سؤال كتابي، وبلغ عدد الأسئلة الكتابية 678 سؤال تمت الإجابة عن 621 سؤالاً منها، وبلغ عدد الأسئلة المسحوبة 05، وبقي 57 سؤال بدون رد. أما بمجلس الأمة فقد تم طرح 31 سؤال شفوي سحب منها 03، تم الإجابة عن 20 منها، و22 سؤال كتابي تم الإجابة على 17 منها⁽²⁾.

- **2002-2007**: تم طرح 466 سؤالاً شفوي على مستوى المجلس الشعبي الوطني، حيث تم التكفل بـ: 426 منها خلال 36 جلسة عامة وبقاء 40 سؤال بدون جواب، مع تحويل 64 سؤال إلى كتابي، كما تم طرح 400 سؤال كتابي تم الرد على 372 سؤال وتبقى 28 سؤال بدون جواب، كما طرح أعضاء مجلس الأمة 92 سؤالاً شفويًا تم التكفل بـ: 57 منها خلال 12 جلسة عامة، إضافة إلى طرح 43 سؤال كتابي، تم الرد على 36 منها وتبقى 07 أسئلة منها.

- **2007-2012**: طرح 712 سؤالاً شفويًا على مستوى المجلس الشعبي الوطني حُوّل 47 سؤال إلى كتابي

(1) بخصوص الأرقام الخاصة بحصيلة كل فترة تشريعية من الفترات الخاصة بفترة الدراسة، تم الرجوع إلى أرقام وإحصائيات وزارة العلاقة مع البرلمان، وهي متاحة عبر الموقع الإلكتروني: http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe.

(2) في فرنسا خلال الفترة ذاتها تم تقديم 69722 سؤال كتابي و1730 سؤال شفوي و3365 سؤال آني إلى الحكومة. وفي كندا مثلاً تم طرح 4359 سؤال شفوي سنة 2003، و3878 سؤال سنة 2004، و4366 سؤال عام 2005. أنظر:

l'Hon. Don Boudria, **Les Questions orales et écrites, l'expérience canadienne**, séminaire sur le thème: 'l'utilisation de la question orale et écrite comme mécanismes du contrôle parlementaire', 23 avril 2006 à la Résidence El Mithaq, Alger, p.11.

وتم سحب 17 سؤال، بينما 38 سؤال كان خارج الاختصاص. وبمجلس الأمة تم طرح 409 سؤال شفوي، 13 منها كانت خارج التخصص وتم سحب 09 فيما حولت 07 أسئلة إلى كتابية وسؤال واحد كان مكرر. أما الأسئلة المكتوبة فقد طرح 853 سؤال، 05 منها كانت خارج التخصص و02 لم يتم تلقي السؤال، كما تم طرح 123 سؤال بمجلس الأمة.

- 2012-2017: شهدت الفترة التشريعية السابعة طرح 828 سؤالاً شفويًا على مستوى المجلس الشعبي الوطني سحب منها 45 سؤال، وتم التكفل بـ: 589 منها خلال 60 جلسة عامة أي ما يمثل نسبة 71, 14%، مع تحول 111 سؤال من شفوي إلى مكتوب. كما تم طرح 1783 سؤال كتابي سحب منها 06 وتم الرد على 1748 سؤال منها مع وتبقى 35 سؤال، أي ما يمثل نسبة 98, 04%، كما طرح أعضاء مجلس الأمة 393 سؤالاً شفويًا تم التكفل بـ: 346 منها خلال 53 جلسة عامة، إضافة إلى طرح 119 سؤال كتابي، تم الرد على 110 منها وتبقى 07 أسئلة منها.

ويلاحظ من خلال هذه الأرقام أن عدد الأسئلة الكتابية يفوق بكثير عدد الأسئلة الشفوية، ولعل مردُّ شروط إيداع الأسئلة والبت المباشر لها من جهة، وتضاؤل حالات عدم حضور عضو الحكومة من جهة أخرى. لكن يلاحظ أيضاً ارتفاع عدد الأسئلة المحوّلة إلى كتابية لسبب أو لآخر، ولو أنها تبقى بنسبة ضعيفة، واعتماداً على النتائج السابقة فإن المعدل السنوي لطرح الأسئلة الشفوية هو تقريباً 72 سؤال سنويًا، بينما في فرنسا المعدل يصل إلى 247 سؤال سنويًا ما يعادل 03 أضعاف ما هو موجود بالجزائر. أما بالنسبة للأسئلة الكتابية فإن المعدل السنوي لطرحها هو تقريباً 102 سؤال في السنة بينما في فرنسا المعدل يصل إلى 9960 سؤال في السنة، أي ما يعادل 97 ضعفًا ما هو موجود عندنا.

2- إشكالات الأسئلة في الممارسة البرلمانية:

واجهت عملية ممارسة الرقابة على عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية عدة إشكالات وعوائق لا سيما في بداية عهدة أول برلمان تعددي، بعض هذه الإشكالات تم التغلب عليها بفضل التعاون والتنسيق مع الحكومة ممثلة في وزارة العلاقات مع البرلمان التي يتطور دورها ويتأثر حسب تطور الممارسة البرلمانية، والبعض الآخر مازال يطرح من حين لآخر، لا سيما بالنسبة للأسئلة الشفوية، لكن دون أن يؤثر كثيرًا في استعمال هذه الوسيلة. وفي كل الحالات يمكن اعتبار ذلك من مقتضيات حداثة التجربة البرلمانية وخاصة في عهد التعددية السياسية والثنائية البرلمانية⁽¹⁾.

- بقاء عدد كبير من الأسئلة المودعة والمقبولة شكلاً بدون جواب، إما تعسفاً وإما تحججاً بعلاقة السؤال

(1) العيد عاشوري، مرجع سابق، دون ترقيم.

بالمصالح الاستراتيجية للدولة، حيث كانت المادة 71/03 من القانون العضوي 99-02 تخول عضو الحكومة إمكانية الامتناع عن الإجابة عن أي سؤال لأسباب ذات علاقة بمصالح استراتيجية للبلاد، قبل إلغاء الأمر في القانون 16-12، مما يستتج أن عضو الحكومة لا يمكنه الامتناع عن الرد لأي سبب كان، وهو ملزم بالإجابة عن السؤال وفق الشروط والآجال المحددة.

- تأخر الوزراء في الإجابة عن الأسئلة وخارج الآجال القانونية مما يفقدها آثارها وقيمتها.
- الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً) لا يحضر عادةً جلسات الأسئلة الشفوية في الجزائر عكس ما هو موجود مثلاً في فرنسا أين يتولى الوزير الأول شخصياً حضور جلسات الأسئلة إلى الحكومة (les questions au gouvernement).
- غياب الوزراء عن حضور الجلسات وتكليف وزير العلاقة مع البرلمان لينوب عنهم بحجة انشغالهم، حيث يبقى الأخير غير مطلع بدقة على دقائق وتفاصيل الجواب مما يجعله سطحياً وعماماً.
- انعدام أي جزاء يترتب على عدم احترام الوزراء للآجال القانونية للرد، أو التأخر في الرد أو عدم الرد أصلاً.
- غياب أي أثر يترتب عن تقديم أجوبة غير مقنعة على الأسئلة الموجهة سواء كانت مكتوبة أو شفوية إذ تم الاكتفاء بالنص على فتح مناقشة.
- رفض بعض الوزراء الإجابة بشكل نهائي على بعض الأسئلة (شفوية وكتابية) الموجهة لهم في إطار الدستور كما هو الحال وزارتي الدفاع والداخلية مثلاً، التي كانت محل انتقادات من طرف بعض نواب المعارضة، مما اعتبره النواب استعلاءً عليهم وخرقاً للدستور والقانون العضوي وقد تجل ذلك في وزارة الدفاع الوطني التي لم تكتف بعدم الرد على بعض الأسئلة الشفوية بل تحطت ذلك إلى الإجابة على البعض الآخر كتابةً مع أنها وُجّهت إليها في شكل شفوي، ويبدو أن هذه المواقف لا تنم إلا عن فكرة قديمة متجددة ومتجذرة مفادها أن وزارة الدفاع ونشاطها محظور مراقبته إلا على الأجهزة التابعة لها، وأن حضور ممثلها أمام هيئات أخرى وتقديم حساب لم تستسغه بعد رغم النص الدستوري⁽¹⁾.
- عدم الانتظام في برمجة الجلسات الخاصة بالأسئلة الشفوية، مما يؤدي إلى تراكمها، في ظل عدم وجود معايير واضحة تلزم مكثبي الغرفتين بالأسئلة التي تحظى بالأولوية في البرمجة، ومدى تأثير ذلك على أهمية الأسئلة.
- متوسط جلسات الرد على الأسئلة الشفوية خلال الفترتين التشريعتين الرابعة والخامسة، بلغ أربع جلسات، بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، وجلستين لمجلس الأمة خلال كل دورة بما فيها الربيعية والخريفية.
- بخصوص المدة الزمنية التي يستغرقها عضو الحكومة للرد على الأسئلة الشفوية، فإن متوسط هذه

(1) فقد وجه أحد النواب (علي ابراهيمي) سؤالاً شفويًا لوزارة الدفاع في 24/04/2008 وحُول إلى كتابي في 12/12/2011 (أي بعد 03 سنوات ونصف) أنظر حول الموضوع: سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء 04، مرجع سابق، ص ص 181-182.

المدة يختلف من فترة تشريعية إلى أخرى، خاصة وأن جلسات الرد على الأسئلة الشفوية لم تكن تتعقد بصورة منتظمة، علماً أن متوسط هاته المدة تقلص، وأصبح بحدود ثلاثة أشهر وستة عشر يوماً بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني عوض خمسة أشهر، كما كان عليه الحال خلال الفترات التشريعية السابقة، قبل أن يصبح متوسط هاته المدة شهرين و25 يوماً، ليقرر تعديل 2016 مدة شهر لضبط العملية أسوةً بالرد على الأسئلة الكتابية، وهو ما يعني ضرورة انخفاض المعدل إلى شهر واحد.

الفرع الثاني: الاستجواب البرلماني.

يعدّ الاستجواب البرلماني المدخل الطبيعي لإثارة مسؤولية الحكومة وإسقاطها، ويختلف عن الآليات الاستعلامية لأنه ذو طابع اتهامي للحكومة أو لأحد أعضائها، وللإستجواب خصائص تميزه عن غيره من آليات الرقابة، ولا يتمّ توظيفه إلا بشروط وضوابط إجرائية تحت طائلة رفضه. وتختلف درجة تأثير الاستجواب على الحكومة من نظام إلى آخر، ففيما عمد المشرع الفرنسي إلى إهماله⁽¹⁾، لا زال في ألمانيا وبلجيكا والكويت الآلية الأخطر من ضمن الآليات الرقابية⁽²⁾، وفي الجزائر لا يعدو أن يكون آلية استعلامية لجمع الحقائق، لا تساهم في وضع حدود للتعسف المحتمل للحكومات وانحرافها.

والاستجواب هو حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها أو محاسبة أحد أعضائها عن تجاوزات أو أخطاء معينة تم ارتكابها أو حدوثها يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة الثبوتية لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء وذلك كله بعد سماع دفاع الحكومة عن هذه الاتهامات.

ويمكن إعطاء تعريف الاستجواب من خلال الدستور والنصوص المنظمة له بأنه وسيلة دستورية يستطيع بموجبها عدد من النواب أو من أعضاء مجلس الأمة أن يطلبوا من الحكومة تقديم توضيحات

(1) لم يهتم المحدثون من الفقهاء الفرنسيين بتعريف الاستجواب بسبب إلغائه في دستور الجمهورية الخامسة وخلال الفترة التشريعية الثانية فقط، قدم 1549 طلب استجواب، منها 316 جمعت وتمت مناقشتها بعمق، و220 استفادت من مناقشة قصيرة، الأمر الذي أدى للتخلي عن الاستجواب في ظل دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 بسبب استخدامه غير المنتظم الذي أدى لعدم الاستقرار الحكومي، ففي ظل الجمهورية الرابعة سقطت خمس (05) حكومات عن طريق الاستجواب، بعدها أقصر الأمر على إجراء واحد يتم بمقتضاه تقرير المسؤولية للحكومة وهو ملتزم الرقابة. أما النظام الإنجليزي فلم يعرف الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، غير أن هناك إجراء شبيهاً به وهو ما يعرف بـ: «الاقترح بالتأجيل» (motion for adjournment) أو (Motion to adjourn)، ومضمونه هو السؤال مع المناقشة أو اقتراح بتأجيل أعمال المجلس بغرض مناقشة أمر محدد وعاجل ذي أهمية عامة، يتطلب لتقديمه موافقة رئيس المجلس.

(2) الاستجواب في الكويت يعد من أخطر آليات الرقابة، فمن ضمن 25 استجواباً فيما بين 1963 و2002 ترتب عن 07 منها طح التصويت بالثقة على الحكومة وأدى 05 منها إلى إسقاطها. حول الموضوع أنظر: ميلود ذبيح، رقابة البرلمان على الحكومة بالآلية الاستجواب -مقاربة تحليلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر -الوادي، الجزائر، العدد 05، جوان 2012، ص 250.

لكشف الحقيقة حول موضوع من مواضيع الساعة التي تهم الدولة من خلال تبيان موقفها في ممارسة السلطة وتيسير الشأن العام⁽¹⁾.

ولقد تبنى المؤسس الدستوري لآلية الاستجواب البرلماني كوسيلة من وسائل الرقابة على أعمال الحكومة في كل الدساتير (ما عدا دستور 1963)، حيث نصت المادة 151 من تعديل 2016 على أنه: «يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً، يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة».

أولاً: الشروط الشكلية والموضوعية للاستجواب.

ضبطت المواد من (66، 67 و68) من القانون العضوي 16-12 ضوابط عملية الاستجواب، وكذا المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017، فيما خلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني من أي إشارة للاستجواب.

1- الشروط الشكلية للاستجواب:

- أن يكون الاستجواب كتابياً: يجب أن يقدم الاستجواب في صورة مكتوبة وهذا تحرياً لعنصر الجدلية، أي أن المسألة المعروضة أمام الحكومة لها قدر كبير من الأهمية ومن ثم فإن تقديم الاستجواب في شكل مكتوب يسمح للوزير المعني من الحكومة بالاطلاع على موضوعه، وبالتالي تحضير الأسباب اللازمة لمواجهته، كما يمكن هذا الشرط بقية الأعضاء غير المشاركين في التوقيع على هذا الاستجواب من الاطلاع عليه بما أنه يوزع على الأعضاء ويعلق في مقر المجلس⁽²⁾.
- أن يكون موقفاً من 30 نائباً بالمجلس الشعبي الوطني أو عضواً من مجلس الأمة: يجب أن يوقع نص الاستجواب على الأقل ثلاثون (30) نائباً أو ثلاثون (30) عضواً في مجلس الأمة حسب الحالة، أي قبوله متوقف على تجاوزه للنصاب الذي هو عتبة الـ (30) نائباً أو عضواً، وهو رقم مرتفع ومُتقَد جداً باعتباره يُحوّل دون استعماله بكثافة في إطار الدور الرقابي للبرلمان، خاصة وأن النص الدستوري لم يحدد العدد وكان الأجدر بغرفتي البرلمان تسهيل مهمة ممثلي الشعب وليس العكس بدليل أن العديد الأنظمة المقارنة تسمح لنائب واحد ممارسة هذا الحق، بل سبق للمشرع الجزائري أن نص على ذلك بموجب القانون 77-01⁽³⁾، بينما ارتفع في دستور 1989 إلى (05) أعضاء وكذا في القانون 89-16،

(1) اونيسي ليندة-يحيى شراد، الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور-خنشلة، الجزائر، العدد 05، جانفي 2016، ص ص 207-208.

(2) صادق علي أحمد يحيى، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2008، ص 56.

(3) أنظر: المواد من 147 إلى 150 من القانون 77-01 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (مؤرخ في 15 أوت 1977).

قبل أن يرتفع سنة 1997 إلى (30) نائباً أو عضواً بمجلس الأمة، علماً بأن النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق حدّد العدد حسب المادة 77 منه بـ: (15) عضواً.

2- الشروط الموضوعية للاستجواب:

- أن يتعلق بإحدى قضايا الساعة: فالموضوع الذي يمكن اعتباره من قضايا الساعة هو كل قضية تكون موضوع انشغالات آنية، متداولة بشكل واسع لدى الصحافة والرأي العام، فلا ينبغي أن تكون المسألة قديمة أو مستقبلية لم تقع بعد.
 - أن يتناول الاستجواب موضوعاً يدخل في دائرة اختصاص الحكومة: فليس من العقول استجواب الحكومة على أمر ليس من اختصاصاتها، وطبقاً لمبدأ «التلازم بين السلطة والمسؤولية»، فإن الوزراء لا يُسألون إلا عمّا لديهم من سلطات فعلية بمقتضى الدستور والقانون وليس من شأن صاحب الاستجواب تحميل الوزير الأول أو أي وزير المسؤولية عن مسألة تخرج عن اختصاصهما⁽¹⁾.
- وتوجد جملة من الشروط الشكلية مستمدة من قراءة بقية الوسائل الرقابية ومختلف النصوص الناظمة للرقابة البرلمانية ومن ذلك:
- شرط المصلحة العامة: فارتباط موضوع الاستجواب بالمصلحة العامة ضروري لأن أعضاء البرلمان عندما ينتقدون سياسة الحكومة فهم يمثلون مصالح الشعب ولهذا يجب ألا يحتوي الاستجواب على عنصر المصلحة الشخصية.
 - عدم تعارض الاستجواب مع الدستور والقوانين: وكذا مبدأ توزيع الاختصاصات بين السلطات في الهندسة الدستورية.
 - عدم المساس بأعضاء الحكومة: في ذواتهم أو النيل من سمعتهم عن طريق الاستجواب، مع ما يتبع ذلك من حضر لاستعمال كلمات نابية أو قبيحة تحمل سبباً وشتماً.

ثانياً: ضوابط واجراءات الاستجواب.

- إن قراءة في نصوص القانون العضوي 16-12 وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 تبين جملة من الإجراءات والضوابط التي يجب مراعاتها خلال الاستجواب نوجرها فيما يلي:
- يُودع طلب الاستجواب لدى مكتب المجلس الذي يبتّ فيه⁽²⁾.

(1) أونيسي ليندة-شراذيجي، مرجع سابق، ص 210.

(2) القانون العضوي السابق 99-02 لم يشر إلى الجهة التي يتم إيداع الاستجواب لديها.

- في حالة قبول طلب الاستجواب يُرسل رئيس المجلس نص الاستجواب إلى الوزير الأول ويوزع على الأعضاء ويُعلّق بمقر المجلس⁽¹⁾.
- يُبلّغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني نص الاستجواب إلى الوزير الأول خلال الثاني والأربعون (48) ساعة الموالية لقبوله.
- في حالة رفضه يكون قرار الرفض مُعلّلاً ويُبلّغ إلى مندوب أصحاب الاستجواب⁽²⁾.
- يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة جلسة الاستجواب.
- تنعقد هذه الجلسة خلال ثلاثون (30) يوماً على الأكثر الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب⁽³⁾.
- يمكن مندوب أصحاب الاستجواب سحب الاستجواب قبل عرضه في الجلسة المخصصة لهذا الغرض ويبلغ رئيس الغرفة المعنية الحكومة بذلك.
- يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضاً يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض وتجب الحكومة عن ذلك⁽⁴⁾.
- رد ممثل الحكومة، سواء أحد الوزراء أو الوزير الأول، على موضوع الاستجواب⁽⁵⁾.
- فتح مناقشة يمكن أن ينتج عنها اقتراح لجنة تحقيق إذا لم يقتنع النواب برد الحكومة.

والذي يثير الانتباه هنا هو حُلُو النصوص المختلفة (دستور، قانون عضوي، نظام داخلي) من الإشارة إلى مناقشة الاستجواب، علماً بأن النظام الداخلي السابق لمجلس الأمة (لسنة 1998) كان ينص في المواد من 76 إلى 79 على إمكانية انتهاء الاستجواب بطلب إجراء مناقشة عامة مقدم من (15) عضواً، وإن حاز الطلب على الموافقة بالأغلبية تجرى مناقشة عامة للموضوع وقد تُفضي إلى تكوين لجنة تحقيق⁽⁶⁾.

جدير بالذكر أن الاستجواب أخطر أداة يضعها الدستور في يد أعضاء المجلس النيابي للرقابة على تصرفات الحكومة، لذلك اهتمت الدساتير واللوائح البرلمانية ببيان أهدافه ومقاصده في مجملها على النحو التالي:

- (1) المادة 03/92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.
- (2) يتمتع مكنتي الغرفتين بسلطة واسعة في مدى قبول أو رفض الاستجواب، وفي ظل النقص الواضح في شرح الشروط الشكلية والموضوعية للاستجواب في القانون العضوي والنظاميين الداخليين للغرفتين يتم التخوف من حدوث التعسف، خاصة وأن المعارضة تحت قبة البرلمان غالباً ما تتهم المكتب بعرقلتها سواء على مستوى التشريع (اقتراحات القوانين) أو الرقابة (الأسئلة والاستجوابات...).
- (3) كان الأجدر بالمشروع تقييد هذه المدة أكثر، خاصة وأنها طويلة نسبياً، ونرى بأنه ليس من اللائق منح مهلة شهر كامل للحكومة ويمتد من تاريخ التبليغ وليس تاريخ الإيداع على استجواب يخص قضية ساعة، ولولا إلزام رئيس الغرفة التي أودع لديها الاستجواب بمهلة 48 ساعة لتبليغه للوزير الأول لثم إفراغ الآلية من محتواها.
- (4) في مصر يشترط إرفاق الاستجواب بالمستندات المؤيدة له ومذكرة شارحة للموضوع والوقائع والمسببات وكذا الخروقات المنسوبة للحكومة.
- (5) هناك تضارب في تفسير المواد المتعلقة بالاستجواب فيها يخص مصطلح (استجواب الحكومة)، حيث ربط البعض بينه وبين ضرورة حضور كامل الحكومة وضرورة أن يتم الرد من الوزير الأول، فيما رأى آخرون بأن الحكومة لها كامل الصلاحية لتقدير الأمور وتفويض أي وزير تراه مناسباً للردّ حسب طبيعة الموضوع. وفي هذا الشأن ثار جدل كبير بمناسبة الاستجواب المتعلق بتعميم اللغة العربية الذي ردّ عنه باسم الحكومة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، حيث احتج مندوب أصحاب الاستجواب على غياب الوزير الأول.
- (6) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء 04، مرجع سابق، ص 174.

- محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها.
- تحقيق المصالح العامة.
- توضيح سياسة الحكومة أمام الرأي العام.
- تحريك المسؤولية السياسية.
- الاستجواب ضمان مهم للحرية.

ثالثا: تطبيقات الاستجواب في الممارسة البرلمانية.

نقدم رسدا للممارسة البرلمانية لهذه الآلية باستعمال الوقائع والأرقام المتاحة حسب العهديات الأربعة محل الدراسة في فترة الثنائية.

1997-2002: تم إيداع 07 استجوابات أربعة منها كانت بدون أثر، فيما ترتب على اثنان إنشاء لجنة تحقيق، بينما أُجِّل الأخير للعهددة القادمة.

الرقم	موضوع الاستجواب	النتائج المترتبة عنه
01	التجاوزات التي حدثت في الانتخابات المحلية 23 أكتوبر 1997	ترتب عنه إنشاء لجنة تحقيق
02	المساس بالحصانة البرلمانية في حق بعض النواب أكتوبر 1997	ترتب عنه إنشاء لجنة تحقيق
03	عدم اعتماد حزبي حركة الوفاء والعدل والجهة الديمقراطية سنة 2000	الإجابة دون ترتيب أثر
04	عدم اعتماد حزب الجبهة الديمقراطية لرئيس الحكومة السابق سيد أحمد غزالي	الإجابة دون ترتيب أثر
05	قضية المفقودين سنة 2001	الإجابة دون ترتيب أثر
06	غلق المجال الإعلامي العمومي سنة 2001	الإجابة دون ترتيب أثر
07	خرق القانون رقم 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية والأمر 96-30 المعدل والمتمم له،	أُجِّل إلى سنة 2003

2002-2007: تم إيداع 09 استجوابات لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني نوردها في الجدول التالي:

الرقم	موضوع الاستجواب	الإرسال للحكومة	جلسة العرض
01	خرق القانون رقم 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية والأمر 96-30 المعدل والمتمم له	2002 / 12 / 22	2003 / 01 / 09 الإجابة دون عرض
02	أضرار التجارب النووية الفرنسية في منطقة رقان	2003 / 01 / 09	2003 / 10 / 06
03	خرق الحصانة النيابية خلال مسيرة حركة مجتمع السلم في 2003 / 02 / 27	2003 / 03 / 12	2003 / 10 / 06
04	النتائج التي خلفها زلزال 2003 / 05 / 21	2003 / 06 / 15	2003 / 10 / 06

2003 /10 /06	2003 /09 /17	خرق الأمر الرئاسي 76-35 الخاص بالمنظومة التربوية (التربية والتكوين)	05
2003 /12 /25	2003 /09 /22	إضراب أساتذة الثانويات	06
لم يتم الرد عليه	2004 /01 /05	منكوبو زلزال 21 ماي 2003	07
سحب يوم 2004 /05 /03	2004 /02 /25	الاعتداءات التي تعرض لها مناصرو الفريق الوطني بتونس	08
لم يتم الرد عليه	2004 /06 /05	التعليق التلفزيوني باللغة الفرنسية للقاءات كأس افريقيا للأمم	09

2007-2012: استجواب واحد يتعلق بعدم استفادة المتقاعدين من رفع منحهم، فلم تقم الحكومة بالجواب عليه رغم تدخلها برفع تلك المنح، وهو خرق واضح لأحكام الدستور والقانون العضوي رغم معالجة الموضوع.

2012-2017: لم يتم تسجيل أي استجواب بشكل يعكس مدى تراجع الأداء الرقابي للنواب الذين باتوا عاجزين حتى على استعمال الآليات ولو على سبيل الاستعلام،

الفرع الثالث: لجان التحقيق البرلمانية.

التحقيق البرلماني هو عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية بوضع اقتراحات معينة (كتحريك المسؤولية السياسية، أو إصلاح ضرر معين أو تلافي أخطاء معينة)، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير⁽¹⁾.

وتتعدد الأهداف المتوخاة من وراء إنشاء لجان التحقيق البرلمانية وتتنوع حسب الغاية التي أنشأت من أجلها، إلا أن أساس وجودها يبقى دائما يدور حول حق البرلمان في استجلاء النتائج الكامنة من وراء قيام الحكومة بهذا التصرف أو ذلك، ومدى ارتباطه بحدود ما نص عليه الدستور والتشريعات المعمول بها لإصلاح أي خلل في أجهزة الدولة ومحاسبة المتورطين في الفساد كل هذا تحقيقا لمبدأ الرقابة البرلمانية المكفولة للمجالس النيابية⁽²⁾.

(1) محمد هشام البدري، لجان التحقيق البرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة-مصر، 1993، ص 106.

(2) ظريف قدور، لجان التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري-دراسة تحليلية، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، العدد 02، ص 178.

والتحقيق البرلماني معترف به لأعضاء البرلمان في كافة الأنظمة سواء البرلمانية أو الرئاسية⁽¹⁾، وفي الجزائر نص المؤسس الدستوري⁽²⁾ على التحقيق البرلماني كأحد وسائل البرلمانية التي يمارسها البرلمان على الحكومة من خلال المادة 180 من تعديل 2016 التي نصت على أنه «يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة». وتطبيقا لهذه المادة الدستورية فإن القانون العضوي رقم 16-12 الناظم لعمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وضع إجراءات وضوابط لإنشاء لجان التحقيق البرلمانية وذلك عبر المواد من 77 إلى 87.

أولا: ضوابط وإجراءات تشكيل لجان التحقيق.

يعد التحقيق البرلماني آلية هامة وحساسة من آليات عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، لذلك تخضع هذه الآلية لتنظيم صارم وضبط دقيق يشمل شروط ومراحل وإجراءات تحريكها وممارستها⁽³⁾، وفقاً لما يلي:

- يمكن كلاً من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن ينشئ في إطار اختصاصاته، وفي أي وقت، لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة⁽⁴⁾.
- يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتصويت على اقتراح لائحة

(1) ظهر حق إنشاء لجان التحقيق البرلمانية قديماً في بريطانيا في القرن السابع عشر، أيام الملك «إدوارد الثاني»، حيث تشكلت هناك أول لجنة تحقيق سنة 1689 للتقصي في مسألة سوء إدارة الحرب مع إيرلندا، وإن كانت لجنة التحقيق غير فعالة في البداية لعدم إمكانيتها إجبار الشهود وإحضار المستندات قبل أن يتم تمكينها من ذلك بموجب قانون جرانفيل **Grenville** عام 1770، ثم منحت مختلف السلطات للجان التحقيق من خلال تشريعات خاصة منها (قانون 34) و(قانون 35) في عهد الملكة فكتوريا عام 1883 وتبعاً لذلك جرى التقليد الإنجليزي على تشكيل لجان قضائية أو شبه قضائية يشارك فيها أعضاء البرلمان للوقوف على الحقائق بالنسبة للمسائل الخطيرة، أما في فرنسا فظهر التحقيق البرلماني عام 1828 في قضية التحري في المخالفات الاقتصادية المرتكبة من طرف الحكومة. حول الموضوع أنظر: علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم النيابية-دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، وزارة الثقافة، عمان-الأردن، 2008، ص 229. وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 362.

(2) ما يلاحظ بأن دستور 1963 يخلو من النص حول إنشاء لجان التحقيق البرلمانية حيث اقتصر فقط حسب المادة 38 منه على ذكر الاستماع للوزراء داخل اللجان البرلمانية الدائمة. كما يلاحظ بأن دستور 1976 أقر بمقتضى المادة 188 لجان تحقيق ومراقبة، فإذا كانت تسمى لجنة التحقيق فإن العمل المسند إليها هو فحص أعمال الجهاز الحكومي، أما إذا أطلق عليها تسمية لجان المراقبة فإنها تتولى فحص الأنشطة المالية والاقتصادية والفنية للمرافق والمؤسسات العمومية. إلا أن هذا الازدواج في التسمية المنصوص عليه أيضاً في المادتين 05 و06 من القانون 80-04 (المؤرخ في 01/03/1980) والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، ج ر العدد 10) واجه مشاكل فنية عديدة تتعلق بممارسة هذه اللجان لصلاحياتها مما أدى إلغاء هذه الازدواجية بمقتضى قانون 20 جوان 1991 والذي احتفظ بمصطلح لجان التحقيق فقط، اقتداء بالمشروع الفرنسي الذي كان ينص على هذه الازدواجية بنفس التسمية وألغاهما سنة 1991.

(3) النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني (باب الوثائق البرلمانية)، مجلس الأمة، العدد 20، 2008، ص 233.

(4) إن فكرة المصلحة العامة فكرة مرنة وفضفاضة، لا يمكن تحديدها بدقة، ولم يورد القانون العضوي السالف الذكر والأنظمة الداخلية لعرفتي البرلمان تعريفاً لها، عكس القانون 80-04 سالف الذكر الذي نص في المادة 05 منه على أنه: «يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يؤسس في إطار صلاحياته لجنة تحقيق أو مراقبة في أي وقت كان وفي كل قطاعات النشاط، سواء كان هذا عاماً أو مختلطاً أو خاصاً، بغية التحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة. ويقصد بالقضية ذات المصلحة العامة كل قضية تعني من حيث أهميتها بصفة مباشرة أو غير مباشرة، مصالح المجموعة الوطنية والمواطن طبقاً لمبادئ الميثاق الوطني». وفي الأنظمة العربية في التحقيق البرلماني كبريطانيا فلا يقتصر التحقيق فيها على ناحية معينة أو مقيد باستثناءات، وإنما له سلطة متشعبة النواحي، فله إجراء التحقيق في أي موضوع يتعلق بتسيير وزارة من الوزارات دون استثناء، أو اتهام أحد الوزراء، أو التحقيق في فضيحة سياسية أو مالية، لتعطي اللجنة بعدها نتائجها للمجلس ليبت في تقريرها.

يودعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ويوقعه، على الأقل، عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة⁽¹⁾.

- يجب أن تحدد بدقة في اقتراح اللائحة الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري.
- يُودَع اقتراح اللائحة المتضمن إنشاء لجنة تحقيق لدى أمانة مكتب المجلس من قبل مندوب أصحابه ويوقع عليه في سجل خاص.
- يبتّ مكتب المجلس في مدى قبول هذا الاقتراح، وفي حالة قبوله يحيله رئيس المجلس على اللجنة الدائمة المختصة لإبداء الرأي، وفي حالة الرفض يُبلّغ قرار الرفض مُعلّلا إلى مندوب أصحاب الاقتراح.
- تُعَدُّ اللجنة الدائمة المختصة تقريرا عن اقتراح اللائحة، يُعرض اقتراح اللائحة في الجلسة العامة للتصويت عليه بأغلبية الأعضاء الحاضرين بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح ورأي اللجنة الدائمة المختصة في الموضوع، ولا تُجرى في هذه الجلسة أي مناقشة في الموضوع⁽²⁾.
- يتم التصويت على اقتراح اللائحة بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب اقتراح اللائحة ورأي اللجنة المختصة بالموضوع.
- يعيّن المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، من بين أعضائه، لجان تحقيق حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة⁽³⁾.
- تُعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى بذلك⁽⁴⁾.
- لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق في وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق ذات الإجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف، يبلغ رئيس الغرفة المعنية اقتراح اللائحة المقبول إلى الوزير المكلف بالعدل، قصد التأكد من أن الوقائع، موضوع اقتراح اللائحة، ليست محل إجراء قضائي، قبل إحالته على اللجنة المختصة بالموضوع⁽⁵⁾.

(1) كانت اللائحة تُوقَّع من طرف 10 نواب في دستور 1989 الذي كان أكثر تساهلاً ومرونةً في تشكيل لجان التحقيق، قبل أن يرفع دستور 1996 العدد بالضعف، والإشكال يطرح أكثر حدة بالنسبة لمجلس الأمة على اعتبار أن عدد أعضائه (144 عضواً) أقل من المجلس الشعبي الوطني (462 نائبا). مع أنه في دول أخرى كفرنسا والكويت يمكن لنائب واحد تقديم لائحة بإنشاء لجنة تحقيق، بل يجوز مباشرة التحقيق بعضو واحد مثلما ينص على ذلك الدستور الكويتي والبحريني. (المادة 114 من دستور دولة الكويت والمادة 96 من دستور مملكة البحرين).

(2) المشرع الفرنسي نص في المادة 01/140 من اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية على ضرورة إبداء اللجنة الدائمة المختصة رأيها في أجل لا يتعدى شهر من تاريخ إيداع اللائحة، بينما المشرع الجزائري ترك المدة مفتوحة ولم يحددها.

(3) لم يحدد القانون العضوي 16-12 عدداً معيناً لأعضاء اللجنة سواء الحد الأدنى أو الأقصى، وأشار إلى نفس عضوية اللجان الدائمة (اللجان المشكلة تراوحت بين 20 و40 نائبا). لكن المأخوذ على تشكيلة اللجنة من حيث التمثيل على حسب توزيع المقاعد في اللجان الدائمة، والذي تكون فيه الأغلبية الموالية للحكومة هي صاحبة حصة الأسد، فعلى الرغم من تمثيل المعارضة بجانب الأغلبية في اللجنة، إلا أن مداولات اللجنة في نهاية أعمالها وإعدادها لتقريرها ستعرف تلاشي دور المعارضة، حتى وإن أبدت ملاحظات أو عدم رضاها عن التقرير النهائي، لأن ذلك يخضع للتصويت داخل اللجنة وهنا يظهر أثر الأغلبية.

(4) إن إجراء الإعلام قد يكون الغرض منه أن المؤسس الدستوري لا يريد الأخذ بفكرة إنشاء لجنة تحقيق مختلطة من طرف غرفتي البرلمان، ويتم الإعلام بطبيعة الحال عن طريق رئاسة مكتب كل مجلس، ويهدف هذا الإجراء لتفادي إنشاء لجنتي تحقيق في القضية نفسها من طرف غرفتي البرلمان في توقيت متزامن. أنظر: بوسالم دنيا، مرجع سابق، ص 177.

(5) معنى هذا أن حق البرلمان في إنشاء لجان تحقيق مقيد بعدم فتح تحقيق قضائي، وفي هذا مساس بسلطات البرلمان، خاصة وأن الفرق بين التحقيق البرلماني والقضائي بين إذ أن لجان التحقيق البرلمانية تقوم بتحقيقات سياسية، ولا تعاقب أحداً عكس التحقيق القضائي. تجدر الملاحظة أن هناك

- لا يُعيّن في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقّعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة⁽¹⁾.

هذا ويدخل في إطار ضمانات حياد لجنة التحقيق عدة عوامل مهمة مثل التنوع العددي في تشكيلة اللجنة نتيجة تمثيل المجموعات والكتل البرلمانية الموجودة في المجلس، فهذا التنوع العددي في التشكيلة من شأنه أن يسمح للجنة بالقيام بمهامها بكل راحة والابتعاد عن الضغط نتيجة الكم الهائل من التحريات والتنقلات، ويعطي فرصة للنواب لتبادل الآراء والحجج، بجانب التخصص والنزاهة في أعضاء اللجنة وكذا سرية الاجتماعات، وضرورة استبعاد نواب الدائرة التي يجري داخلها التحقيق.

ثانيا: نطاق وصلاحيات لجان التحقيق.

اختلف الفقهاء حول تحديد مجال التحقيق البرلماني، فمنهم من أقر أن التحقيق هو حق للبرلمان يمارسه على أي موضوع يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة ويحافظ عليها، ومنهم من يرى أن البرلمان يقوم بالتحقيق في صحة المعلومات والبيانات التي تقدمها الحكومة حول نشاطها المباشر أو نشاط قطاع من القطاعات التابعة لها، ومرد ذلك أن تحديد الأمر المراد التحقيق في شأنه بأنه من المسائل التي تدخل في اختصاص المجلس هو الفيصل في معرفة نطاق التحقيق البرلماني أو الحدود المسموح له بالعمل ضمنها دون غيرها مما لا يحق للمجلس التحقيق من أجلها⁽²⁾.

01. نطاق عمل لجان التحقيق.

وإذا كان الأصل في رقابة البرلمان هو امتدادها لتشمل كل ما يدخل ضمن اختصاص السلطة التنفيذية، فإن التحقيق البرلماني يبقى مع ذلك مُقيداً بنطاق محدد من حيث الموضوع أو الزمان حتى لا يُحيد عن هدفه⁽³⁾،

أنظمة لا تأخذ بهذا الشرط وبالتالي لا تحول المتابعة القضائية أمام إنشاء لجنة التحقيق البرلمانية، ففي النظام السياسي الإيطالي طبقا للمادة 20 من الدستور تتمتع لجنة التحقيق بنفس سلطات وحدود السلطة القضائية، كما أن فتح متابعة أمام المحاكم لا يمنع إنشاء لجنة تحقيق من طرف البرلمان. تجدر الإشارة أن هذا الشرط تضمنته أنظمة العديد من الدول، ففي فرنسا أيضا فإنه طبقا لأمر 17/11/1958 ربط إنشاء لجنة تحقيق برلمانية بعدم وجود متابعات قضائية سواء تعلق الأمر بقضايا كانت محل متابعة قضائية أو بقضايا محل متابعة جارية، فيما يؤدي تحريك المتابعة القضائية بعد إنشاء لجنة التحقيق أو أثناء مباشرتها لمهامها إلى إنهاء عملها وفقا للأصل البرلماني المعروف «التحقيق القضائي يوقف التحقيق البرلماني». حول الموضوع أنظر:

خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة...، مرجع سابق، ص 353.

بوسالم دنيا، مرجع سابق، ص 173-174.

وجدير بالذكر أن هذا المبرر استعمل لإسقاط كثير من طلبات إنشاء لجان التحقيق في العهود السابقة، ويستعمل هذا الاستثناء من قبل السلطات لإحباط محاولات فتح تحقيق برلماني في قضايا تمه الرأي العام، منها قضايا الفساد في سوناطراك والقطاع البنكي والأشغال العمومية.

(1) إن استبعاد الأعضاء الموقعين على اللائحة من تشكيلة اللجنة قد يُبرر بمحاولة الحفاظ على حياد اللجنة في عملها، وتفادي استغلال أعضاء اللجنة لتصفية حسابات سياسية، غير أن ضمان حياد اللجنة لا يضمنه فقط استبعاد الأعضاء الموقعين لللائحة. بل إن الاستبعاد من شأنه أن يؤدي باللجنة إلى عدم الإلمام السريع بمضمون ووقائع محل التحقيق حيث يعتبر الموقعون على اللائحة هم الأدرى من غيرهم بموضوع التحقيق. فيما يُطرح الإشكال حول مدى تأثير الأغلبية في فرض التشكيلة التي تكون موالية للحكومة بصفة أكيدة.

(2) ظرفي قدور، لجان التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري -دراسة تحليلية، مرجع سابق، ص 181.

(3) محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 160.

وهو يقف عند حدود السلطة التنفيذية ولا يتعداها إلى سلطة أخرى كالسلطة القضائية، كما أنه ذو طبيعة سياسية يمتد لكل نشاط الحكومة وأي قصور مالي أو إداري أو سياسي في أدائها.

فمن حيث الموضوع يجب أن ينصب التحقيق على قضايا ذات مصلحة عامة، وقد يشمل عمل الأجهزة الإدارية والمصالح والهيئات العامة، بل وحتى على عمل الأشخاص المعنوية الخاصة فيما لو كانت هذه الأخيرة تشرف على تسيير مرفق عام⁽¹⁾.

وعموما يمكن ايجاز محددات نطاق عمل لجان التحقيق فيما يلي:

- يُنتخب مكتب لجنة التحقيق من قبل أعضائها ويضم الرئيس ونائبا أو أكثر للرئيس ومقررا، يُنصَّب رئيس المجلس لجنة التحقيق بعد إنشائها وتباشر أشغالها فور ذلك.
- تُوضع تحت تصرف لجنة التحقيق كل الوسائل المادية والبشرية لضمان حسن سير أشغالها.
- يُرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، إلى الوزير الأول، طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة، ويضبط برنامج الاستماع إلى أعضاء الحكومة بالاتفاق مع الوزير الأول. كما يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها.
- يعدّ عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدوّن في التقرير، وتتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها.
- يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعايناتهم ومناقشاتهم.
- يمكن لجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان وأن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة⁽²⁾.
- تحوّل لجنة التحقيق الاطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها، ماعدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهّم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، ويجب أن يكون الاستثناء الوارد في الفقرة أعلاه مبررا ومعلّلا من طرف الجهات المعنية بموضوع التحقيق⁽³⁾.

(1) في الكويت يخرج عن أعمال التحقيق البرلماني أعمال ونشاط أشخاص القانون الخاص، أي: الأفراد العاديين أو المؤسسات الفردية الخاصة أو الشركات الخاصة، حتى لو كانت الحكومة تملك جزءا من الملكية في أسهم هذه الشركات كبرت هذه الحصة أم صغرت، وكذا أعمال الشركات الخاصة المملوكة ملكية كاملة للحكومة. أنظر محمد عبد المحسن المقاطع، التحقيق البرلماني في الكويت نطاقه والقيود الواردة عليه دراسة نقدية تحليلية وفقا للدستور الكويتي، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ص 74.

(2) مع أن العضوية في لجان التحقيق حكر على نواب البرلمان فقط، لكن هذا لا يمنع من الاستفادة من الخبراء والمختصين في مجال اختصاص التحقيق، حتى تكون هناك مصداقية وجدية في التقرير.

(3) حوّل المشرع صلاحية تقرير الطابع السري والاستراتيجي للوثائق إلى الجهات الإدارية المعنية بالتحقيق، وهو ما أثار سلباً في مصداقية عمل اللجنة خاصة وأن القانون لم يُورد أي جزاء للامتناع عن تسليم الوثائق، وبفرنسا وتغادياً لتحوّل طابع السرية إلى مُعرقل لعمل لجان التحقيق منح المشرع

- تكنسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (06) أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهراً ابتداءً من تاريخ انتهاء مهمتها⁽¹⁾.

02. صلاحيات وسلطات لجان التحقيق.

فور تشكيل لجنة تحقيق وفق الإجراءات المحددة، يقوم رئيس المجلس المنشئ لها باستدعائها كي تتولى انتخاب مكتبها، الذي يتشكل من رئيس ونائب رئيس ومقرر، حيث تسند للرئيس إدارة وتنسيق أعمال اللجنة، ويستخلفه نائبه في حالة وجود مانع. وتباشر اللجنة تحقيقها وعملها معتمدة في ذلك على سلطات منحها إياها القانون تمتد إلى الاطلاع على الوثائق والمستندات والقيام بالمعاينة الميدانية التي تقررها، وعلى الأشخاص من حيث استدعائهم واستجوابهم وتسجيل تصريحاتهم، ولها سلطة كاملة في إعداد تقريرها وفق ما توصلت إليه من نتائج⁽²⁾.

- سلطة لجنة التحقيق في الاطلاع على الوثائق والمستندات والمعاينات الميدانية: يحق للجنة التحقيق الاطلاع على وثائق الإدارة والحصول على الصور والنسخ اللازمة عن مستنداتها والكشف عن بياناتها الضرورية لأداء عملها⁽³⁾، أن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، غير أنه يبدو أن الاستثناءات الواردة على مجال سلطة رقابة لجنة التحقيق واسعة ومُبالغ فيها، ذلك أن الطابع السري لا نجده في مجال الدفاع فحسب، وإنما في مجالات أخرى كالتجارة الخارجية والنظام المصرفي، والعقود الهامة بين المؤسسات الوطنية ومثيلاتها الأجنبية وغيرها⁽⁴⁾. فاللجان مُخوّلة للقيام بزيارات ميدانية إلى مختلف الأماكن التي لها علاقة بموضوع التحقيق، بهدف استكشاف الأمور في مواقعها وعلى طبيعتها، وذلك حتى تتمكن من التوصل إلى الحقائق التي تبحث عنها، وهذا باتباع

صلاحية تقرير السرية إلى لجنة خاصة سبأها «لجنة الحصول على الوثائق الإدارية» تزامناً مع منح لجنة التحقيق سلطة استدعاء أي شخص بالقوة الجبرية إذا رأت ضرورة الاستماع لشهادته، ويمكن إخطار وزير العدل لتحريك دعوى عمومية ضده إذا امتنع عن الحضور أو حضر وامتنع عن أداء اليمين أو قام بالإدلاء بشهادة كاذبة. وفي المقابل شدد القانون الفرنسي على إحالة أي عضو في اللجنة مجلّ بسرية التحقيق خلال مدة (30) عاماً إلى المحاكمة وفقاً لأحكام قانون العقوبات. وبعض النظم المقارنة تقرر علانية التحقيق مثل بريطانيا وأمريكا التي تتيح قوانينها نقل جلسات التحقيق على المباشر في قنوات التلفزيون وهو دليل على شفافية التسيير ويسمح للرأي العام بالاطلاع على كيفية تسيير الشأن العام. أنظر: محمد هاملي، هيمنة...، مرجع سابق، ص ص 168-167.

- (1) بعض الأنظمة لا تفرض على لجان التحقيق مدة زمنية معينة، حيث لا تلتزم بتقديم تقريرها إلا بعد انتهاء التحقيق الذي أنشأت لأجله، كما هو الشأن في ألمانيا، حيث بلغت مدة بعض اللجان ست سنوات، ونفس الشيء في إيطاليا أين يمكن لتحقيق اللجنة أن يمتد إلى أكثر من فترة تشريعية، فقد بلغت مدة لجنة التحقيق حول ملف المافيا 13 سنة كاملة. أنظر حول الموضوع:
- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 133.
- (2) مجاوي حزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل درجة الماجستير تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، 2009-2010، ص 146.
- (3) دايم نوال، مدى فعالية التحقيق البرلماني كألية رقابية على أعمال الحكومة في التشريع الجزائري، مجلة المعيار، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، 2015، ص 384.
- (4) مجاوي حزة، نفس المرجع، ص 146.

برنامج دقيق للمعاينات والزيارات التي تستهدف إطارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها قصد الاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها، وبالتالي يستشف مما سبق أنه ليس للجنة القيام بالزيارات الفجائية وإن كان هذا لا يتنافى وطبيعتها.

وطبيعي أن تثور التساؤلات حول قدرة الإدارة على إخفاء الوثائق والمعلومات ذات الصلة بموضوع التحقيق، خاصة وأن اللجنة لا تملك أي سلطة تخولها فرض طلباتها وهو ما جعل الفشل مصير كل لجان التحقيق⁽¹⁾.

- سلطة اللجنة المتعلقة بالأشخاص: حيث بإمكانها استدعاء أي شخص ترى بأن له علاقة بمجال التحقيق، وهذا بالتنسيق مع السلطة السلمية له، علما بأن اللجنة ليس بإمكانها إجبار أي شخص للحضور بقوة القانون⁽²⁾.

- سلطة لجنة التحقيق في إعدادها لتقريرها: يمكن أن يقرر كل من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة نشر التقارير الخاصة بلجان التحقيق كليا أو جزئيا عند انتهاء أعمالها، وهذا بناء على اقتراح من مكتب المجلس المعني وبعد أخذ رأي الحكومة ليتم بعدها البت في مسألة النشر بأغلبية الأعضاء الحاضرين وهذا بعد انتهاء عرض مقرر لجنة التحقيق المؤيد أو المعارض لنشر التحقيق. من خلال هذه الإجراءات يتبين لنا أنه بالرغم من أن لجنة التحقيق ينشؤها البرلمان وأن أعمالها تأتي لتفحص مدى صحة نشاط الحكومة، إلا أن الحكومة يبقى لها القول الأخير وصلاحيه الموافقة على نشر تقرير لجنة التحقيق من عدمه خصوصا إذا لم يخدم مصالحه.

ثالثا: التحقيق البرلماني في التجربة الجزائرية.

على الرغم من أن حق إنشاء لجان التحقيق البرلمانية حق أصيل للبرلمان، في أي وقت في القضايا ذات المصلحة العامة، إلا أن الحصار القانوني المفروض على هذا الحق جعل استعماله محتشماً وضئيلاً في المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾، فلقد تم في الممارسة البرلمانية على مدار 50 سنة إنشاء نحو 11 لجنة تحقيق منها 04 في عهد الأحادية و07 في عهد التعددية الحزبية والثنائية البرلمانية، بمعدل لجنة كل (05) سنوات تقريبا، وهو معدل ضئيل يكشف عزوف النواب عن التحقيق في ظل عزوف كلي لمجلس الأمة عن استعمال هذه الآلية منذ نشأته من حوالي 20 سنة حيث لم يشكل أي لجنة تحقيق في أي قضية.

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء 04، مرجع سابق، ص 185.

(2) ويلاحظ أن المشرع أورد بخصوص صلاحيات اللجنة في الاطلاع على المعلومات والوثائق فقط، دون صلاحياتها المتعلقة بالأشخاص والأمكنة. أنظر حول الموضوع: لعيني محمد، التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2009، ص 70.

(3) أونيسي ليندة، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 10، جانفي 2014، ص 92.

01. لجان التحقيق التي أنشأت في ظل الشائبة البرلمانية:

بالنسبة للممارسة البرلمانية لهذه الآلية الرقابية فقد شكلت الغرفة الأولى 07 لجان تحقيق في الفترة الممتدة من 1997 لغاية 2017، 03 لجان منها أنشأت سنة 1997، و03 لجان سنة 2001 ولجنة واحدة سنة 2011. في الوقت الذي عرف المجلس الشعبي الوطني في عهده التثريعية الثلاث من 1977 لغاية 1991 إنشاء 04 لجان تحقيق وهي:

1991 – 1977:

- لجنة تحقيق بشأن العقد المبرم بين سوناطراك وشركة ألبازو (El paso) الأمريكية سنة 1979.
- لجنة التحقيق في نشاط الشركة الوطنية للأشغال البحرية سنة 1981.
- لجنة التحقيق بأن الغرفة الوطنية للتجارة سنة 1990.
- لجنة تحقيق تتعل بقضية 26 مليار دولار سنة 1990.

1997–2002:

- لجنة التحقيق حول سير الانتخابات المحلية في 23 أكتوبر 1997: تم إيداع اللائحة بتاريخ 24 /11 /1997 وتمت المصادقة عليها بتاريخ 27 /11 /1997 مكونة من 41 عضواً بمكتب من 07 أعضاء وعقدت 32 اجتماعاً، كما استمعت ل 14 مسؤول وكذا شهادات المواطنين، وتم تسليم التقرير يوم 08 /06 /1999 بعد تمديد أجل إيداع التقرير لمدة 06 أشهر أخرى. لكنه لم يتم نشر التقرير.
- لجنة التحقيق حول الاعتداء على النواب والمساس بالحصانة البرلمانية: تم إيداع اللائحة بتاريخ 24 /11 /1997 وتمت المصادقة عليها بتاريخ 27 /11 /1997 مكونة من 41 عضواً بمكتب من 06 أعضاء وعقدت 23 اجتماعاً، كما استمعت ل 14 مسؤولاً وكذا شهادات المواطنين، وتم تسليم التقرير يوم 08 /06 /1999 بعد تمديد أجل إيداع التقرير لمدة 06 أشهر أخرى، تم توزيع التقرير على أعضاء المجلس ولم يتم نشره.
- لجنة التحقيق في الأحداث التي عرفتها بعض ولايات الوطن: تم إيداع اللائحة بتاريخ 30 /04 /2001 وتمت المصادقة عليها بتاريخ 02 /05 /2001 مكونة من 20 عضواً بمكتب من 05 أعضاء وعقدت 43 اجتماعاً، كما استمعت ل: 16 مسؤول وكذا شهادات المواطنين، وتم تمديد أجل إيداع التقرير لمدة 03 أشهر أخرى. لكنه لم يتم نشر التقرير.

2002–2007:

- لجنة التحقيق حول الممارسات اللاشريعة للولاية.
- لجنة التحقيق في خرق الحصانة البرلمانية.
- لجنة التحقيق حول استعمال الأموال العمومية.

2007-2012:

تم تشكيل لجنة تحقيق واحدة فقط.

• لجنة التحقيق حول ندرة وارتفاع بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع:

2012-2017:

لم يتم تشكيل أي لجنة تحقيق على مستوى الغرفتين.

02. نتائج وآثار لجان التحقيق.

إذا انتهت اللجنة من تحقيقاتها، فلا تتخذ قراراً في الموضوع وإنما تُضَمِّن نتيجة تحقيقاتها بتقرير ترفعه إلى رئيس المجلس، وفي ضوء هذا التقرير تتخذ غرفة البرلمان قرارها في نطاق الصلاحيات المخولة لها دستورياً. فتقرير اللجنة لا ينتج أثراً إلا إذا تمت الموافقة عليه، ولجنة التحقيق غير مخولة باتخاذ قرارات معينة، وعملها لا يعدو أن يكون مجرد عمل تحضيرى يسمح للغرفة التي أنشأتها اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة⁽¹⁾، دون أن يكون للجنة التحقيق الحق في اتخاذ قرار من تلقاء نفسها بشأن القضية التي تنظر بها⁽²⁾.

تبقى فاعلية هذه اللجان محدودة لأسباب تعود من دون أدنى شك إلى ضعف صلاحياتها وصعوبة الوصول إلى البيانات والمستندات، نظراً لعدم تفاعل الجهاز الحكومي معها من جهة أو حتى قيامه بإخفاء وثائق وحقائق لا سيما تلك التي تكون لها علاقة مباشرة بعمل لجنة التحقيق وغيرها من الأدلة المطلوبة من جهة أخرى، وكذا عدم القدرة في إلزام الشهود بالحضور أمام اللجنة، واقتناع بعض أعضاء اللجان إلى الكفاءة المطلوبة، وتدخل أعضاء الحكومة في تشكيل اللجان، وإعاقة عملها بعدم التعاون معها، وإطالة فترة عمل اللجنة حتى تموت القضية وتتغير المعطيات.

وبعضاً من لجان التحقيق البرلمانية لا يعرف مصيرها ومصير تقاريرها ولا يعرف ما إذا كانت قد استمرت وانتهت من التحقيق أم لا، ولذلك يتعين اعتماد مبدأ العلانية دون أن يمنع ذلك مراعاة مقتضيات السرية في نشر المعلومات مراعاة للحقوق والحريات الخاصة أو المصلحة العامة⁽³⁾.

يظهر بأن انعدام الجزاء هو المظهر الغالب والملاحظ في مختلف الوسائل الخاصة بالرقابة البرلمانية على الحكومة في النظام السياسي الجزائري بسبب تبعية النواب وضعف البرلمان، فإذا كانت الجزاءات بخصوص المخالفات التي تقع في حالة التحقيقات البرلمانية تقتصر على تسجيل عدم الامتثال في التقرير، أو إعلام العامة

(1) عمار عباس، الرقابة البرلمانية...، مرجع سابق، ص 139.

(2) معمري عبد الرشيد، لجان التحقيق البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور-خنشلة، الجزائر، العدد 03، جانفي 2015، ص 246.

(3) المرجع نفسه.

بذلك بمناسبة النشر الذي يبقى مرهونا بإرادة الحكومة (والذي يعني احتمالية تحقق الجزاء المعنوي لا تحققه فعلاً، بسبب عدم وجوب النشر الذي قد يجرح الحكومة على الأقل) أما الجزاءات التي يرتبها التأخر وعدم الإجابة عن الأسئلة الشفوية والكتابية ومنها أسئلة الساعة، فلم يضع لها المؤسس أي جزاء. أما الجزاء في حالة ملتمس الرقابة الذي يعتبر من أخطر الوسائل الرقابية والذي يرتب استقالة الحكومة مبدئياً في حالة تحققه، فإن المؤسس قد أحاطه بسياج مانع يجعل احتمال حدوثه ضعيفاً، كون تحريك هذا الإجراء يتطلب (7/1) النواب، وإقراره تحقق أغلبية الثلثين (3/2)، وهذا يمنح الحكومة شبه حصانة إذ يكفيها امتلاك مساندة (3/1) النواب زائد واحد لإبطال مفعوله والتحرر من الجزاء الخطير الذي يرتبه، والتمكن من تكسير هذا الإجراء وضمان البقاء في الحكم⁽¹⁾.

المبحث الثاني: عدم فعالية البرلمان في محاربة الفساد.

تعدّ الصفقات العمومية المجال الحيوي لتحرك الأموال العامة للدولة، وبالتالي تعدّ أهم مصدر للفساد الذي استشرى بشكل كبير في السنوات الأخيرة، وهو ما يرشح البرلمان -باعتباره ممثلاً للسيادة الشعبية وأحد أهم السلطات التي تقوم عليها الدولة- لقيادة جهود مكافحة ظاهرة الفساد التي تغلغت خاصة في قطاع الصفقات العمومية، وفي هذا السياق نستعرض أهم الأدوار التي لعبتها السلطة التشريعية في الجزائر بصدد محاصرة هذه الظاهرة الخطيرة عبر سنّها للقوانين الرادعة وقيامها بالتعديلات اللازمة وتقوية الجانب القانوني خاصة في مجال الردع الجزائي للمخالفين والمتورطين في الفساد، تزامناً مع الدور الرقابي المفروض عبر الآليات التي يتوفر عليها البرلمان في إطار رقابته لنشاطات الحكومة باعتبارها الساهرة على صرف وتسيير النفقات ومتابعة المشاريع والصفقات، وتفعيله للأجهزة المختلفة المكلفة بمكافحة ظاهرة الفساد ومحاربتها.

فالصفقات العمومية هي الأداة الإستراتيجية التي وضعها المشرع في أيدي السلطة العامة لإنجاز العمليات المالية المتعلقة بتسيير وتجهيز المرافق العامة، إذ أنّ الاقتصاد الجزائري يعتمد بصفة أساسية على ضخ الأموال العامة من أجل تنشيط العجلة الاقتصادية وذلك بزيادة حجم النفقات العمومية، ومنه فنظام الصفقات يعد الوسيلة الأمثل لاستغلال وتسيير الأموال العامة⁽²⁾، وتبعاً لهذا فإن الحديث عن الفساد في مجال حيوي وإستراتيجي كالصفقات العمومية يعد أمراً خطيراً وحساساً للغاية نظراً لتعدد موضوع الفساد وتداعياته وآثاره الكارثية التي يخلفها على أكثر من صعيد.

ويعرّف الفساد بأنه إساءة استخدام السلطة من أجل تحقيق منافع ذاتية لشخص أو لجماعة فهو سلوك

(1) عمر شاشوه، مرجع سابق، ص 135.

(2) مونية جليل، الآليات المستحدثة لحماية الصفقات العمومية والجرائم المتعلقة بها في إطار التشريع الجزائري، الملتقى الوطني السادس «دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام»، كلية الحقوق، جامعة يحيى فارس -بالمدينة، 20 ماي 2013، ص 02.

إنساني غير سليم، ويشكل خروجاً على القانون أو استغلالاً لغيابه⁽¹⁾، والفساد بشتى مظاهره وتجلياته، من نهب للمال العام أو هدر له وصولاً إلى طلب الرشوة والمحسوبية والواسطة والمحاباة، أو اللجوء إلى الابتزاز. وغني عن البيان أن الفساد ليس ظاهرة ينفرد بها بلد دون غيره، بل هو ظاهرة منتشرة في جميع بقاع العالم ولكنها تختلف من بلد لآخر بمدى اتساعها، وبالأجواء والمناخات التي نمت وترعرعت في ظلها، وبمدى جدية وفعالية الإجراءات المتخذة لمكافحتها⁽²⁾.

ونظراً لارتباط الصنفقة العمومية بالمال العام، من حيث أنها نفقة عمومية أعطاها المشرع أهمية بالغة وخصّصها عن بقية النفقات العمومية بقانون خاص ينظمها، فإذا ما أسيء استغلالها عن طريق الاتجار بها أو الإخلال بواجب النزاهة فيها كنا أمام صفقات مشبوهة ترتّب أضراراً خطيرة تكمن خطورتها في كون الحق المعتدى عليه هو المال العام ونزاهة الوظيفة العامة، حيث يعمد المسؤولون المشرفون على إبرام الصفقات العمومية أو تنفيذها إلى تلقي رشاوى وعمولات بغرض تخصيص الصنفقة لتعاقد على حساب آخر مما يجعل هؤلاء المسؤولين مضطّرون عند تقدير الصنفقة على الأخذ في الحسبان تكاليف الرشاوى، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع المبالغ المخصصة لهذه المشاريع دون وجه حق، مما يعود سلباً على الخزينة العامة وعلى التنمية التي ترصد لها الدولة أموالاً طائلة⁽³⁾.

ويقتضي بحث مكانة البرلمان في محاربة الفساد التطرق لدوره التشريعي سواء بالاقترح أو مناقشة مشاريع الحكومة المتعلقة بإقرار الاتفاقيات الدولية والقوانين الداخلية المتعلقة بالفساد ضمن المبحث الأول، وكذا تفعيل الأجهزة المكلفة بمكافحة الفساد.

المطلب الأول: الاتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية لمحاربة الفساد.

إن النجاح في مكافحة ظاهرة الفساد يتطلب رسم استراتيجية وطنية شاملة مبنية على مقاربات متكاملة لتحقيق الأهداف المسطرة، وهنا يبرز دور البرلمان المنوط به تحضير الجانب التشريعي باعتباره صاحب السيادة في سن التشريعات، ويملك الإرادة السياسية النابعة من اختيار الشعب لممثليه، وقد دعت التغيرات الاقتصادية والسياسية التي عرفتها الجزائر مؤخراً المشرع إلى انتهاج سياسة جديدة تتماشى والتطورات الحاصلة لمكافحة الجرائم الاقتصادية كالمعاهدات التي صادقت عليها الجزائر. فبعد المصادقة على معاهدة

(1) دور البرلمانات في مكافحة الفساد، نشرة «البرلمان» تصدرها الأمانة العامة للاتحاد البرلماني العربي، العدد 03، يونيو 2011، ص 05.

(2) دور البرلمانات العربية في مكافحة الفساد (تقرير حول الجهود المبذولة من كل برلمان حول هذا الموضوع)، الدورة 49 لمجلس للاتحاد البرلماني العربي، العقبة - الأردن، 26-27 فبراير، 2007.

(3) بن بشير وسيلة، ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، فرع قانون الإجراءات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2013، ص 02.

الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003 بدأ العمل من أجل وضع آليات لمكافحة هذه الجرائم وفق أسلوب قانوني يهدف إلى القضاء على الفساد، بمقتضى المرسوم الرئاسي 04-128 المؤرخ في 19/04/2004.

إلا أنّ انتشار جرائم الصفقات العمومية ألزم المشرع الجزائري بضرورة وضع منظومة قانونية لمكافحة هذه الجرائم عن طريق اتخاذ التدابير اللازمة، قصد تعزيز الشفافية والنزاهة والمنافسة الشريفة عند إبرام الصفقات العمومية، وكذا احترام الإجراءات المتعلقة بإبرامها التي جاء بها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، واتخاذ التدابير الردعية اللازمة على خلفية التجريم والعقاب⁽¹⁾.

الفرع الأول: الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد.

أدى تطور ظاهرة الفساد وانتقالها من دائرة العمل الفردي المجرّد إلى دائرة الجريمة المنظمة عبر الوطنية إلى اهتمام دولي ووطني كبير تجلّى في الاتفاقيات المعتمدة على المستوى الدولي، ووجدت الجزائر نفسها ملزمة بتعزيز إستراتيجيتها في الإصلاح بعد ثبوت تفاقم مخاطر الفساد من خلال مصادقتها على عديد الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد والحد من انتشاره وتأتي في صدارتها:

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد⁽²⁾.

أولا: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

اعتمدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 58-04 في دورتها الثامنة والخمسين، وتمّ التوقيع السياسي رفيع المستوى بالمؤتمر المنعقد بمدينة ميريدا بالمكسيك في الفترة من 09 إلى 11 ديسمبر 2003، وتشتمل الاتفاقية على ديباجة تتعلق بخطورة الفساد وانتشاره الكبير وضرورة التنسيق الدولي لمحاربه وعلى واحد وسبعون (71) مادة، غير أنّه تجدر الإشارة إلى أن الجزائر صادقت بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة بمرسوم رئاسي رقم 04-128 مؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003⁽³⁾.

(1) المرجع نفسه، ص 03.

(2) يقول ديفيد نوسباوم الرئيس التنفيذي لمنظمة شفافية دولية، بأنه تم إصدار القوانين المحلية في العديد من الدول، بعد تبني اتفاقيات الأمم المتحدة ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمكافحة الفساد، لكن لا تزال مشاكل رئيسية في التنفيذ والتطبيق، أنظر: خليل عبد القادر، دراسة اقتصادية لظاهرة الفساد في الجزائر، موقع جامعة المديّة، تاريخ الاطلاع 16/07/2015، ص 13
www.univ-medea.dz/Fac5%CD5%CManifestations5%CProtection20%argent20%et20%contre20%la20%corruption4/2010-2009.pdf.

(3) أنظر: ج ر العدد 26 المؤرخة في 25 أبريل 2004، ص 12.

ثانيا: اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد:

اعتمدت اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته بهابوتو في 11 يوليو 2003، وتتضمن ديباجة وثمانية وعشرون (28) مادة، وعكس اتفاقية الأمم المتحدة فلم يتم إبداء أي تحفظات حول اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد حيث صدر المرسوم الرئاسي رقم 06-137 مؤرخ في 10 أبريل 2006، يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته.

ثالثا: الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.

حررت الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بالقاهرة بتاريخ 21 ديسمبر 2010، وتشمل ديباجة وخمسة وثلاثون (35) مادة، وصادقت عليها الجزائر دون تحفظ بمرسوم رئاسي رقم 14-249 مؤرخ في 08 سبتمبر 2014، يتضمن التصديق على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المحررة بالقاهرة بتاريخ 21 ديسمبر 2010⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الإطار التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد.

بعد انضمام الجزائر لهذه الاتفاقيات الدولية وتعزيز استراتيجياتها في الوقاية من الفساد كان لزاماً عليها تعديل تشريعاتها الداخلية للتلائم مع هذه الاتفاقيات، خاصة في ظلّ عجز قانون العقوبات والقوانين ذات الصلة في هذا المجال على قمع الفساد والحدّ منه، وعليه كان من الضروري تدخل المشرع الجزائري لوضع تنظيم قانوني جديد لمواكبة هذا الوضع.

أولا: القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

لمواجهة ظاهرة الفساد ومكافحتها أصدر المشرع الجزائري القانون 06-01⁽²⁾ المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والذي يهدف إلى دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد وتعزيز الشفافية والنزاهة في تسيير القطاعين العام والخاص وتسهيل التعاون الدولي والمساعدة التقنية، كما يهدف كذلك إلى ضرورة مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد من خلال إعداد برامج تعليمية لتحسيس بمخاطر الفساد في المجتمع، كما أعاد تجريم الأفعال التي ترمي إلى الاستغلال السيئ للوظيفة العامة من أجل تحقيق المصلحة الخاصة، ونصّ على جرائم مستحدثة بغرض كبح جماح ظاهرة الفساد.

(1) لمراجعة التشريعات والاتفاقيات والأجهزة المعنية بمكافحة الفساد أنظر: الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر، الطبعة الثانية، إصدار الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، 2014.

(2) قانون رقم 06-01 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته مؤرخ في 20 فيفري 2006 (ج ر العدد 14 المؤرخة في 08 مارس 2006) المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 20 أوت 2010 (ج ر العدد 50 المؤرخة في 01 سبتمبر 2010) المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 أوت 2011 (ج ر العدد 44 المؤرخة في 10 أوت 2011).

ثانيا: قوانين تبييض الأموال والتصريح بالممتلكات.

وإلى جانب هذا القانون فقد أكمل المشرع الجزائري رسم الإطار التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد ومكافحته عبر حزمة من التشريعات منها الأمر رقم 07-01 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، وكذا المرسوم الرئاسي رقم 06-414 المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات والرسوم الرئاسي رقم 06-415 المحدد لكيفيات التصريح بالممتلكات الخاصة بالأعوان العموميين، وكذا القانون رقم 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، المعدل والمتمم بالأمر رقم 12-02 المؤرخ في 13 فبراير سنة 2012، والرسوم التنفيذية رقم 13-318 المتعلق بإجراءات الكشف عن الأموال والأموال الأخرى وتحديد موقعها وتجميدها في إطار مكافحة تمويل الإرهاب.

ثالثا: تعديلات قانون العقوبات الخاصة بجرائم الفساد.

والملاحظ أن الحماية الجزائية للصفقات العمومية عرفت في ظل القانون الجزائري تطورات مرحلية من خلال تعدد وتنوع التجريم سواء في ظل مرحلة ما قبل صدور قانون مكافحة الفساد أو بعد صدوره، حيث نجد أن المشرع الجزائري وبهدف الوصول للعقاب على جميع الحالات والوضعيات وسّع من نطاق التجريم في الصفقات العمومية، فقانون العقوبات تضمن النصّ على أربعة جرائم تمثلت في جريمة المحاباة وجريمة استغلال نفوذ الأعوان العموميين وجريمة الرشوة في الصفقات العمومية وكذا جريمة أخذ فوائد بصفة غير قانونية، والملاحظ بشأن هذه الجرائم أنها ذات الأفعال التي أعاد المشرع تنظيمها وصياغتها بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، فباستثناء جريمة تلقي الهدايا التي تعدّ من الصور المستحدثة في هذا المجال، نجد أن كافة الجرائم الأخرى تصنّف ضمن المظاهر التقليدية للفساد في الصفقات العمومية، إلا أن الملاحظ بصدد هذه النصوص التجريبية أنها تشكّل تكراراً لبعض الجرائم التي سبق لقانون العقوبات أن تناولها تحت مسميات أخرى، ومن هذا القبيل جريمة تلقي الهدايا المعاقب عليها بموجب المادة 38 من القانون 06-01 والتي لا تعدو أن تكون صورة من صور الرشوة في مجال الصفقات العمومية لكون تلقي الهدايا يدخل في مضمون هذه الجريمة، وهو مجرد تكرار وحشو في غير محله يساهم في التضخم التشريعي لا غير، رغم أن البعض يرى بأن هذه الجريمة، وإن كانت تعدّ صورة من صور الرشوة في مجال الصفقات العمومية إلا أن هذا لا يؤثر في اعتبارها جريمة مستقلة فهي إن كانت تتفق مع جريمة الرشوة السلبية في بعض عناصرها إلا أنها تختلف عنها في البعض الآخر، فالقصد من تجريم هذا الفعل بالدرجة الأولى هو درء الشبهة عن الموظف إذ

يرى المشرع الجزائري من ورائها سدّ كافة السبل المؤدية إلى تحويل الوظيفة الإدارية عن مقاصدها المشروعة ولا يكون هذا إلا بحصر كل الأفعال وإدراج كافة التجاوزات والمخالفات المحتمل حصولها في هذا المجال⁽¹⁾.

أما في مجال الردع والعقاب فيلاحظ أن المشرع الجزائري قد انتهج في ظل قانون مكافحة الفساد سياسة التجنيح، حيث قرر لجرائم الفساد عامة وجرائم الصفقات العمومية خاصة عقوبات جنحية مغلظة، وهذا بخلاف مرحلة ما قبل صدور قانون مكافحة الفساد أين تنوّعت العقوبات المقررة لجرائم الصفقات بين عقوبات جنائية وأخرى جنحية، ومن ناحية أخرى يلاحظ أن العقاب في ظل قانون مكافحة الفساد صنفين تمثلتا في عقوبات سالبة للحرية وأخرى سالبة للحقوق، في حين نجد أن العقوبات البدنية التي تمثلت في عقوبة الإعدام المنصوص عليها في جريمتي المحاباة واستغلال نفوذ الأعوان العموميين في ظل الأمر رقم 66-180 لم تعرف لها تطبيقاً في ظل هذا القانون.

المطلب الثاني: تعزيز الوقاية من الفساد وتنويع الأجهزة المعنية بمكافحته.

أعطى المشرع أهمية كبيرة لمكافحة الفساد الإداري في سياسته التشريعية الجنائية والإدارية، حيث استحدث عدة هيئات متخصصة في هذا المجال، كما قام كذلك بتفعيل دور الكثير من أجهزة الرقابة لمحاصرة هذه الظاهرة ومقاومتها، وتوفير الثقة في مؤسسات الدولة والمساعدة على استعمال الموارد العمومية بفعالية، وكذا دعم تدابير الحكم الراشد وتعزيز الشفافية والمساءلة، الأمر الذي يسمح بصياغة نظرية قانونية متكاملة في هذا الشأن⁽²⁾.

وتوكل الإجراءات والتدابير المتخذة للوقاية من جرائم الصفقات العمومية ومكافحتها مهمة تطبيقها مناصفة بين العدالة -كجهة مسؤولة عن الجانب الردعي والعقابي- وبين أجهزة الرقابة، فقد كرّس المشرع في إطار الرقابة من جرائم الصفقات العمومية عدة تدابير وقائية أهمها إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. إضافة إلى الرقابة التي يقوم به مجلس المحاسبة وكذا المفتشية العامة للمالية⁽³⁾.

الفرع الأول: تعزيز آليات وتدابير الوقاية من الفساد.

اتخذ المشرع الجزائري لأول مرة في التشريع الجزائري نصوصاً تتعلق بالوقاية من الجريمة، وكأنه بذلك يريد السير الحسن للمرافق والإدارة العامة وحسن سير المال العام، ولا ينتظر وقوع الجريمة حتى يتدخل،

(1) بن غافور حفصة-بودالي محمد، تطور التجريم والعقاب في الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، 2014. (الملخص).

(2) حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2013، ص (ب) من المقدمة.

(3) بن بشير وسيلة، مرجع سابق، ص ص 03-04.

لأنه وفي الكثير من الأحيان هذه الجرائم إذا ما وقعت الجريمة فإن أضرارها قد تكون كبيرة وجبر الضرر في بعض الأحيان لا يفي بالغرض لأن انعكاسات وقوعها خطيرة وكبيرة⁽¹⁾.

وتبعاً لذلك فقد وضع المشرع الجزائري تدابير وآليات للوقاية من الفساد في إطار الصفقات العمومية تضمنها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا قانون الصفقات العمومية بكل تعديلاته، وتشمل التدابير الوقائية خصوصاً بعض الالتزامات المفروضة على الموظفين والتنصيب على المبادئ التي تخضع لها إجراءات إبرام الصفقات العمومية، تزامناً مع وضع عديد الأجهزة المكلفة بمراقبة مدى احترام الإجراءات ومحاربة الفساد في هذا المجال.

أولاً: آليات وتدابير الوقاية في ظل قانون مكافحة الفساد.

- 1- تدابير التوظيف والتزامات الموظفين: حيث تم النص على مجموعة من المبادئ يتوجب احترامها عند توظيف الموظف العام الذي يشرف على إبرام الصفقات العمومية مثل مبادئ:
 - النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة.
 - الإجراءات المناسبة لاختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد.
 - أجر ملائم بالإضافة إلى تعويضات كافية.
 - إعداد برامج تكوينية وتعليمية ملائمة لتمكين الموظفين العموميين من الأداء الصحيح والنزيه.
- 2- التصريح بالامتلاكات: اشترط على كل موظف عام أن يصرح بممتلكاته عقب صدور قرار تعيينه قصد ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية، وحماية الممتلكات وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بالخدمة العمومية، ويلزم الموظف العمومي بالتصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تنصيبه في وظيفته، أو بداية عهده الانتخابية، على أن يجدد التصريح فور كل (زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول) ويشمل التصريح بالامتلاكات جرد الأملاك العقارية والمنقولة التي يجوزها الموظف، ويسري التصريح بالامتلاكات على المسؤولين الكبار في الدولة، ويقدم التصريح أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لانتخاب المعنيين أو تسليم مهامهم⁽²⁾.

(1) بودليو سليم، الوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، أعمال الملتقى الدولي حول «الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم الثالث»، جامعة فرحات عباس-سطيف، الجزء 02، بتاريخ 08-09 أبريل 2007، ص 02.

(2) أفاد رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، محمد سبائي بأن مصالحة استقبلت 54 ألف تصريح بالامتلاكات لمنتخبين محليين وما يربو عن 06 آلاف تصريح لموظفين سامين في الدولة، وندد رئيس الهيئة بـ: «عدم التعاون» الذي يبديه بعض الموظفين العموميين المزمين قانوناً بالتصريح عن ممتلكاتهم وقال بأنهم «لا يزالون يجهلون عمل وصلاحيات الهيئة، ويحملون عنها نظرة تقليدية، بحيث يعتبرونها مجرد جهاز إداري محض». وتجدد الإشارة في هذا السياق إلى أن القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، قد حدد قائمة الأشخاص الخاضعين للتصريح بالامتلاكات، من بينهم الموظفون العموميون والذين يقصد بهم «كل شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً أو في

يمكننا القول من خلال ما تم استعراضه أن التصريح بالامتلاكات من بين الآليات القانونية للتصدي لجرائم الفساد بصفة عامة وفي مجال الصفقات العمومية بصفة خاصة، حيث يمكن من خلال هذا الإجراء تحريك الوقاية عن طريق استغلال المعلومات الواردة فيه، لكن نستشف بعض النقاط الهامة والتي تتمثل فيما يلي:

- المشرع الجزائري سبق وأن نظم إجراء التصريح بالامتلاكات بموجب الأمر 97-04 ثم تم إلغاؤه، ولم يعد تنظيمه لغاية 2006 بموجب القانون 06-01 وهنا نتساءل عن كيفية هذا التراجع من طرف المشرع؟ وما مصير التصريح بالامتلاكات الخاصة بالموظفين بين فترتي هذين النصين القانونيين؟
- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد مؤهلة لدراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريحات التي تتلقاها ويختلف الأمر بالنسبة للرئيس الأول للمحكمة العليا حيث لم يزود بمثل هذا الاختصاص، وبالتالي التصريح بهذا الشكل يفقد معناه أو الغاية المرجوة منه وتتمثل في المراقبة ورصد مقدار النمو الذي يتخلله.
- يلاحظ أن المشرع الجزائري قد نصّ على إقصاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ومكافحته من تلقي تصريحات فئة الموظفين الذين يشتغلون الوظائف القيادية والسامية في الدولة (رئيس الجمهورية، أعضاء البرلمان، رئيس المجلس الدستوري وأعضائه، رئيس الحكومة وأعضائها، رئيس مجلس المحاسبة، محافظ بنك الجزائر، السفراء، القناصل والولاة)، حيث يكون التصريح بممتلكاتهم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، فهؤلاء الأشخاص يتمتعون بنوع من الحصانة وهذا بالنظر لعدم اختصاص الهيئة بتلقي تصريحاتهم حيث لا توجد أية هيئة مؤهلة لاستغلال المعلومات التي تحتويها تصريحاتهم بالامتلاكات وعليه تكون الأحكام الخاصة بهم مجرد خطاب سياسي⁽¹⁾.

3- الالتزام بالمبادئ التي تقوم عليها إجراءات إبرام الصفقات العمومية: تقوم عملية إبرام الصفقات العمومية على ثلاثة مبادئ أساسية تتمثل في حرية الدخول في المنافسة والمساواة بين المتنافسين وكذا شفافية الإجراءات المتعلقة بالصفقة.

أ- حرية الدخول في المنافسة: يقتضي مبدأ حرية المنافسة باعتباره مبدأ أساسيا تقوم عليه إجراءات إبرام

أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء كان معيناً أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته»، كما يعني هذا المصطلح أيضا «كل شخص آخر يتولى، ولو مؤقتا، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويسهم بهذه الصفة في خدمة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أي مؤسسة أخرى، تملك الدولة كل أو بعض رأسها، أو أي مؤسسة تقدم خدمة عمومية»، حسب ذات النص القانوني. وبالنظر إلى الكم الهائل للتصريحات بالامتلاكات التي يتم إيداعها لدى الهيئة وصعوبة دراستها ومعالجتها يدويا، تم تسطير مشروع لإعداد أراضية إلكترونية تسمح ببناء جسر مع الإدارات المعنية كمديريات أملاك الدولة والجمارك والضرائب وغيرها، وهو المشروع الذي يستلزم وضع نصوص قانونية متعلقة بحماية المعلومات. أنظر حول الموضوع:

54 ألف تصريح بالامتلاكات لمتخين محليين، موقع جريدة الخبر www.elkhabar.com/press/article/147489/54، تاريخ الاطلاع 2018/12/12.

(1) زوايمية رشيد، ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني حول «الجرائم المالية في ظل التحولات الاقتصادية والتعديلات التشريعية»، جامعة قلمة، يومي 25-26 أبريل 2007، ص 147.

الصفقات العمومية إعطاء الحق لكل المقاولين أو الموردين المتمين للمهنة التي تختص بنوع النشاط الذي تريد الإدارة التعاقد عليه، أن يتقدموا بعطاءاتهم بقصد التعاقد مع أحدهم وفقا للشروط التي تضعها، ولا يجوز للإدارة أن تبعد أياً من الراغبين في التعاقد من الاشتراك في المنافسة متى توافرت فيه الشروط القانونية، بمعنى أن تقف الإدارة موقفاً حيادياً إزاء المتنافسين، وهي ليست حرة في استخدام سلطتها التقديرية بتقرير فئات المقاولين أو الموردين التي تدعوها وتلك التي تبعدها⁽¹⁾، واستثناء يمكن الحرمان سواء وقائياً على أساس وجود نص قانوني يجرم فئات معينة من دخول الصفقات العمومية، أو عقابياً لكل متعامل ارتكب أخطاء ومخالفات في صفقات سابقة.

ب- المساواة بين المتنافسين: حيث لا يحق للإدارة تفضيل أي طرف من الراغبين في التعاقد، فيكون جميع المتقدمين بالعطاءات على قدم المساواة، وحرية المنافسة تضمن الوصول إلى أفضل متعاقد يحقق للإدارة أحسن خدمة.

ج- الشفافية في إجراءات إبرام الصفقات العمومية: أقرّ المشرع الجزائري بوجوب اتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية والمسؤولية والعقلانية في تسيير الأموال العمومية طبقاً للقانون، وحث فغي هذا السياق على وجوب علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية، الإعداد المسبق لشروط المشاركة والانتقاء واتخاذ القرارات وفقاً لمعايير دقيقة وموضوعية⁽²⁾.

ثانياً: آليات وتدابير الوقاية في ظل قانون الصفقات العمومية.

بجانب التدابير والضمانات السابقة التي أقرّها قانون مكافحة الفساد والوقاية منه، فقد وضع قانون الصفقات العمومية جملة من التدابير والإجراءات تصب في إطار تحقيق نفس الأهداف، فقد فرض المشرع في تنظيم الصفقات العمومية على الإدارة إتباع إجراءات محدّدة عند إبرام وتنفيذ الصفقة بهدف الوقاية من الفساد، وتتمثل هذه الإجراءات في:

1- إعداد دفاتر الشروط مسبقاً: على الرغم من أن هذه المسألة منظمة في تنظيم الصفقات العمومية إلا أن المشرع أكد عليها أيضاً في قانون الصفقات العمومية وذلك في المادة 9 منه التي جاء فيها ما يلي: «يجب أن تؤسس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية والمنافسة الشريفة وعلى معايير موضوعية ويجب أن تركز هذه القواعد على وجه الخصوص على الإعداد المسبق لشروط المشاركة والانتقاء.»

(1) بن بشير وسيلة، مرجع سابق، ص 132.

(2) بن بشير وسيلة، نفس المرجع، ص 136.

- 2- تحديد طرق اختيار المتعامل المتعاقد: حيث نصت المادة 25 من تنظيم الصفقات العمومية على ما يلي: «تبرم الصفقات العمومية تبعا لإجراء المناقصة التي تعتبر القاعدة العامة أو الإجراء بالتراضي»، والتراضي هو إجراء تخصيص الصفقة لمتعامل متعاقد وحيد دون الدعوة الشكلية للمنافسة، ويمكن أن يكتسي التراضي شكل التراضي البسيط أو التراضي بعد استشارة.
- 3- الإعلان عن الرغبة في التعاقد: مهما كان نوع الصفقة فيجب إشهارها بإعلان مكتوب بالعربية أو الأجنبية في جريدين يوميتين وطنيتين تزامنا مع نشره إجباريا في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي، وهذا بغرض إضفاء أجواء الشفافية وتحقيق أكبر عدد من المشاركين في الصفقة.
- 4- تنظيم إجراءات إرساء الصفقة: وذلك عبر تشكيل لجتين بمهمة إرساء الصفقة، حيث تتولى لجنة فتح الأظرفة تثبيت تسجيل العروض وإعداد قائمة المقترحات والوثائق، فيما تقوم لجنة تقييم العروض بإقصاء العروض غير المطابقة والترتيب التقني للعروض وانتقاء الفائز.
- 5- الرقابة الإدارية على مشروعية إبرام الصفقة: وأسندت عملية المراقبة الإدارية على مدى مشروعية الصفقة لمختلف لجان الصفقات العمومية البلدية والولائية والوزارية والوطنية، حيث تتأكد من مدى تطابق الصفقة مع القانون ودفتر الشروط وتمنح التأشير للصفقة أو ترفضها⁽¹⁾، كما يمكن لها إذا قدرت أن تتجاوز الصادر من المصلحة المتعاقدة يشكل جريمة في نظر قانون العقوبات والقوانين المكملة له أن تخطر الجهات المختصة وإلا كانت تحت طائلة ارتكابها لجريمة عدم التبليغ، وقد أطلق المشرع على هذا النوع من الرقابة بالرقابة الخارجية وخصص لها المواد من 126 إلى 156 من تنظيم الصفقات العمومية⁽²⁾.

الفرع الثاني: تنوع أجهزة مكافحة الفساد.

بجانب هذه التدابير الوقائية فقد أنشأ المشرع عدة هيئات أوكل لها مهمة مكافحة الفساد وخاصة في مجال الصفقات العمومية، وخضعت لعدة تعديلات بما يتماشى مع التطورات الحاصلة والمهام المنوطة بها، مع ملاحظة تكفل الحكومة بكل هذه التشريعات دون أي دور يذكر للبرلمان.

أولا: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

نص القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على إنشاء «هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته» حيث تناول هذا القانون إنشاء الهيئة (المادة 17) ونظامها القانوني

(1) أنظر: حمزة خضري، نفس المرجع، ص ص 176-180.

(2) آمال قاسمي، دور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في تكريس قواعد الشفافية في مجال الصفقات العمومية، المداخلة الثانية عشر بالملتقى الوطني السادس «دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام»، كلية الحقوق، جامعة يحيى فارس-المدية، 20 ماي 2013، ص 08.

(المادة 18) واستقلاليتها (المادة 19) ومهامها (المادة 20)، كما عالج هذا الباب أيضا تزويد الهيئة بالمعلومات والوثائق (المادة 21)، علاقة الهيئة بالسلطة القضائية (المادة 22)، السر المهني (المادة 23) وإعداد تقرير سنوي ورفعته إلى رئيس الجمهورية (المادة 24).

وقد صدر مرسوم رئاسي رقم 06-413 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد «تشكيله الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها»، وهي سلطة إدارية مستقلة، تتشكل من مجلس اليقظة والتقييم وهيكل إدارية، حيث يتكون مجلس اليقظة والتقييم من رئيس وست (06) أعضاء يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. وتنهى مهامهم حسب الأشكال نفسها، فيما تتكون الهيئة من أمانة عامة وثلاثة (03) أقسام: قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس، قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات وقسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي.

إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لا تعمل ضمن فضاء مغلق بل تمارس مهامها بالتنسيق والتعاون مع الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية العاملة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، كما تقدم الهيئة كل ما تراه مناسباً من توصيات وآراء وتقارير ودراسات إلى الجهات المعنية طبقاً للإجراءات التشريعية والتنظيمية المعمول بها (المادة 20).

ولقد صنف المشرع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عند إنشائها كسلطة إدارية مستقلة، وهو ما يجعلها متميزة عن المراكز القانونية والأشكال التنظيمية لباقي الكيانات الإدارية العمومية الأخرى، ومما يضيف الطابع الأصيل والتميز للهيئة تفردا بالخصائص الستة التالية:

إن إنشاء الهيئة وتحديد اختصاصها تم بموجب القانون 06-01 (الباب الثالث)، وإنشائها بموجب قانون صادر عن البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) اللذان ساهما في مناقشة الطبيعة القانونية الخاصة بالهيئة وتحديد مجال عملها.

- الهيئة موضوعة لدى رئيس الجمهورية، الأمر الذي يجعلها تتمتع بقوة وهيبة في مجال أداء مهامها، وتقدم الهيئة إلى رئيس الجمهورية التقارير المتعلقة بنشاطاتها وكذا كل التوصيات والمقترحات التي تعدّها في إطار تنفيذ سياسة الوقاية من الفساد.

- يمارس رئيس وأعضاء مجلس اليقظة والتقييم للهيئة مهامهم بعد تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي لعهد مدتها خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

- الهيئة مخوّلة بصلاحيات القوة العمومية التي تتجسّد من خلال تلقي ومعالجة التصريحات بالامتلاكات

الخاصة ببعض فئات الأعوان العموميين كالمختخبين المحليين في المجالس الشعبية المحلية، وكذا الشاغلين لوظائف عليا في الدولة والذين يشغلون وظائف معرضة لمخاطر الفساد⁽¹⁾.

- إن تصنيف الهياكل الإدارية للهيئة ماثلة لتصنيف الإدارات المركزية على مستوى الوزارات، لغرض تمكينها من ممارسة مهامها في إطار علاقات تعاون في نفس المستوى مع نظرائها في الدوائر الوزارية المختلفة.
- نصّ المشرع على تكفّل الدولة بتوفير كل الوسائل الضرورية لسير عملها حصرياً في ميزانية الدولة، لضمان الاستقلالية والحيدة لأنشطة الهيئة.

ثانياً: المفتشية العامة للمالية.

تخضع مختلف الصفقات العمومية التي يتم إبرامها لرقابة المفتشية العامة للمالية، وهذا بغرض التأكد من شرعية الإجراءات المتبعة فيها ومطابقتها للتشريع والتنظيم المعمول بهما وكذا وملاءمتها ومعاملتها، وذلك بالاستجابة للأهداف المسطرة بهدف مكافحة ظاهرة الفساد الإداري والمالي في هذا المجال، وذلك بالكشف عن وجود صفقات مشبوهة، وهذا من خلال فحص الصفقة من ناحيتين، من الناحية الشكلية ومن الناحية الموضوعية⁽²⁾.

وتعتبر المفتشية العامة للمالية مصلحة تابعة لوزارة المالية تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، تم استحداثها لأول مرة بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01/03/1980، وأعيد تنظيمها في أكثر من مناسبة، وتنصّب رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، ويمكن أن تطبق هذه الرقابة على كل شخص معنوي يتمتع بمساعدات مالية من الدولة أو جماعة إقليمية أو هيئة عمومية.

وقد حوّل المشرع الجزائري المفتشية العامة للمالية معايير المحاسبة على الأداء الفعال لمهامها، وتدقيق الحسابات المعمول بها في القطاع العام والخاص في سبيل مكافحة الصفقات المشبوهة، ويرتكز دور المفتشية

(1) الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته غير قادرة على فتح ملفات كبار الموظفين في الدولة، فهي تكتفي فقط بملاحقة موظفي الدولة في البلديات، الجمارك، الصحة، البريد... الخ. وهذا الاختصاص لم ينص عليه المشرع، حتى بالنسبة للرئيس الأول للمحكمة العليا، باعتباره هو المختص بتلقي تصريحات هذه الفئة، فدوره يقتصر فقط على تلقي تصريحاتهم، دون أن يكون له الحق في دراسة ومعالجة المعلومات الواردة فيها، والمطالبة بالتحقيق في مدى صحتها، أو إحالة من توفرت فيهم وقائع جزائية إلى القضاء. وبانعدام النص على ذلك، فلن يتجرأ أحد على القيام بذلك، نظراً لحساسية المناصب التي يشغلونها، لذا كان على المشرع أن يضمن الاختصاص المانع للهيئة، بتلقي تصريحات جميع الموظفين العموميين دون استثناء، على أساس أن لها صلاحية دراسة المعلومات الواردة في التصريح بالامتلاكات، والتحقيق في مدى صحتها، وذلك إما بالاستعانة بالنيابة العامة، أو بمفردها على أساس سلطة الرقابة والتحرّي المخولة لها، لتحيل من تتوفر فيهم وقائع جزائية إلى القضاء عن طريق وزير العدل. أنظر: عثمانى فاطمة، التصريح بالامتلاكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2011، ص ص 117-118.

(2) بن بشير وسيلة، مرجع سابق، ص 184.

على الكشف عن المخالفات التي تحدث في مراحل إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية عبر مراجعة المستندات وإجراء التحقيقات⁽¹⁾.

ورغم أن المشرع أعطى للمفتشية العامة للمالية اختصاصات معتبرة، تسمح لها بالتدخل وتفتيش الهيئات الخاضعة لرقابتها ومراجعة حساباتها بكل حرية، إلا أن ما يمكن ملاحظته أن نتائج تدخلاتها ليست في مستوى الاختصاصات الكبيرة التي منحت لها، كما أن التقارير التي تعدّها سواء الدورية أو السنوية تبقى مجرد ملاحظات ونتائج فقط، ولا يمكن أن تكون ملزمة للهيئات المعنية بالرقابة، لأن قيمة وفعالية الرقابة تقدّر بما تنتهي إليه من قرارات تنفيذية في حالة وجود تجاوزات أو مخالفات، وهو ما لا نجده في رقابة المفتشية العامة للمالية⁽²⁾، حيث أنّه وفي حالة معاينة تغيّرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة، يقوم مسؤولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية بطلب تحسين هذه المحاسبة، وإعادة ترتيبها من المسيرين المعنيين⁽³⁾.

ثالثا: مجلس المحاسبة.

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة إدارية مكلفة بمكافحة الفساد على أساس أنه يتمتع بصلاحيات رقابية واسعة على الهيئات العمومية عموماً، وهي نفسها المكلفة بإبرام الصفقات العمومية بالنظر إلى المادة 02 من تنظيم الصفقات العمومية، ومن ثم يمكن القول أن رقابة مجلس المحاسبة على الصفقات العمومية تندرج في إطار مكافحة الفساد⁽⁴⁾، وقد أنشأ المجلس سنة 1980 ليمارس رقابة ذو طابعين، طابع إداري وطابع قضائي على الدولة أو الهيئات التابعة لها في تسيير الأموال العمومية مهما كان وضعها القانوني، إلا أنه تم تضيق اختصاصه سنة 1990 بموجب القانون 90-23 المؤرخ في 04/12/1990 باستبعاد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي التجاري من نطاق اختصاصه وجرّد من صلاحياته القضائية.

إلا أن الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة أعاد الأمر إلى نصابه حيث وسّع مجال اختصاص المجلس من جديد ليشمل كل الأموال العمومية مهما يكن وضعها القانوني، حيث حوّل الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أغسطس 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة لهذا الأخير اختصاصاً شاملاً في رقابة الأموال العمومية، وفي هذا الصدد يراقب المجلس كل الهيئات

(1) المادة 02 من المرسوم التنفيذي 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج العدد 15 المؤرخة في 26 فيفري 1992.
(2) يرى الأستاذ زوايمية رشيد بأن حرمان الهيئات الرقابية من التوجه المباشر للعدالة واقتصارها على إخطار المسؤولين لا يضمن التطبيق السليم للقانون ولا الفعالية، وهو ما أكده الواقع، ففي قضية بنك الخليفة، كان هناك تقرير من نائب محافظ بنك الجزائر، تم إرساله لوزير المالية لغاية المتابعة القضائية، وذلك بسبب تحويل غير قانوني لرؤوس الأموال، لكنها لم تتبع بإخطار النيابة العامة، إذ بقي الملف في درج مكتب الوزير. أنظر: Zouiamia Rachid, *Droit de la Régulation économique*, BERTI éditions, Alger, 2006. p 140
(3) شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، المداخلة السابعة والثلاثون بالملتقى الوطني السادس «دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام»، كلية الحقوق، جامعة يحيى فارس-المدية، 20 ماي 2013، ص 18.
(4) حمزة خضري، مرجع سابق، ص 182.

العمومية باختلاف أنواعها، بما فيها المؤسسات المختلطة التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق والهيئات العمومية الأخرى جزء من رأس مالها، وفي سبيل ذلك فإنه يتمتع بعدد الصلاحيات المتعلقة خصوصاً بالتدقيق في الأرقام والبيانات الواردة في حسابات المؤسسات ومراقبة مدى سلامة أوجه الإنفاق العام، ومن ثمة الكشف عن كل جرائم التبديد والاختلاس والفساد، حيث يملك المجلس في هذا السياق صلاحية إحالة الملف على العدالة إذا وجد وقائع جنائية عبر مراسلة النائب العام المختص إقليمياً وإطلاع وزير العدل والجهات المعنية بغرض المتابعة الجزائية⁽¹⁾.

فصلاحيات المجلس تتنوع بين الصلاحيات القضائية التي تصبّ في تعزيز الوقاية من مختلف أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل خرقاً للأخلاقيات والنزاهة أو تلحق ضرراً بالأموال والأموال العمومية، والصلاحيات الإدارية أين يكلف بمراقبة حسن استعمال الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية من قبل الهيئات التي تدخل ضمن اختصاصه، وكذا التأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية مع القوانين والأنظمة السارية المفعول، كما يقوم بتقييم نوعية سيرها من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد⁽²⁾، ورغم ذلك يمكن القول بأن مجلس المحاسبة لم يصل للأهداف التي كان يسعى إلى تحقيقها باعتبار عدة عوامل منها خاصة ما تعلق بعلاقته مع الجهاز التنفيذي وتبعيته له⁽³⁾.

إن محاربة ظاهرة الفساد عامة وفي مجال الصفقات العمومية خاصة تخضع بداية ونهاية لإرادة سياسية قوية تترجم بتعديلات تشريعية جوهرية تسمح بتفادي النقائص والاختلالات الموجودة في مختلف النصوص والهيئات والأجهزة المكلفة بمكافحة ظاهرة الفساد، حيث ينبغي الاستئناس بالتجارب المقارنة ومنح القضاء اليد الطولى في معاقبة كل متورط مهما كان وزنه ومسؤوليته، وترسيخ الفصل بين السلطات وتشجيع السلطة التشريعية على مراقبة الجهاز التنفيذي المكلف بالسهر على الإنفاق العام⁽⁴⁾، واستعمال كل وسائل الرقابة المتاحة خاصة المساءلات وتشكيل لجان التحقيق والتقصي، مع ضرورة تعبئة الجهات الإعلامية لحشد الرأي العام، والقيام بكل المبادرات التي ترمي لتعديل القوانين بما يكفل محاربة فعالة للفساد وترقية الصفقات لتكون منزّهة عن كل الآفات التي باتت تهدد كيان الاقتصاد وهيبة الدولة في الصميم.

(1) المادة 27 من الأمر 95-20 الذي يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر العدد 39 المؤرخة في 23 جويلية 1995.

(2) أنظر: الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة <http://www.ccomptes.org.dz>، تاريخ الاطلاع 27/05/2016

(3) حاحة عبد العلي-آمال يعيش تمام، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الملتقى الوطني الأول حول «الآليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد»، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، 2008، ص 06.

(4) ضرورة تدعيم البرلمانات بصلاحيات قوية لمناقشة الميزانية بحيث يجب أن يكون هناك لجان متخصصة في ذلك، سواء «مكاتب متخصصة» تدعم البرلمانين في مناقشة الميزانية (مثل الأردن الذي يعد البلد العربي الوحيد الذي يوجد به مكتب رغم أن به خبيرين اثنين فقط في حين كمبوديا مثلا يوجد فيها مثل هذا المكتب مدعم بـ 22 خبيرا ماليا واقتصاديا). أنظر حول الموضوع: أعمال مؤتمر «نحو تطوير قدرات البرلمانين الرقابية»، مرجع سابق، دون ترقيم.

خلاصة الباب الثاني:

الباب الثاني كان عميقاً حيث تطلب تحقيقاً دقيقاً في كل معوقات التجربة البرلمانية في التشريع والرقابة، وهي عملية ليست سهلة بالنظر لاشتغال الدراسة على كثير من الجزئيات في ظل الخلاف الواضح بين الغرفتين خاصة على المستويين التشريعي والرقابي، وتدعيمنا للتجربة بالأرقام حتى تكون ذات استدلال قوي. فالعمل التشريعي قائم بين معادلة «ضعف البرلمان» و«قوة السلطة التنفيذية» من خلال هيمنة رئيس الجمهورية على كل الإجراءات التشريعية الخاصة مثل الاستفتاء وتعديل الدستور والمعاهدات، وأيضا صلاحيته في التشريع بأوامر أين قدمنا لأول مرة قراءة في حصيلة أوامر رئيس الجمهورية، وقدرنا مدى تجاوز هذا الأخير للحكومة والبرلمان في الأوامر، قبل أن نقوم بتحليل أرقام ومجالات الأوامر بين 1997 و2017.

بعدها بحثنا آليات التدخل الفعلي للحكومة في صناعة القوانين من خلال سيطرتها على المبادرة وجدول الأعمال، وأيضا تفوقها في المبادرة بمشاريع القوانين تزامنا مع غياب البرلمانين عن المبادرة، أين حاولنا تفسير أسباب الضعف ورصد القيود الشكلية والموضوعية المقيدة لاقتراحات النواب، وأوضحنا الدور الخطير لمكتب المجلس في تغييب مبادرات البرلمانين. وفي نفس السياق وقفنا على العجز الكامل للبرلمان فيما يتعلق بالتشريع في الجانب المالي الذي تحتكره الحكومة، وتأثير محاصرة التنظيم الرئاسي المستقل للقوانين تبعا للهندسة الدستورية في توزيع العمل التشريعي.

الفصل الثاني خصصناه لآليات الرقابة البرلمانية على الحكومة والمال العام، حيث خلصنا إلى نتيجة عدم فعالية البرلمان في رقابة نشاط الحكومة وهذا بتبيان ككل النقائص المسجلة في عملية الرقابة سواء التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة مثل مخطط عمل الحكومة وبيان السياسة العامة بما يشمل من إجراءات متتابعة (اللائحة، ملتصق الرقابة والتصويت بالثقة). وأيضا آليات الرقابة التي لا تترتب عنها مسؤولية الحكومة والتي تبقى مجرد أدوات للاستعلام والاستفسار مثل الأسئلة البرلمانية، الاستجواب البرلماني ولجان التحقيق البرلمانية، وقد دَعَمْنَا وطَعَمْنَا الدراسة بكل الأرقام الخاصة بحصيلة كل العهود الأربعة المشمولة بنطاق البحث الزماني على امتداد 20 سنة، وامتداداً لذلك تطرقنا لمدى مساهمة البرلمان في محاربة الفساد من خلال اكتفائه فقط بدوره في إقرار قوانين واتفاقيات محاربة الفساد وكذا الأجهزة المعنية بمكافحته دون أي فعالية تذكر في هذا المجال.

خاتمة:

يعتبر البرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة على اختلاف طبيعتها، الإطار الذي يمارس فيه الشعب مظاهر سيادته، من خلال المهام المنوط به ممارستها وعلى رأسها إعداد التشريع والمصادقة عليه، وممارسة الرقابة على عمل الجهاز التنفيذي، وضمن هذا الإطار خوّل الدستور الجزائري لسنة 1996 للبرلمان مهمة التشريع والرقابة على عمل الحكومة، ولو بدرجات متفاوتة بين غرفتيه بعدما عرف تطوراً متجدداً على إثر التحول من نظام الغرفة الواحدة إلى نظام الثنائية البرلمانية التي ظهر على إثرها مجلس الأمة، الذي تأسس بهدف إحداث التوازن بين البرلمان والسلطة التنفيذية، والمساهمة في تدعيم الاستقرار المؤسساتي للبلاد، وتشديد الإطار المؤسسي للمؤسسة البرلمانية بغرفتيها، وتطوير مجالات تدخلها في الحياة السياسية.

غير أن الاعتقاد السائد حالياً أن مجمل السلبيات المرتبطة بالثنائية البرلمانية في الدول النامية قد تركزت في ظل هذا الدستور وتعديلاته كما أبانت عنها الممارسة طيلة مدة هذه التجربة، وهذا ما يستدعي التفكير في العودة إلى نظام الغرفة الواحدة، باعتبار أن الواقع أثبت ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان، خاصة مجلس الأمة الذي تخلّى نهائياً عن استعمال آلياته الرقابية في صورة لجان التحقيق والاستجواب التي لم يستعملها ولو مرة واحدة طيلة 20 سنة من مشواره.

كشفت الممارسة البرلمانية في الجزائر في ظل دستور 1996 عن ضعف الأداء البرلماني في شقيه التشريعي والرقابي، بالنظر لعدة أسباب أهمها القيود العديدة التي فرضها المؤسس الدستوري على وسائل الرقابة البرلمانية بغيّة عقلنتها والتي شكّلت حواجز حقيقية لتطوير الأداء، فيما بيّنت التجربة بأن الثنائية البرلمانية تتسم بتكرار العمل في الغرفتين نظراً لتداخل الاختصاصات وتشابهها، حيث تتحول الغرفة الثانية من غرفة للتفكير والتأمل إلى «نسخة مكررة» في اختصاصاتها للغرفة الأولى، الشيء الذي يؤدي إلى التعقيد والازدواجية دون أي جدوى، حيث أننا نلاحظ نوعاً من الرتابة والملل نظراً لأن نفس العمل التشريعي والرقابي يمرّ في الغرفتين دون أي مبرر، بما يعطل حاجة الدولة إلى مؤسسة تشريعية ديناميكية وسريعة للاستجابة للحاجات الملحة للتنمية، في حين أن الازدواجية كثيراً ما تؤدي إلى ببطء ملحوظ في العمل التشريعي، زيادةً على أن الثنائية تتطلب تكلفة مالية وبشرية كان يمكن توظيفها في عمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

ويلاحظ ضعف كبير في أداء البرلمان الجزائري خصوصاً منذ 2002 ليومنا هذا، مقارنة بأول فترة تشريعية تعددية التي امتدت من 1997 إلى 2002 -والتي عرفت نشاطاً رقابياً مميزاً للنواب-، لذلك سعى التعديل الدستوري لسنة 2016، لإدخال تحسينات بغرض تفعيل الأدوار التمثيلية والرقابية والتشريعية

للبرلمان، أهمها الترتيبات المتخذة لإقرار حقوق جديدة للأحزاب السياسية تزامناً مع ترقية مكانة المعارضة في النظام السياسي الجزائري.

إن تفعيل الدور الرقابي للبرلمان الجزائري بغرفتيه، يبقى مُلقى على عاتق أعضاء البرلمان من خلال استغلال كل ما أتاحه الدستور لهم من وسائل رقابية في انتظار الممارسة التطبيقية للآليات الممنوحة بشكل يسمح للمتابع للحياة البرلمانية في الجزائر أن يقيّم مدى نجاعة هذه التعديلات وتأثيرها على العمل البرلماني.

وقد توصلت الدراسة إلى أنّ الدور النيابي والتشريعي في الجزائر يتميز بزخم من القواعد القانونية التي تحتاج إلى الاحترام والتنفيذ قبل الإصلاح والتبديل، وهذا بغرض الحدّ من سطوة الهيئة التنفيذية، التي سيطرت على الأداء في ظل المركز الدستوري للبرلمان كمرجعية قانونية للهيئة التنفيذية تتأسس عليها شرعية تطبيق الخطط والسياسات والبرامج المقدمة من طرف الحكومة.

وبالتالي فالمطلوب من البرلمان ألا يبقى مُهمَّشاً مُتَحَجَّجاً بطبيعة النظام والقيود الدستورية، بل لابد من الاستغلال العقلاني لما هو مُتاح بشكل يعيد الاعتبار لمفهوم «الممارسة البرلمانية» ومقاصدها، وهو الأمر الذي يستلزم نخبة برلمانية حاملة لهذه القيم ومتمتعة بروح الكفاءة وملتزمة إلى الديمقراطية الحقيقية المبنية على انتخابات نزيهة بعيدة عن التلاعبات في النتائج.

وقد ارتأينا في ختام الدراسة تقديم النتائج المتعلقة بكل مسار البحث وتبويبها وترتيبها حسب التسلسل المنهجي لأبواب الدراسة وفصولها ومباحثها، ونفس الأمر بالنسبة للتوصيات والاقتراحات الهادفة لتفعيل البرلمان.

أولاً: النتائج:

النتائج المتعلقة بالباب الأول: معوقات التجربة البرلمانية على مستوى التشكيل والاستقلالية

- النظام الحزبي في الجزائر رغم انتقاله إلى التعددية الحزبية حافظ على سمات الهيمنة، مع ضعف التمثيل العددي والفعلي لأحزاب المعارضة داخل قبة البرلمان.
- «الكوتا» الخاصة بالمرأة نظام موجود في حوالي 72 دولة بأشكال وآليات مختلفة، وقد ارتفع معدل تمثيل المرأة في البرلمانات الوطنية على مستوى العالم بشكل تدريجي من 15% سنة 2002 إلى 19,8 % سنة 2012، ومن 6,1 % إلى 14,7 % في الدول العربية. وقد احتلت الجزائر المرتبة الأولى (01) عربياً و(26) عالمياً في مجال تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ببلوغ نسبة تمثيل نسائي تقترب من (3/1) ثلث المجالس

- المنتخبة ومواقع صنع القرار، غير أن تحقيق هذه النسبة قد يؤدي إلى انخفاض المستوى السياسي داخل المجالس المنتخبة وتفوق عنصر الكم على النوع.
- منذ انتخابات 2007 زاحمت فئة رجال المال والأعمال وأصحاب المهن الحرة بقوة على الترشيحات البرلمانية بنسبة (70, 12%) بعدما عُرفوا سابقاً بابتعادهم عن العمل السياسي الرسمي.
- هناك جملة من التساؤلات تصبّ في إطار بحث العلاقة المتردية بين الناخب والمنتخب، يأتي على رأسها ظاهرة العزوف الشعبي عن الانتخابات، التي باتت تعبّر عن فتور في العلاقة بين الشعب والنواب والسلطة عامة.
- يمكن رصد تطور نسبة مشاركة الأحزاب السياسية في مواعيد الانتخابات البرلمانية، حيث قفزت من 21 قائمة شاركت في انتخابات 1997 فاز منها 10 أحزاب وقائمة حرة، إلى مشاركة 57 حزبا وقوائم حرة في انتخابات 2017 وفاز فيها 34 حزبا و28 قائمة حرة.
- هناك إشكال يثور بالنسبة لمتسبي الأسلاك النظامية الذين نظم القانون تصويتهم بالوكالة حيث يلازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع فقد شككت الأحزاب المعارضة عدة مرات في طريقة تصويت هذه الفئة خاصة وأن تعدادها قادر على ترجيح كفة أي حزب تريد الإدارة فوزه بالمقارنة مع نسبة المشاركة المنخفضة للمواطنين.
- بخصوص عملية الفرز ووفقُ المشرع في تنظيمها عندما نصّ على تسليم نَسْخ من محاضر الفرز إلى المترشحين أو ممثليهم، وهو ما يعني بأن الأحزاب التي لديها تواجد في كافة مكاتب التصويت بإمكانها أن تقارن النتائج المعلنة من طرف وزارة الداخلية بالنتائج التي حصلت عليها من تجميع محاضر مكاتب التصويت كاملة.
- أكد التعديل الدستوري 2016 على تكريس بعض مبادئ النزاهة والشفافية بدسّرة تكليف الإدارة بتنظيم انتخابات شفافة حسب المادة 193، كما أقرت المادة 194 إنشاء هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات. فيما أجمعت المعارضة على محدودية هذه الهيئة وعدم كفايتها لضمان نزاهة العملية الانتخابية وتمسكت بمطلب إنشاء هيئة مستقلة لتنظيم الانتخابات وليس مراقبتها فقط، لأنها تشبه مجرد هيئة مساعدة من الناحية العملية لوزارة الداخلية. غير أن الهيئة لم تعمّر طويلا، حيث قام الرئيس بإلغائها بتاريخ 11 مارس 2019 على ضوء الحراك الشعبي الذي انطلق جمعة 22 فيفري 2019 لرفض العهدة الخامسة والمطالبة بتغيير النظام.
- إن المجلس الدستوري لا يتدخل في انتخابات المجلس الشعبي الوطني في مراحل الأولى، بل ينحصر اختصاصه في منازعات صحّة النتائج دون منازعات الترشيح التي تبقى من اختصاص المحاكم الإدارية، والحكمة من ذلك تكمن في الطبيعة المركبة لهذه الانتخابات، فهي من جهة عملية قانونية،

- ومن جهة عملية سياسية، ومن ثمة يبدو أن المجلس الدستوري هو المؤهل للفصل في هذه الإشكالية المركبة بحكم تشكيلته المختلطة (قضائية، تنفيذية، وتشريعية).
- شكّل إنشاء مجلس الأمة في الجزائر بعد دستور 1996 تحولاً جذرياً في التجربة البرلمانية الجزائرية، حيث عرفت البلاد لأول مرة نظام الغرفتين الذي يعرف بـ: «البيكاميرية»، بعد إنشاء مجلس الأمة. ونرى بأن الدافع السياسي الحقيقي للثنائية في الجزائر هو السيطرة على كلمة الفصل في قضية التصويت على أي مشروع قانون من خلال التحكم في نسبة التصويت المعلنة وهي (3/4) عدد الأعضاء (قبل التراجع عنها في تعديل 2016) وضمان الاستقرار التشريعي.
- ثار جدل كبير بخصوص صلاحية رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة دون قيود جوهرية في ظل الدور الكبير الذي كان يلعبه الثلث في تحديد مصير مشاريع القوانين، حيث لم يشترط المشرع الدستوري وجود توفر مؤهلات معينة في الشخصيات المعنية بالثلث، سوى تحديد المجالات التي تنشط فيها فقط، - قبل رفع القيد المتعلق بالتخصصات في التعديل الدستوري 2016-، وقد أثبتت التجربة بأن التعيين بات عبارة عن مكافأة وتشريف أكثر منه مسؤولية وتكليف، بالنظر لكون حصيلة المعيّنين في الثلث الرئاسي في النشاط البرلماني سلبية للغاية.
- كان دور الوزير الأول خطيراً للغاية حينما كانت له الصلاحية المطلقة في طلب اللجنة المتساوية الأعضاء متى شاء بدون أي قيد زمني، قبل أن يتم تقييد صلاحيته بموجب المادة 138/05 من التعديل الدستوري 2016 أين بات مجبراً على طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل أقصاه (15) يوماً من حدوث الخلاف.
- يحظى البرلمان نظرياً باستقلالية في الجانب الإداري، حيث يتم ضبط العمل البرلماني وسنّ القانون الداخلي لكل غرفة من طرف أعضائها بما يسمح للبرلمان إدارة نفسه وموظفيه وأيضاً ميزانيته.
- راتب البرلماني عرف زيادة بضعفين (النقطة الاستدلالية ارتفعت من 5438 إلى 15505) ما يمثل (30) مرة الأجر الوطني القاعدي المضمون، حيث طبقت هذه الزيادة بأثر رجعي ابتداءً من جانفي 2008، والتي اعتبرت آنذاك مكافأة لأعضاء البرلمان بغرفتيه لموافقتهم بالأغلبية الساحقة على التعديل الدستوري الذي سمح للرئيس عبد العزيز بوتفليقة بالترشح لولاية رئاسية ثالثة.
- إن أجور أعضاء البرلمان لا تطبق عليها الضريبة على الدخل المفروضة قانوناً، وقدّرت خسائر خزينة الدولة طيلة أربع عهديات نيابية بدءاً من عام 1997 بنحو 545 مليون دولار بسبب عدم قيام إدارة البرلمان على اقتطاع الضريبة من أجور النواب البالغ عددهم 606 أعضاء (462 + 144).
- شدّد التعديل الدستوري الجديد على فرض عقوبات صارمة ضدّ المتغيّين، وتضمن النظام الداخلي

- لمجلس الأمة لسنة 2017 في المواد من 114 إلى 116 العقوبات المسلطة على المتغيين ومنها تقليص التعويضات باحتساب الغيابات، والحرمان من الترشح لأي منصب في أجهزة وهيئات المجلس.
- عرفت الجزائر تطبيق حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني مرة واحدة سنة 1992، ووقعت في حالة «شغور مزدوج» في منصب رئيس الجمهورية بالاستقالة وفي المجلس بالحل.
- يقع الحل على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة الذي يبقى محصنا ضد الحل بالنظر لكونه لا يملك نفس الآليات الرقابية على عمل الحكومة، ولكونه ضماناً للاستقرار السياسي.
- الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني يتجسد في حالة عدم موافقة المجلس على برنامج الحكومة للمرة الثانية، أما الحل الإرادي، يكون عندما يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني بإرادته. والحل يختلف عن تقرير انتخابات تشريعية مسبقه من حيث أن المجلس يتوقف عن ممارسة مهامه بمجرد اتخاذ قرار الحل، في حين أنه يستمر في أداء مهامه في حالة الانتخابات المسبقة إلى حين انتخاب المجلس الجديد.
- كرّس المؤسس الدستوري بموجب المادة 135 من تعديل 2016 نظام الدورة البرلمانية الواحدة ومدتها (10) أشهر، بدلاً من نظام الدورتين الربيعية والخريفية لتأكيد دوام واستمرارية أشغال البرلمان والاضطلاع بشكل فعال بمهام التشريع والرقابة الموكلة إليه.
- إن جدول أعمال البرلمان يعد الإطار القانوني الأمثل المعبر عن مدى تحكم أعضاء البرلمان في عملهم التشريعي، ولأول مرة وحسب التعديل الدستوري 2016 يتم إشراك المعارضة في وضع جدول الأعمال مرة في الشهر.
- حق المبادرة كان حكراً على الغرفة الأولى فقط وفقاً للمادة 119 من دستور 1996، قبل أن يغير التعديل الدستوري 2016 الصورة تدريجياً بعدما نصت 136 منه على «لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين». إلا أن حق أعضاء مجلس الأمة في الاقتراح مُقيّد فقط بـ: 3 مجالات هي: التنظيم المحلي، تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وهي مجالات ذات طابع محلي، تماشياً مع طبيعة تشكيلة ثلثي أعضائه المنتخبون من المجالس الشعبية المحلية، غير أن التشريع في هذه المجالات نادر جداً فمثلاً التقسيم الإقليمي للبلاد كان آخر مرة سنة 1984، ونفس الأمر بالنسبة للتنظيم المحلي، بما يعني أن هذا الحق مشوب بعدم الفعالية.
- إن الكلمة الفصل في منح التأشير لبرنامج رئيس الجمهورية الذي ينعكس في مخطط عمل الحكومة المنبثق عنه تعود حصراً للمجلس الشعبي الوطني، في حين أن الوزير الأول يقدم عرضاً فقط أمام مجلس الأمة في صيغته التي وافق عليها الغرفة الأولى.

- أجبر التعديل الدستوري الأخير الحكومة على أن تقدم سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة، بعدما كانت الحكومات المتعاقبة لا تحترم هذا الالتزام الدستوري.

النتائج المتعلقة بالبواب الثاني: معوقات التجربة البرلمانية على مستوى التشريع والرقابة

- إن العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام السياسي الجزائري، تبيّن بجلاء تفوق السلطة التنفيذية وضعف للبرلمان في ممارسة اختصاصه التشريعي والرقابي بكل سيادة، ووجود غرفة ثانية في البرلمان كرّس أكثر تراجع النشاط البرلماني.
- يعتبر الاستفتاء آلية لممارسة السيادة عن طريق تمرير مجموعة من النصوص من طرف رئيس الجمهورية إلى الشعب لأخذ رأيه فيها بالموافقة أو الرفض، لكن عدم تحديد موضوع الاستفتاء يجعل المجال مفتوحاً أمام السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، كما يعطيه تدخلاً في مجالات تعود إلى اختصاص البرلمان، ووفقاً للتجربة الدستورية الجزائرية منذ 1989، التجأ رئيس الجمهورية لإرادة الشعب في استفتاء تشريعي مرتان: في 1999 و2005.
- لا يمكن لرئيس الجمهورية تجاوز البرلمان عند عملية تعديل الدستور، ولقد ذهب المجلس الدستوري خلال مذكرتين له سنتي 1993 و1996 إلى الاعتراض على اللجوء للاستفتاء في غيبة البرلمان.
- رئيس الجمهورية هو المسؤول الأول عن رسم السياسة الخارجية للدولة وله سلطة إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها كسلطة شخصية لا يجوز تفويضها، وصلاحيات البرلمان تتمثل في الموافقة على بعض المعاهدات دون تعديل بنودها أو مناقشتها.
- يعتبر تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي مشاركة تامة في التشريع، فالبرلمان أصبح مجرد «مكتب تسجيل» لمشاريع القوانين التي تريدها السلطة التنفيذية.
- إن التشريع بالأوامر قد خوّل رئيس الجمهورية سلطة التشريع في كل المسائل مما يجعله «مشرعاً أصيلاً» في مواجهة البرلمان، مما أدى بالبعض إلى الجزم بأن السلطة التشريعية مكوّنة من ثلاثة غرف، يُشكّل رئيس الجمهورية الغرفة الأولى فيها. والنظام القانوني للأوامر في الجزائر يختلف عما ورد في دستوري فرنسا ومصر المبنيان على أحكام التفويض التشريعي، في حين هي أقرب لتوزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان ورئيس الجمهورية في الجزائر.
- تمّ تقييد التشريع بواسطة الأوامر في المادة 142 من التعديل، من خلال حصره في المسائل ذات «الطابع الاستعجالي» فقط دون سواها، إلا أنه يطرح التساؤل حول من له سلطة تقييم مدى توافر عنصر الاستعجال في الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية.
- رغم السلطات الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية إلا أنه غير مسؤول سياسياً أمام أية جهة، في حين أنه من المتعارف عليه أن «لا سلطة دون مسؤولية»، وقد اقتصر المشرع الدستوري الجزائري على

جواز محاكمة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى فقط، وحتى هذا النص لا جدوى منه طالما لم يصدر القانون العضوي الذي يحدد تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذا الإجراءات المطبقة رغم مرور أكثر من (20) سنة من وضعه.

- إن الأوامر الرئاسية المتخذة خلال سريان الحالة الاستثنائية تتميز بطبيعة خاصة، وهذا الصنف من الأوامر يمتاز بطابع «التأفيت»، فهي مؤقتة وتسري فقط أثناء هذه الفترة.

- لم تذكر المادة 107 ما هو الشكل الذي يجب أن تتخذه الاستشارة التي يُجرىها الرئيس في الحالة الاستثنائية، وهل تُفَرِّغ في شكل مكتوب أم أنها يمكن أن تتم شفاهة؟ مع أن الاستشارة في مفهومها تعني نوعاً من الحوار وتبادل الرأي، مما يرجح فيها الشكل الشفهي.

- إن إنشاء وزارة العلاقة مع البرلمان، أمر مهم جداً في عملية التطوير البرلماني، لأنها تقوم بتحقيق التواصل بين الحكومة والبرلمان، وتقليل التوتر بين أعضاء الجهازين، ويساهم في مأسسة الدور السياسي والتشريعي والرقابي للبرلمان في صنع السياسات العامة.

- إن الحكومة تسيطر طويلاً وعرضاً على جلّ المراحل التمهيديّة لعمل البرلمان، وذلك من خلال قيامها بتحديد جدول أعمال الغرفتين وترتيبها للمواضيع.

- إن دور البرلمان في التشريع قد أُحيط بقيود متعددة الأشكال جعلته ينطمس ولا يحتل إلا مرتبة ثانوية في ممارسة وظيفته الأصلية التي أصبحت الحكومة تستحوذ عليها من خلال سلطتها الواسعة والحرّة في المبادرة بالقوانين.

- المشرّع عمّد للتمييز بين «مشروع القانون» و«اقتراح القانون»، حيث أن الأخير فقط من يخضع مصيره من حيث عدم القبول شكلاً إلى مكتب الغرفة الأولى، وهو ما يكشف أهمية وخطورة تشكيلة المكتب في تسيير العمل البرلماني من خلال قدرته على إصدار «الحكم بالإعدام» في حق أي اقتراح لا ينال موافقة أعضاء المكتب الذين يتشكلون عادة من الأغلبية البرلمانية المتوافقة طبعاً مع الحكومة ومخطط عملها، وأشهر مثال على رفض اقتراح بقانون هو المتعلق باقتراح «تجريم الاستعمار الفرنسي في الجزائر».

- إن الأسباب الحقيقية للضعف التشريعي للبرلمان تكمن في مستوى النائب المعرفي وروحه الاتكالية وخضوعه للتعليمات الحزبية الضيقة، وكذلك قوة وهيمنة الحكومة، وعدم وجود خبرة لدى النواب بصياغة اقتراحات القوانين، واقتناع الكثير منهم بأنّ المبادرات التشريعية المقترحة من جانبهم لن تلق اهتمام الحكومة وبقية النواب، بالإضافة إلى اهتمامات النائب التي يغلب عليها الطابع المحلي.

- يعتبر إعداد قانون المالية أهم عمل دوري سنوي في الدولة بحكم أنه هو المحرك الرئيسي لتنفيذ البرنامج الحكومي ويؤكّل إعداد هذا القانون للحكومة باعتبارها الأكثر قدرة على توقع إيرادات

الدولة ونفقاتها لفترة مقبلة وباعتبارها المنفذ للبرنامج الحكومي، على أن تناقشه السلطة التشريعية قبل المصادقة عليه.

- يشكل قانون تسوية الميزانية آلية قانونية للرقابة البعدية لتنفيذ الميزانية، ويعرض تحصيل المداخل وتنفيذ المصاريف، ورغم أهميته فيلاحظ أنه من سنة 1963 إلى 2014 تم إصدار 08 قوانين فقط لتسوية الميزانية (1978/1979/1980/1981/2008/2009/2010/2011).

- التشريع بأوامر في المجال المالي ينحصر في حالة عدم احترام الآجال المحددة، ومن ثمة ليس اختصاصاً مطلقاً يخص الشغور وما بين دورتي البرلمان، وليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر إذا لم يصادق عليه البرلمان في (75) يوماً، إنما هو واجب والتزام دستوري يقع عليه.

- تحوّل قانون المالية التكميلي في الجزائر من استثناء إلى قاعدة، خاصة في عهد الرئيس عبد العزيز بوتفليقة أين صدر أول قانون مالية تكميلي تحت رقم 02-01 مؤرخ في 25/02/2002، ومنذ سنة 2005 يتم كل سنة اللجوء إلى إصدار أوامر تكميلية وباتت عُرْفاً كامل الأركان.

- لقد حدّد المؤسس الدستوري المجالات التي يشرّع فيها البرلمان بقوانين عادية وعضوية على سبيل الحصر، وكل ما لم يحدد يعتبر من اختصاص رئيس الجمهورية كسلطة تنظيمية مستقلة (المجال التنظيمي)، فيما سلطة الوزير الأول هي سلطة غير مستقلة، مهمته تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، وكذا التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية.

- لأول مرة تم منح أعضاء البرلمان بموجب المادة 114 من الدستور، الحق في إخطار المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية النصوص التي صادق عليها البرلمان، وقد حددت المادة 187 منه، عدد (50) نائباً من المجلس الشعبي الوطني أو (30) عضواً من مجلس الأمة لممارسة هذا الحق، مما يمكن المعارضة من الدفع بعدم دستورية أي نص تشريعي.

- هناك وسائل أخرى لم تُدرج دستورياً ضمن وسائل الرقابة البرلمانية، لكن يمكن اعتبارها وسائل مساعدة لاستعمال إحدى وسائل الرقابة منها:

• إمكانية استماع لجان البرلمان إلى أعضاء الحكومة.

• مناقشة السياسة الخارجية.

• مناقشة مشروع قانون المالية والميزانية.

• مناقشة بيان بنك الجزائر.

- الحكومة في النظام الدستوري الجزائري لها مسؤولية مزدوجة ومضاعفة، فهي مسؤولة أمام رئيس الجمهورية من جهة وأمام المجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى.

- سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول مطلقة تخالف حتى روح الدستور التي تقضي بأن يختار رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة من الأغلبية البرلمانية، لأن الدستور يقضي نيل مخطط العمل الحكومي ثقة هذه الأغلبية قبل أن تتمكن الحكومة من مباشرة مهامها تفادياً للانسداد السياسي.
- نص التعديل الدستوري 2016 بموجب المادة 91 على ضرورة استشارة رئيس الجمهورية للأغلبية البرلمانية عند تعيين الوزير الأول، في حين أن دستور 1996 في مادته 77 كان يمنح السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية في اختيار الوزير الأول من أية تشكيلة سياسية دون مراعاة انتهائه للأغلبية أو الأقلية أو استشارة الأحزاب الممثلة في البرلمان. وهذه الاستشارة بقصد توفير الشروط اللازمة والأجواء المناسبة لاضطلاع الوزير الأول بصلاحياته عند مباشرة مهامه، غير أنها ليست ملزمة ولا تعني إطلاقاً بأن الوزير الأول يجب أن يكون من الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية.
- الوزير الأول لا يقدم مخطط عمله لمجلس الأمة بل يكتفي بتقديم عرضا عنه فقط، ومن ثمّ يعتبر العرض مجرد أداة دستورية الغرض منها إعلام أعضاء هذا المجلس بما احتواه مخطط عملها، ويمكن لأعضاء الغرفة الثانية بعد المناقشة إصدار لائحة قد تكون مؤيدة أو معارضة لمحتوى هذا العرض، مع أن مضمون هذه اللائحة لا تأثير ولا صدق له على المستقبل السياسي للحكومة بحكم أن مجلس الأمة مُحصّن دستورياً ضد امكانية الحل الرئاسي.
- ساهم الإعلام المرئي والمقروء خاصة في توفير مناخ ملائم للارتقاء بالعمل الرقابي، حيث أصبح عضو البرلمان هو نفسه موضوعاً تحت الرقابة الشعبية المباشرة، وقد ساعد البث التلفزيوني لجلسات الأسئلة الشفوية في تقوية مواقع أعضاء البرلمان الذين يمارسون العمل الرقابي بنشاط.
- تم تحديد آجال الإجابة عن أسئلة أعضاء البرلمان الكتابية والشفوية وكذلك الاستجواب بموجب المادتين 151 و152 من طرف الحكومة في غضون ثلاثين (30) يوماً من تاريخ تبليغها بها، حتى لا يفقد السؤال غايته والهدف من طرحه وذلك بعد المشاكل السابقة، خاصة منها تراكم الأسئلة وتأخر رد الحكومة في الوقت المناسب مما يفقد السؤال أو الاستجواب أهميته. وقد تم تسجيل تطور معتبر في لجوء أعضاء البرلمان إلى استعمال آلية الأسئلة بنسب تصاعديّة مقارنة بمختلف الفترات التشريعية التي شهدتها الجزائر.
- إن التحديد الدستوري لآجال الرد على الأسئلة من طرف الحكومة يبقى مَعيباً لأنه لم يقترن بجزاء لتقرير المسؤولية الفردية أو الجماعية للحكومة، كما أن تخصيص جلسة أسبوعية للرد على الأسئلة لم تَرَقْ بعد لما يُقوي الرقابة البرلمانية، ففي فرنسا مثلاً تبرمج 03 إلى 04 جلسات أسبوعية للحكومة أمام البرلمان للإجابة على الأسئلة البرلمانية.
- تختلف درجة تأثير الاستجواب على الحكومة من نظام إلى آخر، ففيما عمد المشرع الفرنسي إلى إهماله،

لا زال في ألمانيا وبلجيكا والكويت الآلية الأخطر من ضمن الآليات الرقابية، وفي الجزائر لا يعدو أن يكون آلية استعلامية لجمع الحقائق، وفي كل الأحوال فإن هذه الآلية تضع بشكل أو بآخر حدوداً لتعسف الحكومات واستبدادها وتقصيرها في الأداء لمجرد التلويح به.

- في إطار تدعيم حقوق المعارضة البرلمانية ألزم المؤسس الدستوري في المادة 114 غرفتي البرلمان، بتخصيص جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة.
- إن محاربة ظاهرة الفساد عامة وفي مجال الصفقات العمومية خاصة تخضع بدايةً ونهايةً لإرادة سياسية قوية تترجم بتعديلات تشريعية جوهرية تسمح بتفادي النقائص والاختلالات الموجودة في مختلف النصوص والهيئات والأجهزة المكلفة بمكافحة ظاهرة الفساد.

ثانياً: التوصيات والاقتراحات.

- تشكيل هيئة وطنية مستقلة لتنظيم الانتخابات، تمنح لها صلاحيات وزارة الداخلية في تنظيم الانتخابات، وصلاحيات الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في العملية الرقابية.
- منح أهمية قصوى لعملية تحرير جداول الانتخابات والقيود فيها، وأن تكون الجداول مرتبطة برقم بطاقة التعريف الوطنية وإدخال الحاسب الآلي في تسجيل الأسماء بما يضمن عدم تكرار قيد الناخب في أكثر من لجنة وترقيتها أولاً بأول (عملية تطهير القوائم).
- تبني التدابير التشريعية والمؤسسية اللازمة لتعزيز استقلال القضاء استقلالاً تاماً، فلا ينبغي أن يكون أداة في لعبة السياسة، أو لإجازة أوامر السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية دون اعتبار للقانون.
- نقترح إلغاء مجلس الأمة بالنظر للحصيلة السلبية له طيلة (20) سنة سواءً على المستوى التشريعي باعتباره محروماً من حق الاقتراح سوى في 03 مجالات ضيقة جداً، وعزوفه المطلق عن استعمال آليات الرقابة خاصة لجان التحقيق والاستجواب بحيث لم يستعملها ولو مرة واحدة. وبالنظر لتعدد العمل التشريعي والوقت الذي يستغرقه مشروع القانون بين الغرفتين، وكذا الإمكانيات المالية الضخمة المسخرة للغرفة الثانية (450 مليار سنوياً)، وبالنظر لاستتباب الأوضاع واستقرار الخارطة السياسية وفي ظل تراجع عديد الأنظمة عن نظام الغرفتين مؤخراً (مصر تونس، موريتانيا...) من المستحسن العودة لنظام الغرفة الواحدة.
- في حالة بقاء مجلس الأمة نقترح إلغاء حق رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء من مجلس الأمة، لأنه لا توجد مثل هذه السلطة في نظام ديمقراطي حقيقي، وحتى دستور فرنسا لعام 1958 رغم اقتباس بعض نصوصه عند وضع دستورنا لسنة 1996 لم ينص على هذا الأمر (لتنافيه مع الديمقراطية).
- ضرورة تكييف وتعديل النصوص القانونية المتعلقة بالحصانة البرلمانية بشكل دائم ومستمر، والإبقاء فقط على حصانة برلمانية في أبسط معانيها إن صحَّ التعبير.

- إن تمتع رئيس الجمهورية بسلطة مطلقة في حل البرلمان، كعمل سيادي غير مسؤول، يشكل مصدر تهديد حقيقي للبرلمان، وكان الأولى أن يكون:
 - اختصاصاً سياسياً يخضع للرقابة.
 - وضع قيود على استعماله.
 - اقتراح تحصين المجلس الشعبي المنتخب حديثاً من الحل لفترة زمنية معينة.
 - الإبقاء على صورة واحدة للحل، وهي صورة الحل التلقائي مع إدخال تعديلات عليها، وهي كافية لتحقيق الاستقرار الحكومي وبالتالي الاستغناء عن الحل الرئاسي نظراً لمساوئه العديدة، كما أن أغلب الدساتير في العالم تعرف صورة واحدة لحل البرلمان.
 - إعطاء مجلس الأمة - في حالة الإبقاء عليه - صلاحية التشريع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني إلى حين انتخاب مجلس جديد، بدل إعطائها لرئيس الجمهورية، بمعنى يبقى التشريع بيد السلطة التشريعية ولا يُمنح ولو استثناءً للسلطة التنفيذية.
- ضرورة رفع القيود المفروضة على اقتراحات القوانين ومنح كل عضو من أعضاء البرلمان حق الاقتراح وفي المجالات كافة، مع اتخاذ بعض الإجراءات كاستحداث لجنة خاصة تكون على مستوى عال من الكفاءة القانونية مُهمتها فحص المقترحات البرلمانية وإبداء الرأي فيها قبل تقديمها إلى المجلس.
- إن المادة 142 لا توضع جزاءً على عدم عرض رئيس الجمهورية للأوامر على البرلمان في أول دورة له، والأجدر ملء هذا الفراغ وتقييده بمدة زمنية معينة.
- ضرورة تفعيل البرلمان بتحديث آليات انتقاء ممثلي الشعب سواءً على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، واشتراط المستوى التعليمي للمرشحين، وهذا لأجل تأكيد فكرة الوعي البرلماني والدور المنوط بالبرلمان كأهم وأبرز مؤسسة دستورية.
- توسيع اختصاصات الوزير الأول من حيث النص دستورياً على أن الوزير الأول يُعيّن من حزب الأغلبية البرلمانية وليس استشارته فقط، مما يجعل الحكومة غالباً ما تنبثق عن الأغلبية البرلمانية (كما انتهجه المؤسس الدستوري المغربي في دستور 2011).
- تدعيم قدرات أعضاء البرلمان مادياً وبشياً من خلال تزويدهم بأكاديميين يساعدهم في إعداد القوانين، مع الاستعانة بالثورة الرقمية والتكنولوجيات الحديثة.
- تقييد سلطة الحكومة في مجال ضبط جدول الأعمال وإعطاء الأولوية في ذلك للبرلمان.
- الحد من اللجوء إلى صناديق التخصيص الخاصة وتأطيرها في قالب قانوني مما يدعم شفافتها وإخضاعها لرقابة البرلمان.

- تقليص صلاحيات مكثبي الغرفتين في قبول أو رفض المبادرات الخاصة بالنواب، سواءً على مستوى التشريع (اقتراحات القوانين)، أو مستوى الرقابة (الأسئلة، الاستجواب ولجان التحقيق)، حيث تحوّل مكتب المجلس إلى «حاجز» حقيقي للفعل البرلماني.
- تميم تجربة إنشاء صفحات رسمية للغرفتين على الفايبروك بما يسمح بانتقال المعلومة بشفافية وسرعة ويعكس مصداقية الأداء البرلماني، مع التفكير في إنشاء «قناة برلمانية» تفتح النقاش وتتيح تبادل الآراء والخبرات حول المسائل المثارة أمام البرلمان قبل اتخاذ القرار.
- التدريب المستمر والجاد للعاملين بالمجلس، لاسيما في مجالات البحوث والمعلومات، مع اهتمام خاص بموضوع فن الصياغة التشريعية، من أجل إمام الأعضاء بقواعد فن الصياغة التشريعية، التي تعد هي العائق الرئيسي أمام مشاركتهم الجادة في مناقشة مشروعات القوانين، وأداء الدور التشريعي بشكل عام.
- زيادة تفعيل دور وزارة العلاقة مع البرلمان لتذليل كل العوائق أو سوء الفهم بين الغرفتين والحكومة عبر الحوار والتشاور والتنسيق.
- تحديد مفهوم دقيق وواضح للمصطلح الجديد الوارد في المادة 142 الخاصة بالأوامر «المسائل العاجلة».
- التنصيص على إلغاء الأوامر إن لم يعرضها رئيس الجمهورية على البرلمان في أول دورة له وسدّ الفراغ في هذا الشأن، وتعديل القانون العضوي بما يسمح للبرلمان الحق في المناقشة في الموضوع.
- استعمال كل وسائل الرقابة المتاحة خاصة المساءلات وتشكيل لجان التحقيق والاستجوابات، مع ضرورة تعبئة الجهات الإعلامية لحشد الرأي العام، والقيام بكل المبادرات التي ترمي لتعديل القوانين بما يكفل محاربة فعالة للفساد وترقية الصفقات لتكون مُنزهة عن كل الآفات التي باتت تهدد كيان الاقتصاد وهيبة الدولة في الصميم.
- تفعيل الدور الرقابي عن طريق الأخذ بأنواع أخرى من الأسئلة، خاصة فيما يتعلق بـ: «أسئلة الساعة» أو «الآنية» التي أخذها النظام المغربي أو «الأسئلة إلى الحكومة» كما تسمى في النظام الفرنسي.
- منح اللجان الدائمة على مستوى كل غرفة برلمانية الحق في إيداع لائحة إنشاء لجنة تحقيق، وأيضا إسناد البرلمان للجنة الدائمة ممارسة التحقيق، لأن هذه اللجان مشكلة وفق التمثيل السياسي في كل غرفة برلمانية، ومختصة في دراسة مجالات محددة، وتنوع الاختصاص في هذه اللجان من شأنه أن يجعل ممارسة التحقيق في إطاره السليم.
- استبعاد القيد المتعلق باستبعاد الأعضاء الموقعين على اللائحة من تشكيلة لجنة التحقيق، حيث أنهم الأدرى من غيرهم بموضوع التحقيق، ومبرر الحياد في استبعادهم غير مقنع تماماً.
- تعديل إجراءات رفع الحصانة لتفادي تحوّل البرلمان إلى ملاذ آمن للجنة والمحتالين، في ظل الاتفاق

الضميني بين النواب القاضي بعدم رفع الحصانة عن أي من زميل لهم. والسماح لوكلاء الجمهورية والنواب العامين بإجراء المتابعات القضائية ضد النواب وأعضاء مجلس الأمة، في كل الجناح والجانبايات غير المرتبطة بمهام عضو البرلمان تحت قبة البرلمان، أو بمناسبة إجراءات تحقيقا مكلفا بصفته هذه.

- تخصيص جلسة كل أسبوع على الأقل لتوجيه الأسئلة والإجابة عنها، تحقيقاً لمواكبة العمل التنفيذي بصفة مستقرة وفاعلة.

- وضع معايير محددة ودقيقة للتمييز بين الأسئلة المكتوبة والشفوية ومناسبتها تفادياً لوقوع الخلط بين مواضيعها، وفي ذات الإطار ضبط المعايير التي تلتزم بها الحكومة عند الإجابة عن الأسئلة لتجنب الإجابات العامة وغير الهامة.

- ضرورة مراعاة الاختلاف الموجود في التشكيلة العددية لغرفتي البرلمان بالنسبة للعدد المشروط لتوقيع الاستجواب، والمبادرة بتشكيل لجان التحقيق.

- إلغاء الارتباط الزمني لكلا من ملتمس الرقابة والتصويت بالثقة ببيان السياسة العامة، وجعل ذلك متاحاً للنواب والأعضاء في أي وقت من السنة، مع ضرورة ضبطها وفق إطارها القانوني والدستوري، تفادياً للاستخدام العشوائي لهذه الآلية حتى لا تخرج عن الغاية التي وُجدت من أجلها.

- فتح «المسؤولية الفردية» للوزراء لأنها تجعل كل وزير يعمل بجدّ وكدّ من أجل تحسين أداء ووزارته وعملها، ولا يخنفي وراء «المسؤولية التضامنية» التي يتخذها كذرع واقية على تقصيره.

- ضرورة منح دور أكبر للبرلمان في محاربة الفساد بتفادي النقائص والاختلالات الموجودة في مختلف النصوص ومنحه صلاحيات لمراقبة الهيئات والأجهزة المكلفة بمكافحة ظاهرة الفساد.

- ينبغي الاستئناس بالتجارب المقارنة في محاربة الفساد ومنح القضاء اليد الطولى في معاقبة كل متورط مهما كان وزنه ومسؤوليته، وترسيخ الفصل بين السلطات وتشجيع السلطة التشريعية على مراقبة الجهاز التنفيذي المكلف بالسهر على الإنفاق العام.

ختاماً: نرجو بأن يأخذ أي تعديل دستوري جديد بعين الاعتبار المسائل المطروحة والمعوقات التي تحوّل دون ممارسة البرلمان لاختصاصاته الأصلية، مع الاشتغال عليها ورفع الحواجز القانونية والسياسية على البرلمان لاسترجاع صلاحياته الفعلية وتحسين أدائه الرقابي ودوره التشريعي بما يحقق تدعيم مبدأ دولة القانون القائمة على الفصل بين السلطات واحترام الإرادة الشعبية.

قائمة المراجع:

باللغة العربية:

أولاً: الكتب.

أ. كتب عامة.

- 1- إبراهيم شيحا، تحليل النظام الدستوري لجمهورية مصر العربية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية- مصر، 1978.
- 2- أحمد سعيان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.
- 3- أحمد سعيان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، الطبعة الأولى، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت-لبنان، 2004.
- 4- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1994.
- 5- أحمد مالكي وآخرون، الديمقراطية داخل الأحزاب في البلدان العربية، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2004.
- 6- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 7- خليل محسن، القانون الدستوري والديساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1996.
- 8- سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة-مصر، 1985.
- 9- صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 1999.
- 10- عبد الحميد متولي-سعد عصفور-محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية-مصر. (دون تاريخ نشر).
- 11- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الطبعة الرابع، منشأة المعارف، الإسكندرية-مصر، 2002.
- 12- عبد المجيد زعلاني، المدخل لدراسة القانون-النظرية العامة للقانون، دار هومة، الجزائر، 2010.

- 13- علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2014.
- 14- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، (دون تاريخ النشر).
- 15- عمار عوادي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر. (دون تاريخ النشر).
- 16- فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 17- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة-الجزائر، 2002.
- 18- محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة-الجزائر، 2011.
- 19- مصطفى أبوزيد الفهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية-مصر، 1999.
- 20- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.
- 21- نعمان أحمد الخطيب، البسيط في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2014.
- 22- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2010.
- 23- ياسر محمد عبد السلام رجب، مصر بين دستورين دراسة للنظام الدستوري المصري في ضوء دستور 2012 والدستور المعدل، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، مصر، 2014.

ب. كتب متخصصة.

- 1- أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 2003.
- 2- الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر، الطبعة الثانية، إصدار الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجزائر، 2014.
- 3- أعبيزة عبد الغني، البرلمان والمسؤولية السياسية للحكومة (دراسة تحليلية للتجارب البرلمانية المقارنة)، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، المغرب، 2008.
- 4- (مؤلف جماعي)، الإعلام والانتخابات البرلمانية في مصر: تقييم أداء الإعلام في الانتخابات البرلمانية، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة-مصر، 2011.

- 5- أيمن محمد الشريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة (دراسة تحليلية)، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 2005.
- 6- بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية-مصر، 2004.
- 7- بقالم مراد، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية-مصر، 2009.
- 8- بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 9- بول سيليك-رودري والترز، كيف يعمل البرلمان، تعريب علي الصاوي، الطبعة الأولى، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة-مصر، 2004.
- 10- جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 1999.
- 11- جهاد زهير ديب الحرازين، حق حل البرلمان في النظم الدستورية -دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، 2013.
- 12- حقي النداوي، الحصانة البرلمانية وكيفية زوالها (دراسة مقارنة)، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت-لبنان، 2013.
- 13- حسن إكرام عبد الحكيم محمد، الطعون الانتخابية في الانتخابات التشريعية (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2007.
- 14- دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت-لبنان، 2010.
- 15- دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2013.
- 16- رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة-مصر، 2013.
- 17- رافع خضر صالح شبر، فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار الكتب القانونية، مصر، دار شتات، الإمارات، 2013.
- 18- رشيد المدور، النظام الداخلي لمجلس النواب، دراسة وتعليق، الطبعة الأولى، منشورات مجلس النواب المغربي، 2005.
- 19- سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، الجزائر، 2010.

- 20- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الهدى، عين مليلة-الجزائر، 2009.
- 21- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993.
- 22- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 23- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 24- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 25- سيد صبري، اللوائح التشريعية، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 1984.
- 26- سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، الطبعة الثالثة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، 2001.
- 27- صادق علي أحمد يحي، الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2008.
- 28- صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 29- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.
- 30- صلاح الدين فوزي، البرلمان - دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 1994.
- 31- عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، الطبعة الأولى، جامعة الكويت، (دون تاريخ النشر).
- 32- عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت-لبنان، 1995.
- 33- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2002.
- 34- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار الهدى، عين مليلة-الجزائر، 2015.

- 35- عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دراسة مقارنة تاريخية قانونية سياسية، دار الهدى عين مليلة-الجزائر، 2006.
- 36- عبد الله بوقفة، النظم الدستورية، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دار الهدى، عين مليلة-الجزائر، 2010.
- 37- عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري نشأة فقها تشريعا، دار الهدى، عين مليلة-الجزائر، 2010.
- 38- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 39- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، الجزائر السياسية المؤسسات والأنظمة، دار الهدى، عين مليلة-الجزائر، 2013.
- 40- عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في الجزائر (مقاربة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام الانتخابي الجزائري)، الطبعة الأولى، دار الألفية للنشر والتوزيع، قسنطينة-الجزائر، 2011.
- 41- عبدو سعد-علي مقلد-عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، 2005.
- 42- عزالدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة-مصر، 2009.
- 43- عزوي عبد الرحمان، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية-دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة، الجزء الأول، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 44- عصام علي الدبس، النظم السياسية، السلطة التشريعية-المؤسسة الدستورية الأولى، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2011.
- 45- عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية «دراسة مقارنة»، دار الجامعيين، القاهرة-مصر، 2002.
- 46- عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية نشأتها وتطورها وتطبيقها «دراسة تحليلية مقارنة»، منشأة المعارف، الإسكندرية-مصر، 2002.
- 47- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 48- علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 2004.

- 49- علي الدين هلال، دور البرلمان في النظام السياسي والمجتمع، تحديث الأداء البرلماني (الحلقة النقاشية الأولى لتبادل الخبرات بين أعضاء مجلس الشعب والخبراء المتخصصين)، القاهرة «جماعة تنمية الديمقراطية»، 2000. (دون تاريخ النشر).
- 50- علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية-دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، وزارة الثقافة، عمان-الأردن، 2008.
- 51- علي يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية (دراسة في الدساتير العربية)، الطبعة الأولى، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2014.
- 52- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظم الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 53- قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت-لبنان، 1995.
- 54- لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001.
- 55- محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، دار الأمة، الجزائر، 1998.
- 56- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية-مصر، 2012.
- 57- محمد بلقاسم حسن بهلول، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، مؤسسة دحلب، الجزائر، 1993.
- 58- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية-مصر، 2014.
- 59- محمد هشام البدري، لجان التحقيق البرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة-مصر، 1993.
- 60- مصطفى جاري، فؤاد ادريسي، عبد العزيز الراضي، الدستور الجديد 2011-وثيقة جوهريّة للانتقال الديمقراطي في المغرب، أعمال الندوة الوطنية المنظمة يوم 29 نوفمبر 2011 من طرف مجموعة البحث حول الإدارة والسياسة العمومية، الطبعة الأولى، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش-المغرب، 2013.
- 61- مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة-مصر، 2014.
- 62- موريس ديفرجيه، الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد وعبد الحسن سعد، مطبوعات الهيئة العامة لتصور الثقافة، القاهرة-مصر، 2011.

- 63- ميلود خيرجة، آليات الرقابة التشريعية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة- مصر، 2014.
- 64- ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة-الجزائر، 2011.
- 65- وجدي غبريال ثابت، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية-مصر، 1988.

ثانيا: الرسائل والمذكرات الجامعية.

أ/ رسائل الدكتوراه:

- 1- أحمد إبراهيم عامر بركات كيلاني، تقييم دور السلطة التشريعية بين النظام القانوني الفرنسي والمصري (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، مصر، 2011.
- 2- أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2005-2006.
- 3- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1991.
- 4- أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2016.
- 5- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2013.
- 6- بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي «دراسة مقارنة»، الجزء الثاني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009.
- 7- بدر محمد حسن الجعيد، التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستوري الكويتي)، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2010.
- 8- بريك سعيد صميخ المري، إدارة المؤسسات البرلمانية مع دراسة حالة مجلس الشورى في دولة قطر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الفلسفة في الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2007.

- 9- بلال سعود المطر، إشكالية توزيع السلطة في الدول الفيدرالية (دراسة تطبيقية على الحالة العراقية)، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون الدستوري، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، القاهرة. (دون تاريخ النشر).
- 10- بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، 2014.
- 11- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2013.
- 12- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2010.
- 13- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2011-2012.
- 14- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2011.
- 15- سيد محمد بيومي أحمد فودة، مسؤولية الوزراء (دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام المصري)، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2010.
- 16- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان، 2011-2012.
- 17- صام الياس، المركز الجزائري لرئيس الدولة في القانون الدولي وفي القانون الدستوري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2013.
- 18- ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد أمين دباغين-سطيف 02، 2016-2017.
- 19- عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم شرف، المعالجة القضائية والسياسية للانحراف التشريعي (دراسة مقارنة)، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2001.
- 20- علي زكي راتب، مجلس الشورى ونظام ازدواج الهيئة التشريعية (نظام المجلسين)، دراسة مقارنة في دساتير بعض الدول العربية والغربية ومصر، بحث مقدم للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة حلوان-مصر، 2006.

- 21- عماد باطة، المجلس التشريعي الثاني ودوره في النظم الدستورية الحديثة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس-مصر. (دون تاريخ النشر).
- 22- عمار عباس، تطور الرقابة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة السانبا-وهران، 2005.
- 23- لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2012.
- 24- ليندة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، الجزائر، 2014.
- 25- لوناتى جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2007.
- 26- محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته (دراسة تطبيقية في مصر)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1986.
- 27- محمد مدحت محمد عباس، الرقابة البرلمانية على السياسة الأمنية في مصر الفترة (1984-2007)، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2010.
- 28- محمد أحمد عبد الوهاب خفاجة، الأساس التاريخي والفلسفي لمبدأ الفصل بين السلطات، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية-مصر، 1997.
- 29- ملاك راجي اسكندر، المزج بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني وآثاره (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط-مصر. (دون تاريخ النشر)
- 30- مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2013-2014.
- 31- ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2012.
- 32- مزياني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (النص والممارسة)، أطروحة لنيل درجة دكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، الجزائر، 11 جوان 2016.

ب/ مذكرات الماجستير:

- 1- آسي نزييم، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري انطلاقا من رئاسيات 15 أبريل 1999، مذكرة ماجستير، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر.
- 2- أفطوش إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، الجزائر، 2012.
- 3- أوصيف سعيد، تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 4- بارة سمير، أنماط السلوك الانتخابي والعوامل المتحكمة فيه-دراسة ميدانية لطلبة الحقوق بجامعة مولود معمري تيزي وزو، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيم السياسي والإداري، كلية الإعلام والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2007.
- 5- باهي مراد، الرقابة البرلمانية على مالية الدولة في النظام القانوني الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة. (دون تاريخ النشر)
- 6- بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان، الجزائر، 2007-2008.
- 7- بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس-سيدي بلعباس، 1998-1999.
- 8- بن بشير وسيلة، ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، فرع قانون الإجراءات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2013.
- 9- بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2004.
- 10- بن غافور حفصة، بودالي محمد، تطور التجريم والعقاب في الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس-سيدي بلعباس، 2014.

- 11- بن يطو سليمة، جريمة الرشوة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 06-01، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2012.
- 12- بوجملين عبد السلام، نظام اعتماد الأحزاب وتأثيره على المشاركة السياسية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2013.
- 13- بوخريصة ياسين، العوامل المؤثرة في الدستور والنظام السياسي الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، فرع قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2011.
- 14- بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، قانون إداري ومؤسسات دستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار-عنابة، 2007.
- 15- بوقرن توفيق، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعيتين معا-الجزائر نموذجاً، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2012.
- 16- تميمي نجاة، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002-2003.
- 17- ثامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005-2006.
- 18- جمام عزيز، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، (دون تاريخ النشر).
- 19- جوهرة حويش، التعديلات الدستورية في الجزائر بين ثوابت الجمود ودواعي التغيير، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2014.
- 20- حمريط عبد الغني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (حق السؤال وحق الاستجواب، دراسة مقارنة)، مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2006.

- 21- دنيا زاد سويح، الضوابط الإجرائية والموضوعية للتعديل الدستوري في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2013.
- 22- رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري-قسنطينة، 2005-2006.
- 23- ريم عبد الرحمان المسلماني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في دولة قطر، دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2008.
- 24- سامية نوري، عقبات الممارسة التشريعية لغرفتي البرلمان، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2013.
- 25- سعيد فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 26- سليم طواهرى، دور القضاء في انتخابات المجالس المحلية في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2013-2014.
- 27- سليمو عبدة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2014.
- 28- سهام عباسي، ضمانات وآليات حماية حق الترشح في المواثيق الدولية والمنظومة التشريعية الجزائرية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2013-2014.
- 29- شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، 2012.
- 30- شوقي يعيش تمام، آليات الرقابة على العملية الانتخابية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2009.
- 31- طيبي عيسى، طبيعة النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، أفريل 2005.

- 32- عادل ذواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2013.
- 33- عبد السلام سامي، نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، أفريل 2006.
- 34- عبد اللاوي سامية، أثر الرأي العام على النظام السياسي الجزائري، مذكرة مكملية لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2013.
- 35- عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري-قسنطينة، 2006-2007.
- 36- عثماني فاطمة، التصريح بالامتلاك كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2011.
- 37- عروس ميلود، معوقات الممارسة السياسية في ظل التعددية في الجزائر (1990-2006)، مقرب تحليل تقييمي، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، فرع التنظيمات السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2010.
- 38- عفرون محمد، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2007.
- 39- علي شفار، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004.
- 40- عمر شاشوه، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2013.
- 41- فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، (دراسة مقارنة)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة-بومرداس، بودواو. (دون تاريخ نشر).
- 42- قاوي ابراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 43- كريم السيد أحمد عبد الرازق، قياس أداء الاتحادات البرلمانية العربية، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2004.

- 44- كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2012.
- 45- لدرع نبيلة، التفرقة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي في النظام الجزائري، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2003-2004.
- 46- لمعيني محمد، التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2009.
- 47- ليلية قلو، العلاقة القائمة بين البرلمان والسلطة التنفيذية، (دراسة مقارنة بين النظام الجزائري ونظام الولايات المتحدة الأمريكية)، مذكرة ماجستير، تخصص القانون الدستوري والأنظمة السياسية، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب-البليدة، 2009.
- 48- محديد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 49- محمد طيب دهيمي، تمثيل المرأة في البرلمان -دراسة قانونية لنظام الكوطة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2014.
- 50- محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2011-2012.
- 51- محمد نعرورة، الضمانات الخاصة للانتخابات النيابية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2009-2010.
- 52- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2011.
- 53- مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2011.
- 54- معمري نصر الدين، الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة فرحات عباس-سطيف، 2004.

- 55- معيزة إيمان، الحماية القانونية لحرية تأسيس الأحزاب السياسية في ظل القانون العضوي 12-04، مذكرة مقدمة لتكملة متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2014.
- 56- مليكة سايل، مدى استقلالية الهيئة التشريعية في الجزائر في ظل التعددية، رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2003.
- 57- نسرين ترفاس، الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، فرع قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، 2014.
- 58- نور الدين جفال، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000.
- 59- نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير، جامعة الإخوة منتوري-قسنطينة، 2005.
- 60- هدى محمد الشاهد سعد، بناء القدرات وتطوير عمل البرلمان (دراسة حالة)، رسالة مقدمة للحصول على درجة الماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة-مصر، 2008.
- 61- ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2013.
- 62- يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل درجة الماجستير تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2009-2010.
- 63- يحيوي فاتح، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 01، 2010-2011.
- 64- يونس حفيظة، الأزمة السياسية في الجزائر والمؤسسات الجديدة، بحث مقدم للحصول على شهادة الماجستير فرع الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق الإدارية والعلوم القانونية، جامعة الجزائر، 2001.

ثالثا: المقالات.

- 1- إبراهيم رشيدى، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية المغربية، مجلة البرلمان العربي، السنة 21، العدد 77، أكتوبر 2000.
- 2- أحمد بنينى، أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 08، نوفمبر 2012.
- 3- أحمد بنينى، الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية في ظل الإصلاحات السياسية في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، العدد 08، 2013.
- 4- أحمد سويقات، التجربة الحزبية في الجزائر 1962-2004، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، الجزائر، العدد 04، 2006.
- 5- أحمد عيسى نعمة، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة-العراق المجلد 01، العدد 18، 2014.
- 6- أحمد علي عبود الخفاجي، الأثر الرجعي للحكم الصادر بعدم الدستورية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة-العراق، المجلد 01، العدد 08، 2010.
- 7- أحمد علي عبود الخفاجي، حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق لسنة 2005، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، المجلد 01، العدد 08، 2010.
- 8- أحمد محمد مرجان، نظام المجلسين بين الإبقاء والإلغاء في دستور مصر الجديد، مجلة الفكر القانوني والاقتصادي، كلية الحقوق، جامعة بنها-مصر، السنة الثالثة، العدد 06، 2012.
- 9- الأخضر بن عزي، الدساتير في المغرب العربي: ما يميزها ويقرب بينها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 04، 2003.
- 10- إسرائ محمد بدر علي السميع، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي (العراق أنموذجا)، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة-العراق، المجلد 01، العدد 08، 2010.
- 11- إسماعيل صعصاع البديري، التنظيم القانوني لواجبات النائب في السلطة التشريعية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة-العراق، المجلد 01، العدد 13، 2012.
- 12- إسماعيل مرزوق، مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 09، جويلية 2005.

- 13- أفوجيل نبيلة- حبة عفاف، القانون الانتخابي الجزائري بين القوة والضعف، مجلة الاجتهاد القضائي، تصدر عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، العدد 4، مارس 2008.
- 14- الأمين شريط، الحصانة البرلمانية في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 09، 2012.
- 15- الأمين شريط، علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقة مع البرلمان، العدد 08، 2013.
- 16- الأمين شريط، عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد 03، جوان 2003.
- 17- الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري، العدد 01، 2013.
- 18- الأمين شريط، واقع البيكاميرية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 01، 2002.
- 19- الانتخاب والتعيين، أو آلية التوازن والاستقرار المؤسسي، مجلة مجلس الأمة، العدد 55، جانفي-فيفري 2013.
- 20- أونيسي ليندة، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 10، جانفي 2014.
- 21- أونيسي ليندة-يحيى شراد، الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور-خنشلة، الجزائر، العدد 05، جانفي 2016.
- 22- باخويا دريس، تأثير التعديلات الدستورية المتعاقبة على تفعيل البرلمان الجزائري وتحديد مكانته، مجلة الحقيقة، جامعة أدرار، الجزائر، العدد 03، سبتمبر 2018.
- 23- بختي نفيسة، مضمون التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر، مجلة البحوث في الحقوق، تيارت، العدد 04، 2016.
- 24- براهيم بن داود-أحمد طعيبة، دور المؤسسة التشريعية في رقابة المواثيق والاتفاقيات الدولية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر-باتنة، العدد 09، جوان 2016.
- 25- بركات أحمد، وسيلة مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون، مجلة دفاتر السياسة، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، العدد 01، 2009.
- 26- البرلمان في ضوء الإصلاحات الدستورية لسنة 2016، المديرية العامة للتشريع بالمجلس الشعبي الوطني، سبتمبر 2016.

- 27- بشار جاهم عجمي، الحصانة البرلمانية-دراسة مقارنة، مجلة كلية الرافدين الجامعة للعلوم، كلية الرافدين الجامعة-العراق، الإصدار 29، 2012.
- 28- بلعور الطاهر، المجتمع المدني كبديل سياسي في الوطن العربي، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 10، نوفمبر 2006.
- 29- بن داود براهيم، المعايير الدولية للنزاهة الانتخابية ومدى تحقق البناء الديمقراطي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، عدد خاص، أبريل 2011.
- 30- بن زاغو نزيهة، العلاقة بين رؤساء الدول والسلطة التشريعية في أقطار المغرب العربي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 03، 2007.
- 31- بن سهلة ثاني بن علي، وحمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، العدد 08، جانفي 2013.
- 32- بن عبد العزيز خيرة، دور الحكم الرشيد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيح الإداري، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 08، نوفمبر 2012.
- 33- بوحنية قوي، هبة لعوادي، إصلاح قانون الأحزاب السياسية الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، العدد 12، 2015.
- 34- بوديار محمد، مجلس الأمة الجزائري كرمز للثنائية البرلمانية الواعدة، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد 11، 2006.
- 35- بوزيد لزهارى، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، الملتقى الوطني حول «نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة»، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان، 2002.
- 36- بوزيد لزهارى، المجتمع المدني، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 06، 2008.
- 37- بوشنافة شمسة، النظم الانتخابية وعلاقتها بالأنظمة الحزبية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، عدد خاص، أبريل 2011.
- 38- بوكرا ادريس، الأسئلة الشفوية الموجهة لأعضاء الحكومة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 01، 2002.
- 39- بوكرا ادريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 10، العدد 01، الجزائر، 2000.

- 40- تغريد عبد القادر علي، إشكالية الصياغة التشريعية في النص الدستوري (دراسة عن دستور جمهورية العراق لسنة 2005)، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية-العراق، المجلد 04، العدد 18، 2012.
- 41- تغريد عبد القادر علي، رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة-دراسة في السؤال البرلماني، مجلة جامعة المستنصرة للعلوم القانونية، العراق، العدد 04، المجلد 12، 2010.
- 42- تيسمبال رمضان، ترقية تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة في الجزائر «إشكاليات قانونية وديمقراطية»، مجلة معارف، تصدر عن كلية الآداب واللغات، جامعة آكلي محند أولحاج-البويرة، الجزائر، السنة السابعة، العدد 12، ديسمبر 2012.
- 43- جلال البنداري، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة القاهرة-فرع بني سويف، مصر (دون تاريخ النشر).
- 44- حبيطة لخضر، أنواع الأسئلة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، العدد 01، 2016.
- 45- حسين جبار النائي، القيود التي ترد على حق حل البرلمان، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بابل-العراق، المجلد 01، الإصدار 12، 2012.
- 46- حسين جبار النائي، ضمانات تعديل الدستور الإنجليزي، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل-العراق، المجلد 06، الإصدار 03، 2014.
- 47- حسين جبار النائي، مساهمة رئيس الدولة في الوظيفة التشريعية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بابل-العراق، المجلد 01، الإصدار 11، 2012.
- 48- حسين فريجة، علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، هل تحتاج إلى إعادة نظر؟، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 06، أبريل 2009.
- 49- حسينة شرون، الحصانة البرلمانية، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 05، 2008.
- 50- حميد حنون خالد، العلاقة بين الرئيس الأمريكي والكونجرس، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، جامعة النهريين-العراق، المجلد 19، الإصدار 10، 2007.
- 51- حميد حنون خالد، العلاقة بين رئيس الدولة والسلطة التشريعية في النظم العربية ذات الاتجاه الرئاسي-دراسة للنظام السياسي في مصر، مجلة العلوم القانونية بغداد-العراق، المجلد 22، الإصدار 02، 2007.
- 52- حنا عزو بهنان، موقع رئيس الجمهورية في صنع القرار في تركيا، مجلة دراسات إقليمية، جامعة الموصل-العراق، الإصدار 11، 2008.

- 53- حنان محمد القيسي، رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة «دراسة في الاستجواب البرلماني»، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية-العراق، المجلد 03، الإصدار 10، 2010.
- 54- خالد شبلي، المعالجة الدستورية لظاهرة العزوف البرلماني في الجزائر، دراسة في ضوء مستجدات تعديل 2016، جريدة الشعب، العدد 17005، بتاريخ 13/04/2016.
- 55- خلوفي خدوجة، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور-خنشلة، العدد 06، جوان 2016.
- 56- خليل هيكل، ظاهرة تقوية مركز رئيس الجمهورية في كل من الدستورين الفرنسي والمصري، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق، جامعة أسيوط-مصر، العدد 07، يونيو 1980.
- 57- دايم نوال، مدى فعالية التحقيق البرلماني كألية رقابية على أعمال الحومة في التشريع الجزائري، مجلة المعيار، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، 2015.
- 58- دغبار رضا، الأجهزة المتدخلة في إدارة السياسة الخارجية للجزائر في ظل تعديل 2016، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، العدد 15، جوان 2016.
- 59- دواعر عفاف، واقع وآفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي-الأغواط، الجزائر، العدد 03، جانفي 2016.
- 60- دور البرلمان في مكافحة الفساد، نشرة «البرلمان» تصدرها الأمانة العامة للاتحاد البرلماني العربي، العدد 03، يونيو 2011.
- 61- رابح لعروسي، الهندسة الانتخابية الفعالة مدخل حقيقي للتطوير البرلماني، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، العدد 06، جانفي 2012.
- 62- رابحي أحسن، مرجعية تضخم الوثائق الدستورية الجزائرية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، جامعة الجزائر، العدد 02، 2009.
- 63- رداد نورالدين، الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الإخوة منتوري-قسنطينة 01، العدد 46، ديسمبر 2016.
- 64- رشا خليل محمود، كنعان محمد محمود، حل السلطة التنفيذية للبرلمان (دراسة مقارنة)، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك-العراق، المجلد 02، الإصدار 05، 2013.
- 65- رشيد المدور، خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية ومنهجها في التطبيق المغربي، مجلة الحقوق الكويتية تصدر عن جامعة الكويت، العدد 01، السنة 32، مارس 2008.
- 66- رشيدة العام، آليات رقابة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 07، أفريل 2010.

- 67- رمزي بن الصديق، صور الرشوة في القطاع العمومي المستحدثة بالقانون رقم 06-01، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، معهد الحقوق، المركز الجامعي لتامنغست، العدد 08، جوان 2015.
- 68- الزاوي محمد الطيب-قندوز عبد القادر، تنظيم الحملات الانتخابية من خلال قانون الانتخابات الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح -ورقلة، عدد خاص، أفريل 2011.
- 69- زهية عيسى، الحماية الدستورية لأعضاء السلطات الثلاث في دساتير بلدان المغرب العربي «الجزائر- تونس-المغرب-موريتانيا»، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور-خنشلة، العدد 03، جانفي 2015.
- 70- زهير أحمد قدورة، المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة - دراسة مقارنة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، الأردن، المجلد 08، العدد 01، 2006.
- 71- سالمى عبد السلام-مداني عبد القادر، تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد التعديل الدستوري 2016، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية جامعة زيان عاشور-الجللفة، العدد 02، 2016.
- 72- سراتي سليمة، المرأة الجزائرية وحق الترشح في المجالس المنتخبة بين الاعتراف القانوني ومحدودية الممارسة، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 08، 2012.
- 73- سعاد عمير، البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين في التجربة الدستورية الجزائرية، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، تصدر عن جامعة باجي مختار-عنابة، الجزائر، العدد 42، جوان 2015.
- 74- سعيد بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 41، 2011.
- 75- سعيد بوالشعير، تعديل الدستور بواسطة البرلمان، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، جامعة الجزائر، 2012.
- 76- سعيد بوالشعير، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد 01، مارس 2013.
- 77- سعيد بوالشعير، مدى دستورية اللجوء إلى الاستفتاء كأسلوب لتعديل الدستور، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، جامعة الجزائر، العدد 03، 2011.
- 78- سعيد مقدم، الحصانة البرلمانية مفاهيم ومقتضيات ممارستها، مجلة الوسيط تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 09، 2012.
- 79- سعيد مقدم، المؤسسات الاتحادية للمغرب العربي ووظيفة مجلس الشورى فيها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 04، 1998.

- 80- سماعيل علال، تأثير الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات على نزاهة العملية الانتخابية في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 02، الجزائر، العدد 14.
- 81- شذى زكي حسن، الانتخابات البرلمانية وإعادة هيكلة النظام السياسي في العراق، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، الجامعة المستنصرية-العراق، الإصدار 28، 2009.
- 82- شليغم غنية، ولد عامر نعيمة، أثر النظم الانتخابية على التمثيل السياسي- حالة الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، عدد خاص، أفريل 2011.
- 83- شوقي يعيش تمام، اختصاص المجلس الدستوري الجزائري بالفصل في الطعون الانتخابية، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 07، أفريل 2010.
- 84- صفاء إبراهيم الموسوي، الإدارة الانتخابية في العراق وأنماط الأشراف على الانتخابات في العالم، مجلة جامعة كربلاء-العراق، المجلد 08، الإصدار 04، 2010.
- 85- طارق عشور، معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر (1997-2011) دراسة في بعض المتغيرات السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 34، 2012.
- 86- طاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة، التجربة الجزائرية الأولى)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 05، أفريل 2004.
- 87- عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية (نشأتها، أنواعها، وظائفها)، مجلة الحقوق، ط 1، الكويت، 1987.
- 88- عادل حمزة عثمان، الأطر القانونية للانتخابات الأمريكية، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، الجامعة المستنصرية-العراق، الإصدار 41، 2013.
- 89- العام رشيدة، المجلس الدستوري: تشكيل وصلاحيات، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 07، فيفري 2005.
- 90- عبد الجليل مفتاح، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 11، ماي 2007.
- 91- عبد القادر عبد العالي، الهندسة الانتخابية: الأهداف والاستراتيجيات وعلاقتها بالنظم السياسية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، العدد 10، جانفي 2014.
- 92- عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 02، 1999.
- 93- عبد المنعم بن أحمد-نقيش لخضر، الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي-الأغواط، الجزائر، العدد 13، مارس 2017.

- 94- عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، تصدر عن جامعة محمد ملين دباغين-سطيف2، العدد 24، جوان 2017.
- 95- عزيز كايد، إشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة التقارير القانونية، رام الله-فلسطين، 2000.
- 96- عزيزة شبري، النظام الإجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 07، أبريل 2010.
- 97- عصام بن الشيخ، جودة أداء المؤسسة التشريعية من خلال تمكين المرأة سياسيا-حالة الجزائر-، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، العدد 12، 2015.
- 98- علي محمد، المشاركة السياسية للمرأة في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، تصدر عن مخبر القانون والمجتمع بجامعة أدرار، العدد 04، ديسمبر 2014.
- 99- علي يوسف الشكري، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة-العراق، المجلد 01، العدد 05، 2010.
- 100- علي يوسف الشكري، الثنائية التشريعية في العراق: ضرورة أم تأكيد، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، جامعة النجف الأشرف، العراق، الإصدار 01، 2006.
- 101- عماد البشري، نظر في النظام الدستوري المصري الحديث، مجلة الدستورية، مصر، العدد 22، السنة العاشرة، أكتوبر 2012.
- 102- عمار بوحوش، سياسة الانفتاح في الجزائر هي البداية للتعددية الحزبية (1979-1986)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 03، 2007.
- 103- عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة القانون، المركز الجامعي غليزان، العدد 01، 2009.
- 104- عمار عباس، توسيع حالات التنافي مع العهدة البرلمانية محاولة لتحقيق الفصل العضوي بين السلطات، مجلة المجلس الدستوري الجزائري، العدد 05، 2015.
- 105- عمار عباس، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 01، 2009.
- 106- عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 01، ديسمبر 2002.

- 107- عويسات فتيحة، الرقابة البرلمانية عن طريق السؤال الشفوي، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، الجزائر، المجلد 10، العدد 04، 2017.
- 108- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 03، جوان 2003.
- 109- غوتي مالكي سعاد، مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مجلة وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 02، جوان 2006.
- 110- فتحي فكري، جواز الارتداد عن الشرعية الدستورية إلى الشرعية الثورية، دراسة حالة للثورة المصرية، مجلة الدستورية، العدد 22، السنة العاشرة، أكتوبر 2012.
- 111- فرحاتي عمر، النظم السياسية العربية بين سلبية الثبات وإيجابية التغيير، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 02، جوان 2002.
- 112- فكاير نورالدين، العضوية في البرلمان، مجلة النائب، تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 01، 2003.
- 113- فيصل شطناوي، حق الترشيح وأحكامه الأساسية لعضوية مجلس النواب في التشريع الأردني، مجلة المنارة، تصدر عن كلية الحقوق، الجامعة الأردنية-الأردن، المجلد 12، العدد 09، 2007.
- 114- قشي الخير، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إدارة العلاقات الخارجية، مجلة العلوم الاجتماعية، تصدر عن جامعة محمد لين دباغين-سطيف 02، العدد 19، ديسمبر 2014.
- 115- قشي الخير، تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، العدد 4، 1995.
- 116- قشي الخير، مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، العدد 5، 1996.
- 117- كرار عباس متعب المسعودي، النظام الرئاسي الأمريكي (إدارة باراك أوباما أنموذجاً)، مجلة رسالة الحقوق، جامعة كربلاء-العراق، المجلد 02، العدد 02، 2010.
- 118- كبيش عبد الكريم، السؤال كآلية من آليات الرقابة في النظام البرلماني، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري-قسنطينة، العدد 23، 2005.
- 119- لمعيني محمد، دور النظام الانتخابي في تفعيل المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر-دراسة نظرية وقانونية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 12، مارس 2015.

- 120- لموسخ محمد، هميسي رضا، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، تصدر عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة بسكرة، العدد 04، مارس 2008.
- 121- المجلس الشعبي الوطني: العهدة السابعة بزيادة عدد المقاعد، وتمثيل قياسي للمرأة، مجلة مجلس الأمة، العدد 52، جوان-جويلية 2012.
- 122- محمد الأمين لعجال، العولمة في مجال القانون الدولي والعلوم السياسية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 02، جوان 2002.
- 123- محمد بركات، ملاحظات حول المبادرة بالقوانين وحل البرلمان في دستور 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، العدد 14، أكتوبر 2016.
- 124- محمد بوضياف، الثقافة السياسية في الجزائر (1962-1988)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 11، ماي 2007.
- 125- محمد جمال عثمان جبريل، التجربة الدستورية التركية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنوفية-مصر، العدد 11، السنة السادسة، أبريل 1997.
- 126- محمد خطاب أحمد، دور السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال الحكومة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية-العراق، المجلد 05، الإصدار 02، العدد 19، 2013.
- 127- محمد مطلب عزوز المحمود، حقوق وامتيازات أعضاء مجلس النواب كضمانات دستورية لاستقلال المجلس «دراسة مقارنة»، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة-العراق، المجلد 01، العدد 08، 2010.
- 128- محمد ناصر بوغزالة، الحصانة البرلمانية امتياز أم ضرورة لممارسة الوظيفة، مجلة الوسيط تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 09، 2012.
- 129- محمود حامد عمار، أثر المكافأة المالية على استقلال المجالس التشريعية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة-مصر، العدد 47، أبريل 2010.
- 130- محمود خوذري، الحصانة البرلمانية مفاهيم وممارسات، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 09، 2012.
- 131- محمود خوذري، حالات التنافي مع العهدة الانتخابية، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، 2013.

- 132- مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور «النظام القانوني للأوامر»، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 15، العدد 02، الجزائر، 2000.
- 133- مسراتي سليمة، المرأة الجزائرية وحق الترشح للمجالس المنتخبة بين الاعتراف القانوني ومحدودية الممارسة، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 08، نوفمبر 2012.
- 134- مسعود شيهوب، القوانين المؤطرة للنشاط السياسي في الجزائر- قراءة تحليلية في النصوص، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقة مع البرلمان، العدد 06، 2008.
- 135- مسعود شيهوب، المجلس الدستوري: قاضي انتخابات، مجلة المجلس الدستوري، تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري، العدد 01، 2013.
- 136- مسعود شيهوب، نشأة وتطور نظام لغرفتين البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 01، ديسمبر 2002.
- 137- مسعود شيهوب، نظام الغرفتين، النشأة والتطور، مجلة النائب، تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد 01، 2003.
- 138- مصطفى بلعور، نحو نزاهة العملية الانتخابية من خلال ضمانات قانون الانتخابات رقم 12-01، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، العدد 13، جوان 2015.
- 139- مصطفى علامة، آليات ومعوقات العمل البرلماني، كيف يرى أعضاء مجلس الشعب مسار التطور الديمقراطي، دراسة ميدانية، جماعة تنمية الديمقراطية، القاهرة، 1998.
- 140- معمري عبد الرشيد، لجان التحقيق البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور-خنشلة، الجزائر، العدد 03، جانفي 2015.
- 141- معمري نصرالدين، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد 02، 2004.
- 142- معمري نصرالدين، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، العدد 25، ديسمبر 2017.
- 143- مفتاح عبد الجليل، البيئة الدستورية والقانونية للنظام الانتخابي الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، تصدر عن مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة بسكرة، العدد 04، مارس 2008.
- 144- مفتاح عبد الجليل، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، العدد 11، ماي 2007.

- 145- منصر مرقومة، المجتمع المدني والثقافة السياسية المحلية في الجزائر بين الواقع والنظرية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، عدد خاص، أفريل 2011.
- 146- منير مباركية، علاقة المجتمع المدني بالدولة وتأثيرها على العملية الانتخابية في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، عدد خاص، أفريل 2011.
- 147- موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد 02، الجزائر، 2003.
- 148- مولاي هاشمي، تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، الجزائر، العدد 12، جانفي 2015.
- 149- ميلود ذبيح، رقابة البرلمان على الحكومة بآلية الاستجواب -مقاربة تحليلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الشهيد خضر-الوادي، الجزائر، العدد 05، جوان 2012.
- 150- ميلود محامي، دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 17، 2007.
- 151- ناصر عبيد ناصر، تفكيك ظاهرة الفساد، مجلة النبأ، العدد 80، كانون الثاني 2006.
- 152- النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، باب الوثائق البرلمانية، مجلس الأمة، العدد 20، 2008.
- 153- نور الدين فكايير، المنظومة الانتخابية الجزائرية وحياد الإدارة، مجلة النائب، تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 02، 2003.
- 154- نورالدين رداد، قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خضر-الوادي، الجزائر، العدد 16، جوان 2017.
- 155- هايل مفلح الودعان، أثر التحول الديمقراطي في العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي الأردني (1989-1997)، المجلة الأردنية للعلوم الاجتماعية-الأردن، المجلد 04، العدد 03، 2011.
- 156- وليد شريط، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، العدد 16، 2012.
- 157- وليد شريط، الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري، المبررات وواقع العلاقة بين غرفتي البرلمان، مقال منشور في موقع جامعة تلمسان dspace.univ-tlemcen.dz، 2012.

- 158- ياسمين مزارى، آليات الرقابة البرلمانية بين تقرير مسؤولية الحكومة وانعدامها، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، العدد 08، ج 02، جوان 2017.
- 159- ياسين ربوح، الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة حمه لخضر- الوادي، الجزائر، العدد 15، جانفي 2017،
- 160- ياسين محمد محمد، عماد رزيك عمر، القوى المؤثرة في البرلمان المصري، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية-العراق، المجلد 01، العدد 08، 2013.
- 161- يلس شاوش بشير، مبدأ التنافي-دراسة مقارنة، مجلة الوسيط، تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، 2013.

رابعاً: الملتقيات والندوات.

- 1- أحمد عبد المحسن المرشد، رقابة مجلس الأمة على ميزانية الدولة في الكويت، يوم دراسي نظمته وزارة العلاقات مع البرلمان حول «التجربة الجزائرية في مجال تسوية الميزانية والأنظمة المقارن»، الجزائر، 23 جوان 2014.
- 2- أحمد عظيمي، دور المعارضة في بناء الديمقراطية في الجزائر، يوم برلماني حول «دور المعارضة في بناء الديمقراطية في الجزائر»، المجموعة البرلمانية للجهة الوطنية الجزائرية، بمقر المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 27 جانفي 2010.
- 3- أحمد مطاطة، نشأة المؤسسات البرلمانية وتطورها في الجزائر المعاصرة، الندوة البرلمانية حول «التجربة البرلمانية العربية في ضوء التجارب العالمية المعاصرة»، الاتحاد البرلماني العربي، الجزائر، 1981.
- 4- أروى حسن، أساليب غير تقليدية في مكافحة الفساد، منظمة الشفافية الدولية، الملتقى العربي الرابع «منظمات المجتمع المدني ودورها في ترقية النزاهة والشفافية في الوطن العربي» المنعقد في عمان، المجتمع المدني ودوره في دعم النزاهة والشفافية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الأردن في مايو 2007.
- 5- أسامة ملكاوي، الدور التشريعي لمجلس الأعيان الأردني مقارنة مع الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة، اليوم الدراسي حول موضوع «الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة»، نظمته وزارة العلاقات مع البرلمان بفندق الأوراسي، 07 ديسمبر 2014،
- 6- أعمال مؤتمر «نحو تطوير قدرات البرلمانيين الرقابية»، تنظيم المؤتمر البرلماني العربي لمكافحة الفساد المغرب-الرباط، فندق فرح 25-24 مايو / أيار 2006.

- 7- آمال قاسمي، دور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في تكريس قواعد الشفافية في مجال الصفقات العمومية، المداخلة الثانية عشر بالملتقى الوطني السادس «دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام»، كلية الحقوق، جامعة يحي فارس-المدية، 20 ماي 2013.
- 8- الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مداخلة بملتقى «التطوير البرلماني»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، مارس 2012.
- 9- بشير بومعزة، خطاب افتتاح الدورة التشريعية الأولى لمجلس الأمة، مجلة مجلس الأمة، نوفمبر 1998.
- 10- بلعربي عبد القادر، واقع البرلمان الجزائري، يوم برلماني حول «التشريع الجزائري بين النص والواقع»، المجموعة البرلمانية لتكتل الجزائر الخضراء، 05 مايو 2015.
- 11- بن مالك بشير، علاقات مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول «نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة»، نشرة صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، الجزء الأول، 29-30 أكتوبر 2002.
- 12- بوخاري يحي، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مداخلة باليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية، الجزائر، 15 فيفري 2009.
- 13- بودليو سليم، الوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، أعمال الملتقى الدولي حول «الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم الثالث»، جامعة فرحات عباس سطيف، الجزء 02، 08-09 أفريل 2007.
- 14- بوزيد لزهاري، مداخلة بعنوان الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، الملتقى الوطني حول «إشكالية المادة 120 من دستور 1996-دراسة تحليلية»، نزل الأوراسي، 06-07 ديسمبر 2004.
- 15- تجربة مجلس الأمة الكويتي، كلمة الأمين العام المساعد لشؤون اللجان والأمين العام المساعد للشؤون الإدارية والفنية بالإنابة في الأمانة العامة لمجلس الأمة الكويتي، المؤتمر البرلماني الإقليمي حول «وسائل تعزيز قدرات البرلمانيين العرب» المنظم من طرف الاتحاد البرلماني العربي بالاشتراك مع مجلس الأمة الجزائري وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الجزائر 20-22 سبتمبر 2005.
- 16- حاحة عبد العالي وآمال يعيش تمام، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الملتقى الوطني الأول «حول الآليات القانونية لمكافحة جرائم الفساد»، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، 2008.
- 17- دور البرلمانات العربية في مكافحة الفساد (تقرير حول الجهود المبذولة من كل برلمان حول هذا الموضوع)، الدورة التاسعة والأربعين لمجلس للاتحاد البرلماني العربي، العقبة، الأردن، 26-27 فبراير 2007.

- 18- رشيد بن مالك، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول «نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة»، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، أكتوبر 2002.
- 19- زوايمية رشيد، ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الملتقى الوطني حول «الجرائم المالية في ظل التحولات الاقتصادية والتعديلات التشريعية»، جامعة قلمة، 24-25 أبريل 2007.
- 20- سعيد مقدم، الإطار العام لليوم الدراسي حول موضوع التجربة الجزائرية لتسوية الميزانية والأنظمة المقارنة، الجزائر، 23 جوان 2014.
- 21- سعيد مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي (دراسة مقارنة بالاستثناس بالتجربة الفرنسية)، الملتقى الوطني الأول حول «نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة»، الأوراسي، 29-30 أكتوبر 2002.
- 22- سعيد مقدم، ترقية مشاركة المرأة الجزائرية بين الواقع والمأمول، مداخله في اليوم الدراسي حول «ترقية التمثيل السياسي للمرأة بين الواقع والتطلعات»، المنظم من وزارة العلاقات مع البرلمان، النادي الوطني للجيش ببني مسوس-الجزائر، 29 جوان 2009.
- 23- سمير بارة، سالمه لييام، تفعيل دور البرلمان في تحقيق حكم شفاف-نحو مأسسة سياسية للبرلمان الجزائري، مداخله في الملتقى الدولي الأول حول «التطوير البرلماني بالدول المغاربية»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، 15-16 فيفري 2012.
- 24- شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، المداخله السابعة والثلاثون بالملتقى الوطني السادس «دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام»، جامعة يحي فارس-المدية، كلية الحقوق، 20 ماي 2013.
- 25- عبد الإله الحكيم بناني، الحصانة البرلمانية كوسيلة لتعزيز قدرات البرلمانيين العرب-دراسة مقارنة حول الحصانة البرلمانية في الدول العربية، المؤتمر البرلماني الإقليمي حول «وسائل تعزيز قدرات البرلمانيين العرب» المنظم من طرف الاتحاد البرلماني العربي بالاشتراك مع مجلس الأمة الجزائري وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مجلس الأمة، الجزائر أيام 20 إلى 22 سبتمبر 2005، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11.
- 26- عبد القادر عبد العالي، النظام الحزبي وأثره على الأداء البرلماني: دراسة في التجارب العربية، ملخص لورقة مقترحة في الملتقى الدولي «التطوير البرلماني في الدول المغاربية»، يومي 15-16 فبراير-كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، 2012.

- 27- علي الصاوي، بيوت الخبرة البرلمانية، أعمال الحلقة النقاشية التي انعقدت بالقاهرة، 22-24 ديسمبر 2001، القاهرة، 2002.
- 28- عليان بوزيان، آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية، دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، الملتقى الدولي «التطوير البرلماني في الدول المغاربية»، يومي 15-16 فبراير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، 2012.
- 29- العيد عاشوري، رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري (النص والممارسة)، ندوة حول السؤال الشفوي والكتابي كآليات الرقابة البرلمانية، إقامة الميثاق، الجزائر، 23 أبريل 2006.
- 30- غزالي بلعيد-قاسم العيد عبد القادر، الإطار القانوني لآلية الرقابة المتمثلة في مناقشة بيان السياسة العامة الذي تعرضه الحكومة على البرلمان طبقا لدستوري الجزائر 1996 والمغرب 2011، الملتقى الدولي الأول حول «التطوير البرلماني في الدول المغاربية»، كلية الحقوق والعلوم السياسية-ورقلة، 15-16 فيفري 2012.
- 31- غوثي سعاد، البرلمان في النظام السياسي الجزائري، ندوة نظمتها وزارة العلاقة مع البرلمان حول «وزارة العلاقات مع البرلمان والحكم الراشد»-الجزائر، 01 فيفري 2006.
- 32- كايس شريف، الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري، اليوم الدراسي حول موضوع «الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة»، نظمتها وزارة العلاقات مع البرلمان بفندق الأوراسي، 07 ديسمبر 2014.
- 33- كايس شريف، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين، الملتقى الوطني حول «نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة»، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان، 2002.
- 34- كمال رزيق، الإطار النظري لقانون تسوية الميزانية وأبعاده، يوم دراسي نظمتها وزارة العلاقات مع البرلمان حول «التجربة الجزائرية في مجال تسوية الميزانية والأنظمة المقارنة»، الجزائر، 23 جوان 2014.
- 35- ماحي خليل، التجربة الجزائرية في مجال تسوية الميزانية والأنظمة المقارنة، يوم دراسي نظمتها وزارة العلاقات مع البرلمان حول «التجربة الجزائرية في مجال تسوية الميزانية والأنظمة المقارنة»، الجزائر، 23 جوان 2014.

- 36- محمد بريك، المجلس الشعبي الوطني والممارسة العملية لآلية الرقابة اللاحقة وأثرها على الميزانية العامة للدولة-دراسة مقارنة، مداخلة مقدمة باليوم الدراسي تحت عنوان «التجربة الجزائرية في مجال تسوية الميزانية والأنظمة المقارنة» الذي نظّمته وزارة العلاقة مع البرلمان، إقامة جنان الميثاق-الجزائر، 23 جوان 2014.
- 37- محمد بلعطار، تصور حول نظام التعويضات البرلمانية وفقا للمادة 120 من الدستور، مداخلة في أشغال اليوم البرلماني تحت عنوان «دور ومكانة المؤسسة التشريعية في ظل دستور 2016»، بمقر المجلس الشعبي الوطني، 19/07/2016.
- 38- محمد بوديار، مجلس الأمة الجزائري كتجربة برلمانية ثنائية ناجحة، مداخلة خلال المؤتمر البرلماني الإقليمي حول «وسائل تعزيز قدرات البرلمانين العرب» المنظم من طرف الاتحاد البرلماني العربي بالاشتراك مع مجلس الأمة الجزائري وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الجزائر، 20-22 سبتمبر 2005.
- 39- محمود خذري، مداخلة بالملتقى وزارة العلاقات مع البرلمان حول «المقتضيات القانونية والسياسية والأخلاقية للعهد الانتخابية»، الجزائر، 10 ماي 2010.
- 40- محمود خذري، مداخلة بالملتقى وزارة العلاقات مع البرلمان حول «الناخب والمنتخب في المنظومة القانونية الجزائرية»، الجزائر، 30 ديسمبر 2009.
- 41- محمود خذري، مداخلة باليوم دراسي نظّمته وزارة العلاقات مع البرلمان حول «حالات التنافي مع العهد الانتخابية»، 10 ديسمبر 2012.
- 42- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، فعاليات اليوم الدراسي حول «نظام التعديلات»، 10 ديسمبر 2012، إقامة الميثاق، الجزائر، مجلة الوسيط، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 10، 2013.
- 43- مصطفى صايح، دور الأحزاب السياسية في عملية التحول الديمقراطي، يوم برلماني حول «دور المعارضة في بناء الديمقراطية في الجزائر»، المجموعة البرلمانية للجهة الوطنية الجزائرية، بمقر المجلس الشعبي الوطني-الجزائر، 27 جانفي 2010.
- 44- مونية جليل، الآليات المستحدثة لحماية الصفقات العمومية والجرائم المتعلقة بها في إطار التشريع الجزائري، المداخلة السابعة بالملتقى الوطني السادس «دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام»، جامعة يحيى فارس-المدينة، كلية الحقوق، 20 ماي 2013.
- 45- ميلاد سيدهم، الحصانة البرلمانية ضمانة أساسية، محاضرة لأعضاء هيئة قضايا الدولة، مؤتمر نظمه مشروع دعم القدرات في مجال حقوق الإنسان.

- 46- ناجي شنوف، مدى صلاحية الحصانة البرلمانية في تطوير الوظيفة التشريعية والأداء الرقابي، مداخلة بملتقى «التطوير البرلماني» كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، تاريخ 2012/03/28.
- 47- نورالدين تابلت، المرأة في الواقع السياسي الجزائري بين آليات التشريع ورهانات الممارسة، مداخلة في اليوم الدراسي حول «ترقية التمثيل السياسي للمرأة بين الواقع والتطلعات»، المنظم من وزارة العلاقة مع البرلمان، النادي الوطني للجيش ببني مسوس-الجزائر، 29 جوان 2009، مجلة الوسيط تصدر عن وزارة العلاقة مع البرلمان، العدد 07، 2009.
- 48- ياسر فتحي كاسب، الإصلاح الانتخابي كمدخل للإصلاح البرلماني: التجربة المصرية-الإصلاح البرلماني، أعمال «المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني»، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2003.
- 49- يوم دراسي حول موضوع «حالات التنافي مع العهدة الانتخابية»، مجلة مجلس الأمة، العدد 54، ديسمبر 2012.

خامسا: النصوص القانونية:

أ/ الدساتير.

- 1- دستور 10 سبتمبر 1963، ج ر العدد 64 المؤرخة في 08 سبتمبر 1963.
- 2- دستور 22 نوفمبر 1976، ج ر العدد 94 المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- 3- دستور 23 فيفري 1989، ج ر العدد 09 المؤرخة في 01 مارس 1989.
- 4- دستور 28 نوفمبر 1996، ج ر العدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
- 5- التعديل الدستوري 06 مارس 2016، ج ر العدد 14 المؤرخة في 06 مارس 2016.

ب/ القوانين العضوية.

- 1- قانون عضوي رقم 99-02 يتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، ج ر العدد 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.
- 2- قانون عضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، ج ر العدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.
- 3- قانون عضوي (أمر) رقم 97-07 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر العدد 12 المؤرخة في 06 ماس 1997.
- 4- قانون عضوي رقم 98-01 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر العدد 37 المؤرخة في 01 جوان 1998.

- 5- قانون عضوي رقم 04-11 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر العدد 57 المؤرخة في 08 سبتمبر 2004.
- 6- قانون عضوي (أمر) رقم 12-01 يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر العدد 08 المؤرخة في 15 فيفري 2012.
- 7- قانون عضوي رقم 12-01 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر العدد 01 المؤرخة في 14 جانفي 2012.
- 8- قانون عضوي رقم 12-02 يحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج ر العدد 01 المؤرخة في 14 جانفي 2012.
- 9- قانون عضوي رقم 12-03 يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر العدد 01 المؤرخة في 14 جانفي 2012.
- 10- قانون عضوي رقم 12-04 يتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر العدد 02 المؤرخة في 15 جانفي 2012.
- 11- قانون عضوي رقم 16-10 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر العدد 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.
- 12- قانون عضوي رقم 16-11 يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر العدد 50 المؤرخة في 25 أوت 2016.

ج/ القوانين العادية.

- 1- قانون رقم 80-04 يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، ج ر العدد 10 المؤرخة في 04 مارس 1980.
- 2- أمر رقم 95-20 يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر العدد 39 المؤرخة في 23 جويلية 1995.
- 3- قانون رقم 01-01 يتعلق بعضو البرلمان، ج ر العدد 09 المؤرخة في 04 فيفري 2001.
- 4- أمر رقم 01-01 يتعلق بالنقد والقرض (يعدل ويتمم القانون رقم 90-10)، ج ر العدد 14 المؤرخة في 28 فيفري 2001.
- 5- أمر رقم 01-02 يتضمن تأسيس تعريفية جمركية جديدة، ج ر العدد 47 المؤرخة في 22 أوت 2001.
- 6- أمر رقم 01-03 يتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر العدد 47 المؤرخة في 22 أوت 2001.
- 7- أمر رقم 01-04 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصخصتها، ج ر العدد 47 المؤرخة في 22 أوت 2001.
- 8- أمر رقم 01-04 يتضمن قانون المعاشات العسكرية (يعدل ويتمم الأمر رقم 76-106)، ج ر العدد 46 المؤرخة في 21 جويلية 2004.
- 9- أمر رقم 01-05 يتضمن قانون الجنسية الجزائرية (يعدل ويتمم الأمر رقم 70-86)، ج ر العدد 15 المؤرخة في 27 فيفري 2005.

- 10- أمر رقم 05-02 يتعلق بقانون الأسرة (يعدل ويتمم القانون رقم 84-11)، ج ر العدد 15 المؤرخة في 27 فيفري 2005.
- 11- قانون رقم 06-01 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر العدد 14 المؤرخة في 08 ماس 2006.
- 12- أمر رقم 06-01 يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج ر العدد 11 المؤرخة في 28 فيفري 2006.
- 13- أمر رقم 06-10 يتعلق بقانون المحروقات (يعدل ويتمم القانون رقم 05-07)، ج ر العدد 48 المؤرخة في 30 جويلية 2006.
- 14- أمر رقم 08-03 يتعلق بعضو البرلمان (يعدل القانون رقم 01-01)، ج ر العدد 49 المؤرخة في 03 سبتمبر 2008.

د/ الأنظمة الداخلية.

- 1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (1997)، ج ر العدد 53 المؤرخة في 13 أوت 1997.
- 2- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (2000)، ج ر العدد 46 المؤرخة في 30 جويلية 2000.
- 3- النظام الداخلي لمجلس الأمة (1998)، ج ر العدد 08 المؤرخة في 18 فيفري 1998.
- 4- النظام الداخلي لمجلس الأمة (1999)، ج ر العدد 84 المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.
- 5- تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة (2000)، ج ر العدد 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.
- 6- النظام الداخلي لمجلس الأمة (2017)، ج ر العدد 49 المؤرخة في 22 أوت 2017.

هـ/ آراء وقرارات المجلس الدستوري.

- 1- رأي رقم 98-04 حول دستورية المواد من 04 إلى 07 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، ج ر العدد 43 المؤرخة في 16 يونيو 1998.
- 2- رأي رقم 99-08 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج ر العدد 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.
- 3- قرار المجلس الدستوري رقم 2000-02 المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 الذي يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر العدد 09 المؤرخة في 02 مارس 2000.
- 4- رأي رقم 12-04 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور، ج ر العدد 01 المؤرخة في 14 جانفي 2012.
- 5- رأي رقم 12-05 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة للدستور، ج ر العدد 01 المؤرخة في 14 / 01 / 2012.

6- رأي رقم 01-16 يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر العدد 06 المؤرخة في 03 فيفري 2016.

و/ المراسيم والإعلانات والقرارات.

1- إعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 14 جانفي 1992 المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، ج ر العدد 03 المؤرخة في 15 يناير 1992.

2- مرسوم تنفيذي 92-78 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج ر العدد 15 المؤرخة في 26 فيفري 1992.

3- مداولة رقم 92-02 المجلس الأعلى للدولة تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، ج ر العدد 28 المؤرخة في 15 أفريل 1992.

4- مرسوم رئاسي رقم 99-169 يتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء يوم 16 سبتمبر 1999، ج ر العدد 51 المؤرخة في 02 أوت 1999.

5- مرسوم رئاسي رقم 04-128 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك، ج ر العدد 26 المؤرخة في 25 أفريل 2004.

6- مرسوم رئاسي رقم 05-278 يتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية، ج ر العدد 55 المؤرخة في 15 أوت 2005.

7- مرسوم رئاسي رقم 06-93 يتعلق بتعويض ضحايا المأساة الوطنية، ج ر العدد 11 المؤرخة في 28 فيفري 2006.

8- مرسوم رئاسي رقم 06-94 يتعلق بإعانة الدولة للأسر المحرومة التي ابتليت بصلوع أحد أقاربها في الإرهاب، ج ر العدد 11 المؤرخة في 28 فيفري 2006.

9- مرسوم رئاسي رقم 16-284 يتعلق بتعيين رئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر العدد 65 المؤرخة في 03 نوفمبر 2016.

10- مرسوم رئاسي رقم 17-07 يتعلق بنشر التشكيلة الإسمية للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر العدد 01 المؤرخة في 04 جانفي 2017.

11- مرسوم رئاسي رقم 19-93 يتضمن إنهاء مهام رئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر العدد 15 المؤرخة في 11 مارس 2019.

12- مرسوم رئاسي رقم 19-94 يتضمن إلغاء المراسيم المتضمنة تعيين رئيس وأعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر العدد 15 المؤرخة في 11 مارس 2019.

سادسا: مواقع الأنترنت.

- 1- إبراهيم الصياد، تأثير الإعلام في الانتخابات المصرية، موقع جريدة الحياة <http://www.alhayat.com>، تاريخ الاطلاع 24 /10 /2015.
- 2- أحمد الدرداري، الانتداب البرلماني في المغرب بين قوة الامتيازات وضعف الأداء، موقع <http://ar.morocoworldnews.com>، تاريخ الاطلاع 26 نوفمبر 2013.
- 3- أحمد تامر، معارضو بلخادم وأويحي يعينون في مجلس الأمة، موقع أليجريا برس أونلاين، تاريخ الاطلاع 07 /01 /2013.
- 4- أنيس نواري، بوتفليقة يحدد عهدة بن صالح ويقرر تعيين وزراء سابقين، موقع جريدة النصر، <http://www.annasronline.com> تاريخ الاطلاع 07 /01 /2013.
- 5- بركات أحمد، تأثير التشريع بأوامر على مبدأ التوقع المشروع، <https://manifest.univ-ouargla.dz>، تاريخ الاطلاع 20 /02 /2017.
- 6- بلعربي عبد القادر، واقع البرلمان الجزائري، موقع المجلس الشعبي الوطني، <http://www.apn.dz/AR/plus-ar/actualite-speciale-ar>، تاريخ الاطلاع 05 مايو 2015.
- 7- بن صالح: التناول على اختصاصات رئيس الجمهورية في التعيين بمجلس الأمة «سلوك مرفوض»، موقع جريدة السلام اليوم، تاريخ الاطلاع 11 جويلية 2016 <http://essalamonline.com/ara/permalink/55739.html>.
- 8- تأثير النظام الانتخابي على المترشحين، موقع شبكة المعرفة الانتخابية <https://aceproject.org/ace-ar>، تاريخ الاطلاع 01 /08 /2016.
- 9- حكيمة ذهبي، نظام تعويضي جديد يعاقب على الغيابات بالاقتطاع من الراتب، تاريخ الاطلاع 28 جانفي 2017، موقع جريدة المحور اليومي، <http://elmihwar.com/ar>.
- 10- حمادوش ناصر، المعارضة البرلمانية ورهان الفاعلية، موقع حركة مجتمع السلم <http://hmsalgeria.net/ar/editor/9564-20171004>.
- 11- دور الشباب في العمل البرلماني ومكافحة الفساد، مؤسسة صوت المجتمع، 2009-2010، <http://maktabatmepi.org>.
- 12- دور المنظمات الدولية في تفعيل الحقوق السياسية للمرأة، مركز الجزيرة للدراسات، تاريخ الاطلاع 04 يونيو 2009.
- 13- رباعين يدعو لإلغاء الثلث المعين في مجلس الأمة، موقع جريدة الخبر <http://www.elkhabar.com>، تاريخ الاطلاع 02 /02 /2013.

- 14- رياض الصيداوي، الانتخابات والديمقراطية والعنف في الجزائر، منشورة في موقع <http://riadh16.blogspot.com> تاريخ الاطلاع 29 جانفي 2009.
- 15- زهير آيت سعادة، رئيس لجنة مراقبة الانتخابات يتهم زعيم الأرندي بخرق القانون، موقع جريدة الأيام الجزائرية، تاريخ الاطلاع 25 /04 /2012.
- 16- سليمان بودي: نمثل هيئة مستقلة ولن نتدخل في صلاحيات لجنة المراقبة، موقع جريدة الفجر <http://www.al-fadjr.com>، تاريخ الاطلاع 29 /02 /2012.
- 17- الشكارة تطعن في مصداقية المؤسسة التشريعية، ملف جريدة المحور <http://elmihwar.com> تاريخ الاطلاع 20 /02 /2016.
- 18- صافية حمدي، مذكرة الحكومة حول شرط الخدمة العسكرية لعضو البرلمان، موقع جريدة التحرير المصرية <http://www.tahrirnews.com> تاريخ الاطلاع 07 /04 /2015.
- 19- عادل أمين، الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات محاولة لفرملة المعارضة، جريدة آخر ساعة، <http://www.akhersaa-dz.com>، تاريخ الاطلاع 09 /01 /2016.
- 20- عبد الحفيظ العز، قانون الانتخابات الجديد يفتح الباب أمام المال السياسي في الجزائر، موقع الجزائرية للأخبار <http://www.dzayerinfo.com>، تاريخ الاطلاع 03 /06 /2016.
- 21- عبد الحميد بن محمد، خزينة الجزائر محرومة من ضرائب البرلمانين، تاريخ الاطلاع 20 /06 /2016، موقع الجزيرة نت <http://www.aljazeera.net/news/ebusiness/2016/6/20>.
- 22- عبد الرزاق المهجري، دور البرلمان في مكافحة الفساد، قدمت الورقة في ندوة الأخلاقيات البرلمانية وتضارب المصالح التي نظمتها منظمة (برلمانيون يمينيون ضد الفساد) صنعاء 9-10 مايو 2007، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، <http://www.snaccyemen.org>
- 23- عبد الناصر جابي، الانتخابات التشريعية الجزائرية انتخابات استقرار أم ركود؟، موقع اللجنة العربية لحقوق الإنسان، <http://www.achr.eu/art218.htm>، 05 /08 /2007.
- 24- عبد الوهاب بوكروح، الشروق تحصل على تسريبات حصرية من مذكراته، الشاذلي بن جديد يكشف: قررت حل البرلمان لأن الجيش لا يثق في بلخادم، عدد يوم 09 /10 /2012، موقع الشروق أونلاين، <http://www.echoroukonline.com/ara/articles/144052.html>
- 25- عثمان لحياي، إلغاء تمويل اللجان المستقلة لمراقبة الانتخابات يقلص من التكاليف، موقع جريدة الخبر، <http://www.elkhabar.com>، عدد يوم 28 /09 /2011.
- 26- عثمان لحياي، المعارضة ترفض مناورة التعديل الدستوري، موقع العربي الجديد <http://www.alaraby.co.uk>، تاريخ 7 /11 /2015.

- 27- عصام بن الشيخ، الإطار المؤسسي للبرلمان الجزائري، المهام التشريعية والرقابية في التجربة النيابية الجزائرية، مدونة عصام بن الشيخ.
https://issame1982.blogspot.com/2014/06/blog-post_4853.html.
- 28- عصام سليمان، تقرير مقارن عن أوضاع البرلمان في كل من لبنان والأردن ومصر والمغرب، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، مشروع «تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية»،
<http://www.arabruloflaw.org/Files/PDF/Parliament/13a.pdf> (دون تاريخ نشر).
- 29- عمار عباس، مجالات التعاون ووسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، مدونة القانون الدستوري الجزائري، <http://ammarabbes.blogspot.com>، 23 مارس 2015.
- 30- عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية: دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، موقع الديمقراطية، تاريخ الاطلاع 16/05/2015.
- 31- فاتن الكسراوي، هل يفسد المال السياسي نزاهة الانتخابات؟، موقع الصحافة اليوم التونسي،
<http://www.essahafa.info.tn>، تاريخ الاطلاع 02/08/2017.
- 32- فاطمة الزهراء حمادي، أحزاب تشهر «الفتوى» داخل اللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات، لا إخطارات للجنة القضائية حول كثير من التجاوزات في الحملة، موقع جريدة الفجر،
<http://www.al-fadjr.com>، عدد يوم 08/05/2012.
- 33- فتحي معيني، الحوكمة الانتخابية ودورها في تعزيز المشاركة السياسية في الجزائر، وحدة تحليل السياسات، الانتخابات التشريعية في الجزائر، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات،
<http://www.dohainstitute.org>، 31/05/2012.
- 34- فريجات إسماعيل، تعزيز مكانة مجلس الأمة الجزائري في ظل التعديل الدستوري 2016، موقع جامعة الوادي <http://www.univ-eloued.dz>، تاريخ الاطلاع 19/19/2018.
- 35- قراءة في دور الإعلام التونسي في إنجاح الانتخابات، موقع المغاربية <https://almagharibia.tv>، 06 سبتمبر 2014.
- 36- كل الدساتير الجزائرية كرّست مبدأ التنافي مع العهدة الانتخابية، موقع وكالة الأنباء الجزائرية، تاريخ 10/12/2012.
- 37- اللجنة السياسية تحضر تقريرا أسوداً عن التشريعات، موقع الشروق أون لاين <http://www.echoroukonline.com>، تاريخ 10 ماي 2012.

- 38- لطفي نصر، شرط المؤهل الجامعي للمترشحين للنواب أشعل خلافات حادة بين المؤيدين والمعارضين، موقع أخبار الخليج، <http://www.akhbar-alkhaleej.com>.
- 39- لطيفة بلحاج، توسيع التنافس مع العهدة الانتخابية إلى البلديات لمحاربة المال الفاسد، موقع الشروق أون لاين <http://www.echoroukonline.com>، عدد يوم 10 /12 /2012.
- 40- لؤي ي، هل ستقلص أجور النواب إلى 10 ملايين سنتيم؟، 21 /02 /2017، موقع جريدة التحرير الجزائرية، <http://www.altahrironline.com/ara/?p=259647>
- 41- محمد بوسري، بوتفليقة يفضل أهل العلم على الخلاطين لدخول مجلس الأمة، موقع النهار الجديد <http://www.ennaharonline.com/ar/?news=43038>، عدد يوم 10 /01 /2010.
- 42- محمد تامالت، ماذا بقي من العمل الحزبي في الجزائر بعد عشرين سنة من إقراره؟، مداخلة أقيمت في 23 أكتوبر 2009 بالملتقى العربي البريطاني في لندن، موقع معهد الهقار <http://www.hoggar.org>.
- 43- محمد شراق، أخطبوط المال يحاصر القرار السياسي، عدد يوم 22 /11 /2014. موقع جريدة الخبر <http://www.elkhabar.com>
- 44- محمد مالكي، وضع البرلمان في المغرب، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، موقع Arab Centre For The Development of the Rule of Law and Intergrity-ACRLI تاريخ الاطلاع 13 /04 /2014.
- 45- مرصد تونسي لمراقبة البرلمانيين والسياسة وفق النموذج الألماني، موقع القناة الألمانية DW بتاريخ <http://www.dw.com/ar> 20 /02 /2017.
- 46- مصطفى الفقي، المال السياسي والانتخابات البرلمانية، موقع العربية <http://www.alarabiya.net>، بتاريخ 18 سبتمبر 2015.
- 47- مصطفى ناجي، رواتب ومكافآت أعضاء السلطة التشريعية في عدد من دول العالم، 19 سبتمبر 2011. http://iraq56.blogspot.com/2011/09/blog-post_19.html، تاريخ الاطلاع 20 /05 /2017.
- 48- ملف الاستفتاء الشعبي، موقع الجزيرة، قسم موسوعة الجزيرة، تاريخ الاطلاع 20 مارس 2017. <http://www.aljazeera.net/encyclopedia/conceptsandterminology/2015/11/30>
- 49- ملف الحصانة البرلمانية... إفلات من العقاب بقوة القانون، موقع الشروق أونلاين بتاريخ 13 /05 /2015، <http://www.echoroukonline.com/ara/articles/487654.html>
- 50- موقع الأمم المتحدة <http://www.un.org/arabic/summit2005/outcom.pdf>
- 51- الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة <http://www.ccomptes.org.dz>

- 52- نواب البرلمان يطالبون بالزيادات ومراجعة نظام التعويضات، موقع جريدة الصوت الآخر، عدد يوم 19 يوليو 2016، <http://www.assawt.net/2016/07>
- 53- هاني جرجس عياد، المال السياسي ونزاهة الانتخابات البرلمانية في مصر، موقع الحوار التمدن <http://m.ahewar.org> تاريخ الاطلاع 14 /12 /2015.
- 54- هذه هي شروط الترشح للانتخابات التشريعية والمحلية، موقع جريدة البلاد <http://m.elbilad.net> تاريخ الاطلاع 21 /06 /2016.
- 55- هشام يحيى، البرلمان ودوره في مكافحة الفساد، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، 70 فيفري 2010، <http://arabanticorruption.org>.
- 56- يوسف رياض، تزاوج الإعلام والمال السياسي في الجزائر، موقع صناع المستقبل، <http://www.elmoustaqbel.com>، تاريخ الاطلاع 04 /04 /2016.

باللغات الأجنبية:

LES OUVRAGES:

- 1- Benabbou kirane Fatiha, **Droit Parlementaire Algérien**, tome 1, office des publications universitaires, Alger, 2009.
- 2- Benabbou kirane Fatiha, **Droit Parlementaire Algérien**, tome 2, office des publications universitaires, Alger, 2009.
- 3- Bergeron Gérard, **Fonctionnement de l'état**. Armand Colin, 2 éd, Paris, 1965.
- 4- Bernot Jacques et Rocca Serra jacques, **Les Sénateurs «élection-mandat-rôle»**, gualino, paris, 2002.
- 5- Boynton G. R., «**Législatures**», in : Mary Hawkesworth and Maurice Kogan, **Encyclopedia of governments and politics**, Vol 1, London and New York : Routledge, 2002.
- 6- Brahimi Mohamed, **Le Pouvoir en Algérie et ses formes de'cession institutionnelle**, O. P. U, Alger, 1995.
- 7- Brahimi Mohammed, **Le Pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelles**, OPU, 1995.

- 8– Burdeaux (G), **Droit Constitutionnel et institutions politiques**, LGDJ, Paris, 1972.
- 9– Burdeaux (G) : **Droit Constitutionnel et institutions politiques**, LGDJ, 19 ème éd, paris 1976.
- 10– Caramani– Daniel, **The Societies of Europe, elections of western Europe since 1815**, electoral results by constituencies, United states and Canada, Grove’s Dictionaries, 2000
- 11– Chalvidan Pierre–Henri, **Droit Constitutionnel (institutions et régimes politiques)**, édition Nataha, nouvelle édition, France, 1996.
- 12– Chandernagor André, **Un Parlement pour quoi faire ?** Edition Gallimard, France.
- 13– Chantebeau Jean, **La Nouvelle constitution et le régime politique de la france**, Berger–Levrault, 1959, 2 éd.
- 14– Chantebout Jean, **Droit Constitutionnel et institutions politiques**, Armand Colin, Paris, 1986, 7 éd.
- 15– Dmitri Georges Lavroff, **Le Droit Constitutionnel de la 5^{ème} république**, 3 éd, Dalloz, Paris, 1999.
- 16– Jean Paul Jacque, **Droit Constitutionnel et institutions politiques**, Dalloz, 4 édition, Paris, 2000.
- 17– **Parliamentary Questions**, House of Commons Information Office, Factsheet P1, 2010.
- 18– Portelli (H), **Droit Constitutionnel**, DALLOZ, 5eme édition, Paris, 2003.
- 19– Raymond Becouly, **La Crise du parlementarisme**, revue de France, 6ème année, T.1.1926.
- 20– Results by Constituencies, **United States and canada**, Grove’s Dictionaries, 2000.
- 21– Robert Jacques, **Droit Constitutionnel, le régime parlementaire dans le monde moderne**, Caire. 1964,

- 22– Sanchez Samuel, **Les Règlements des assemblées nationales 1848–1851 naissance du droit parlementaire moderne**, nouvelle bibliothèque de thèses, volume 119, Dalloz, 2012.
- 23– Tricot– Lebel, **Les Institutions Française**, revue du droit public (R.D.P), Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.D.J), paris, 1985.
- 24– Troper Michel, **La Séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française**, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1980.
- 25– Yamamoto Hironori, **Les Outils du contrôle parlementaire, étude comparative portant sur 88 parlements nationaux**, Union interparlementaire 2007, Imprimé en Suisse.
- 26– Zoller Elisabeth, **Droit Constitutionnel**, 2 ème éd, P, U, F, Paris, 1999.
- 27– Zouiamia Rachid, **Droit de la régulation économique**, BERTI éditions, Alger, 2006.

LES ARTICLES:

- 1– Avril pierre, **Qui Fait la loi ?** pouvoirs, n° 114, 2005.
- 2– Benabbou Kirane Fatiha, **La Nature du régime politique algérien**, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politique (R.A.S.J.E.P), n° 01–2007.
- 3– Boussoumah M, **La Situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et 16 novembre 1995**, Revue IDARA, Volume 10, n°2.
- 4– Djabbar A, **La Loi et le règlement dans la constitution du 28 /11 /1996**, IDARA, volume7, n° 1, Alger, 1997.
- 5– Espagne, France, Royaume–Uni, **Union Européenne**, Horizon Public Conseils, Octobre 2009.
- 6– Frier (P.C), **Les Législations d'exception**, pouvoir, 1979, n° 10.
- 7– Guesmi Ammar, **Le Contrôle de constitutionnalité en Algérie réalités et perspectives**, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politique, (R.A.S.J.E.P) n° 01 et 02–1991.

- 8– Harsi Abdallah, **Les Rapports des principales révisions constitutionnelles au maroc (1992 et 1996)**, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politique, n° 04–2003.
- 9– Hartani Amine Khaled, **Le Parlement Dans la loi fondamentale du 28 novembre 1996**, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politique, n° 04 /2003.
- 10– Mahiou Ahmed, **Note sur la constitution algérienne du 28 novembre 1996**, l'annuaire de l'Afrique du nord (A.N.N), tome 35, Centre national de la recherche scientifique (CNRC), 1996.
- 11– Mansour Mouloud, **Du Présidentialisme Algérien**, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politique, n° 01–2007.
- 12– Mansour Mouloud, **Le Pouvoir de suffrage et son impact sur les élections législatives du 17 mai 2007**, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politique (R.A.S.J.E.P), n° 04–2007.
- 13– Mathieu (B), **La Part de la loi, la part du règlement de la limitation de la compétence réglementaire a la limitation de la compétence législative**, revue Pouvoir n° 114, 2005.
- 14– Mekemcha G., **Le Pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle du 28 novembre 1996**, revue Idara, Volume 7, n° 1, ENA, Alger, 1997.
- 15– Voisset (M), **Une Formule originale de pouvoirs de crise**, l'article 16, pouvoir, 1979, n° 10.
- 16– Wagayan Faris Matar, **Les Organisations politiques au Koweït (les orientations et les problématiques)**, revue Elmofaker, n° 05, Université Mohamed khider, faculté de droit et science politique.

LES SÉMINAIRES:

- 1– Arjona Eric, «**La Loi de règlement budgétaire dans l'expérience française**», une journée d'étude ayant pour thème «l'expérience Algérienne en matière de règlement budgétaire et systèmes comparés». 23 juin 2014, Alger.

- 2- Benbadis Fouzia, **Les Prérogatives du conseil de la nation dans le processus législatif sous le système bicaméral**, Colloque international sur le thème «La fonction législative du Conseil de la Nation dans le système constitutionnel algérien et systèmes comparés», Alger, le 7 décembre 2014.
- 3- Bigaut Christian, **Le Rôle du ministère des relations avec le parlement dans le système politique français**, Colloque international sur le thème «Le Ministère des Relations avec le Parlement et la Bonne Gouvernance», Alger, le 01 février 2006.
- 4- Borozy Oliver, **La Législation de l'Etat fédéral d'Allemagne**, un séminaire sur «la Procédure Législative dans les Systèmes Comparés». Le Ministère des Relations avec le Parlement a organisé, lundi 02 Avril 2007, Alger.
- 5- Cavero Manuel, **La Fonction législative du sénat en Espagne**, Aspects théoriques et pratiques, Colloque international sur le thème «La fonction législative du Conseil de la Nation dans le système constitutionnel algérien et systèmes comparés», Alger, le 7 décembre 2014.
- 6- Don Boudria, l'Hon, **Les Questions orales et écrites L'expérience canadienne**, séminaire sur le thème «l'utilisation de la question orale et écrite comme mécanismes du contrôle parlementaire²³», « avril 2006 à la Résidence El Mithaq, Alger.
- 7- Ghanem Mohamed, **«L'expérience Algérienne en matière de règlement budgétaire»**, une journée d'étude ayant pour thème «l'expérience Algérienne en matière de règlement budgétaire et systèmes comparés», 23 juin 2014, Alger.
- 8- Gicquel Jean, **L'élaboration de la loi en France**, un séminaire sur «la Procédure Législative dans les Systèmes Comparés», Le Ministère des Relations avec le Parlement a organisé, lundi 02 Avril 2007, Alger.

- 9- Luquiens Corrine, **La Question orale et écrite : procédure de contrôle parlementaire**, L'expérience Française, séminaire sur le thème «l'utilisation de la question orale et écrite comme mécanismes du contrôle parlementaire», 23 avril 2006 à la Résidence El Mithaq, Alger.
- 10- Oussedik Abdellah, **La Procédure législative en Algérie**, un séminaire sur «la Procédure Législative dans les Systèmes Comparés», Le Ministère des Relations avec le Parlement a organisé, lundi 02 Avril 2007, Alger.
- 11- Union interparlementaire, **Le Programme pour le partenariat entre hommes et femmes; la participation politique des femmes : tendances mondiales et régionales**, présentation de l'union interparlementaire dans le forum international des femmes parlementaires, femme et participation politique, Alger, 25-26 juin 2006.

LES THÈSES :

- 1- Benabbou-Kirane Fatiha, **Les Rapports entre le président de la république et l'assemblée populaire nationale dans la constitution algérienne du 28 novembre 1996**, tome 1, thèse de doctorat d'état en droit, Université d'Alger, faculté de droit, 2004.
- 2- Eya Simon A, **Le Contrôle parlementaire sur la politique de défense nationale en france**, thèse de doctorat, Clermont, 1982
- 3- Mouloud Mansour, **Le Dualisme de l'exécutif dans la constitution algérienne du 23 février 1989**, mémoire de magister ; université d'Alger, 1995.

الفهرس

02.....	إهداء:
03.....	شكر وتقدير:
04	قائمة المختصرات:
05.....	مقدمة:
12	الباب الأول: معوقات التجربة البرلمانية على مستوى التشكيل والاستقلالية.....
14	الفصل الأول: تأثير النظام الانتخابي والثنائية على تشكيلة البرلمان
14	المبحث الأول: تأثير الانتخابات على التشكيلة البرلمانية
16	المطلب الأول: ضوابط الترشيح وتأثير الإعلام والمال السياسي والمرأة في تشكيلة البرلمان.
17	الفرع الأول: ضوابط الترشيح البرلماني.....
19	أولا: الشروط الموضوعية للترشح للانتخابات النيابية
23.....	ثانيا: الشروط الشكلية والإجرائية للترشح للانتخابات النيابية:.....
31	الفرع الثاني: دور المال السياسي والإعلام في الوصول للبرلمان.
32.....	أولا: تأثير المال السياسي على الوصول للبرلمان.....
35.....	ثانيا: تأثير الإعلام في توجيه الانتخابات البرلمانية.....
37.....	الفرع الثالث: تجربة تمثيل المرأة في البرلمان الجزائري.....
39.....	أولا: النظام التشريعي للحصة النيابية النسوية «الكوتا» في الجزائر.....
43.....	ثانيا: تقييم التجربة البرلمانية للمرأة في الجزائر.....
46.....	المطلب الثاني: النظام الانتخابي للانتخابات التشريعية.....
47.....	الفرع الأول: تأثير النظام الانتخابي على أداء البرلمان.....
48.....	أولا: تأثير النظام الانتخابي على مستوى النواب وتحقق الكفاءة.
52.....	ثانيا: تأثير النظام الانتخابي على مستوى التمثيل الحزبي.....
54.....	الفرع الثاني: دور الحكومة في العملية الانتخابية.....
55.....	أولا: إعداد القوائم الانتخابية وقبول الترشحات وسير الحملة الانتخابية.....
59.....	ثانيا: الإشراف على سير الانتخابات وفرز الأصوات.....
62.....	الفرع الثالث: ضمانات العملية الانتخابية.....
63.....	أولا: الضمانات القانونية.....

- 64..... ثانيا: الضمانات السياسية.
- 66..... المطلب الثالث: إعلان النتائج وضمانات شفافية الانتخابات.
- 66..... الفرع الأول: الإشراف القضائي على الانتخابات البرلمانية.
- 67..... أولا: اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات.....
- 69..... ثانيا: رقابة القضاء الإداري والجنائي للانتخابات البرلمانية.
- 70..... الفرع الثاني: الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.
- 72..... أولا: تشكيلة الهيئة العليا المستقلة وتنظيمها واختصاصاتها.
- 74..... ثانيا: قراءة في تقارير لجان مراقبة الانتخابات البرلمانية.....
- 75..... الفرع الثالث: دور المجلس الدستوري في إعلان النتائج.
- 76..... أولا: تشكيلة المجلس الدستوري وأثرها على استقلالية قراراته.
- 78..... ثانيا: الطعون وإعلان النتائج النهائية.....
- 80..... المبحث الثاني: إنشاء مجلس الأمة وتأثيره على التجربة البرلمانية.
- 80..... المطلب الأول: مبررات إنشاء مجلس الأمة في الجزائر.....
- 82..... الفرع الأول: الثنائية البرلمانية في الأنظمة المقارنة.
- 82..... أولا: النشأة والتطور التاريخي للثنائية البرلمانية.....
- 83..... ثانيا: واقع الثنائية البرلمانية في العالم.....
- 86..... الفرع الثاني: الدوافع السياسية والقانونية لإنشاء مجلس الأمة.....
- 87..... أولا: الدوافع السياسية.....
- 87..... ثانيا: المبررات القانونية.....
- 88..... المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الثلث الرئاسي.
- 89..... الفرع الأول: ضوابط تعيين الثلث الرئاسي.....
- 90..... الفرع الثاني: دور الثلث الرئاسي في تحديد مصير القوانين.
- 91..... الفرع الثالث: قراءة في تركيبة الثلث الرئاسي بمجلس الأمة.
- 93..... المطلب الثالث: مدى ملائمة تأسيس مجلس الأمة في الجزائر.....
- 94..... الفرع الأول: الرأي المؤيد لبقاء مجلس الأمة.....
- 94..... الفرع الثاني: الرأي المعارض لوجود مجلس الأمة.....
- 97..... الفصل الثاني: استقلالية البرلمان وضمانات الممارسة التشريعية.
- 97..... المبحث الأول: مدى استقلالية البرلمان كمؤسسة.....

- المطلب الأول: نجاعة استقلالية البرلمان إداريا وماليا. 97
- الفرع الأول: أهمية النظام الداخلي في ضبط العمل البرلماني..... 98
- أولا: استقلالية المجلسين بوضع النظام الداخلي للغرفتين. 98
- ثانيا: الرقابة الدستورية على الأنظمة الداخلية للغرفتين. 99
- الفرع الثاني: إعداد الميزانية ومتابعة صرفها. 100
- أولا: الاستقلالية في إعداد ميزانية الغرفتين..... 100
- ثانيا: الرقابة السابقة واللاحقة لصرف ميزانية البرلمان. 101
- المطلب الثاني: الحماية المادية للبرلمانيين. 101
- الفرع الأول: الحصانة البرلمانية. 102
- أولا: الحصانة الموضوعية: 104
- ثانيا: الحصانة الإجرائية:..... 105
- الفرع الثاني: التعويضات المالية. 107
- أولا: نظام التعويضات البرلمانية..... 107
- ثانيا: أثر المنح المالية على البرلمانيين..... 111
- المطلب الثالث: أثر السلطة التنفيذية على سير البرلمان وحل الغرفة الأولى..... 114
- الفرع الأول: دعوة البرلمان للإنعقاد. 114
- الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني. 117
- أولا: ضوابط استعمال حق الرئيس في حل المجلس الشعبي الوطني..... 118
- ثانيا: تجربة حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر. 120
- الفرع الثالث: شغور البرلمان والانتخابات التشريعية المسبقة. 122
- أولا: شغور المجلس الشعبي الوطني. 122
- ثانيا: إجراءات الانتخابات التشريعية المسبقة. 124
- المبحث الثاني: الممارسة التشريعية للبرلمان في ظل الثنائية. 125
- المطلب الأول: مجالات التساوي في الممارسة بين الغرفتين..... 125
- الفرع الأول: تساوي آليات العمل..... 126
- أولا: الدورات وجدول الأعمال. 126
- ثانيا: الجلسات وسير العمل. 127
- الفرع الثاني: إجراءات استقلالية وحماية البرلمانيين..... 128

- أولاً: التمثيل والحقوق والواجبات..... 128
- ثانياً: الحصانة والامتيازات..... 128
- الفرع الثالث: إجراءات استقلالية الغرفتين..... 129
- أولاً: الأجهزة الدائمة وغير الدائمة..... 129
- ثانياً: الاستقلال المالي للغرفتين..... 138
- المطلب الثاني: مجالات التمايز في الممارسة بين الغرفتين..... 139
- الفرع الأول: الاختلاف في التشكيل والانتخاب..... 139
- أولاً: الانتخاب المباشر للمجلس الشعبي الوطني..... 139
- ثانياً: التعيين والانتخاب غير المباشر لمجلس الأمة..... 139
- الفرع الثاني: الاختلاف في شروط العضوية ومدتها..... 140
- أولاً: شروط العضوية في المجلسين..... 140
- ثانياً: مدة العضوية والتجديد النصفى لمجلس الأمة..... 141
- الفرع الثالث: الاختلاف في الاختصاصات..... 141
- أولاً: الاختصاصات التي ينفرد بها المجلس الشعبي الوطني..... 141
- ثانياً: الاختصاصات التي ينفرد بها مجلس الأمة..... 143
- المطلب الثالث: حل الخلاف بين الغرفتين عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء..... 145
- الفرع الأول: طبيعة الخلاف بين الغرفتين..... 146
- الفرع الثاني: تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء ونظام سيرها..... 147
- الفرع الثالث: مظاهر الاستقلالية والتدخل في حل الخلاف..... 149
- أولاً: مظاهر استقلالية الغرفتين في حل الخلاف بينهما..... 149
- ثانياً: مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف بين الغرفتين..... 150
- خلاصة الباب الأول:..... 152
- الباب الثاني: معوقات التجربة البرلمانية على مستوى التشريع والرقابة..... 153
- الفصل الأول: العمل التشريعي بين ضعف البرلمان وقوة السلطة التنفيذية..... 155
- المبحث الأول: احتكار السلطة التنفيذية لوظيفة التشريع..... 155
- المطلب الأول: هيمنة رئيس الجمهورية على الاستفتاء وتعديل الدستور والمعاهدات..... 155
- الفرع الأول: استئثار الرئيس بالاستفتاء..... 156
- أولاً: الاستفتاء حق شخصي لرئيس الجمهورية..... 157

- 159..... ثانيا: مكانة البرلمان من إجراءات الاستفتاء
- 160..... الفرع الثاني: موقع البرلمان من تعديل الدستور
- 160..... أولا: هيمنة رئيس الجمهورية على المبادرة بالتعديل
- 161..... ثانيا: دور البرلمان في تعديل الدستور
- 162..... الفرع الثالث: استئثار الرئيس بالمعاهدات
- 163..... أولا: طبيعة المعاهدات ومكاتها القانونية
- 165..... ثانيا: دور البرلمان في الموافقة على المعاهدات
- 167..... المطلب الثاني: أوامر رئيس الجمهورية
- 169..... الفرع الأول: التشريع بأوامر في الحالة العادية
- 173..... أولا: الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في الحالة العادية
- 174..... ثانيا: التشريع بأوامر في مجال قانون المالية
- 177..... ثالثا: سلطة البرلمان في مواجهة الأوامر الصادرة في غيابه
- 179..... الفرع الثاني: التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية
- 180..... أولا: الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية
- 181..... ثانيا: شروط إعلان رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية
- 185..... ثالثا: القيود الواردة على التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية
- 187..... رابعا: دور البرلمان في مدى رقابة الأوامر الصادرة في ظل الحالة الاستثنائية
- 189..... الفرع الثالث: قراءة في حصيلة أوامر رئيس الجمهورية
- 190..... أولا: مدى تجاوز الرئيس للحكومة والبرلمان في الأوامر
- 192..... ثانيا: أرقام ومجالات الأوامر بين 1997 و 2017
- 194..... المطلب الثالث: آليات التدخل الفعلي للحكومة في صناعة القوانين
- 196..... الفرع الأول: سيطرة الحكومة على المبادرة وجدول الأعمال
- 197..... أولا: تفوق المبادرة بالمشاريع على اقتراحات القوانين
- 199..... ثانيا: نفوذ الحكومة على جدول الأعمال
- 202..... الفرع الثاني: تأثير الحكومة في التعديل والمناقشة والتصويت
- 202..... أولا: الفحص والتعديل
- 203..... ثانيا: المناقشة والتصويت
- 204..... الفرع الثالث: دور رئيس الجمهورية في طلب مداولة ثانية، الإصدار والنشر

- 204 أولاً: الاعتراض وطلب إجراء مداولة ثانية.
- 206 ثانياً: إجراءات الإصدار والنشر وتنفيذ القوانين.
- 207** **المبحث الثاني: ضعف الأداء التشريعي للبرلمان.**
- 207 **المطلب الأول: غياب البرلمانين عن المبادرة باقتراحات القوانين.**
- 209 **الفرع الأول: القيود الشكلية والموضوعية لحق المبادرة.**
- 209 أولاً: الشروط الشكلية.
- 210 ثانياً: الشروط الموضوعية.
- 211 **الفرع الثاني: دور مكتب المجلس في تغييب اقتراحات البرلمانين.**
- 212 **الفرع الثالث: تأثير التكوين والمستوى على الأداء التشريعي للنواب.**
- 214 **المطلب الثاني: عجز البرلمان في ظل احتكار الحكومة للتشريع في المجال المالي.**
- 214 **الفرع الأول: انفراد الحكومة بإعداد قانون المالية.**
- 215 **الفرع الثاني: المناقشة المحدودة للنواب.**
- 218 **الفرع الثالث: ضعف الرقابة البرلمانية اللاحقة لتنفيذ قانون المالية.**
- 221 **المطلب الثالث: سلطة التنظيم وإشكالية توزيع العمل التشريعي.**
- 222 **الفرع الأول: حصر مجال تشريع القوانين بالنسبة للبرلمان.**
- 224 **الفرع الثاني: تمتع الرئيس بسلطة التشريع الموازي عن طريق التنظيم.**
- 226 **الفصل الثاني: قصور آليات الرقابة على الحكومة والمال العام.**
- 226** **المبحث الأول: عدم فعالية البرلمان في رقابة نشاط الحكومة.**
- 228 **المطلب الأول: الرقابة التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة.**
- 228 **الفرع الأول: مخطط عمل الحكومة.**
- 231 أولاً: إجراءات عرض مخطط العمل.
- 232 ثانياً: آثار مناقشة مخطط العمل.
- 235 **الفرع الثاني: بيان السياسة العامة.**
- 236 أولاً: اللائحة (Résolution).
- 238 ثانياً: ملتمس الرقابة (Motion de censure).
- 239 ثالثاً: التصويت بالثقة (Vote de confiance).
- 242 **المطلب الثاني: الرقابة التي لا تترتب عنها مسؤولية الحكومة بصفة مباشرة.**
- 242 **الفرع الأول: الأسئلة البرلمانية.**

- 245 أولا: أنواع الأسئلة البرلمانية.
- 247 ثانيا: إجراءات السؤال البرلماني وآثار الإجابة عنه.
- 253 ثالثا: قراءة في تجربة الأسئلة وإشكالاتها.
- 256 الفرع الثاني: الاستجواب البرلماني.
- 257..... أولا: الشروط الشكلية والموضوعية للاستجواب.
- 258 ثانيا: ضوابط وإجراءات الاستجواب.
- 260 ثالثا: تطبيقات الاستجواب في الممارسة البرلمانية.
- 261..... الفرع الثالث: لجان التحقيق البرلمانية.
- 262 أولا: ضوابط وإجراءات تشكيل لجان التحقيق.
- 264 ثانيا: نطاق وصلاحيات لجان التحقيق.
- 267 ثالثا: التحقيق البرلماني في التجربة الجزائرية.
- 270** **المبحث الثاني: عدم فعالية البرلمان في محاربة الفساد.**
- 271 **المطلب الأول: الاتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية لمحاربة الفساد.**
- 272..... الفرع الأول: الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد.
- 272..... أولا: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- 372..... ثانيا: اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد.
- 273..... ثالثا: اتفاقية العربية لمكافحة الفساد.
- 273..... الفرع الثاني: الإطار التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد.
- 273..... أولا: القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.
- 274 ثانيا: قوانين تبييض الأموال والتصريح بالامتلاكات.
- 274 ثالثا: تعديلات قانون العقوبات الخاصة بجرائم الفساد.
- 275..... **المطلب الثاني: تعزيز الوقاية من الفساد وتنويع الأجهزة المعنية بمكافحته.**
- 275..... الفرع الأول: تعزيز آليات وتدابير الوقاية من الفساد.
- 276 أولا: آليات وتدابير الوقاية في ظل قانون مكافحة الفساد.
- 278 ثانيا: آليات وتدابير الوقاية في ظل قانون الصفقات العمومية.
- 279 الفرع الثاني: تنويع أجهزة مكافحة الفساد.
- 279 أولا: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
- 281..... ثانيا: المفتشية العامة للمالية.

282	.....	ثالثا: مجلس المحاسبة.....
284	.....	خلاصة الباب الثاني:
285	.....	خاتمة:
298	.....	قائمة المراجع.....
344	.....	الفهرس.....
352	.....	ملخص:

معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل دستور 1996

إشراف الأستاذ: أ.د قشي الخير

إعداد الطالب: معمر نصر الدين

الملخص:

إن دراسة التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل دستور 1996 مرتبطة أساساً بفكرة الثنائية بعد إنشاء مجلس الأمة وتمتد على مدار 20 سنة تمثل (04) عهديات تشريعية (1997-2017)، وهي تقتضي التركيز على المعوقات التي تحول دون أداء برلماني فعال والبحث في العوامل المؤثرة في التجربة، انطلاقاً من كل ما يؤثر في تكوين تشكيلة البرلمان في صورة الأحزاب، الإعلام، المال وأيضاً المرأة التي ارتفعت حصتها في ترقية المجلس الشعبي الوطني بشكل غير مسبوق بعد 2012، كما يلعب القانون الانتخابي الناظم للعملية الانتخابية دوراً محورياً في التجربة، مع التمايز الحاصل في الأداء خلال المسار الذي تستغرقه عملية «صناعة القوانين» بين الغرفتين ودور الحكومة في فض الخلاف الذي يحصل بينهما، وبحث مدى استقلالية المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في إدارة شؤونهما في ظل الضمانات التي وفرها المؤسس الدستوري لهذا الأمر.

وبالنسبة لمعوقات التجربة على مستوى الأداء التشريعي والرقابي، فقد تم إبراز مدى تغلغل رئيس الجمهورية في الوظيفة التشريعية بشكل جعله «مشرع رئيسي» يملك زمام عملية تعديل الدساتير والاستفتاءات وأيضاً المعاهدات الدولية، بجانب تقنية «الأوامر» والصلاحيات التي تملكها حكومته في المبادرة بمشاريع القوانين وتكييف جدول أعمال البرلمان وحضور اللجان، وبعدها إصدار القوانين ونشرها مع احتكار التشريع المالي بصفة كلية، وهذا تزامناً مع الضعف الواضح في «الرقابة البرلمانية» بدليل عدم فعالية الوسائل الرقابية رغم التحسينات المسجلة في تعديل 2016، وهو نفس الوضع بالنسبة لدور البرلمان في حماية الأموال العامة عن طريق محاربة الفساد.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، معوقات، التجربة البرلمانية، التشريع، الرقابة.

Obstacles of the Parliamentary Experience in Algeria Under the 1996 Constitution

Prepared by: Nasreddinne Maamri

Supervisor: Professor Guechi Khier

Abstract:

The study of the Parliamentary Experience in Algeria under the Constitution of 1996 is mainly related to the bicameral system after the establishment of the Nation Council. It extends over a period of twenty (20) years, which represents four (04) Parliamentary mandates (1997-2017), it requires focusing on obstacles that limit effective Parliamentary performance, and research on the factors influencing the Experience. Starting from factors that affects the composition of the Parliament such as parties, media, money, as well as women who increased their quota in the composition of the National People's Assembly in an unprecedented way after 2012, in addition, the electoral law governing candidates and the electoral process play a crucial role in this Experience, with the distinction in performance during the context of the process of «making law» between the two chambers of Parliament and the role of the Government in resolving the dispute that happens between them. This study requires also to look for the extent of autonomy of the National People's Assembly and the Council of Nation in the management of their affairs according to the guarantees provided by the Constitutional Legislator for this matter.

With regard to limitations of the Experience at the level of legislative and control performance, the extent of the President of Republic penetration into the legislative function has been also highlighted as the «main lawmaker» in the process of amending constitutions and referendums, as well as international treaties, beside his «orders» and prerogatives of his Government to suggest the draft bills, adapting the Parliament schedule, and the attendance of committees, then promulgation and publication of laws with the monopoly of financial legislation wholly. All this coincides with an appearance weakness in matter of «Parliamentary control». this evidence of ineffective means of control, despite the improvements registered in the Constitutional amendment of 2016, it's the same situation regarding the role of Parliament in protecting public funds by combating corruption.

Key Words: Parliament, Obstacles, Parliamentary Experience, legislation, control.