



جامعة الحاج لخضر - باتنة 1 -
كلية: الحقوق والعلوم السياسية
قسم: الحقوق



دور وزارة العلاقات مع البرلمان في توطيد وتنسيق العلاقة بين الحكومة والبرلمان في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، في العلوم القانونية
تخصص: قانون دستوري

إشراف الأستاذ الدكتور:
- رزيق عمار

إعداد الطالبة:
- عيادي سعاد

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
.....	رئيسا
رزيق عمار	مشرفا ومقررا
.....	عضوا مناقشا
.....	عضوا مناقشا
.....	عضوا مناقشا
.....	عضوا مناقشا

السنة الجامعية
2022-2021

شكر وتقدير

احمد لله عز وجل الذي يسر لي سبيل العلم وهياً لي أسبابه وأمدني بالمعونة لإنجاز هذا العمل، كما أسأله سبحانه وتعالى الاخلاص في القول والعمل. أخص بشكري وتقديري وخالص امتناني للأستاذ الفاضل صاحب الخلق النبيل الدكتور رزيق عمار على حسن تأطيره ورحاب صدره ومرونة تعامله وثمانين توجيهاته ونصائحه.

كمالا يفوتني في هذا المقام أن أتوجه بالشكر الجزيل إلى الأساتذة الدكاترة أعضاء المناقشة على تفضلهم بقراءة هذه الأطروحة وتصويبها ومناقشتها، فلكم مني جزيل الشكر.

إهداء

- إله روح أبي رحمة الله عليه، وأسكنه فسيح جناته، والديّة العزيزة التي انتظرت لحظة نجّاحي، والتي كان دعاؤها سرّ نجّاحي.
- إله رفيق الدرب.... زوجي العزيز، إله من أرى التفاؤل والسعادة بوجودهم.... أسماء، عبد الكافي حفظهم الرحمن ورعاهم.
- إله من كانوا يساندوني دائماً.... أخوتي عثمان عمروش عامر، مرزاقته، نادية، زينة، وأولادهم، إله عائلة زوجي الكريمة.
- إله كل من الأصدقاء والزملاء الذين أعانوني ولو بالدعاء أهدي هذا العمل.

مقدمت

إن مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر من أهم المبادئ التي تقوم عليها دولة القانون، ومؤدى هذا المبدأ أن توزع وظائف الدولة وتقسّم بين هيئات مختلفة، لأن تجميع السلطة في يد واحدة من شأنه أن يعصف بالحرية، فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة.

وقد أقام منتسكيو فكرة الفصل بين السلطات على أساس أنه، إذا اجتمعت السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية في يد شخص واحد أو هيئة واحدة انعدمت الحرية، حتى ولو كانت الهيئة المسيطرة على هذه السلطات هو الشعب ذاته، فقسم السلطة في الدولة إلى ثلاث سلطات بالنظر لوظائف الدولة، وهي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، ويجب أن تسند حسب مونتسكيو هذه الوظائف إلى ثلاث سلطات متميزة.

وبإلقاء نظرة على التجربة الدستورية الجزائرية يتضح لنا بأن مبدأ الفصل بين السلطات لم تظهر بوادره إلا مع دستور 1989، فقبل ذلك لم يكن بالإمكان الحديث عن وجود لهذا المبدأ.

فدستور 1963 الصادر غداة الاستقلال اختار النهج الاشتراكي للدولة، واعتمد الحزب الواحد كمبدأ دستوري، وقرر الدمج والمزج بين السلطات ومرد ذلك، أن المؤسس الجزائري اعتقد جازما بأن النظامين الكلاسيكيين (الرئاسي والبرلماني) لن يضمنا الاستقرار السياسي للدولة الجزائرية، الذي لا يتحقق سوى بقيام نظام دستوري قائم على قاعدة تمكين الشعب والحزب من ممارسة السلطة، وعلى الرغم من أن هذا الدستور لم يعمر أكثر من ثلاث أسابيع إلا أن السلطة الحاكمة بقيت وفيه للنهج الاشتراكي وتركيز السلطة بيد الحزب الواحد، وهو ما ترجمه إعلان جويلية 1965 وبعده دستور 1976، وهذا الأخير كان صريحا عندما نص على أن السلطة واحدة تمارس عن طريق أربعة وظائف، وظيفية سياسية يتولاها حزب جبهة التحرير الوطني وظيفية تنفيذية يقودها رئيس الجمهورية، وظيفية تشريعية يمارسها المجلس الشعبي الوطني وأخيرا وظيفية قضائية من أهم أهدافها الدفاع عن مكتسبات الثورة الاشتراكية وحماية مصالحها.

إن الأهداف المنشودة التي تضمنها دستور 1976 والمستوحاة من النظام الاشتراكي من تحقيق العدل والمساواة، وتحقيق مشاركة الشعب في الحكم والقضاء على الطبقة وحرية التعبير واعتماد نظام الفصل بين السلطات لم تتحقق مما أدى إلى انتفاضة أكتوبر 1988 والمطالبة بالديمقراطية.

وعلى هذا صدر دستور 1989 ليتبنى أول ملاح مبدأ الفصل بين السلطات، فاعترف بوجود ثلاث سلطات في الدولة وهي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، لكل واحدة اختصاصات محمية دستورا، والذي حمل في مضامينه مبادئ جعل الجزائر ترقى إلى مصاف الدول الديمقراطية.

ونجد دستور 1996 قد عمق هذه التجربة، وحسم في مسألة اعتناق مبادئ النظم الدستورية الليبرالية ومقومات وأسس دولة القانون كمبدأ الفصل بين السلطات، فكسر بذلك واحدية السلطة وتركيزها ليؤسس لمبدأ الفصل بين السلطات، خاصة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، غير أن هذا الفصل لا يعني إقامة سياج مادي يفصل فصلا تاما بين السلطات، فالاستقلال بين السلطات في دستور 1996 حقيقة واقعة ولكنها لا تتنافى مع التعاون، فأوجد الدستور بعض الصلات بينهما عن طريق التأثير المتبادل لكل من السلطتين على الأخرى.

فلما كان النظام السياسي الجزائري، يشبه في بعض صورته النظام البرلماني، فإن العلاقة المتبادلة بين البرلمان والحكومة، ينبغي أن تعكس روح التعاون بين العاملين التشريعي والتنفيذي، بشكل تصبح معه الحكومة وغرفتا البرلمان وجهين لقضية أساسية، تتجسد في ضرورة تحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها السلطان التنفيذية والتشريعية أي الصالح العام.

إذ يتحقق التعاون بامتلاك كل من السلطتين وسائل التأثير على الأخرى فالسلطة التنفيذية حق حل المجلس الشعبي الوطني، ولأعضاء الحكومة حق دخول البرلمان للدفاع عن مشاريع القوانين، والتدخل في إعداد جدول أعمال البرلمان، والمشاركة على مستوى اللجان وفي المناقشات، وللبرلمان سحب الثقة من الحكومة، وطرح الأسئلة، والاستجواب، وإنشاء لجان تحقيق ومناقشة برنامج الحكومة.

فالتعاون محكوم بالتداخل العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (ممثلة في حكومتها التي أصبحت الواجهة الأساسية للسلطة التنفيذية أمام البرلمان بغرفتيه)، ومحكوم بتمتع كل من السلطتين بأدوات ووسائل التأثير على السلطة الأخرى، فيؤدي تساوى فرص التدخل التي يمتلكها كل جهاز إلى التوازن فكل سلطة تملك وسيلة لإخفاق كل من يهددها، ولا يقف الأمر عند ضمان التوازن وإنما يتجاوز إلى منع كل سلطة للأخرى من تجاوز حدودها الدستورية.

إن سلامة العلاقة بين الحكومة والبرلمان إنما يتحقق من نبذ الاختلافات العابرة وعدم تغليب المصالح الضيقة، فتصور هذه العلاقة ينبع عند توفر أكبر قدر من الانسجام لأن عمل كل من الحكومة والبرلمان يبقى غير ذي جدوى ما لم يتوج بمستوى عال من التفاهم والتعاون.

فمن أجل السير الحسن والطبيعي بين المؤسساتين لا بد للحكومة من أداة أو قناة أو جسر يجمع بينهما وبين السلطة التشريعية، التي تقوم بدور المنسق والمنظم للعلاقة بينهما، وهذا من خلال علاقة انعكاسية، أي تغطية التزامات الحكومة تجاه البرلمان من جهة ونقل انشغالات هذا الأخير نحوها.

وعلى هذا الأساس نجد مختلف الأنظمة البرلمانية أو المختلطة خاصة أوجدت مصلحة حكومية عليا تؤدي هذا الدور عادة ما تسمى بوزارة العلاقات مع البرلمان.

إن وزارة العلاقات مع البرلمان في الدولة الحديثة، تبدو وزارة ذات أهمية قصوى، نظرا لما تلعبه من دور أساسي، في مجال تسهيل العمل البرلماني والحكومي، من جهة، وتوفير ظروف ملائمة لإيجاد صلات قوية وموضوعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة ثانية، فدور ومكانة الوزارة في حسن وجوده هذه العلاقة مسألة بديهية ولا تحتاج إلى تدليل.

وعلى هذا الأساس استحدثت في الجزائر وزارة العلاقات مع البرلمان، في سنة 1997 لضبط العلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، إجرائيا وتقنيا من خلال تسيير الأداء التشريعي والرقابي، حيث تعتبر حلقة هامة لترقية العلاقة بين الحكومة والبرلمان وبلوغ مستوى أداء جيد وترسيخ ثقافة الدولة في إطار احترام حدود وصلاحيات كل سلطة.

أ - أهمية موضوع الدراسة:

إن موضوع وزارة العلاقات مع البرلمان ودورها في توطيد وتنسيق العلاقة بين الحكومة والبرلمان ذو أهمية بالغة، لأن الوزارة تكتسي أهمية خاصة في النظام القانوني والسياسي الجزائري، بحيث تعتبر همزة وصل بين البرلمان والحكومة، فهي جزء من السلطة التنفيذية يقع على عاتقها تحقيق أهداف المجتمع ميدانيا ومن جهة ثانية توجد بمنطقة تقربها من السلطة التشريعية.

وتظهر أهمية الموضوع كذلك من خلال الوقوف على أهم الآليات التي منحها المشرع للوزارة وهذا بهدف تطوير العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة على أساس التعاون والتكامل دون حدوث أي تشنج أو تصادم، ومن خلال فهم هذا الدور يزول الغموض حول طبيعة العلاقة بين الحكومة والبرلمان، بل لا يمكن التطرق لموضوع دور الوزارة بالدراسة والتفصيل دون دراسة العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان وبالأخص المجال التشريعي والرقابي، وتطور دورها مرهون بتطور العلاقة الوظيفية المذكورة.

إن دور وزير العلاقات مع البرلمان في الجزائر يكتسي طابعا خصوصيا ومعقدا مرتبط بطبيعة عمله القائم على العلاقة العضوية مع المجلسين من جهة، ومع باقي الهياكل الحكومية من جهة أخرى، فمن شأنه أن يصحح الخلل الدستوري في العلاقة بين الحكومة والبرلمان إن وجد، أو يخفف تجاوز السلطات لمهامها فلا شك أن هذه الخصوصية للمهام تحتاج إلى توضيح.

فصلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان أوسع من ذلك على أرض الواقع، ولا تظهر جليا في النصوص التنظيمية إذ تمس علاقات الحكومة بالبرلمان خاصة في مجال التنسيق، التشريع والرقابة على نشاط الحكومة كل هذا سيكون محل بحث وإزالة كل ما هو مبهم في أطروحتنا هذه.

ب - إشكالية الدراسة:

لا شك أن إزالة القطيعة وإقامة حوار دائم ومستمر بين الحكومة والبرلمان تعتبر مهمة شائكة، وعلى هذا الأساس يمكن طرح الإشكالية الرئيسية لموضوع أطروحتنا على النحو التالي: ما مدى فعالية الدور الذي تلعبه وزارة العلاقات مع البرلمان في توطيد وتنسيق العلاقة بين الحكومة والبرلمان؟.

إن هذه الإشكالية ترتبط بمجموعة من التساؤلات الفرعية نجملها فيما يلي:

- ما هي الخلفيات والمبررات من انشاء وزارة للعلاقات مع البرلمان؟ وهل مكنتها القوانين والمراسيم السارية المفعول من أداء دورها مما يعطي ديناميكية جديدة لهذا الأداء الوظيفي للنظام السياسي؟.
- ما هو دور وزارة العلاقات مع البرلمان عند اعداد وبلورة النصوص القانونية؟.
- إلى أي مدى يمكن لوزارة العلاقات مع البرلمان أن تضمن مسار تشريعي أفضل لمشاريع القوانين؟ وهل تدخلها في الاجراءات التشريعية يعزز كفة البرلمان في مواجهة الحكومة أم العكس؟.
- ما هو واقع الدور الذي تقوم به وزارة العلاقات مع البرلمان في الرقابة البرلمانية، هل هو تنسيق وتوطيد للعلاقة بين البرلمان والحكومة، أم تأثير وتحكم لصالح هذه الأخيرة؟.

ج - أهداف الدراسة:

إن دراستنا لموضوع دور وزارة العلاقات مع البرلمان في توطيد وتنسيق العلاقة بين الحكومة والبرلمان يصبو لتحقيق الأهداف العلمية التالية:

- محاولة التعرف على وزارة العلاقات مع البرلمان وعلى أسباب ظهورها، والوقوف على هياكلها.
- الوقوف على الحقائق العلمية المتعلقة بوزارة العلاقات مع البرلمان ومعرفة دورها كما هو محدد في النصوص القانونية وعلى ضوء الممارسة، خاصة إذا علمنا أنها تقوم بالعديد من النشاطات والمهام التي تندرج بشأنها الدراسات المتخصصة.
- توضيح علاقة وزارة العلاقات مع البرلمان مع الحكومة، مع إبراز العلاقة أيضا بينها وبين البرلمان.

- الرغبة في كشف وتقييم نقاط القصور في النصوص الدستورية والقانونية، وذلك من خلال تحليلها والوقوف على عيوبها بهدف إيجاد نوع من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.
- نتوقف على اختصاصات وصلاحيات الحكومة لأن معرفة هذه الصلاحيات سنتعرف من خلالها على وزارة العلاقات مع البرلمان، لأنها غالباً هي التي تقوم بتطبيق امتيازات الحكومة.

د - منهج الدراسة:

لا اعتبارات تتعلق بالموضوع لا غير فقد تم اعتماد الطرق المنهجية الآتية:

- **المنهج الوصفي التحليلي:** فالوصف من خلال استعراض دور وزارة العلاقات مع البرلمان والتحليلي من خلال تحليل بعض النصوص الدستورية والقانونية للوقوف على محتواها ومضمونها.
- **المنهج التاريخي:** وظفنا هذا المنهج خاصة عند مناقشتنا لأسباب ومبررات وكيفية ظهور وزارة العلاقات مع البرلمان.

هـ - صعوبات الدراسة:

- من بين الصعوبات التي انتابت دراسة موضوع البحث، قلة الدراسات المتخصصة التي تناول بالبحث موضوع وزارة العلاقات مع البرلمان إن لم نقل انعدامها، فجل الباحثين الذين اهتموا بالسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية كانت من زاوية العلاقة بين السلطتين من الناحية التشريعية أو الرقابية البرلمانية دون ذكر أو إشارة لوزارة العلاقات مع البرلمان ودورها في تحقيق التكامل بين السلطتين، فهذا الموضوع يبدو أنه شبه منسي أو متخلى عنها من طرف فقهاء ورجال القانون الدستوري في الجزائر، حيث لا نكاد نعثر على مرجع متخصص يبحث في هذا الموضوع، فإن أطروحتنا تهدف إلى تقديم نظرة شاملة عن دور وزارة العلاقات البرلمان ومن ناحية أخرى، تجلب عناصر جديدة من شأنها أن تغذي بلا أدنى شك البحوث في المستقبل.

- كما اصطدنا بعمومية وغموض الصيغ الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 04-98 المحدد لصلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان، وعلى هذا الأساس اعتمادنا في دراستها على الممارسة العملية لتوضيح ما هو مبهم من النصوص.
- صعوبة القيام بالدراسة الميدانية على مستوى وزارة العلاقات مع البرلمان، مع التكتف الكبير في المعلومات والوثائق لدرجة اعتبارها من أسرار الدولة.

- وأخيرا صعوبة ضبط خطة للموضوع فبعد عدة محاولات ارتأينا تقسيم الموضوع إلى فصول بدل الأبواب.

و - خطة الدراسة:

لكي نتمكن من الإحاطة بكامل جوانب الموضوع وللإجابة على الإشكالية المطروحة قسمنا الدراسة إلى أربع فصول تناولنا في الفصل الأول النظام القانوني لوزارة العلاقات مع البرلمان، أما الفصل الثاني فخصصناه لدور الوزارة عند اعداد النصوص القانونية، وتطرقت في الفصل الثالث إلى دورة الوزارة في مجال الاجراءات التشريعية داخل قبة البرلمان، في المقابل يكشف الفصل الرابع عن دور الوزارة في مجال الرقابة البرلمانية.

وقد ختمنا عملنا بخاتمة أجبنا فيها على الإشكالية المطروحة في البحث وضمناها مجموعة من النتائج والاقتراحات التي توصلنا إليها عند التطرق لمختلف عناصر الموضوع.

الفصل الأول:

النظام القانوني لوزارة العلاقات مع البرلمان

إن المراجعة الدستورية التي تمت في 28 نوفمبر 1989، والتي كرست الفصل بين السلطات وإقرار التعددية الحزبية في الجزائر، أدت إلى تحرير الساحة السياسية وتتويح الفاعلين السياسيين في اتخاذ القرارات في الشؤون العمومية، كل هذا شكل عناصر دفعت السلطات الجزائرية إلى الوعي الكبير بأهمية وضع عوامل تساهم في الحكم الراشد.

ولتعزيز هذا الخيار، قامت بتوفير المناخ الملائم لهذا الحكم بتوجيه أولوياتها بصفة رئيسية إلى إيجاد توازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وذلك بإعطاء أهمية كبرى للعلاقات بين هاتين الهيئتين.

ولذلك فإن دستور 1996 منح أهمية كبيرة لهذه المسألة حيث وضع عدة ميكانزمات وقواعد تحكم العلاقات بين السلطتين لضمان توازنها والتعاون ودور التكامل فيما بينها، وتجسيد هدف مشترك يصب في ترقية وتعزيز الديمقراطية وتحقيق المصلحة العليا للأمة، ومن بين هذا الآليات نجد وزارة العلاقات مع البرلمان.

إن وزارة العلاقات مع البرلمان لها أهمية وعلى هذا قد تعطى مكانة تضاهي وزارات السيادة في بعض النظم الدستورية المقارنة، إذ لها دور تنظيمي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مما يسهل ويذيب الجليد بينهما، إذ أن التحكم في عملية الاتصال بين الحكومة والبرلمان هو المفتاح لنجاح أو فشل أي علاقة، وهو الدور المناط لوزارة العلاقات مع البرلمان، ونجد المرسوم التنفيذي رقم 98-04 قد حدد وضبط هذه المهام والاختصاصات.

سنبحث في هذا الفصل على تاريخ انشاء وزارة العلاقات مع البرلمان في المبحث الأول، ونخصص المبحث الثاني للبحث في مركز وزير العلاقات مع البرلمان باعتباره عضو من أعضاء السلطة التنفيذية والهيكل المساعدة له.

المبحث الأول: تاريخ انشاء وزارة العلاقات مع البرلمان

مثما هو الحال في مختلف الأنظمة البرلمانية أو المختلطة، قد أنشئت في الجزائر وزارة خاصة مكلفة بإدارة وتسيير العلاقة بين الحكومة والبرلمان وأداء المهام والنشاطات البرلمانية الأخرى.

إن ظهور وزارة العلاقات مع البرلمان في الجزائر كان في مرحلة سياسية شهدت التعددية الحزبية والانفتاح السياسي وهذا بعد أحداث 05 أكتوبر 1988، فمن أجل تشجيع الأحزاب السياسية تم انشاء داخل الحكومة منصب وزير مكلف بالعلاقات مع المجلس الشعبي الوطني والجمعيات، إلا أن هذا المنصب لم يدم لمدة زمنية طويلة خاصة أن البلاد دخلت في مرحلة انتقالية صعب التحكم في مصيرها ومسارها، طال أمدها.

ونتيجة للوضع السياسي والأزمة الأمنية التي مر بها النظام السياسي الجزائري بعد توقيف المسار الانتخابي وحل البرلمان، واستقالة رئيس الجمهورية ووجود فراغ مؤسسي، لم تكن البلاد بحاجة إلى مثل هذه الوزارة. وعلى هذا الأساس لم يتم انشاء وزارة مكلفة بالعلاقات مع البرلمان إلا بعد مرور سبعة سنوات تقريبا من تاريخ ظهورها لأول مرة، وذلك بعد صدور دستور 1996.

تبينا ذلك، إن دستور 1996 قد كرس مبدأ الفصل بين السلطات ونضم كيفية إنشاء الأحزاب السياسية كما اعتمد نظام الغرفتين، وقد عمل على استقرار النظام وتثبيت قواعده، وعمل على استكمال بناء المسار المؤسسي، ولن يتحقق ذلك إلا بإيجاد آليات لتحقيق الانسجام واستقرار وفعالية السلطتين التنفيذية والتشريعية، فتم استحداث وزارة العلاقات مع البرلمان في سنة 1997 (المطلب الأول) وهذا راجع للعديد من العوامل التي سنتطرق لها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: نبذة تاريخية عن ظهور وزارة العلاقات مع البرلمان.

من أجل تحسين وتسهيل وترسيخ معنى التعاون والتكامل بين الحكومة والبرلمان، ولتوطيد العلاقات بينهما بصورة تستوجب التعاون المكثف، من المفيد إنشاء هيكل سياسي-إداري يعمل كجسر بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وفي هذا السياق فإن وزارة العلاقات مع البرلمان كأداة استحدثت في سنة 1997 لضبط العلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، إجرائيا وتقنيا وبأثار سياسية من خلال تسيير الأداء التشريعي والرقابي، حيث تعتبر حلقة هامة لترقية العلاقة بين الحكومة والبرلمان وبلوغ مستوى أداء جيد وترسيخ ثقافة الدولة في إطار احترام حدود وصلاحيات كل سلطة طبقا للدستور وقوانين الجمهورية.

إن أول ظهور لوزير العلاقات مع البرلمان كرابط بين الحكومة والبرلمان كان في فرنسا وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى التجربة الفرنسية موضحين كيف ظهر منصب وزير العلاقات مع البرلمان (الفرع الأول)، ثم نعرض للتجربة الجزائرية، إذ تعتبر هذه الوزارة حديثة النشأة حيث ظهرت سنة 1997 (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تجربة وزارة العلاقات مع البرلمان في فرنسا.

كانت علاقة الحكومة مع المجالس المنتخبة في فرنسا منذ سنة 1875 أي مع بداية الجمهورية الرابعة تخضع ضمناً لرئاسة المجلس، فيضطلع رئيس المجلس بدور رئيسي في توجيه الأنشطة البرلمانية للحكومة، فعادة ما يكون هذا الأخير زعيم الأغلبية البرلمانية مكلف من طرف البرلمان ومسؤول أمامه.

ونظراً لتعدد وتشعب المهام المكلفة لرئيس المجلس قام هذا الأخير مرتين في ظل الجمهورية الرابعة بتعيين نائبا له يكون مسؤولاً عن تمثيل رئيس المجلس في الغرفتين، وعلى سبيل المثال كان السيد بيير أبليين "M. Pierre" في حكومة روبرت شومان "Robert Schumann" نائبا لرئيس المجلس مكلفاً بتمثيل هذا الأخير في الغرفتين، وقد كان إلى جانبه السيد فرنسوا ميتران "M. François Mitter" وزير للدولة لدى نائب رئيس المجلس مهمته مساعدته واستخلافه¹.

وعلى هذا الأساس، وفي ظل الجمهورية الرابعة ظهرت الحاجة إلى ضرورة تعيين صاحب هذه الحقبة.

فظهرت الحقبة الوزارية للعلاقات مع البرلمان لأول مرة في حكومة بيير منديس-فرانس "Pierre Medes-France" (من 19 جوان 1954 إلى 5 فبراير 1955) إذ تم تعيين الراديكالي رينيه بيليير "René Bilières" الذي سيكون وزيراً للدولة لدى رئاسة المجلس مكلفاً بالعلاقات مع البرلمان (مجلس الشيوخ) والوظيف العمومي.

عادة الحقبة إلى الظهور في حكومة غي موليت "Guy Mollet" (من 1 فبراير 1956 إلى 11 جوان 1957) إذ تم تعيين الاشتراكي ج. جيللي "G. Guille" في 17 مارس 1956 ليكون كاتب الدولة لدى رئاسة المجلس مكلفاً بالعلاقات مع المجالس البرلمانية والطاقة الذرية².

¹ - Christian Bigaut, Organisation Gouvernementale : le ministre charge des relation avec le parlement, le Revue administrative, No 240, Novembre décembre 1987, p582.

² - Christian Bigaut, Organisation Gouvernementale : le ministre charge des relations avec le parlement, Op. Cit. p 582 .

بعد الحرب العالمية الثانية، أدت زيادة صلاحيات الحكومة في الاجراءات التشريعية إلى تعزيز أهمية الدائرة الوزارية المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، وأصبحت وظيفة الوزير المسؤول عن العلاقات مع البرلمان في ظل الجمهورية الخامسة أساسية في عمل المؤسسات لا سيما في سياق البرلمانية العقلانية، وشهدت الحكومة منذ عام 1985 قدرتها على التدخل في العملية التشريعية، فأصبح من الضروري أن يكون أحد أعضائها برتبة وزير أو كاتب للدولة لتنسيق العمل الحكومي في هذا المجال، ويلعب دور الوساطة بين الوزراء والبرلمانيين خاصة أولئك الذين ينتمون إلى الأغلبية¹.

وعلى هذا الأساس تم تعيين السيد روجر دوسولكس "Roger Dusseaux" كأول وزير منتدب لدى الوزير الأول، مكلف بالعلاقات مع البرلمان، في ظل الجمهورية الخامسة بموجب المرسوم رقم 62-523 المؤرخ في 19 أبريل 1962².

إلا أنه نلاحظ إلى غاية 1976 لم يكن شاغل الوظيفة وزيرا كامل الصلاحيات³، بل كان وزيرا منتدبا لدى الوزير الأول⁴، أو كاتب للدولة لدى الوزير الأول مكلف بالعلاقات مع البرلمان⁵، وقد ارتقى هذا المنصب لمرة واحدة إلى وزيرا للدولة مكلفا بالعلاقات مع البرلمان⁶، عندما تم تعيين السيد روجي

1 - www.assemblee-nationale.fr

2 - Décret n°62-523 du 19 avril 1962 Attributions de M. Roger Dusseaux, ministre delegue auprès du premier ministre pour les relations avec le parlement, journal officiel n°97 du 21/04/1962.

3- هناك بعض الحالات أين اسندت لعضو الحكومة هذه المهمة برتبة وزير وذلك في السنوات 1976، 1986، 1991، 1992، 1995، 2009، 2018
ونذكر على سبيل المثال:

- Décret n°86-690 du 26 mars 1986 relatif aux attributions du ministre Charge des relations avec le parlement.

- Décret n°95-752 du 1 juin 1995 relatif aux attributions du ministre des relations avec le Parlement.

-Décret n° 2009-807 du 29 juin 2009 relatif aux attributions déléguées au ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.

-Décret no 2018-947 du 30 octobre 2018 relatif aux attributions déléguées au ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.

4-Exemple :Décret no 2017-1655 du 6 décembre 2017 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement.

5 -Exemple :Décret no 2016-1692 du 9 décembre 2016 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement

6 - منذ نوفمبر 1943 كانت هناك عشرة أسماء مختلفة لهذه الوزارة نذكر منها "العلاقات مع البرلمان" و"المسؤولة عن العلاقات مع البرلمان" و"العلاقات مع الجمعية الوطنية" و"العلاقات مع الجمعيات والخدمة المدنية" و"المسؤول عن العلاقات مع الجمعيات والطاقة الذرية"... الخ
أنظر:

فري "Roger Frey" (من 07 أبريل 1967 إلى 10 جويلية 1968)، وهذا ما يوضح مدى ترقية وتعزيز هذه الدائرة الوزارية.

ولقد ساهم توسيع الأغلبية لفائدة الوسطيين في الانتخابات الرئاسية لعام 1969 في ترقية البرلمان - لاسيما مجلس الشيوخ- وبالتالي ترقية عضو الحكومة المسؤول عن هذه الدائرة في المكتب الوزاري لجاك شابان-دلماش " Chaban-Delmas"، إذ تم تعيين كاتبين مكلفين بالعلاقات مع البرلمان، وكان كل واحد مكلفا بمجلس برلماني واحد¹.

إن دستور 04 أكتوبر 1958 جعل من الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان مدير النشاط التشريعي للحكومة داخل البرلمان، فكل الوظائف البرلمانية الأخرى التي انتقلت للحكومة تمارس تحت سيطرة رئيس الوزراء، لذا نجد وظائف وزير العلاقات مع البرلمان تتزايد بما يتناسب مع تضخم الامتيازات البرلمانية التي تتمتع بها الحكومة، ويقوم بهذه الاختصاصات على أساس أنه مفوض من طرف رئيس الوزراء، فلا تستطيع هذه الوزارة في فرنسا أن تطالب بسلطات خاصة بها، لأن الدستور يمنحها لرئيس الوزراء²، وعلى هذا الأساس يتم دائما الحاق وزارة العلاقات مع البرلمان برئيس الوزراء، لذلك نجد هناك مرونة في وظائفه التي لا يزال نطاقها القانوني غامضا لحد كبير

ثانيا: ظهور وزارة العلاقات مع البرلمان في الجزائر.

إن أول ظهور لوزارة العلاقات مع البرلمان كان سنة 1991 في حكومة السيد أحمد غزالي، حيث تم تعيين السيد أبو بكر بلقايد وزير لدى رئيس الحكومة مكلف بالعلاقات مع المجلس الشعبي الوطني والجمعيات³ ويمكن تسمية هذا الوزير بالوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة، وحسب الأستاذ ميسوم سبيح في حديثه عن الوزير المنتدب" يمكن القول أنه لدى رئيس الحكومة، كما يكون وزير الدولة لدى رئيس

-Laurent Léothier, Le ministre Charge Des Relations avec Parlement , Thèse pour le doctorat en droit public, Aix-Marseille Université Faculté de Droit et de Science Politique, le 11 décembre 2000. p 28.

¹- لقد تم تعيين السيد جان لوي Jean-Louis والسيد روجر فري Roger Frey كاتبين للدولة مكلفين بالعلاقات مع البرلمان في حكومة السيد شابان-دلماش Chaban-Delmas من 22 جوان 1969 إلى 07 جوان 1971.

² -Laurent Léothier, Op. Cit. p80 .

³- المرسوم الرئاسي رقم 91-199 المؤرخ في 6 ذي الحجة عام 1411 الموافق 18 جوان 1991 يونيو 1991 يتضمن تعيين أعضاء الحكومة الجريدة الرسمية رقم 30 مؤرخة في 30 جوان 1991، الجريدة الرسمية العدد 30.

الجمهورية ولكن وكقاعدة عامة، بصلاحيات محددة¹، فالوزير المنتدب لا يعتبر عضواً كامل الحقوق في مجلس الوزراء، على عكس الوزير الذي يعتبر عضو كامل الحقوق في مجلس الوزراء حيث يستدعى ويشارك بصفة عادية في كل اجتماعاته مهما كان موضوعها².

إن هذا المنصب الوزاري يمكن أن نبدي ملاحظتين بشأنه: ولا: هو وزير منتدب فقط³، مزود بديوان لدى الوزير، أي أنه لم يزود بالإدارة كتلك التي توجد عند كل وزارة، ولقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 91-304 المؤرخ في 28 غشت 1991 تشكيلة دواوين الوزراء المنتدبين¹.

¹ ياسين رقيق، وزارة العلاقات مع البرلمان التنظيم والمهام، مذكرة من أجل الحصول على شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2008-2009، ص 81.
نقلا عن:

-Ahmed moumen, l'administration centrale ministérielle, magister, faculté de droit, Alger, p 81

² مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، دار هومة، الطبعة الخامسة، 2014، ص 79.
³ استعمل لقب الوزير المنتدب لأول مرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-78 المؤرخ في 16/09/1989 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، واستمر استعمال هذه التسمية في الحكومات المتعاقبة. قد يكون الوزير منتدب لدى الوزير الأول فهذا الصنف له دور التكفل بجزء من مسؤوليات الوزير الأول تحت رقابته ويستفيد من مكانة خاصة مقارنة بأقرانه، وقد يكون وزير منتدب لدى وزارات أخرى هم الذين يوضعون تحت وصاية بعض الوزراء ويمارسون مهامهم من خلال تفويض من قبل عضو الحكومة المرتبطين به، وقد يكون وزير منتدب غير مرتبط بأي وزير فتكون وضعيته في هذه الحالة قريبة من تلك الخاصة بكتاب الدولة المستقلين.

- عادة ما يحمل أعضاء الحكومة لقب وزير في الحكومة الجزائرية، إلا أنه زيادة على هذا الأخير يمكن أن نجد في الحكومة وزير الدولة، والوزير المستشار، والوزير المنتخب، ونائب الوزير وكاتب الدولة والوزير المحافظ:
-وزير الدولة: يمنح منصب وزير الدولة لبعض الأشخاص لتكون لهم مكانة خاصة في الحكومة، وهذا نظرا إما لشخصية الوزير إما أنه يمثل اتجاه سياسي مؤثر، أو نظرا لمسؤولياتهم، وهذا المنصب لا يوجد في كل الحكومات، وإذا وجد يوضع على رأس قائمة التشرifiات لتشكيلة الحكومة. ووزير دولة يمكن أن تكون له داخل الحكومة حقيبة وزارية أي تكون له مسؤوليات محددة كما يمكن أن لا يكون له ذلك، غير أنه لا يمنح صلاحيات خاصة تميزه عن نظرائه الوزراء، فهذا يعني أنهم قانونا متساوون.

-الوزير: وهو الرئيس الأعلى في الوزارة، يتولى رسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة للدولة، ويقوم بتنفيذها ويتولى عملية التنسيق بين الوحدات الإدارية التابعة لوزارته، فالوزير إذن هو المسؤول الأعلى في وزارته، يعمل تحت سلطة الوزير الأول إلا أنه لا يمكن تعويضه في تسيير وتنفيذ أمور وزارته، يمارس الوزير سلطة سياسية وهو يمارس أيضا سلطاته الإدارية باعتباره الرجل الإداري الأعلى في الهيكل السلم الإداري على مستوى وزارته، فالوزير يوجد في كل الحكومات لكن بعدد غير محدد يختلف من حكومة لأخرى.

- الوزير المستشار: يمكن أن يكون الوزير المستشار لدى رئيس الجمهورية أو لدى رئيس الحكومة، والوزير المستشار لدى رئيس الجمهورية هو وزير بدون حقيبة وزارية.

ففي مادته الأولى، تقرر بأن تفتح بعنوان الوزارات التي تضم وزراء مندوبين مناصب إضافية لدى كل وزير منتدب وهي مبينة كالتالي:

1- رئيس ديوان (01)

2- من ثلاثة (03) إلى خمسة (05) مكلفين بالدراسات والتلخيص

والتعيين في هذا المنصب إما أن يكون لفائدة شخص قريب جدا من رئيس الجمهورية، وبالتالي فإنه يلعب دورا أساسيا على مستوى الدولة، وإما التعيين في منصب الوزير المستشار لدى رئيس الجمهورية يكون بمثابة طريقة من الطرق التي تستعمل لإبعاد عن مؤسسات الدولة شخص كان له دور أساسي فيها.

-نائب الوزير: إن منصب نائب الوزير قد أنشأ لأول مرة على مستوى وزارة الدفاع الوطني بموجب المرسوم رقم 80-70 المؤرخ في 15/07/1980 المتضمن تعديل هيكل الحكومة، فيما بعد، قد استعمل هذا المنصب على مستوى وزارات أخرى.

- كاتب الدولة: عرفت الجزائر لقب كاتب دولة في الحكومة المشكلة بموجب أمر رقم 70-53 المؤرخ في 21/07/1970 المتضمن تشكيل الحكومة، ومنذ هذا التاريخ فقد استعملت هذه العبارة إلى يومنا هذا، وينشأن منصب كاتب الدولة إما لمساعدة وزير ما وإما لتسيير قطاع ما ليس له الأهمية الكافية لأن يرقى على مستوى وزارة.

وتجدر الإشارة، فيما يخص منصب نائب وزير ومنصب وزير منتدب، وفي أغلب الأحيان منصب كاتب الدولة أن هذه المناصب تتركس للطابع الهام أو الخاص لبعض القطاعات الوزارية، أما الأشخاص المعينون في هذه المناصب فإنهم يعملون لمساعدة الوزير ولكن تحت سلطته.

كما تجدر الإشارة خاصة فيما يخص كاتب الدولة والوزير المنتدب أنهما يشاركان في اجتماعات مجلس الوزراء أو المجالس التداولية الأخرى، ولكن ليس هناك تقاليد ثابتة، فالواقع متغير، لأنه في بعض الأحيان تنعدم مشاركتهما في مجلس الوزراء، ويعود السبب في عدم المشاركة في هذا المجلس إلى السهر على حسن سير الأعمال خاصة إذا كان عددهم كبير، إذ اتضح من التجربة أن ارتفاع عدد المشاركين يثقل مجرى الأعمال والمداولات.

- الوزير المحافظ: ويتعلق الأمر بالوزير المحافظ لدى رئيس الحكومة المكلف بحافظة الجزائر الكبرى، وقد أنشأ هذا المنصب بعد إنشاء محافظة الجزائر الكبرى في سنة 1997، ولكن قبل إنشاء محافظة الجزائر الكبرى كان يدير ولاية الجزائر وزير يسمى وزير في مهمة فوق العادة، وكان هذا الوزير يمارس نفس الصلاحيات التي تخولها القوانين والتنظيمات للولاية وهي نفس الصلاحيات التي يمارسها الوزير المحافظ، وكما تجدر الإشارة أن هذا الأخير هو عضو في الحكومة، ويشارك في اجتماعات مجلس الحكومة ومجلس الوزراء.

- للاطلاع أكثر ارجع:

- ناصر لباد، المرجع السابق، ص ص. 84-85

- زينب عبد اللاوي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 28 نوفمبر 1996 الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة باتنة، 2016-2017، ص ص. 134 .

-Bernard Chantibout, droit constitutionnel et science politique, 16 e édition, paris :Arman colin, 1999, p551 .

¹ - الجريدة الرسمية العدد 40، الصادرة في 18 صفر 1412 الموافق 28 غشت 1991، ص 1568.

3- ملحقان بالديوان (02).

مع العلم أن الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة يمكن أن تكون له إدارة خاصة به، مثل الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي¹.

- ثانيا: ولعله من خلال المرحلة التي عين فيها الوزير المكلف بالعلاقات مع المجلس الشعبي الوطني والجمعيات لم تكن هذه المهمة - أي مهمة الوزير- ذات أهمية بالغة، بدليل أن هذا المنصب لم يدم إلا أربعة (04) أشهر² حيث ألغي إثر التعديل الحكومي لسنة 1991 بموجب المرسوم الرئاسي 91-389 المؤرخ في 18 أكتوبر 1991 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 91-199 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة.

تبياننا لذلك، إن حكومة السيد أحمد غزالي، شهدت تعديل وزارتي، كبادرة لمواجهة المجلس الأعلى للدولة للأزمة السياسية والاقتصادية، عكست تركيبتها البشرية أعضاء من المؤسسة العسكرية والتكنوقراط، حيث احتفظ فيها اللواء "خالد نزار" بحقيبة الدفاع واللواء "العربي بلخير" كوزير للداخلية، وتميزت هذه الحكومة بتقليص عدد الوزارات ودمجها مع بعضها البعض، فاهتمام الحكومة كان منصب على القضاء على أزمة المديونية، وتجاوز نقص الموارد المالية، ومواجهة مشكلة عدم القدرة على الإيفاء بالمطالب الجماهيرية³، أكثر من اهتمامها بالجانب السياسي.

- عودة ظهور الوزارة.

يهدف إيجاد التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وذلك بإعطاء أهمية كبرى للعلاقات بين هتين الهيئتين، لا بد للحكومة من قناة أو جسر يجمع بينها وبين السلطة التشريعية، التي تقوم بدور المنسق والمنظم للعلاقات بينهما، وهذا من خلال علاقة انعكاسية، أي تغطية التزامات الحكومة اتجاه البرلمان من جهة ونقل انشغالات هذا الأخير نحوها، لذلك ففي العديد من الأحيان لا تخلو هذه العلاقة من مهام ووظائف يمكن تحديدها في النقاط التالية⁴:

- تسهيل الحوار بين الجهازين التنفيذي والتشريعي.

- تتبع أعمال البرلمان.

¹- رقيق ياسين، المرجع السابق، ص 82.

²- المرجع نفسه، ص 83.

³- ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قلمة، 2006، ص 219

⁴- فوزي أوصديق، فصول دستورية، دار الخلدونية، الجزائر، 2012، ص 29.

- وأخيرا تمثيل الحكومة باستمرار داخل البرلمان.

فهذه المهام ضرورية للسير الحسن والطبيعي بين المؤسستين، لذلك فإن دستور 1996 منح أهمية كبيرة لهذه المسألة، حيث وضع عدة آليات وقواعد تحكم العلاقة بين السلطتين، لضمان توازنها والتعاون والتكامل فيما بينها، وتجسيد هدف مشترك يصب في ترقية وتعزيز الديمقراطية وتحقيق المصلحة العليا للأمة.

ومن أجل ضمان استمرارية هذا التكامل بين السلطتين، فقد أعيد بعث الوزارة من جديد في سنة 1997 وذلك عقب صدور المرسوم الرئاسي رقم 231/97 المؤرخ في 25 جوان 1997¹ لأول حكومة بعد تنظيم الانتخابات التعددية والتشريعية والمحلية لسنة 1997² والتي كانت متبوعة بإنشاء غرفتي البرلمان التعددي³.

وفعلا شرعت الوزارة في مباشرة نشاطاتها في سنة 1997 في غياب نصوص تحدد مهامها وتنظيمها إلى غاية جانفي 1998، تاريخ إصدار المرسوم التنفيذي رقم 98-04⁴ والرسوم التنفيذي

¹- إذ تم تعيين السيد محمد كشود كأول وزير مكلف بالعلاقات مع البرلمان.

أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 97-321 المؤرخ في 25/06/1997 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 44، ص 03.

²- ما ميز هذه الانتخابات التشريعية التعددية الثانية هي أنها جاءت بعد الانتخابات الرئاسية التعددية الأولى (أفريل 1995) والتي فاز فيها أول رئيس شرعي منتخب (الأمين زروال) بعد انتخابات رئاسية تنافسية تعددية، لقد عرفت الانتخابات التشريعية لسنة 1997 مشاركة حزبية قوية، تسعة وثلاثون (39) حزبا يتنافسون على ثلاثمائة وثمانين (380) مقعدا في البرلمان، بالإضافة إلى قوائم أحرار، وقد استفادت هذه الانتخابات من تأطير إداريا وسياسيا ورسميا لم يكن متوفر في الانتخابات التشريعية الملغاة التي جرت في ديسمبر 1991، كما جرت في ظل تعددية سياسية وحزبية مقيدة (قانون الأحزاب 1997).

للاطلاع أكثر ارجع: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 182.

³- قرر دستور 1996 لأول مرة في تاريخ التجربة الجزائرية التي انطلقت منذ سنة 1962 انتهاج الثنائية البرلمانية أو ما يسمى بالبيكاميرالية، فانتقلت السلطة التشريعية من نظام أحادية المجلس إلى ثنائية البرلمان، فإلى جانب المجلس الشعبي الوطني أحدث غرفة ثانية سماها مجلس الأمة، فهذا النظام يعتبر تدعيم للديمقراطية باتساع المشاركة والتمثيل.

⁴- مرسوم تنفيذي رقم 98-04 مؤرخ في 19 رمضان عام 1418 الموافق 17 يناير سنة 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية العدد 04، المؤرخة في 30 رمضان 1418 الموافق 28 يناير 1998.

رقم 98-05¹ المؤرخين في 17 جانفي 1998 والمحددين على التوالي لصلاحيات الوزير وتنظيم الإدارة المركزية للوزارة.

إن الوزارة لم تتمكن في بداية نشأتها من القيام بمهامها كاملة واقتصرت على الدور الإجرائي والإداري ويعود هذا الوضع أساسا إلى²:

- حداثة النظام البرلماني الذي اعتمده الجزائر الذي ميزه غياب تقاليد وممارسات في مجال العمل البيكاميرالي.

- غياب الإطار القانوني الذي يقنن ويوضح العلاقة بين الغرفتين وكذا العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان.

- تنوع الفاعلين السياسيين على مستوى البرلمان وكذا على مستوى تشكيلة الحكومة، وضعية جديدة بالنسبة إلى بلد كان لا يزال مسيرا من قبل الحزب الواحد.

وبالفعل كان يجب الانتظار إلى غاية مارس 1999 تاريخ صدور القانون العضوي 99-02³ الذي نصت عليه المادة 115 من دستور 1996، والذي جاء ليحدد هذه العلاقة الوظيفية ما بين الحكومة وغرفتي البرلمان ويضبطها بدقة.

فطبقا لأحكام الدستور وللقانون العضوي رقم 99-02، فإنه خول لوزير العلاقات مع البرلمان بناء على المرسوم التنفيذي رقم 98-04، مهمة في غاية الأهمية والمتمثلة في تمثيل الحكومة لدى البرلمان وتوطيد وترقية العلاقة القائمة بينهما، وكذا التنسيق ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لتسهيل الأداء الفعلي لعمل كل واحدة منها، والإصغاء بعناية فائقة لنشاطات ومبادرات البرلمانين وإحاطة

¹- مرسوم تنفيذي رقم 98-05 مؤرخ في 19 رمضان 1418 الموافق 17 يناير 1998، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية العدد 04، المؤرخة في 30 رمضان 1418 الموافق 28 يناير 1998.

²- زباني طاطا وحيدة، تطور دور وزارة العلاقات مع البرلمان، مجلة ملتقى المؤسسات، مجلة دورية تصدره وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد الثاني، جوان 2006، ص ص. 14-15.

³- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419، الموافق لـ 08 مارس 1999 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والمحدد للعلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 15 بتاريخ 09 مارس 1999.

الحكومة علما بكل ملاحظاتها واقتراحاتها، فبتوطيد هذه العلاقة وتحسين أساليب التشاور الدائم والمسؤول تساهم السلطتين في تجسيد دولة القانون، التي تسعى كل أجهزة الدولة لتحقيقها¹.

وفي هذا الشأن يجب الذكر، أن الجزائر لم تبتكر شيئا جديدا في هذا المجال، بل استلهمت تجربتها بشكل موسع من تجارب الدول المجاورة ودول البحر الأبيض المتوسط ذات النظام التعددي البيكاميرالي والمزودة بمؤسسة مكلفة بالعلاقات مع البرلمان، والمكلفة بالمهام التالية²:

1- تنسيق العمل البرلماني ونشاطات الحكومة من خلال الاعداد بالتشاور مع مكثبي الغرفتين جدول أعمال الدورات العادية وغير العادية وتحديد ترتيب أولويات النصوص المسجلة في جدول أعمال الدورات وكذا الإعلان عن استعجالية نص ما بتسجيله في جدول أعمال الدورة الجارية.

2 - ضمان متابعة نشاطات غرفتي البرلمان سواء في المجال التشريعي أو في مجال الرقابة البرلمانية. حيث يحضر أشغال اللجان الدائمة واللجان المتساوية الأعضاء وكذا الجلسات العامة المخصصة للدراسة والتصويت على المشاريع واقتراحات القوانين.

3- ينظم كفاءات وإجراءات إرسال إلى أعضاء الحكومة مختلف آليات الرقابة البرلمانية والحرص على احترامهم للأجال المخصصة لهم للإجابة.

4- العمل على ترقية وتطوير العلاقات بين أعضاء البرلمان والمجموعات البرلمانية. وهي المهام التي سنذكرها بالتفصيل في دراستنا.

المطلب الثاني: مبررات إنشاء وزارة العلاقات مع البرلمان.

انتهجت الجزائر بعد الاستقلال منهج الحزب الواحد والمتمثل في حزب جبهة التحرير الوطني، وبعد الصراع الذي كان قائما بين النظام القائم والقوى السياسية المختلفة، أدى إلى تبني التعددية السياسية، ومن خلال هذا أصبح البرلمان (المجلس الشعبي الوطني) غير محتكر من أي حزب سياسي، وقد وسع الدستور من مهامه التشريعية والرقابية، فلم يعد ميدان التشريع مقيد من حيث المضمون بسبب عدم الارتباط بنظام الحزب الواحد، كما خول له الدستور وظيفة الرقابة نظرا للطابع التعددي، بالإضافة إلى

¹ كلمة وزير العلاقات مع البرلمان السيد عبد العزيز زيارى، آراء ودراسات حول المادة 120 من الدستور، مجلة ملتقى المؤسسات، مجلة دورية تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد الأول، جانفي 2006، ص 4.

² زياني طاطا وحيدة، المرجع السابق، ص ص. 15-16.

المهام السياسية الأخرى، فكل هذه الوسائل مقرر لمصلحة البرلمان التعددي يمارسها على السلطة التنفيذية.

فمن أجل ضمان التنسيق وتوطيد للعلاقة بين السلطتين حتى لا نصل إلى أزمة سياسية أو علاقة تصادمية، ظهرت وزارة العلاقات مع البرلمان كوسيلة لتسوية الصعوبات السياسية بين الحكومة والبرلمان أي من أجل إيجاد صلة وتضامن قانوني وسياسي بين السلطة التنفيذية والبرلمانيين (الفرع الأول) ومنذ إقامة التعددية السياسية حاول المؤسس الدستوري الجزائري اعتماد مبدأ الفصل المرن بين السلطات بداية من دستور 1989 القائم على أساس التوازن والتعاون والتكامل فيما بينها، وفقا لآليات التأثير المتبادلة من خلال الأدوات والوسائل الدستورية والقانونية، بحيث حدد لكل منهما مجال تخصصها وقام بضبطه بدقة، مع وضع ميكانيزمات لضبط هذه العلاقة بحيث تسود روح التعاون والتنسيق والتوازن بينهم، بهدف إقامة دولة القانون بحيث لا تقوم أحدهما بأعمال دون التعاون مع الأخرى، ولتجسيد هذا التعاون والتكامل لأبد من وجود قناة تربط بين السلطتين (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إقرار التعددية الحزبية.

في النصف الثاني من الثمانينيات ازدادت حدة الأزمة المتعددة الأبعاد التي كانت الجزائر تتخبط فيها وبلغت ذروتها بانفجار عنيف في ما يعرف بأحداث أكتوبر 1988¹، والواقع أن هذه الانتفاضة لم تكن وليدة يومها، بل جاءت كنتيجة لسلسلة من التراكمات السلبية للأوضاع، التي لم تستطع الدولة تبريدها واحتواء تأججها²، والسبب في ذلك يعود ظاهريا ورسميا لجملة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية، منها عجز الحكومة عن الاستجابة لمطالب الشعب المتزايدة نتيجة وطأة وأثار الأزمة الاقتصادية العالمية، وعجزها أيضا عن التحكم في تسيير الاقتصاد الوطني، فضلا عن استفحال ظاهرة البطالة والمحسوبية، ضف إلى ذلك التعسف والمضايقات والمعاملة السيئة التي كان يتعرض لها المواطن لدى تعامله مع

¹ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية 2012، ص 139

² عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة، أطروحة لنيل دكتوراه علوم، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2010، ص 63.

الأجهزة البيروقراطية والسلطوية الأخرى، مما ترتب عنه فقدان الثقة في الأشخاص الحاكمين فكانت القطيعة بين الحاكمين والمحكومين¹.

أما على المستوى السياسي، فقد أدى مبدأ وحدة القيادة بين الحزب والدولة أو بالأحرى أسبقية الحزب على الدولة إلى إغلاق منافذ تجديد الحزب وهياكله، وتجلّى أنه من الصعب تنظيم علاقات محكمة بين القمة والقاعدة، خاصة في ظل استخدام سياسة التوفيق التي أدت إلى رفض كل من له رأي مخالف، والنزوع إلى تقديس المسؤولين ورفض تداولهم على السلطة².

كل هذه الظروف دفعت بالشعب للخروج للشارع والمطالبة بتغيير هذه الأوضاع، والمطالبة بحرية الرأي والتعبير وتقبل الرأي الآخر، ولن يتحقق ذلك في ظل احتكار السلطة من طرف الحزب الواحد. مما لا شك فيه أن أحداث 05 أكتوبر 1988، قد مهدت للتغيير في طبيعة النظام السياسي الجزائري وما يقوم عليه من شرعية، إذ اعتبر خطاب الرئيس "الشاذلي بن جديد" في 19 سبتمبر 1988 بداية الانتقادات للحزب والحكومة، بسبب تقصيرهما في معالجة المشكلات التي يعيشها المجتمع والنظام الجزائري، فبدأت الإصلاحات الدستورية بالتعديل الجزئي للدستور 1976 في 03 نوفمبر 1988 ولم يكن حزب جبهة التحرير الوطني طرفا فيها، حيم يعلم أعضاء اللجنة المركزية بتفاصيله إلا يوم صدور بيان لرئاسة الجمهورية في 24 أكتوبر 1988³.

1- لاطلاع أكثر على الأسباب التي أدت لغليان الشارع الجزائري في الخامس من أكتوبر 1988 ارجع: السعيد بو الشعير النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر 1993، ص ص. 173-179.

2- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 63.

3- تتمثل هذه التعديلات باختصار فيما يلي:

- انشاء منصب رئيس الحكومة بهدف إبعاد رئيس الجمهورية عن المواجهة، وجعله لا يتحمل مسؤولية أخطاء التسيير التي تقع فيها الحكومة، التي يمكن حلها عند الضرورة.

- تعديل المادة الخامسة من دستور 1976، حيث أعيدت صياغتها بشكل أكثر وضوحا، إذ أشارت إلى صلاحيات رئيس الجمهورية خاصة فيما يتعلق برجوعه مباشرة إلى الشعب كلما استدعت الظروف أي أن حق الاستفتاء أصبح حقا شرعيا.

- إلغاء الفقرتين الثانية والتاسعة من المادة 111 من دستور 1976 اللتان كانتا على التوالي تعبران عن تجسيد رئيس الجمهورية لوحدة القيادة السياسية وللحزب والدولة، وترأسه الاجتماعات المشتركة لأجهزتهما، وبذلك بدأ إبعاد الحزب تدريجيا من مراكز القيادة.

- منح الاستقلالية للمنظمات الجماهيرية والتنظيمات المهنية عن وصاية وسيطرة الحزب، كما أصبح الترشح للمجالس المنتخبة لا يشترط إجبارية العضوية في الحزب.

للاطلاع أكثر ارجع : - ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 143.

- صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 141.

إن هذه التعديلات لم تشر إطلاقاً إلى التعددية السياسية ولم تلغي نظام الحزب الواحد، بل إن المؤتمر السادس للحزب رفض رفضاً قاطعاً التعددية السياسية، واعتبر أن وقتها لم يحن بعد، إلا أن نية وإرادة الرئيس "بن جديد" ومؤيديه كانت أقوى باتجاه الإصلاحات¹.

وعلى هذا الأساس جاء دستور 23 فيفري 1989 كدستور جديد التوجه، عبر عن نظام حكم جديد وتضمن العديد من المبادئ الديمقراطية التي تقوم على التعددية السياسية بالتحول من الأحادية الحزبية إلى نظام تعددي، ومجتمع مدني يشارك في اتخاذ القرار السياسي، ووضع حجر الأساس للدخول الفعلي في التعددية والممارسة الديمقراطية، وضمان مشاركة سياسية واقعية لجميع القوى ذات الوزن الاجتماعي.

فقد جاء في المادة 40 من دستور 1989 ما يلي "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به"²، وبهذا يكون الدستور قد وضع حد لنظام الحزب الواحد، والذي كان سبباً لاحتكار السلطة، وتم التأسيس لمرحلة جديدة مبنية على الانفتاح السياسي، وتدعم هذا الانفتاح باتجاه التعددية بصدر قانون رقم 89-11 المؤرخ في 05 جويلية 1989 الخاص بالجمعيات ذات الطابع السياسي³ الذي حدد المبادئ والشروط اللازمة لتشكيل هذه الجمعيات⁴، وربطها بالحفاظ على الحريات الأساسية، والوحدة الوطنية والسلامة الترابية، واستقلال البلاد وسيادة الشعب.

1- ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 143.

2- إن الدساتير الجزائرية تضمنت حرية إنشاء الجمعيات لكن مع نوع من الاختلاف من حيث مجال نشاط هذه الجمعيات، نظراً للخصوصية التي تتميز بها مثل هذه الحريات، كونها تفتح المجال للتقرب من السلطة، فدستور 1963 في المادة 19 ودستور 1976 في المادة 56، قد نصا على هذا النوع من الحريات، بشرط ممارستها في المجال الاجتماعي والعلمي، الثقافي، الرياضي... الخ، مع استبعاد ممارستها في المجال السياسي، وذلك باعتبار أن السلطة آنذاك كانت قائمة على مبدأ الأحادية التي كانت تعتبر العمل السياسي من اختصاصات جبهة التحرير الوطني.

لكن بعد أحداث أكتوبر 1988، ومع صدور دستور 1989 والذي يعد النقلة النوعية في العمل السياسي الجزائري، وإضافة إلى المجالات المشار إليها آنفاً اعترف المشرع بمبدأ حرية إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي، بمعنى فتح المجال للمشاركة في العمل السياسي، وهذا ما أكدته في المادة 40 الفقرة 1، ونفس المسار لجأ إليه دستور 1996 بنصه على هذا المبدأ لكن تحت مصطلح الأحزاب السياسية.

أنظر: بلودنين أحمد، الدستور الجزائري وإشكالية ممارسة السلطة في ظل المرحلة الانتقالية، دار هومة، 2013، ص 142.

3 - قانون رقم 89-11 المتضمن الجمعيات ذات الطابع السياسي، الجريدة الرسمية عدد 05 المؤرخة في 05 جويلية 1989.

4 - إن المادة 40 من دستور 1989 نقادت المصطلح المتعارف عليه وهو "الأحزاب السياسية" معوضة إياه بمصطلح "الجمعيات ذات الطابع السياسي" الذي يرى فيه البعض بأنه تحفظاً أمام هذه التعددية، كما أنه يعبر عن تطورها البطيء،

بعد إعلان التعددية الحزبية تكفلت رئاسة الجمهورية بملف الإصلاحات السياسية، وتم انشاء منصب وزاري من أجل تجسيدها وتشجيع الجمعيات ذات الطابع السياسي، يتمثل هذا المنصب في الوزير لدى رئيس الحكومة مكلف بالعلاقات مع المجلس الشعبي الوطني والجمعيات.

إن مهمة الوزارة في هذه المرحلة سياسية أكثر منها تقنية، فلم تكن مكلفة بتنسيق العلاقة بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني و فقط، وإنما كانت مكلفة أكثر بالأحزاب السياسية، بهدف تشجيعها¹ وذلك بتنسيق العلاقة بين الحكومة والبرلمان والجمعيات السياسية.

وفي رد لوزير العلاقات مع البرلمان حول مهام ودور وزارة العلاقات مع البرلمان أجاب قائلاً أن الجزائر عرفت هذا التنظيم الجديد لأول مرة، ولو أن البعض يقول لقد عرفته في عهد المرحوم بوبكر بلقايد ولكن أوضح أن الوزارة التي كان يتولاها المرحوم لم تكن مكلفة بالعلاقات مع البرلمان، وإنما كانت مكلفة بالعلاقات مع الجمعيات ذات الطابع السياسي، من أجل تشجيعها، لا سيما في ذلك الوقت الذي كنا نشجع فيه نشاط الأحزاب².

هذا من جهة ومن جهة أخرى، فبإقرار التعددية، زال احتكار الحزب للسلطة، وفسح المجال لتشكيل وظهور الأحزاب والتنظيمات السياسية المختلفة، فتأثر البرلمان بالبيئة السياسية والإصلاحات السياسية والانتماءات الحزبية، فتعددت التيارات السياسية داخله (بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة

ومن جانب آخر ينظر إليه آخرون على أنه مجرد مناورة سياسية لترك الباب مفتوحاً أمام التشكيلات السياسية الأخرى للانطواء تحت راية جبهة التحرير الوطني، ولضمان استمراره لفترة أطول.

كما تشير هذه التسمية إلى تضييق مجال ونفوذ التعددية الحزبية لينحصر دورها في المعارضة دون المشاركة، مع افتراض عدم وجود أحزاب مؤهلة قادرة على خوض المنافسة السياسية.

أنظر: - ناجي عبد النور، المرجع السابق، 149.

- لدرع نبيلة، الحرية الحزبية في النظام الجزائري بين الاتساع والضييق، مجلة الدراسات القانونية والسياسية،

العدد 04، جوان 2016، ص ص. 113-114.

1 - أدى الانفتاح السياسي الذي أقره دستور 23 فيفري 1989، والنصوص المطبقة له إلى تضخم عدد الجمعيات ذات الطابع السياسي، والتي توصل عددها إلى ما يقارب 60 حزبا سياسيا في نهاية 1991، داعت بينها المزايدة السياسية، والوجود الغير منتظم إلى درجة التشابه الكبير بين برامج أغلبها، إن لم نقل اقتباس بعضها عن البعض الآخر، أو ما يسمى بظاهرة "الاستنساخ السياسي".

أنظر: - عقيلة خرياشي، المرجع السابق، 64.

- السعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 200.

2- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، السنة الثالثة، رقم 178، ص ص. 29-30

وهذا بعد صدور دستور 1996)، كما ظهرت حساسيات وتيارات متصارعة ومتناقضة، وبالتالي تعدد التوجهات السياسية والاجتماعية، خاصة بعد ما عرفت الجزائر أول انتخابات تعددية في سنة 1997.

فهذه الأحزاب قد تكون معارضة للحكومة وعلى هذا الأساس، لا بد لها من جسر أو قناة يقوم بالتنسيق بين المعارضة والحكومة، لكي تضمن هذه الأخيرة مرور مشاريع القوانين التي تبادر بها دون معارضة أو تعديل والقيام بكل ما من شأنه أن يسهل العمل البرلماني ويزيل العوائق التي يمكن أن تعترضه خدمة لمخطط عمل الحكومة.

فوجود وزارة العلاقات مع البرلمان ضروري من أجل ترقية الديمقراطية البرلمانية، إذ يتجاوز نشاط وزير العلاقات مع البرلمان أحيانا التنسيق التقليدي مع هياكل الغرفتين والكتل البرلمانية للأغلبية بل يتعداه إلى مجموعات المعارضة¹، حيث يشكل القناة الملائمة لتوصيل انشغالات البرلمانيين إلى الحكومة، مما يسهل قبول بعض قرارات الحكومة من قبل كتل المعارضة، وقبول الحكومة لبعض مقترحات المعارضة²، فهي القناة الوحيدة والرسمية التي تضمن عدم الاختلاف في الآراء، بكسر الحاجز الموجود بين التشكيلات السياسية وجعل التعاطي بينهم موجود على شكل حوار سياسي.

الفرع الثاني: تكريس مبدأ الفصل بين السلطات القائم على أساس التعاون والتوازن بينهما.

يقصد بمبدأ الفصل بين السلطات توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل إحداها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها، بحيث تتحقق داخل الدولة سلطة تشريعية وأخرى تنفيذية وثالثة قضائية، إن هذا المبدأ لا يعني الفصل المطلق والاستقلال التام لكل سلطة، بل المراد منه عدم تركيز وظائف الدولة وتجميعها في يد فرد أو هيئة واحدة، وإنما توزع على هيئات دستورية متميزة ومستقلة عن بعضها البعض، يكون بينهم نوع من التداخل والتعاون والرقابة المتبادلة، منعا لتطاول أية سلطة على أخرى.

¹ - التمثيل الحزبي في عهد الأحادية الحزبية كان محتكر من طرف حزب جبهة التحرير الوطني فقد عرفت الجزائر أول مجلس نيابي بعد الاستقلال هو المجلس الوطني، كان الترشح للنيابة داخل المجلس مشروطة بالانتماء للحزب الواحد باعتباره الحزب الطائفي والوحيد في البلاد وهذا ما نصت عليه المادة 128 من دستور 1963، واستمر هذا الوضع إلى غاية صدور دستور 1989 وعلى هذا الأساس لم تكن الحاجة لوجود وزارة للعلاقات مع البرلمان في هذه المرحلة.

² - زياني طاطا وحيدة، المرجع السابق، ص 19.

ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفقيه الفرنسي مونتسكيو الذي كان له الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة ومنع الاستبداد بالسلطة¹، فوزع وظائف الدولة على هيئات ثلاث تفاديا للانفراد بها من شخص واحد، إذ تقف كل سلطة في وجه الأخرى في إطار الضوابط التي حددها الدستور منعا للاستبداد.

وإذا أخذنا بمبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر نجد أنه مرت بمرحلتين مختلفتين الأولى منذ الاستقلال إلى غاية 1989، والثانية بعد هذا التاريخ الذي أدرج الدولة الجزائرية في تعديلات جذرية غيرت أسسها التنظيمية، حيث أن مبدأ الفصل بين السلطات كان موجودا منذ بداية إرساء قواعد النظام السياسي في ميثاق حزب جبهة التحرير الوطني والمؤسسات المؤقتة للدولة الجزائرية، إلا أنه لم يتوضح نظرا للإيديولوجيا الاشتراكية والأحادية الحزبية.

تبياننا لذلك، إن مبدأ الفصل بين السلطات في دستور 1963 بالرغم أنه لم يعمر لأكثر من ثلاثة أسابيع إلا السلطة الحاكمة بقيت وفيه للنهج الاشتراكي وتركيز السلطة في الحزب الواحد، فتحدثت عن السلطات الثلاثة بصورة منفصلة عن بعضها ومنح لكل واحدة صلاحيات منفردة، ولم يتم بتكريس هذا المبدأ صراحة ولعل الأمر يرجع إلى حداثة عهد الدولة بالاستقلال والبناء المؤسساتي وتوجهه إلى تركيز السلطة لتجسيد فكرة وحدة القيادة للحزب والدولة.

وتم تأكيد هذا التوجه في دستور 22 نوفمبر 1976 إذ تنص المادة 98 منه على "السلطة واحدة تمارس عن طريق أربعة وظائف سياسية، تنفيذية، تشريعية وقضائية، إذ يعتبر هذا الدستور دستور برنامج لا دستور قانون، لم يشر في مقدمته إلى مبدأ الفصل بين السلطات وإنما إلى وحدة السلطة ووحدة الحزب وهناك تراجع في تسمية السلطات فأصبحت تسمى "وظيفة وليست سلطة"، مع استبعاد الأنظمة التقليدية المعروفة بالرئاسية والبرلمانية، وهو دليل على أن المؤسس الدستوري لا يريد تكريس مبدأ الفصل بين السلطات.

¹ إن فضل مونتسكيو في ذلك لا ينكر، إلا أن جذور المبدأ ترجع إلى زمن بعيد قبل القرن الثامن عشر بقرون عديدة، فقد كان لأعلام الفكر السياسي الإغريقي كأفلاطون وأرسطو، دور هام في وضع الأساس الذي قام عليه مبدأ الفصل بين السلطات.

للاطلاع أكثر ارجع : مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 129-131.

إن دمج السلطات في دستور 1963 ودستور 1976 لم تكن هناك أي حاجة لظهور مثل هذه الوزارة لأن مؤسسات الدولة باتت وحدة متشابكة، منظومة متلاحمة تعمل تحت السلطة الرئاسية، فرييس الجمهورية يعتبر المحور الرئيس بل العمود الفقري للنظام السياسي، مع هيمنة الحزب الواحد، ذلك ما أدى إلى ظهور سلطة تشريعية ضعيفة في ممارسة مهامها التشريعية والرقابية.

إلى أن ظهر مبدأ الفصل بين السلطات بإرساء دستوري سنة 1989¹، بالرغم أنه لم ينص صراحة على المبدأ إلا أنه تطرق إليه بصورة ضمنية، واتجه نحو الأخذ بالفصل المرن بين السلطات، بإحداث لأول مرة ثلاث سلطات في الدولة مستقلة ومتميزة عن بعضها، وذلك عندما نص على هذه السلطات في بابه الثاني المعنون بتنظيم السلطات، وفي الفصول الثلاثة من نفس الباب خصص الفصل الأول للسلطة التنفيذية والثاني بعنوان السلطة التشريعية، والثالث بعنوان السلطة القضائية، كما استبعد الحزب الواحد بل اعتمد على التعددية السياسية والحقوق والحريات الفردية والجماعية.

أما بالنسبة لدستور 1996، لم يأتي بالجديد بالنسب لهذا المبدأ، فلم يشر إليه بشكل صريح، خاصة بالنسبة للتعديلين 2002 و2008، إلى أن جاء التعديل الدستوري لسنة 2016، فتم تكريس هذا المبدأ بشكل صريح في ديباجة الدستور وكذلك نص المادة 15 منه²، كما عمل على تحيين بعض الأحكام الناظمة للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أما التعديل الدستوري لسنة 2020 فقد ورد فيها مبدأ الفصل بين السلطات في الباب الثالث في المواد من 84 إلى 183، حيث وردت تحت تسمية "تنظيم السلطات والفصل بينهما"³.

فالمتمأمل لأحكام دستور 1996، يتضح أنه أوجد ميكانيزمات متطورة نوعا ما تهدف إلى إيجاد تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين الهدف منها خدمة المصلحة العامة للأمة وتحقيق الانسجام بين

1- بن أحمد نادية، لجاز كمال، العلاقة التكاملية والتباعدية بين السلطات منذ إقرار التعددية السياسية في الجزائر، مجلة أكاديمي، العدد الثاني، 2014، ص 130.

2- تنص المادة 01/15 من دستور 1996 حسب تعديل 2016 على "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية".

3- "إلا أن الملاحظ على هذا التعديل أنه غير تسمية السلطات إلى تسميات غير مألوفا في النظام الدستوري الجزائري فأصبحت السلطة التنفيذية تحت تسمية رئيس الجمهورية في الفصل الأول من الباب الثالث، والحكومة في الباب الثالث، أما الفصل الثالث من الباب نفسه فقد أتى تحت تسمية البرلمان، وهي تسمية جديد للسلطة التشريعية، والفصل الرابع ورد تحت تسمية القضاء وهي التسمية البديلة للسلطة القضائية.

السلطات مع الحفاظ على خصوصية واستقلالية كل واحدة منهما دون إصراف، ويعمل على التقريب بينهما دون الوصول إلى درجة الاندماج، أي أنه أوجد نظام تعاون وتوازن بين سلطات مستقلة بحيث لا يمكن لأي سلطة أداء مهامها إلا إذا تعاونت مع السلطة الأخرى، وذلك بالأخذ بمبدأ التأثير المتبادل باعتبار أن التعاون بينهما لا يكون تماما وإيجابيا إلا إذا كانت العلاقة بينهما على قدم المساواة فلا تتبع احدهما الأخرى¹.

إن العلاقة المتبادلة بين البرلمان والحكومة، ينبغي أن تعكس روح التعاون بين العاملين، التشريعي والتنفيذي، بشكل تصبح معه الحكومة وغرفتا البرلمان وجهين لقضية أساسية، تتجسد في ضرورة تحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها السلطتين التشريعية والتنفيذية، أي الصالح العام².

وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات في بداية العمل به يُعد آلية من آليات ضمان الحقوق والحريات فإنه دون شك وبعد التطورات المختلفة التي عرفت تطبيقاته في واقع الدول وتنظيمها أصبح ينطوي على معنى أبعد يعلمنا في الواقع العملي كيف نعيش معا وكيف تتكامل جهودنا لخدمة الصالح العام، ويكون سير مختلف المؤسسات متوازنا ومنتجا³.

1- ويتحقق ذلك بالمسؤولية التضامنية للحكومة أمام البرلمان وحق الحل الذي تملكه السلطة التنفيذية التي تخضع للمساءلة سياسيا أمام السلطة التشريعية التي تملك وسائل عديدة لمراقبة نشاط الحكومة. للاطلاع على مظاهر التأثير المتبادل بين السلطة التنفيذية والتشريعية ارجع:

- ابراهيم بولحية، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل دستور 1996، وقائع الندوة الوطنية حول علاقة العلاقة بين الحكومة والبرلمان، من تنظيم وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 23-24 أكتوبر 2000، ص 26. أنظر: - ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007، ص 51 وما بعدها.

- موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، العدد الثاني، ص 35.
- حاحة عبد العالي، يعيش تمام آمال، تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطان في ظل دستور 1996، مجلة الاجتهاد القضائي العدد الرابع، دون سنة، ص 259.

2- محمد أرزقي نسيب، بعض الملاحظات حول كيفية تصور العلاقة بين البرلمان بغرفتيه، مع السلطة التنفيذية بشقيها: رئيس الجمهورية والحكومة، وقائع الندوة الوطنية حول علاقة العلاقة بين الحكومة والبرلمان، من تنظيم وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 23-24 أكتوبر 2000، ص 92.

3- كلمة السيد عبد الوهاب دربال وزير العلاقات مع البرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، يومي 23-24 أكتوبر 2000، ص 15.

وعلى هذا الأساس، نجد من النتائج المترتبة على الأخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية زيادة نشاطات الحكومة التشريعية، فأصبح من الضروري أن تمثل داخل البرلمان وبشكل دوري من طرف أحد أعضائها، يكون برتبة وزير بهدف تنسيق العمل الحكومي داخل البرلمان.

تبيان لذلك، إن العلاقة بين الحكومة والبرلمان تتم من خلال كافة أعضاء الحكومة مبدئياً، فهناك حالات تستوجب حضور الوزير الأول نفسه عادة، مثل حالة عرض برنامج الحكومة وعرض بيان السياسة العامة السنوي وحالة تقديم ملتمس الرقابة وحالة التصويت بالثقة، وكل هذا يحدث بحضور كافة أعضاء الحكومة عموماً، أما في الحالات الأخرى فإن كل عضو من أعضائها يحضر في حدود ما إذا كان معنياً سواء بمشروع القانون المطروح أمام البرلمان أو بالسؤال الشفوي أو كان مستدياً أمام لجنة من اللجان لكن كل هذا غير كاف لتغطية كافة مظاهر العلاقة مع البرلمان ولأداء الحكومة للوظائف والنشاطات ذات الطبيعة البرلمانية والتي تتجاوز حدود العلاقة المباشرة مع البرلمان¹.

ولهذا الغرض، ومثلما هو الحال في مختلف الأنظمة البرلمانية أو المختلطة بالخصوص لا بد للحكومة من أداة أو قناة أو جسر يجمع بينهما وبين السلطة التشريعية وينظم وينسق العلاقة بينهما، إلى غير ذلك من المهام الضرورية للسير الحسن والطبيعي بين المؤسستين²، فقد أنشئت وزارة خاصة مكلفة بإدارة وتسيير العلاقة مع البرلمان وأداء المهام والنشاطات البرلمانية، وهذا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 04-98.

أي أن وزارة العلاقات مع البرلمان أوجدها المشرع الجزائري كآلية لترسيخ معنى التعاون والتكامل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، في إطار الفصل المرن بين السلطات، فهي الصلة التي تصل والرباط الذي يشد الجزء التشريعي من الدولة إلى الجزء التنفيذي³، ويبدو أن المرسوم التنفيذي رقم 04-98 قد

¹ - الأمين شريط، القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية، اليوم الدراسي حول القانون العضوي 02-99 الذي حدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، 23 أكتوبر 2001، الجزائر، ص 22.

² - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، بحث مقدم في الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرية وزارة العلاقات مع البرلمان، 23-24 أكتوبر 2000، ص 32.

³ - مزود حسن، علاقة الحكومة بالبرلمان، بحث مقدم في الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرية وزارة العلاقات مع البرلمان، 23-24 أكتوبر 2000، ص 45.

سائر هذا الاتجاه، حيث تضمن معظم جوانب العلاقة، التي تتطلبها مهمة التنسيق بين مجلسي البرلمان والمصالح الحكومية¹.

وعلى حد قول الأستاذ سليم قلالة إن الهدف من إنشاء وزارة مكلفة بالعلاقات مع البرلمان هو التنسيق بين وظيفتين يؤديهما النظام السياسي، وليس بين سلطتين مستقلتين في حاجة إلى إيجاد علاقة بينهما، ومن ثمة فإن الهدف الأول لمثل هذه الوزارة ليس أن تكون بديلا لأي من الوظيفتين إنما عاملا مساعدا ليس فقط لانسجام العلاقة بينهما إنما لتطوير وترقية الأداء الوظيفي للنظام السياسي ككل².

ومن المفارقات حقا أن كُتب القانون الدستوري والبرلماني، وعلى نطاق أوسع جميع البحوث المتعلقة بالفصل بين السلطات، تتجاهل تماما تقريبا وجود الوزير المسؤول عن العلاقات مع البرلمان، ومع ذلك فإن هذه الوظيفة الوزارية المهمة والشاقة هي التي تتحمل كما تنص العبارة "وضع النفط في العجلات" من الآلة المؤسسية الجزائرية.

إن هذه الوزارة تضمن التشغيل المنتظم للتروس، وعندما يصبح هناك عجلتين في وضع الحظر ولا يمكن لهما الدوران في نفس الاتجاه، فإن زيتها يأتي لتشحيم منطقة التلامس للسماح باستئناف الحركة، هذه هي الصورة الميكانيكية لوظيفة وزارة العلاقات مع البرلمان³.

المبحث الثاني: التنظيم الهيكلي لوزارة العلاقات مع البرلمان.

إن رئيس الجمهورية بالنظر لموقعه الريادي وإلى التقاليد التي أرساها المؤسس الدستوري، باعتباره حامي الدستور وضامن استقرار المؤسسات، يلعب دورا راجحا داخل النظام السياسي الجزائري لا تنافسه فيه أي سلطة أو مؤسسة دستورية، ويظهر ذلك من خلال انفراد وحريته في تعيين الوزراء، فرئيس الجمهورية له مطلق الحرية في اختيار وزير العلاقات مع البرلمان، باستثناء مراعاة بعض المعايير، التي تهدف إلى ضمان علاقات سلسة بين السلطة التنفيذية والتشريعية.

¹ - محمد أرزقي نسيب، المرجع السابق، ص 95.

² - سليم قلالة، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، بحث مقدم في الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرية وزارة العلاقات مع البرلمان، 23-24 أكتوبر 2000، ص 108.

³ - Laurent Léothier, Op. Cit. p2

وبما أن رئيس الجمهورية هو الوحيد المخول دستورا لتعيين وزير العلاقات مع البرلمان، فإن له حق إنهاء مهامه إذا كانت هناك مبررات معقولة تجعل من الوزير في وضع لا يتيح له الاستمرار في عمله، كما يمكن أن تنتهي مهام وزير العلاقات مع البرلمان باستقالة الحكومة (المطلب الأول).

ولكي يقوم الوزير بالمهام الموكلة به، نجد بناء وزارة العلاقات مع البرلمان قائم على هيكل تنظيمي محدد وثابت، فهذه الهياكل والأجهزة تخضع للوزير وتساعد في الاضطلاع بمسؤولياته واختصاصاته الإدارية، وتعمل وفقا لمبدأ تقسيم العمل ومبدأ التخصص من أجل تنفيذ القرارات والسياسات العامة النافذة، وذلك في حدود الاختصاص الموضوعي والوظيفي للوزارة كوحدة إدارية مركزية تعمل باسم الدولة ولحسابها، فلو نظرنا للصلاحيات التي تقوم بها الوزارة، فهل هناك تكامل بينها وبين هيكلها التنظيمي؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: وزير العلاقات مع البرلمان.

سنتناول في الفرع الأول طريقة تعيين وعزل وزير العلاقات مع البرلمان، موضحين في الفرع الثاني مهامه المحددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 98-04 إذ تركز هذه المهام في تنسيق وتوطيد العلاقة بين الحكومة والبرلمان، كما نشير إلى المهام التي يمارسها الوزير باعتباره الرئيس الإداري على مستوى وزارته، إذ تتمثل هذه المهام في السلطة الرئاسية وسلطة الوصاية والسلطة التنظيمية وهذا في الفرع الثالث.

الفرع الأول: السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تعيين وانهاء مهام الوزير كعضو من أعضاء الحكومة.

يتمتع رئيس الجمهورية بحرية غير مقيدة عند اختيار وزير العلاقات مع البرلمان، فيكون التعيين على أساس تقديره الشخصي للوزير فلا يمكن أن يعين من لا يرغب فيه أو لا يتفق معه، فعادة ما يختار وزير ينتمي لتياره السياسي، وذو خبرة برلمانية (أولا).

يمكن إعفاء وزير العلاقات مع البرلمان من منصبه من طرف رئيس الجمهورية بمرسوم، وهذا أمر منطقي لأن حقه في التعيين يرتب منطقيا وقانونيا حقه في العزل، وإما أن تكون من البرلمان باعتباره السلطة التي تراقب أعمال السلطة التنفيذية، وذلك بتقرير المسؤولية السياسية للحكومة (ثانيا).

أولاً: اختيار وتعيين وزير العلاقات مع البرلمان.

إذا رجعنا إلى نص المادة 79 الفقرة الأولى من دستور 1996 نجدتها تنص على "يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم" نلاحظ ومن خلال هذه المادة أن دستور 1996 جعل من اختصاص اختيار وتعيين أعضاء الحكومة أحد الاختصاصات المتقاسمة بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية، حيث منح للأول اختصاص الاختيار، ولثاني اختصاص التعيين، لأن أعضاء الحكومة هم أعضاء في مجلس الحكومة، وكذا في مجلس الوزراء¹، فرئيس الحكومة بعد تعيينه يشرع في اتصالاته ومشاوراته مع مختلف التشكيلات السياسية والقوى المؤثرة الفاعلة في النظام السياسي من أجل تشكيل حكومته، وأهمها الأحزاب السياسية ذات النفوذ في البرلمان، وهنا لا ينبغي القول بأن رئيس الحكومة حر في اختياره بعيدا عن رئيس الجمهورية، بل يتمتع بحق مراقبة ذلك الاختيار، كما يمكنه أن يرفض تعيين بعض الذين اختارهم رئيس الحكومة، لكون هذا الأخير مختار ومعيّننا من قبله وله أن ينهي مهامه².

إلا أنه بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد الفقرة الأولى من المادة 93 تنص على "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول"، نلاحظ أن نص المادة عقدت اختصاص تعيين الوزراء بما فيهم وزير العلاقات مع البرلمان لرئيس الجمهورية بعد أخذ مشورة الوزير الأول، فهذا الأخير يشارك عند تعيين أعضاء الحكومة بسماع رأيه دون أن يكون ملزم، أي أن رئيس الجمهورية ملزم باستشارة الوزير الأول ولكنه غير ملزم بالأخذ بمشورته، والقرار النهائي يكون بيد رئيس الجمهورية مادام أنه في النهاية هو من يصدر مرسوما رئاسيا يتضمن تعيين أعضاء الحكومة.

وعلى هذا الأساس، نقول بأن رئيس الجمهورية هو صاحب الدور الأساسي والفعال في اختيار الوزراء بينما يتوضع بجانبه دور الوزير الأول، حيث ينحصر دور هذا الأخير في القيام بمجرد اتصالات واجراء مشاورات وعمل ترتيبات ليس لها أدنى إلزام لرئيس الجمهورية.

والواقع أن هذا الوضع منتقد لأن الوزارة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان الأمر الذي يستلزم أن يكون للوزير الأول الدور الأكبر في اختيار أعضاء الوزارة لكي يتسنى له العمل مع فريق متجانس يتحمل هذه

¹ عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، 2009، ص 213.

² سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 296

المسؤولية بالإضافة إلى ذلك نجد مجلس الوزراء عند أداء أعماله يحكمه منطق التضامن والعمل بروح الفريق تحت قيادة رئيسه، وهو ما يتطلب وجود قدر كبير من الانسجام والتوافق بين أعضائه، ويصعب تحقق ذلك الانسجام إلا إذا كان رئيس الوزراء هو صاحب الدور الأكبر في اختيار أعضاء فريقه الوزاري¹.

وعلى هذا الأساس نجد التعديل الدستوري لسنة 2020 قد أعاد سلطة الاقتراح لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة بحسب الحالة وفق المادة 104 من الدستور إذ تنص على "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة".

وبالتالي يمكن القول أن الإطار الإجرائي الذي يتم به تعيين أعضاء الحكومة قد عاد إلى حالته الأولى قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 بنفس التوجه الذي برز في دستور 1989 وكذا دستور 1996 باستعادة الوزير الأول أو رئيس الحكومة لحق الاقتراح، إلا أنه ومع ذلك ينبغي التأكد على أن مسألة الاقتراح المشار إليها هنا لا تعني بالمرّة أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، سيفرض منطقاً في التعيين فبإمكان رئيس الجمهورية أن يقبل الاقتراح ويكتفي فقط بإجراء التعيين كما يمكنه أيضاً عدم قبول الاقتراح كاملاً أو جزءاً منه لأن من يملك الكل يملك الجزء فسلطة التعيين هي الإجراء الجوهري في عملية تشكيل الحكومة².

وقد تعززت في فرنسا سيطرة رئيس الجمهورية على التعيينات داخل الحكومة وهذا بفعل تفسير المادة 08 من دستور 1958، أما بالنسبة لوزير العلاقات مع البرلمان فعادة ما يترك تعيينه تقليدياً لرئيس الوزراء³ فيعين في هذا المنصب أحد أتباعه، وعلى هذا فإن تدخل رئيس الجمهورية عند تعيين وزير العلاقات مع البرلمان وبشكل استثنائي يكون غائباً ومحدوداً⁴.

¹- فودة سيد محمد بيومي أحمد، مسؤولية الوزراء السياسية-الجنائية-المدنية: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية، 2016، ص 207.

²- بولوم محمد الأمين، الحكومة...بين الفكرتين الرئاسية والبرلمانية على ضوء المراجعة الدستورية لسنة 2020، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد السابع، العدد الأول، جوان 2021، ص 190.

³ - Laurent Léothier, Op. Cit. p.111 .

⁴ - وهذا ليس بالأمر المطلق إذ يستطيع رئيس الجمهورية أن يتدخل ويقوم بتعيين وزير العلاقات مع البرلمان، إذ نجد مثلاً الرئيس امانويل ماكرون "Emmanuel Macron" هو من قام بتعيين كريستوف كاستانر "Christophe Castaner" (مايو 2017) ومارك فيسبنيو "Marc Fesneau" (أكتوبر 2018) بالرغم من أن الوزيرين لا يعرفان رئيس الوزراء، إلا أن هذا

وهذا أمر منطقي بحيث يجب أن يعمل رئيس الوزراء مع وزير يختاره هو بنفسه، وعادة ما يكون هناك تقارب سياسي بينهما حتى يتمكن من تمثيله على أفضل وجه في البرلمان، فوزارة العلاقات مع البرلمان في فرنسا تعتبر الوزارة الوحيدة المرتبطة تقليدياً برئيس الوزراء، ومجال عمله منذ سنة 1943 كان تحت إشراف رئيس الوزراء.

إن دستور 1996 والتعديلات الواردة عليه لا تشترط توفر شروط معينة في عضو الحكومة بما فيهم وزير العلاقات مع البرلمان، لهذا فإن الشروط المطلوبة في هذا الأخير لن تخرج عن الشروط العامة المألوفة، من جنسية و سن والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، كما أضافت المادة 63 من الدستور حسب تعديل 2016 شرط التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها شرط لتولي منصب الوزارة¹، لذا فليس الجمهورية يتمتع بكل حرية عند اختيار وزير العلاقات مع البرلمان.

إن استئثار رئيس الجمهورية بتعيين الوزراء ورد مطلقاً، فهل هناك قيود ترد على سلطة رئيس الجمهورية في هذا الشأن؟ أو بمعنى آخر، هل يلتزم رئيس الجمهورية، بخلاف الضوابط المنصوصة عليها في الدستور فيمن يختار كوزير للعلاقات مع البرلمان، بمراعاة مثلاً موقف الأحزاب السياسية الممثلة في المجلس الشعبي الوطني، ومدى خبرة الوزير وكفاءته في المجال البرلماني؟.

إن اختيار الوزراء من طرف رئيس الجمهورية يستند إلى عدة معايير مختلفة تتمثل أساساً في:

-**الاختيار على أساس المعيار الشخصي:** إن هذا المعيار يعتبر أول وأقدم معايير الاختيار، فيظهور منصب الوزارة كان الملك يختار الوزراء على أساس معرفته الشخصية لهم، وثقته فيهم، وكانت الثقة الشخصية هي الأساس الأول للاختيار، وظل هذا الأسلوب متبعاً، خاصة بعد الثورات والانقلابات العسكرية، وبذلك حل مبدأ أهل الثقة قبل أهل الخبرة.

لا يمنع من الولاء لرئيس الوزراء، وإقامة علاقة ثقة معه من أجل ضمان عمله على أفضل وجه كوسيلة لتنسيق العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية.

للاطلاع أكثر ارجع:

-Laurent Léothier, Op. Cit. p.1 22.

1 - تنص الفقرة الثانية من المادة 63 من الدستور حسب تعديل 2016 على "التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها شرط لتولي المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية".

وبظهور الأحزاب السياسية والمسؤولية الوزارية أمام البرلمان، أخذ أسلوب الاختيار هذا يضمحل بعض الشيء، حتى وإن كان يتم اختيار بعض الوزراء لأسباب شخصية، فيجب أن يحظى هذا الوزير بثقة البرلمان وإلا فإنه لا يستطيع الاستمرار في عمله ويكون مضطرا إلى الاستقالة أو الإقالة¹.

إن وزير العلاقات مع البرلمان هو دائما أحد معارف رئيس الجمهورية باستثناء الحالة التي نكون فيها في وضع التعايش²، أي عندما تكون الأغلبية البرلمانية ذات لون سياسي يتعارض مع لون رئيس الدولة، في هذه الحالة يكون وزير العلاقات مع البرلمان في هذه الفرضية صديقا شخصيا للوزير الأول³. فنجد مثلا الرئيس عبد العزيز بوتفليقة قام بتعيين السيد عبد الوهاب دربال على رأس وزارة العلاقات مع البرلمان، على أساس المعيار الشخصي المبني على الثقة والولاء والوفاء لرئيس الجمهورية إذ يعتبر من المقربين له.

- **الاختيار على أساس المعيار السياسي:** أي الانتماء السياسي، فهذه النقطة تثير تساؤلا حول دور العامل الحزبي السياسي في اختيار وزير العلاقات مع البرلمان؟. لقد ظهر في هذا الشأن اتجاهين في الفقه:

الاتجاه الأول: يرى أصحابه أن سلطة رئيس الجمهورية في تولية الوزارة وردت مطلقة، فيتمتع بالحق في تعيين الوزير الأول والوزراء وثوابهم واعفائهم من مناصبهم على أن تتحقق بالطبع الشروط الواجب توافرها فيمن يُعين وزيرا، وبالتالي فهو لا يتقيد بمراعاة حال الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان.

ونحن نرى أن هذا الوضع لم يعد يتفق مع طبيعة التعددية الحزبية الحالية، لأنه يؤدي إلى تخويل رئيس الجمهورية سلطة مطلقة أو شبه مطلقة في مجال التعيينات الوزارية دون مراعاة من جانب الرئيس لمواقف الأحزاب في البرلمان، أي دون مراعاة للالتزام باختيار الوزراء من حزب الأغلبية، وهو ما يؤدي بالضرورة إلى عدم استقرار العلاقة بين البرلمان والحكومة.

¹ محمد قدرى حسين، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص ص. 59-57.

² إن حالة التعايش لم يشهدها الواقع السياسي في الجزائر، فالأحزاب السياسية لن تستطع أن تصل إلى تشكيل أغلبية برلمانية معارضة لرئيس الجمهورية، بل الأحزاب التي تمثل الأغلبية البرلمانية في الجزائر كلها مساندة لرئيس الجمهورية.

³ Christian Bigaut, le rôle du ministère des Relations avec le parlement dans les système politique française, carrefour des institutions, Revue périodique éditée par le ministère des relations avec le parlement, Numéro 02 juin 2006, p 2.

أما الاتجاه الثاني: فيذهب أصحابه إلى أنه يتعين على رئيس الجمهورية مراعاة موقف الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان، أي اسناد الوزارة إلى الحزب الحائز على أغلبية المقاعد، وهذا الاتجاه هو الأجدر بالتأييد¹.

إذن دواعي الانسجام السياسي بين أعضاء الوزارة تتطلب اختيارهم من بين صفوف حزب الأغلبية البرلمانية، إلا أن المعروف في الجزائر أن أغلب الوزارات تستند إلى تحالفات تربط بين مجموعة من الأحزاب السياسية التي لا يحوز أحدهما الأغلبية البرلمانية بمفرده، وهنا يتطلب الأمر اختيار أعضاء الوزارة بصورة ترضي كافة الاتجاهات السياسية والحزبية الداخلة في التحالف الذي تستند إليه الوزارة²، ضمانا للتأييد والاستمرار في الحكم³، فإن هذا الوضع لا يضعف مركز هيمنة رئيس الجمهورية بل يقويه ويدعمه إذ تكون له حرية اختيار أوسع للوزير الأول وبالتالي لأعضاء الحكومة، ومن ثمة يعمل على تشكيل أغلبية ائتلافية بالقدر الذي يريد⁴.

إذن الحقيقة التي لا تغيب عنا أن رئيس الجمهورية يتمتع بكامل الحرية عند اختيار وزير العلاقات مع البرلمان، إلا أنه يتعين عليه عمليا، مراعاة الاعتبارات الحزبية واعتبارات الملائمة، أن يختاره من حزب الأغلبية والذي عادة ما يكون من بين البارزين في صفوف حزبه ليستعين به في تقوية مركزه وإرضاء رغباته في السلطة من جهة أخرى⁵.

إذ نجد السيد عبد العزيز بوتفليقة طيلة حكمه كل الوزراء الذين قام بتعيينهم على رأس وزارة العلاقات مع البرلمان ينتمون إلى حزب جبهة التحرير الوطني وهو الحزب الذي ينتمي إليه، وهم السادة محمود خذري، عبد العزيز زياري، خليل ماحي، طاهر خاوة، وغنية إيداليا، محبوب بدة⁶.

1 - للاطلاع أكثر ارجع: فودة سيد محمد بيومي أحمد، المرجع السابق، ص 200 إلى 204.

2 - المرجع نفسه، ص 193.

3 - لقد عرف النظام السياسي الجزائري أول تحالف رئاسي سنة 2004، لدعم رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة، وذلك باتفاق حزب جبهة التحرير الوطني، وحزب التجمع الوطني الديمقراطي، وحركة مجتمع السلم، إذ تم توقيع هذا الاتفاق بتاريخ 16 فبراير 2004، واستمر التحالف حتى انسحبت منه حركة مجتمع السلم في جانفي 2012.

4 - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق، جامعة قسنطينة، 1999، ص 604.

5- فودة سيد محمد بيومي أحمد، المرجع السابق، ص 50.

6- باستثناء السيد فتحي خويل فقد تم تعيينه من طرف السيد عبد العزيز بوتفليقة من الأحرار، إذ كان عضو في المجلس الشعبي الوطني ضمن قائمة حرة تسمى "أبناء الشعب"، وهذا استجابة لطلبات الشارع بضرورة التغيير.

إلا أن الملاحظ أن السيد رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون قرر تغيير واجهة السلطة الجزائرية وعدم الاعتماد على شخصيات كانت لها علاقة بنظام بوتفليقة، وفي المقابل اعتماده على شخصية عملت في النظام الجزائري وتعرف أبجديات التعامل مع مختلف الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماع، فعين السيدة بسمة مزوار عن حزب جبهة المستقبل كوزيرة للعلاقات مع البرلمان¹.

إن تعيين وزير العلاقات مع البرلمان لا يخضع لمعيار ثابت بل نجد قواعد متعددة اعتبارات كثيرة تؤخذ في الحسبان، إذ في بعض الأحيان يتم الاعتماد على المعيار السياسي، ومرة أخرى لا يقيمون أيه أهمية للانتماء السياسي فيتم اختيار وزير العلاقات مع البرلمان من الأقلية، وفي أحيان ثالثة التركيز على عدم الانتماء الحزبي فيتم تعيين شخصية غير متحيزة لهذا المنصب.

الاختيار على أساس المعيار الفني: أما مسألة الاختصاص فالمنصب الوزاري له من المكانة والتبغات ما يثير التساؤل عما إذا كان يتطلب في شاغلة تخصص مهني معين؟ أو بمعنى آخر ما إذا كان يشترط فيمن يتولى وزارة العلاقات مع البرلمان من طبقة المختصين أو الفنيين في أعمالها؟.

إن شاغل المنصب الوزاري يقوم بوظيفة سياسية بوصفه عضوا في مجلس الوزراء ويشترك في وضع السياسة العامة للدولة كما أنه في الوقت نفسه يعد أحد أعضاء الإدارة العامة بوصفه الرئيس الإداري الأعلى لقطاعات وزارته.

فقد أجمعت دراسات علم الإدارة أنه لا يشترط في الوزير أن يكون فنيا أو خبيراً في الأعمال المنوطة بوزارته²، إذ يتفق فقهاء الإدارة العامة على أن التخصص الفني مطلوب في المستويات الوظيفية الدنيا بينما تقل الحاجة إليه في مستويات الدرجات العليا، فالمطلوب من الوزير، باعتباره قائد إداري وسياسي لوزارته إدارة المؤسسات والهيئات التابعة لوزارته ورسم سياستها والإشراف على سير العمل والعاملين بها، أي القدرة على الإدارة والتنظيم ومعرفة اتجاهات الرأي العام، وله بعد ذلك أن يستعين

أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 19-111 مؤرخ في 24 رجب عام 1440 الموافق 31 مارس 2019 يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 20، ص 12.

¹ - السيدة بسمة عزوار نائبة برلمانية عن حزب جبهة المستقبل الذي يرأسه المرشح السابق للانتخابات الرئاسية عبد العزيز بلعيد، وهي أول مشاركة لحزبه في الحكومة منذ تأسيس حزبه في عام 2012.

وقد عرفت الوزيرة لدى الرأي العام الجزائري من خلال مواقفها المعارضة في البرلمان خلال السنوات الأخيرة، التي أخرجت من خلالها الوزراء السابقين في عهد بوتفليقة، خاصة الوزير الأول الأسبق أحمد أويحي.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 1999، ص 94.

بالفنيين المتخصصين في المجالات المختلفة، أي أن يتوافر لدى الوزير الثقافة والاعداد السياسي اللذان يمكناه من تنسيق العمل في نطاق وزارته واستشعار حاجات الجماهير والتعامل مع البرلمان والأحزاب¹.

فالوزير لا يتدخل في جزئيات العمل الصغيرة، إنما يتولى تنفيذ سياسة سيق وأن قررها مجلس الوزراء والعمل السياسي لا يحتاج إلى خبراء بقدر ما يحتاج إلى رجال سياسة تكون لهم الفطنة والذكاء السياسي والقدرة على المواجهة، وكثيرا ما يشل هؤلاء الوزراء لعدم قدرتهم على مواجهة الوسط السياسي وإغراقهم بالأعمال الكثيرة نتيجة ضرورة إمامهم بكل جزئيات العمل ما دامو متخصصين في ذلك، وقد ينشأ من هذا إرباك لعمل الوزارة ذاتها².

إلا أنه بالنسبة لوزير العلاقات مع البرلمان يفضل أن يكون من أهل التخصص المهني أو الفني في المجال البرلماني وهذا ما تؤكد الممارسة إذ نجد أن وزير علاقات مع البرلمان هو أولا ودائما برلماني سابق لماذا؟ حتى يكون على دراية تامة بالأعمال الداخلية للسلطة التشريعية، وأكثر إلماما بالجهات الفاعلة أي نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، فيكون فاهما وواعيا لما يقع حوله، وهذا يعني أنه لا يعرف فقط ما يطلبونه، بل حتى اختيارهم الشخصي، حتى نوعية حياتهم الخاصة، ومطالبهم الفردية وهذا يعني أن المناقشة داخل البرلمان ستكون أكثر صراحة لأن الوزير على دراية تامة بالشخص الذي يحاوره³.

فقد صرح السيد عبد الوهاب دربال وزير العلاقات مع البرلمان سابقا، بأن البرلمان مدرسة سياسية وأن من يريد بناء مسار سياسي خارج البرلمان يبقى ينقصه شيء جوهري، فالبرلمان مدرسة سياسية حقيقية تتعلم فيها ما هو الحوار كيف تحاور وكيف تقبل الآخر وكيف تقنع الآخر المخالف، تتعلم فيها كيف يمكن أن تعارض لكنك لا تفقد الزمالة وكيف تشارك دون أن توافق على ما لا تؤمن به.

والممارسة تؤكد بأن معظم الوزراء الذين تداولوا على وزارة العلاقات مع البرلمان كانوا برلمانيين سابقين⁴ ومن أهل الاختصاص في مجال الحقوق والعلوم القانونية، من بينهم السادة عبد الوهاب دربال

1- فودة سيد محمد بيومي أحمد، المرجع السابق، ص 50.

2- محمد قدرى حسين، المرجع السابق، 64.

3 -Christian Bigaut, le rôle du ministère des Relations avec le parlement dans les système politique française, Op. Cit. p 3.

4- باستثناء السيد عبد العزيز زياري، فلم يكن برلماني قبل تعيينه كوزير للعلاقات مع البرلمان إلا أنه كان مستشار للرئيس عبد العزيز بوتفليقة وتقلد منصب وزير الشباب والرياضة.

محمود خذري طاهر خاوة، بسمة عزوار، إلا أن شرط التخصص ليس بالشرط الجوهري الذي يجب مراعاته عند تعيين وزير العلاقات مع البرلمان، فقد تم تعيين السيد عبد العزيز زياري وهو طبيب، والسيدة غنية إيداليا وهي متخصصة في علم النفس¹، والسيدة محجوب بدة وهو مختص في علم الاقتصاد، والسيد فتحي خويل وهو مختص في الهندسة المدنية، إلا أنهم كانوا برلمانيين أي يتوفر لديهم الجانب المعرفي للقواعد القانونية وخاصة المعرفة بالبيئة السياسية والبرلمانية. وعادة ما يعزوا عهدتهم البرلمانية من خلال تقديم مواقف ذات قيمة داخل المجموعة أو المجلس الذي ينتمون إليه.

ونجد نفس الشخص يمكن أن يتولى أمر وزارات مختلفة ومن أمثلة ذلك السيد محمود خوذري تقلد منصب وزير العلاقات مع البرلمان في أكتوبر 2003 ووزير للصناعة في ماي 2005 ثم وزير للعلاقات مع البرلمان للمرة الثانية في جوان 2007، والسيد عبد العزيز زياري عين وزير منتدب لشؤون الخارجية سنة 1998، ثم وزير للشباب والرياضة في 2002، وفي سنة 2005 عين وزيراً للعلاقات مع البرلمان ووزير للصحة والسكان واصلاح المستشفيات في سبتمبر 2012، والسيدة غنية إيداليا عينت وزيرة للعلاقات مع البرلمان في جوان 2016، ثم وزيرة التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة سنة 2017، والسيد محجوب بدة عين في ماي سنة 2017 ووزير للصناعة والمناجم، ثم عين وزير للعلاقات مع البرلمان في أبريل سنة 2018².

نجد في فرنسا منذ إنشاء منصب وزير العلاقات مع البرلمان، يتم دائما استدعاء برلمانيين إلى شغل هذه الحقيبة الوزارية، لأن الوزير وبفضل ماضيه البرلماني نجده يتمتع بخبرة مفيدة له في أداء واجباته وهذا بسبب اتقانه للإجراءات التشريعية التي اكتسبها من خلال عضويته في البرلمان، أو بسبب العلاقات التي أنشأها داخل البرلمان، فمن بين الوزراء الستة والثلاثون (36) الذين شغلوا حقيبة العلاقات مع البرلمان لا نجد سوى خمسة (05) أشخاص لم تكن لديهم صفة النائب وقت تعيينهم³، وعلى حد تعبير

¹ لقد تم تعيين السيدة غنية إيداليا كأول وزيرة لوزارة العلاقات مع البرلمان، كما تم تعيين السيدة بسمة عزوار، والملاحظ بالنسبة للتجربة الفرنسية لم يتم تعيين امرأة قط منذ تأسيسها لحد اليوم على رأس وزارة العلاقات مع البرلمان، وإنما تداول عليها الرجال فقط.

² للاطلاع على الجدول التوضيحي لوزراء العلاقات مع البرلمان أنظر: الملحق رقم واحد، ص 351.

³ وهم السادة Jean-Louis Tinaud, Roger Romani, Roger Karoutchi, Henri de Raincourt et André Vallini

أنظر:

السيد مارتن مالفاي Martin Malvy "لماذا طُلب مني أكون وزيرا للعلاقات مع البرلمان؟ لأنني كان لدي أقدمية في البرلمان، وليس لدي أعداء"¹.

ولا يشترط في الوزير أن يلم بكل صغيرة وكبيرة في قطاعه وأن يتابع كل حركة وعمل فيه، لأن صغائر الأمور من شأنها أن تعوق الوزراء وتشغلهم عن الاهتمام بأساسيات الأمور وكلياتها، وبالتالي فهم مكلفون أساس برسم المناهج الكبرى والأطر العامة دون أن يغرقوا في تفاصيل جزئية وأعمال بسيطة تتطلب مناصب أقل².

- الاختيار على أساس المعيار الجغرافي أو الطائفي:

قد يكون اختيار الوزراء راجع إلى ضرورة تمثيل مناطق معينة أو ديانة أو بعض الأقليات، مثلا يراعي في اختيار الوزراء أنهم يمثلون كل الأقاليم بنسب معينة لكل إقليم، إلا أنه في الجزائر لا وجود لهذه الطائفية الاقليمية أو الدينية.

إلا أنه يجب على رئيس الجمهورية أن يأخذ بعين الاعتبار ضرورة التوازن الجهوي في اختيار الوزراء³، وما نلاحظه بالنسبة لوزارة العلاقات مع البرلمان أن فيها تنوع في اختيارهم بعيدا عن الجهوية والقبلية، فالسيد محمد كشود من ولاية الجزائر، عبد الوهاب دربال من ولاية قسنطينة، ومحمود خوذري من ولاية باتنة، وعبد العزيز زياري من ولاية قسنطينة، وخليل ماحي من ولاية وهران، طاهر خاوة من ولاية باتنة، وغنية الدالية من ولاية البلدية، ومحجوب بدة من ولاية المدية، وفتحي خليل من ولاية الجلفة وبسمة عزوار من ولاية باتنة.

ونجد في التجارب المقارنة، في فرنسا مثلا نجد اختيار وزير العلاقات مع البرلمان يعتمد على معايير جغرافية، فمنذ سنة 1986 يتم اختيار وزير العلاقات مع البرلمان من بين النواب الذين يقطنون في باريس أو دائرتهم الانتخابية قريبة من باريس أي مجال عمله يقع بين وزارته والجمعية الوطنية ومجلس

¹ - Laurent Léothier, Op. Cit. p 93.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 89.

³ - الملاحظ أن السيد رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون فضل الاعتماد في تشكيلة حكومته الأولى على البعد الأكاديمي بدلا من الجغرافي، فبحسب السيرة الذاتية لوزراء الحكومة فقد قارب عدد الأكاديميين فيها نحو نصف عددها البالغ 39 وزيرا منهم وزير الصحة، وزير التعليم العالي والبحث العلمي، وزير الشؤون الدينية والأوقاف.

الشيوخ ويرجع السبب إلى أن وزارة العلاقات مع البرلمان غالبا ما تنظم أمور غير متوقعة فيفضل أن يكون الوزير بالقرب من جميع السلطات أي نائبا منتخبا من شمال باريس¹.

الملاحظ على التجربة الجزائرية ومنذ إنشاء وزارة العلاقات مع البرلمان لم يتم تعيين عضو من أعضاء مجلس الأمة على رأس وزارة العلاقات مع البرلمان، فكل الوزراء الذين تداولوا على الوزارة نواب من الغرفة الأولى.

ونفس الشيء بالنسبة للتجربة الفرنسية، إذ نجد من النادر جدا أن يطلب من أحد أعضاء مجلس الشيوخ شغل هذا المنصب، واستمر هذا الاتجاه على الرغم من التغييرات الدستورية والتناوب السياسي إلى غاية الجمهورية الخامسة، فمنذ سنة 1958 هناك أربع مرات تمت فيها دعوة عضو مجلس الشيوخ لشغل هذه الحقيبة، يعود تاريخ اقدمها إلى سنة 1969 عندما تم تشكيل حكومة شابان-دلماس "Chaban-Delmas" كما تكرر هذا التعيين بين مارس 1993 ومايو 1995 إذ عينت حكومة السيد إدوارد بالادور "Edouard Balladur" وزير مفوض لكل مجلس، وهي سابقة لم تكن من قبل، فدخل روجر روماني "Roger Romani" (عضو في مجلس الشيوخ) على قدم المساواة مع النائب باسكال كليمان "Pascal Clément" (نائب في الجمعية الوطنية) في العلاقات مع البرلمان، وكان كل منهما مسؤولا عن العلاقات مع مجلسه الأصلي، فهذا التعيين يعتبر أول تعيين منذ سنة 1943 لعضو في مجلس الشيوخ كوزير (كامل الخدمة) مسؤول عن العلاقات مع البرلمان².

في الأخير نرى أن اختيار الشخصية التي تسند لها مهام هذه الوزارة يجب أن تتمتع بمجموعة من المواصفات والإلمام بالعلم البرلماني، كما يكون محل تقدير من طرف مختلف القوى السياسية الفاعلة سواء في الأغلبية أو في المعارضة³.

فعادة ما يكون وزير العلاقات مع البرلمان شخصية سياسية متميزة تحظى برضا وتقدير القوى السياسية الفاعلة سواء في الأغلبية أو في المعارضة، لأن دوره لا ينحصر فقط في إدارة الإجراءات التشريعية لصالح الحكومة وهي مسألة حساسة ومعقدة عمليا لما تحتاجه من خبرة، وسياسية، ولكن دوره يتعدى ذلك إلى تحقيق غاية أساسية هي تمرير كافة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة لتنفيذ مخطط

¹ - Laurent Léothier, Op. Cit. p 95.

² - ipid, p 95-96.

³ - فوزي أوصديق، فصول دستورية، المرجع السابق، ص 29.

عملها، بتذليل الصعوبات وتطويع المعارضة وكسب تأييد كل الأطراف السياسية عن طريق الاقناع والحوار وغير ذلك¹.

عند الانتهاء من تشكيل الحكومة وتعيينها يطلب الوزير الأول من أعضاء حكومته الابتعاد عن اتجاهاتهم السياسية -مؤقتا- ما داموا أعضاء لحكومته من أجل تسهيل تلاحم الفريق الحكومي، مع قطع علاقاتهم مع دوائرهم الانتخابية، فيتجرد كل أعضاء الحكومة من انتماءاتهم السياسية ويتضامنون تضامنا فعليا تحت برنامج رئيس الجمهورية²، بالنتيجة ارتباطهم بالوزير الأول ورئيس الجمهورية اللذين يمكن أن ينهي مهامه في أي وقت، وبذلك يتم دفع الوزراء إلى تكريس كامل وقتهم وجهدهم لوظائفهم الوزارية³.

ثانيا: إنهاء مهام وزير العلاقات مع البرلمان.

تتولى الحكومة في النظام السياسي الجزائري مباشرة اختصاصات السلطة التنفيذية، وتتحمل المسؤولية أمام رئيس الجمهورية وأمام البرلمان، وعلى هذا الأساس قد تنتهي مهام وزير العلاقات مع البرلمان بالإقالة أو الاستقالة.

الإقالة:

بعدما رأينا هيمنة رئيس الجمهورية على عملية تعيين وزير العلاقات مع البرلمان وبقيّة الطاقم الحكومي، فهل هذه الهيمنة مستمرة بالنسبة لعملية إنهاء المهام؟.

جاء الدستور خاليا من الإشارة إلى كيفية إنهاء مهام الوزراء، إلا أنه، إذا رجعنا إلى الناحية القانونية نجد بأن من يملك حق التعيين، يرتب منطقيا وقانونيا حقه في العزل، إعمالا بقاعدة توازي

¹- الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 33.

²- عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 222.

³- ويحظر على عضو الوزارة، مباشرة الأعمال الخاصة بالتجارة أو الصناعة أو الاستثمار العقاري، وترجع علة الحظر إلى أن عضو الوزارة بحكم منصبه يستطيع اتخاذ قرارات لها تأثير على الأعمال التجارية والصناعية، فضلا على أنه يستطيع الاطلاع على المعلومات السرية والقرارات التي قد يكون لها تأثير أيضا على هذه المجالات، كما يصعب تصور جمع عضو الحكومة بين منصبه وبين الوظيفة العامة، كأن يكون وزيرا في الحكومة وموظفا في الجهاز الإداري للدولة أو إحدى المؤسسات أو الهيئات العامة في ذات الوقت، فالفرض هو تساوي جميع الوزراء في مراكزهم الوظيفية كوزراء، ومن شأن هذا الجمع جعل الوزير خاضع لرئاسة أحد زملائه الوزراء الذي يرأس القطاع الوزاري الداخلة فيه تلك الوظيفية، والعلة من هذا الحظر تكمن في الرغبة في تفرغ عضو الحكومة لعمله الوزاري الذي بات يتسم بالتعقيد.

أنظر: فودة السيد محمد بيومي، المرجع السابق، ص ص. 64-65.

الأشكال وقاعدة من يملك التعيين يملك العزل، فرئيس الجمهورية يستطيع أن يبعد أي وزير بشكل منفرد، وذلك بإصدار مرسوم رئاسي بالإقالة.

إلا أن السؤال المطروح، هل عملية إنهاء مهام وزير العلاقات مع البرلمان من السلطات التي يحتكرها رئيس الجمهورية بعيدا عن الوزير الأول؟ أم أنه يمكن لهذا الأخير أن يقترح على رئيس الجمهورية من باب توجيه وتنوير رئيس الجمهورية، مشيرا إلى النقائص التي تتعلق بالوزير؟.

إن الدستور جاء خاليا من الإشارة إلى الإجابة على هذه التساؤلات، ما يعني نظريا استبعاده، غير أن الواقع العملي والمهام والمسؤولية الملقاة على عاتق هذا الأخير، وبحكم أنه المشرف على عملية التنسيق بين الحكومة وبين رئيس الجمهورية، علاوة على قربته واحتكاكه الدائم مع الوزراء تجعله الشخصية الأولى التي يمكنها أن تقيم أداء كل عضو منهم، ومن ثم له أن يقترح على الرئيس إنهاء مهام وزير العلاقات مع البرلمان أو أي عضو من أعضاء الحكومة، بمجرد أن يلمس منهم تقصيرا أو تهاونا في أداء المهام المنوطة بهم في مجال التنسيق والفعالية وحتى الانضباط، ومع ذلك فإن الكلمة الفصل في هذا المجال تعود بالخصوص للرئيس الذي نعتقد بأنه حافظا على فعالية الطاقم الحكومي وانسجامه خاصة مع الوزير الأول لا يتوانى في دراسة المقترح وإعطائه الاهتمام الكافي بعد التشاور والتنسيق معه، ثم اتخاذ القرار الذي يراه مناسبا لخدمة الانسجام والتضامن الحكومي ومن ثم ضمان فعالية وجودة الأداء الوزاري خدمة للصالح العام للجماعة¹.

فحصول رئيس الجمهورية على رضا وموافقة الوزير الأول من باب المجاملة، لكنه رغم ذلك يستطيع عزل الوزير رغم إرادة الوزير الأول، بل وأحيانا ضد رغبته²، حتى ولو تطلب منه ذلك إعفاء الوزير الأول من مهامه، مما يؤدي إلى سقوط الحكومة جماعيا، فسلح العزل الذي يتمتع به رئيس الجمهورية في مواجهة الحكومة يظهر الاختلال وعدم التوازن بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، لصالح الأول على حساب الثاني.

بالنظر إلى ما سبق عرضه، نجد أن الحكومة في مجملها تستمد وجودها واستقرارها من رئيس الجمهورية وهي في مركز ضعيف جدا أمامه، حتى وإن كانت هناك بعض الاعتبارات السياسية التي تقيد سلطة الرئيس التقديرية في ذلك، فإن هذه الاعتبارات يقدر رئيس الجمهورية في أية حدود يأخذ بها وهي

¹ - السعيد بو شعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 425.

² - رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1981، دار النهضة العربية، 2001، ص 408.

تبقى دائما رهينة ارادته ويستطيع أن يتخلص منها في أول فرصة بحكم صلاحياته وسلطاته الواسعة على المجلس الشعبي الوطني¹، خاصة في حالة غياب أغلبية برلمانية مساندة للحكومة، ذلك ما يعطي لرئيس الجمهورية الحرية الأكبر لإقالة الوزير الأول ووزرائه، أما في حالة وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة تجعل من رئيس الجمهورية في وضع المتحفظ من الإقدام على هذه الخطوة.

ومن الأسباب التي قد تدفع برئيس الجمهورية لإقالة الوزراء (من بينهم وزير العلاقات مع البرلمان) تتمثل في²:

- إما لأن بعض أعضاء الحكومة لا يطبقون ولا يحترمون مخطط عمل الحكومة، في هذه الحالة، يكون للوزير الأول أن يقترح على رئيس الجمهورية إقالتهم وتعويضهم بآخرين يضمنون تحقيق الانسجام بين أعضاء الحكومة.

- أو لأن أحد أعضاء الحكومة يواجه تيارا عنيفا داخل البرلمان بسبب أعمال قام بها، لذلك يستبعد هذا العضو بإجراء تعديل وزارى لإنقاذ الحكومة من المسؤولية الجماعية أمام البرلمان.

- وقد تكون إقالة أعضاء الحكومة باتفاق مشترك بين رئيس الجمهورية والوزير الأول بإحداث تغيير يترجم بإقالة كل الفريق الحكومي القديم، ويحتفظ الوزير الأول بوظائفه على رأس الحكومة الجديدة.

نستخلص مما سبق أن الوزراء مسؤولون مسؤولية تضامنية أمام رئيس الجمهورية عن السياسة العامة للدولة، إلى جانب المسؤولية الفردية لكل وزير على حدى عن أعمال وسياسة وزارته، فلا تجد أحكام قانونية صريحة تؤكد هذا، وإنما يمكن استنتاجها من حق رئيس الجمهورية في تعيين وإنهاء مهام أعضاء الحكومة بصورة فردية أو جماعية، وإذا رجعنا لوزير العلاقات مع البرلمان وبالنظر للمهام المنوطة به، يظهر لنا أنه لا يخضع إلا لرئيس الجمهورية، ويمكن أن يجري العمل ويستمر حتى يصبح هناك اعتقاد بالزاميته عند ذلك نكون أمام عرف دستوري³.

¹ - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 601.

² - زينب عبد اللاوي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 28 نوفمبر 1996 الجزائري، المرجع السابق، ص 149-150.

³ - مزود أحسن، المرجع السابق، ص 52.

إن سلطة رئيس الجمهورية في إعفاء وزير العلاقات مع البرلمان أو إعفاء أي وزير سلطة مطلقة لم يعلقها الدستور على أي شرط، ولكن الشرط المؤكد هو فقدان ثقة رئيس الجمهورية¹، سواء لأسباب تتعلق بتنفيذه سياسة الدولة أو لارتكابه سلوكيات خاطئة جنائياً أو إدارياً أو أخلاقياً².

الاستقالة: قد تكون الاستقالة إرادية أو حتمية.

أ - الاستقالة الإرادية: يمكن لوزير العلاقات مع البرلمان كغيره من الوزراء أن يقدم استقالته من الحكومة بإرادته، ويجب أن تقدم الاستقالة لرئيس الجمهورية، استناداً لقاعدة من يملك حق التعيين يملك حق العزل وحتى تنتج الاستقالة أثارها القانونية، يجب أن يوافق عليها رئيس الجمهورية وذلك بإصدار مرسوم رئاسي بذلك وهي من المهام التي ينفرد بها رئيس الجمهورية وحده، والذي لا يجوز له بأي حال من الأحوال تفويضه للوزير الأول أو غيره.

ب - الاستقالة الحتمية (الوجوبية): ويكون ذلك في حالة إقالة واستقالة الحكومة.

إن الاستقالة الإرادية للحكومة تكون طوعية، حيث يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية لسبب يخصه، وينتظر موافقة هذا الأخير الذي عادة يقبلها، وهذا ما نصت عليه المادة 113 من التعديل الدستوري لسنة 2020 إذ تنص على "يمكن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أن يقدم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية"³، وعادة ما يتم هذا النوع من الاستقالة عند مواجهة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، لمشاكل يصعب معها مواصلة هذا الأخير لعمله، سواء لسبب يخص وظيفته أو يتعلق بصحته.

ومن الأسباب التي قد تؤدي بالوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، إلى تقديم استقالته نذكر على سبيل المثال، تعرضه لانتقادات وضغوط من طرف الرأي العام أو من طرف رئيس

¹ - تم إقالة وزير العلاقات مع البرلمان السيد طاهر خاوة لأنه فقد ثقة الدولة والحكومة، بالنظر لتورطه في الفضيحة الخاصة بتجريده بموجب قرار قضائي من شهادة الماجستير، على إثر الحصول عليها عن طريق استغلال لنفوذ، فأمرت المحكمة الإدارية بإلغاء شهادة الماجستير في الحقوق والعلوم السياسية.

أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 18-107 مؤرخ في 17 رجب عام 1439 الموافق 4 أبريل 2018، يتضمن إنهاء مهام أعضاء الحكومة.

² - عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية لمسؤولية الوزير عن الهيئات والمؤسسات العامة، مجلس النشر العلمي، مجلد 24، العدد الأول، جامعة الكويت، مارس 2000، ص 221.

³ - ونفس الحكم تضمنته المادة 100 من الدستور حسب تعديل 2016 إذ تنص على "يمكن للوزير الأول أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية".

الجمهورية¹ ولمجرد انتهاء مهام الوزير الأول تنتهي مهام جميع الوزراء وجوبا لأنهم مرتبطون قانونا بالوزير الأول.

أما الاستقالة الوجوبية للحكومة² فتظهر عندما تسأل هذه الأخيرة أمام البرلمان، والمقصود بالمسؤولية أن تتحمل الحكومة النتائج المترتبة عما تقوم به من الأعمال الضارة بالبلاد وما ترتكبه من خطايا واجراءات غير قانونية، وهذه الأعمال قد تدفعها للاستقالة إذا لم تحصل على ثقة البرلمان، إن المسؤولية أم البرلمان قد تكون:

مسؤولية فردية: ويتعلق هذا النوع من المسؤولية بوزير بعينه أو بوزراء محددين، بمعنى أن ينسب تصرف معين إلى وزير بعينه أو إلى عدد محدد من الوزراء، بحيث لا يجوز اعتبار الوزارة كلها مسؤولة عنه وهذا لا يحدث بطبيعة الحال إلا فيما يتعلق بالمسائل التي يستقل الوزير بالتصرف فيها، فحينئذ، ما لم يتضامن رئيس الوزراء مع الوزير أو الوزراء المسؤولين، وما لم يعتبر البرلمان أن الفعل المنسوب إليهم مما يمس سياسة الوزارة كلها، فإنه من المتعين على الوزراء المسؤولين تقديم استقالاتهم، مع بقاء الحكومة³.

وتظهر هذه المسؤولية خاصة عند وقوع الوزير في خطأ فادح عند تسيير أمور وزارته أو بسبب استعماله السلطة فيطرح البرلمان الثقة في هذا الوزير ويسبحها منه.

وتتقرر المسؤولية الفردية سواء كانت التصرفات محل المساءلة قد صدرت عن الوزير شخصيا أو عن الموظفين في جهازه الإداري أي الوزارة، على هذا النحو يكون المناط في تحريك المسؤولية الفردية

¹ وهو ما عرفته حكومة السيد أحمد بن بيتور، رئيس الحكومة الأسبق الذي قدم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية بعدما انتقد أدائه هذا الأخير، معتبرا أنه مجرد سكرتير أو وزير مكلف بالسهر على تنفيذ برنامج سياسي دون صلاحيات خاصة.

- أنظر: طيبي عيسى، مكانة الوزير الأول في الجزائر من خلال مسؤوليته على ضوء التعديل الدستوري لعام 2016 مجلة الدراسات القانونية -مخبر السيادة والعدالة- المجلد الخامس، العدد الأول، جانفي 2019، ص 215.

² الاستقالة الوجوبية للحكومة تكون في الحالات التالية: - في حالة عدم موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة أو عدم الموافقة على برنامج الحكومة حسب الحالة، - الاستقالة في حالة التصويت على لائحة ملتصق الرقابة (هذه الحالتين يتم شرحهما بشيء من التفصيل في الفصل الرابع من المذكرة)، وأخيرا - الاستقالة بسبب ترشح الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، لرئاسة الجمهورية وهذا ما نصت عليه المادة 104 الفقرة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، الطبعة الخامسة، مطبعة عين شمس، 1986، ص 570.

لوزير كون التصرف محل المساءلة غير متعلق بالسياسة العامة للحكومة ولا يتصل بالفكر العام والموحد للوزراء¹.

المسؤولية التضامنية: وفي هذا النوع من المسؤولية ينسب الخطأ أو التقصير إلى حكومة (أو الوزارة) كلها وذلك ما يؤدي إلى استقالة الحكومة كلها، وهذا الوضع طبيعي، فالحكومة هي التي تضع مخطط عملها وتشرف على تنفيذه، وترتبها على ذلك فإنه إذا تقررت المسؤولية التضامنية فإن الوزراء جميعهم يلتزمون بالاستقالة حتى ولو كان منهم من يعارض السياسة التي أدينت الوزارة بسببها، لأن مبدأ التضامن الذي يقوم عليه النظام البرلماني يؤدي إلى اعتبار القرارات الصادرة من مجلس الوزراء وكأنها صدرت بالإجماع².

إن النظام الدستوري الجزائري لم يأخذ بفكرة المسؤولية الفردية للوزير، بل اقتصر على المسؤولية السياسية للحكومة كوحدة متجانسة³، ولعل الهدف من عدم تقرير المسؤولية الفردية حتى لا يصبح هذا المبدأ سلاحا في يد المجلس الشعبي الوطني يواجه به أي وزير على انفراد⁴.

في الأخير نقول، أن الحكومة متضامنة وتظهر كهيئة واحدة أمام البرلمان ومسؤولة بهذا الوصف التضامني، وليس لأي وزير من بينهم وزير العلاقات مع البرلمان- أن يدرأ عنه المسؤولية بحجة أنه كان معارضا لقرارات الحكومة، فالخلاف بين الوزراء جائز داخل مجلس الوزراء، أما خارج هذه الاجتماعات فالتضامن والتوافق والوحدة هو سيد الموقف وقاعدة ملزمة لجميع أعضاء الحكومة،

1 - ابراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة، الوزراء" في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، 2002، ص 59.

2- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 568.

3- ويلاحظ أن مسؤولية الوزراء لا تقف عند حد المسؤولية السياسية أمام البرلمان وإنما تكون مسؤوليتهم شاملة، فهم يسألون مدنيا -شأنهم في ذلك شأن الأفراد- عن الأضرار التي يسببونها للدولة أو للأفراد بخطئهم، ويترتب علة تقرير هذه المسؤولية التزام الوزير المخطئ بدفع التعويض للمضرور عما اصابه من ضرر، وهم يسألون أيضا جنائيا وتتعدد أيضا هذه المسؤولية في حالة مخالفة أحد الوزراء لنصوص القانون الجنائي أو أحد القوانين الخاصة.

أنظر: ابراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 58.

4- الأمين شريط، عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، نشرية تصدر عن مجلس الأمة، جوان 3003، ص 92.

فالمسئولية التضامنية للحكومة تكون جماعية تشمل كافة أعضاء الحكومة، وإذا ما قرر البرلمان هذه المسئولية ترحل الحكومة بكامل هيئتها¹.

الفرع الثاني: قراءة في المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المحدد لصلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان.

إن القانون العضوي رقم 16-12 له أثر مباشر على تنظيم البرلمان وعلى المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المحدد لصلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان، والملاحظ أنه لا يوجد هناك انسجام كلي بينهما إذ توجد العديد من النقائص والفراغات التي يطرحها كل من المرسوم والقانون العضوي السابق ذكرهما. فاحتراما لتقسيم الوظائف داخل الجهاز التنفيذي، ومن باب ازالة الغموض وما يحوم حول القانون العضوي من تأويلات وتفسيرات مختلفة، حول من يقصد بممثل الحكومة، نرى من المفيد إعادة النظر في جوانب من هذا القانون لسد مثل هذه الثغرات، وبذلك يتكيف النص مع تطورات العمل البرلماني، والأمر الذي سينعكس إيجابا على تحسين العلاقة بين مختلف المؤسسات الدستورية وخاصة بين الحكومة والبرلمان (أولا).

بالنسبة لعلاقة المرسوم التنفيذي بالأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان فلا توجد أية علاقة بين النوعين من النصوص، على الأقل بصفة مباشرة، فتنظيم السلطة وتوزيع المهام والصلاحيات مسألة داخلية وسلطة حصرية وتقديرية لرئيس الجمهورية ولرئيس الحكومة، كما أن النظام الداخلي لغرفة ما، ينظم الغرفة وهيكلها وصلاحياتها، ولا تأثير له على تنظيم السلطة التنفيذية، إلا أن هذا الوضع لا يمنع من أن يتم ابراز دور وزارة العلاقات مع البرلمان في النظم الداخلية لغرفتي البرلمان، بحكم أنه هناك بعض المهام من الواضح أنها تدخل في اختصاصاتها، والعمل على إزالة هذا الغموض والابهام الذي يكتنف هذه النظم خاصة عندما تقوم بالإحالة إلى الحكومة في مسائل تعتبر من مهام الوزارة، ولا بد من إيجاد جسور وهيئات للتنسيق بين الوزارة وكل غرفة من غرف البرلمان يتم النص عليها في الأنظمة الداخلية أو عن طريق اللوائح التي تصدرها كل غرفة أو عن طريق قرار من مكتب الغرفة، وهذا من أجل تحسين العلاقة بين السلطتين وحسن سير شؤون الدولة (ثانيا).

¹- رأفت فودة، المرجع السابق، ص 410.

أولاً: علاقة المرسوم التنفيذي رقم 98-04 بالقانون العضوي رقم 16-12.

إن المرسوم التنفيذي رقم 98-04 الصادر في جانفي 1998 جاء ليحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، إذ تركز هذه المهام أساساً على تنسيق العلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان فلمرسوم قد حدد ولخص الدور الرئيسي الذي يقوم به الوزير في المادة الأولى منها، وهو تمثيل الحكومة أمام البرلمان.

تفصيلاً لذلك، لقد حدد المرسوم خمس (5) محاور كبرى لاختصاص وصلاحيات الوزير تتمثل أساساً في¹:

- 1- ينسق العلاقات بين الهياكل الحكومية والبرلمان،
 - 2- يتابع عملية المصادقة على النصوص،
 - 3- يتابع إثراء مشاريع النصوص،
 - 4- يعمل على تحيين القوانين،
 - 5- يشارك في اللقاءات البرلمانية ويبادر بالدراسات والبحوث في مجال القانون البرلماني.
- تجدر الإشارة إلى خصوصية النظام السياسي الجزائري بخلاف التجارب الأجنبية التي يحدد التشريع فيها بصفة عامة وإجمالية الصلاحيات المخولة لهذا الوزير، فالنظام الجزائري منح لوزير العلاقات مع البرلمان صلاحيات واسعة وحددها بدقة² وذلك بتخصيص عشرة (10) مواد شرحت وحددت اختصاصات الوزارة بشكل موسع.

وعلى حد قول الأستاذ الأمين شريط إن النصوص الجزائرية المنظمة للوزارة والمرسوم التنفيذي رقم 98-04 تعتبر جيدة بالمقارنة مع نصوص دول أخرى وهي تغطي الحاجة إلى هذه الوزارة والغاية المرجوة منها وتمنحها لذلك الوسائل القانونية والمؤسسية الضرورية³.

في حين نجد في التجربة الفرنسية مثلاً لا يوجد أي نص يضيف الطابع المؤسسي على صلاحياته باستثناء مرسوم إسناد الصلاحيات، وهو من المراسيم البسيطة⁴ التي لا يتم التداول فيها في مجلس

¹ - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 22.

² - زباني طاطا وحيدة، المرجع السابق، ص 15.

³ - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 33

⁴ -M.-A. GRANGER, « Les décrets portant attributions des membres du gouvernement », RFDC, n° 94, février 2013, p. 340.

الوزراء والتي عادة ما يأتي بشكل موجز ولا يحدد بوضوح اختصاصات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان¹ وغالبا ما يحتوي على مادة واحدة تنص مثلا على أن "الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان يتابع العلاقات بين الحكومة والبرلمان"، إن عدم التحديد هذا يعكس عدم وجود مجال محدد لاختصاصات الوزير بشكل واضح، إذ نجد الصلاحيات والمهام التي يؤديها وزير العلاقات مع البرلمان في فرنسا تكون دائما تحت سلطة رئيس الوزراء، بحيث لا يجوز له أن يتصرف إلا نيابة عنه وتحت سيطرته².

بالرغم من أن المرسوم التنفيذي رقم 98-04 قد حدد صلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان، إلا أنه الأستاذ سليم قلالة³ يرى ومن خلال قراءتنا لهذه المهام يتبين لنا أنه تم اختصار دور الوزير في أربعة مهام هي: التنسيق، المتابعة، الإثراء، التحيين، المشاركة وهي مهام لها علاقة بالجانب الشكلي أو الإجرائي أكثر مما لها علاقة بالجانب الجوهرى الذي يعطي لعملية التنسيق أو المتابعة أو الإثراء أو غيرها بُعدها الحقيقي وفعاليتها كما هو الشأن في بعض التجارب الحديثة.

وعلى سبيل المثال تتضمن التجربة الايطالية في جانب المتابعة عناصر أهمها:

- الموافقة على تقديم تعديلات الحكومة لمشاريع القوانين المقدمة للبرلمان.
- مراقبة وجود أو عدم وجود الغطاء المالى، فيما يخص التقرير المالى التقنى المعد من قبل وزارة المالية وتوضيح طبيعة الرفض أو القبول.
- الدعوة إلى عقد اجتماعات تنسيقية بين مختلف إدارات الدولة المعنية بإجراءات تشريعية معقدة.
- في الوقت الذي يفهم من المتابعة حسب المرسوم الجزائري في حضور الجلسات، إنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء، إصدار ونشر القوانين وهي لا تعنى أكثر من القيام بإجراءات شكلية لا تؤثر في شيء في العلاقة بين الحكومة والبرلمان.

كذلك بالنسبة للتنسيق والإثراء دون الحديث عن المشاركة التي تعد من الأعمال البروتوكولية، فإننا لا نلاحظ مهام فعلية للوزارة تمكنها من لعب الدور المنوط بها، كأن تتدخل في شكل رقابة في حدود معينة، أو تقييم ذي أثر لبعض النشاطات، كمرقبة تطبيق القوانين التي اقترحتها الحكومة وصادق عليها

1- باستثناء المرسوم الصادر في 4 ديسمبر 1943، والذي حدد صلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان وفصلها.
أنظر:

-Laurent Léothier, Op. Cit. p 127.

² -Ibid. p.124.

³ - سليم قلالة، المرجع السابق، ص 109.

البرلمان بغرفتيه أو تنسيق العمل بين أجهزة الرقابة للقيام بهذا الدور وتسجيل رد الفعل على مخرجات النظام السياسي في جانب القوانين اتجاه المجتمع.

ويضيف الأستاذ قلالة أن الالتزام الحرفي بالنصوص دون محاولة إضفاء الفهم الخاص تحجم وزارة العلاقات مع البرلمان في دور التنسيق الآلي بين التنفيذ والتشريع من غير أية إمكانية في التدخل في العلاقة وتحويلها إلى الانسجام والتكامل¹.

عند تحليل محتويات هذه المحاور حسبما هو مبين في المواد من 03 إلى 10 من المرسوم المذكور يبدو أنه من الممكن تصنيفها إلى ثلاثة (3) أصناف كبرى²:

الصنف الأول: المهام التي يحكمها القانون العضوي رقم 16-12.

هذه المهام يذكرها المرسوم بشكل مفصل في المحور الأول والثاني والبعض منها في المحور الثالث وتتمثل في:

- يشارك في اجتماعات مكثبي الغرفتين لتحديد جدول أعمال الدورات البرلمانية،
- يضبط مع الأجهزة المعنية كليات دراسة القوانين والأجال المخصصة لذلك طبقاً للأحكام السارية المفعول،
- يحضر أشغال الجلسات العامة واللجان الدائمة لتبليغ رأي الحكومة،
- ينظم كيفية تبليغ الأسئلة الشفوية والكتابية إلى أعضاء الحكومة والأجوبة الخاصة بها وفقاً للأشكال والأجال المحددة،
- يتابع إجراءات الرقابة البرلمانية،
- يضمن علاقات منظمة وناجحة بين الدوائر الوزارية والبرلمان،
- يتابع إجراءات المصادقة على القوانين في الغرفتين،
- يحضر جلسات التصويت،
- يتابع إنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء،
- يبلغ البرلمان تحفظات الحكومة حول اقتراحات القوانين،
- يتابع التعديلات المقترحة من طرف أعضاء البرلمان ويبلغ رأي الحكومة واقتراحاتها.

¹- سليم قلالة، المرجع السابق، ص 110.

²- الأمين شريط، القانون العضوي المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 24.

بالرجوع إلى القانون العضوي، نجد أن كافة المهام المذكورة أعلاه مغطاة من طرفه ولها أساس وسند فيه بداية من المادة 105¹ التي تنص على أن تاريخ اختتام الدورة العادية يكون بالتنسيق بين مكنتي الغرفتين بالتشاور مع الحكومة، والمادة 17 التي تنص على أن يضبط مكتب كل غرفة، باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها، وهكذا إلى غاية المادة 97 المتعلقة باللجنة المتساوية الأعضاء، بل الأكثر من ذلك أننا نجد في القانون العضوي بعض الصلاحيات التي تتمتع بها الحكومة وهي غير مذكورة في المرسوم بشكل مباشر وصريح مثل حقها في سحب مشاريع القوانين قبل التصويت عليها في المجلس الشعبي الوطني (المادة 21)² وحقها في طلب تسجيل مشروع قانون في جدول الأعمال لم تعد اللجنة المختصة تقرير بشأنه في شهرين (المادة 25)³ وغيرها من الحقوق، حتى وإن كان من الممكن إدراج مثل هذه المسائل في محور متابعة الإجراءات⁴.

فبالرغم من أهمية وزارة العلاقات مع البرلمان والدور الأساسي الذي تلعبه في تنسيق وتوطيد العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إلا أن الملاحظ أن القانون العضوي 16-12 لم يتناول أية إشارة بأن وزير العلاقات مع البرلمان من يقوم بتمثيل الحكومة داخل البرلمان، وعلى مثيله القانون العضوي 99-02 فكان مكنتيا هو كذلك بذكر لفظ الحكومة، أو ممثل الحكومة، رغم أن تنصيب وزارة العلاقات مع البرلمان كان في سنة 1997 قبل صدور القانون العضوي رقم 99-02.

وبالنظر إلى صدور المرسوم المذكور قبل القانون العضوي بأكثر من سنة، ومن ثمة فإن السؤال الذي يطرح نفسه يكمن في معرفة مصدر العيب، هل يكمن في القانون العضوي رقم 99-02 أم في المرسوم التنفيذي رقم 98-04؟ وإلى أي حد يمكن اعتباره منسجما ومطابقا للقانون العضوي؟ وهل

¹ تنص المادة 05 الفقرة الثانية من القانون العضوي رقم 16-12 على "يحدد تاريخ اختتام الدورة العادية بالتنسيق بين مكنتي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة".

² تنص الفقرة الأولى من المادة 21 من القانون العضوي رقم 16-12 على "مع مراعاة أحكام الفقرة 8 من المادة 138 من الدستور، يمكن الحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت أو يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة".

³ تنص المادة 25 من القانون العضوي رقم 16-12 على "يمكن أم يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين (2) من تاريخ الشروع في دراسته، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة".

⁴ الأمين شريط، القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، المرجع السابق، 24.

يتضمن أحكاما منافية للقانون العضوي؟ أو هل القانون العضوي جاء قاصرا بالنسبة لما عالجته المرسوم من موضوعات؟.

إن سبب عدم ذكر وزارة العلاقات مع البرلمان كمثل للحكومة يرجع إلى أن القانون العضوي رقم 02-99 قد تم وضع محتواه ومضمونه قبل المرسوم التنفيذي رقم 04-98 بسنة، بحكم أن القانون العضوي رقم 02-99 كان عبارة عن مشروع قانون أرادت الحكومة تسجيله في دورة الخريف 1997، إلا أنه تأجل ذلك إلى دورة خريف 1998، وعندئذ تمت المصادقة عليه بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 04-98¹.

فإذا كان سبب عدم الاهتمام بالوزارة في القانون العضوي رقم 02-99 بحكم أنه قد تم سنه قبل سن المرسوم التنفيذي رقم 04-98، فلماذا لم يتدارك المشرع الأمر في القانون العضوي رقم 12-16 بالرغم من أن المدة ما بين صدور المرسوم التنفيذي 04-98 والقانون العضوي الأخير تقدر تقريبا بمدة عشرون سنة؟ ألا ينبغي أن ينص هذا القانون وبصورة واضحة على صلاحيات وزارة العلاقات مع البرلمان كوسيط وممثل رسمي للحكومة أمام السلطة التشريعية، وكأداة كفيلة بترقية العلاقة بينهما.

إذن يستخلص مما سبق أن هناك تضارب أو تنافي أو عدم انسجام بين القانون العضوي والرسوم المذكور، إلى درجة إمكانية القول أنهما وضعا في نفس الوقت²، والمسألة في نظرنا بحاجة إلى إعادة تنظيم وترتيب بجعل مضمون ومحتوى النصين متوافقين، منعا لكل لبس يمكن أن يسبب تضارب بين النصوص وسوء تفسير لها.

الصنف الثاني: مهام تدرج ضمن عمل الحكومة.

هذا الصنف يضم مجموعة من المهام المرتبطة بالبرلمان ولكن يقع أداؤها على الحكومة باعتبارها تدرج ضمن وظائفها المختلفة وصلاحياتها ولا يُنتظر أن ينظمها القانون العضوي أصلا ومنها:

- متابعة عملية إصدار القوانين، ونشرها مع الهيئات المعنية (مصالح الرئاسة)،
- إبداء رأي في المشاريع التمهيدية للقوانين شكلا ومضمونا (وهذا قبل أن تطرح أمام البرلمان)،
- اقتراح أي تحسين للقوانين السارية المفعول لتحسينها بالتعاون مع الدوائر الوزارية المختلفة،

¹ - أنظر حصيلة المجلس الشعبي الوطني، خلال الفترة التشريعية الرابعة، نشرية المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2002 ص 125 .

² - الأمين شريط، القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، المرجع السابق، ص 24.

- ضمان نشر مصنف النصوص ذات الطابع التشريعي،
 - اقتراح تدخل الحكومة أمام البرلمان حول قضية من قضايا الساعة.
- فهذا النشاط يتم في إطار الحكومة بصفة وزير العلاقات مع البرلمان عضوا من أعضائها، وبالتالي ينظم بموجب مرسوم بكل سلطة تقديرية ولا يمكن للقانون العضوي أن يعالجه إذ لا علاقة للبرلمان بهذا النشاط بصفة مباشرة وبمفهوم ضيق¹.

الصنف الثالث: مهام لترقية وتنشيط الحياة البرلمانية.

- إقامة علاقات مع أعضاء البرلمان والمجموعات البرلمانية قصد ترقية الديمقراطية البرلمانية وتبليغ انشغالات أعضاء البرلمان للحكومة،
 - المشاركة في الاجتماعات والملتقيات والندوات التي ينظمها البرلمان،
 - المشاركة والمساهمة في التبادلات بين البرلمان على الصعيد الدولي،
 - المبادرة بكل دراسة أو بحث في مجال القانون البرلماني وإجراء ذلك.
- هذه المهام لا تدخل هي أيضا ضمن موضوعات أو اهتمامات القانون العضوي أو القوانين الداخلية للغرف، بل تتدرج ضمن وظيفة الدولة في تطوير الثقافة السياسية عموما والبرلمانية خصوصا والرقى بها الشيء الذي لا يمنع البرلمان نفسه من القيام بذلك إلى جانب وظيفته التشريعية وهذه الأمور معهودة في مختلف بلدان العالم².

ثانيا: علاقة المرسوم التنفيذي رقم 98-04 بالأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

عند الرجوع إلى النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني³ ومجلس الأمة⁴ المعدان بناء على أحكام الدستور والقانون العضوي سواء القانون 99-02 أو القانون 16-12، نجد بأن الإشارة إلى وزارة العلاقات مع البرلمان غير واردة تماما، فعند الإحالة إلى العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية يجري الحديث عن الحكومة بشكل عام، التي قد تعني رئيس الحكومة أو من يخوله أو أية وزارة من الوزارات⁵

¹- الأمين شريط، القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، المرجع السابق، ص 25.

²- المرجع نفسه، ص 24.

³- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ 30 جويلية 2000، الجريدة الرسمية رقم 46، الصادرة في 13 أوت 2000.

⁴- النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم، المؤرخ في 22 أوت 2017، الجريدة الرسمية رقم 49، الصادرة في 22 أوت 2017.

⁵- سليم قلالة، المرجع السابق، ص 112.

فإذا كان الأمر مقبولاً ومعقولاً في السابق نظراً لغياب مثل هذه الوزارة، فإنه بات من الضروري تضمين القانون العضوي المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة والنظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وبصورة صريحة ومباشرة على أن وزارة العلاقات مع البرلمان هي الممثل الدائم والقانوني للحكومة داخل قبة البرلمان.

فمن باب توضيح الصلاحيات يبدو من المهم أن تحال الكثير من المهام الواردة في مواد عديدة من النظام الداخلي للغرفتين بما يفيد تحديد دور وزارة العلاقات مع البرلمان¹.

فتماشياً مع طبيعة مهمة الوزارة (الممثلة للحكومة)، ولكونها مفوضة لتجسيد علاقات الحكومة بالبرلمان، ينبغي تكريس هذه المهمة، بشكل موضوعي ودقيق في النصوص المنظمة لغرفتي البرلمان بصورة تبين بوضوح أن الوزارة هي الممثل للحكومة -قانوناً- أمام البرلمان، وذلك بتعديل بعض الصيغ والألفاظ في النظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان، حتى تتلاءم نصوص النظاميين الداخليين مع المهمة القانونية للوزارة².

وعلى سبيل المثال لا الحصر يمكن إعادة مراجعة المواد 14 و 17 و 55 و 61 و 62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمواد 64 و 73 و 84 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وذلك باستبدال لفظ الحكومة بصيغة وزارة العلاقات مع البرلمان.

ومن ثمة أصبح لزاماً الآن أن يتم توضيح مستويات اللقاء بين الحكومة والبرلمان عن طريق الوزارة وذلك بإيجاد صيغ تمكن الوزارة من الاتصال الدائم والمباشر مع الهيئات البرلمانية ذات الصلة بالعمل الحكومي وخاصة منها³:

المستوى الأول ويتعلق برئيسي الغرفتين،

المستوى الثاني ويتعلق برؤساء الكتل،

المستوى الثالث ويتعلق برؤساء اللجان البرلمانية،

المستوى الرابع ويتعلق بالنواب.

1- سليم قلالة، المرجع السابق، ص 112

2- محمد ارزقي نسيب، المرجع السابق، ص 94.

3- سليم قلالة، المرجع السابق، ص 113.

فضلا عن هذا، فإنه من الضروري إقامة علاقات وطيدة بين وزارة العلاقات مع البرلمان، مع هيئتي التنسيق، في غرفتي البرلمان، وكذلك مع مكثبي الغرفتين، لما لهذه الهيئات من أدوار حاسمة في عمل غرفتي البرلمان.

وفي هذا المجال يصبح من المهم التمييز بين المسائل النظامية التي تعالج في كل مستوى، وفي هذه الحالة يصبح من الحتمي أن يتم تحويل بعض المهام إلى المستويات التي تليها وتصنيفها وتصنيفها هناك ولعل هذا الأمر قائم حاليا على شكل مبادرات فردية للوزير العلاقات مع البرلمان من غير أن يكون ذلك مضبوطا في شكل مواد قانونية تحدد لكل طرف مهامه وصلاحياته وتضبط الشكل الترابطي للعلاقات¹.

المهم هنا أن نشير إلى أن هذا لا يعني البتة إنشاء هيكل هرمي للاتصال من شأنه أن يتحول بالضرورة إلى هيكل بيروقراطي، بقدر ما يعني إنشاء شبكة من الاتصالات ذات مركز متغير بتغيير الصلاحيات والاقتراحات المقدمة تشرف عليه الوزارة.

فعندما يتعلق الأمر بمسألة لها علاقة بدور رئيس المجلس الشعبي الوطني لتطوير أداء وظيفة النظام السياسي، يصبح مستواه محور شبكة الاتصالات القائمة وتقوم الوزارة بتحريك الاقتراح بتجاه الأطراف الأخرى في شكل غير هرمي، وعندما ترى الوزارة أن سؤال نائب من النواب يعد محوريا وجوهريا لأداء الوظيفة الجماعية المعنية تحوله إلى مركز الشبكة الاتصالية وبقية المستويات إلى الأطراف وهكذا دواليك².

هذا في الجانب التنظيمي، أما في الجانب الوظيفي أو السلوكي فغموض النصوص الحالية في تحديد وضبط صلاحيات وزارة العلاقات مع البرلمان بالمقارنة مع جهات أخرى، قد يسبب التداخل أحيانا، والفراغ تارة³، ومن ثمة فإن مشاركة وزارة العلاقات مع البرلمان في أي تعديل للنظام الداخلي للغرفتين يعد ضروريا لتنظيم العلاقة بين كل مستوى من هذه المستويات كأن توضح المسائل التي ينبغي أن تناقش من خلال الكتل البرلمانية -الجوانب السياسية مثلا-، والوسائل التي تناقش على مستوى رئاسة

¹ - سليم قلالة، المرجع السابق، ص 114.

² - المرجع نفسه، ص 114.

³ - توصيات، الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة بالبرلمان، يومي 23-24 أكتوبر 2000، الجزائر، ص 133.

الغرفتين -التوجهات العامة للقوانين مثلا-، والمسائل التي تعالج مباشرة مع النواب (الأسئلة المكتوبة أو الشفوية أو غيرها)¹.

فالمسألة بحاجة إلى تنظيم حتى تتوافق مضامين وصياغات النصوص مع بعضها البعض منعا لكل تناقض أو حتى التباس يحتمل أن يؤثر على مصداقية النصوص القانونية²، وهكذا يمكن أن تصبح العلاقة بين الطرفين أكثر وضوحا بل تتحدد المسؤوليات حتى لدى الأطراف المشكلة للحكومة³، ومعرفة دور وزارة العلاقات مع البرلمان أصبح من الأمور الملحة لجعلها مؤسسة فعالة وناجحة تختفي فيها النعوت المنسوبة إليها، وبالتالي إنتاج منظومة قانونية تشريعية موحدة ومكيفة ومنسجمة ومتجانسة.

الفرع الثالث: صلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان اتجاه السلطة التنفيذية.

إن الوزير يعتبر عميل مزدوج يقع عند مفترق الطرق بين الحياة السياسية والعمل الإداري⁴، فلوزير باعتباره عضو من أعضاء السلطة التنفيذية -المسؤولة المضطعة بالوظيفة التنفيذية في الدولة- صفتان الصفة السياسية باعتباره عضو مجلس الوزراء (الحكومة)، والصفة الإدارية باعتبار أن الوزير عضوا إداري لأنه الرئيس الإداري لمجموعة المرافق والمؤسسات والأجهزة الإدارية المكونة والمؤلفة للوزارة التي يرأسها ويشرف عليها، والذي يهمننا في هذا المجال -مجال القانون الإداري- هو صفة الوزير الإدارية باعتباره سلطة إدارية مركزية في النظام الإداري الجزائري⁵.

فالوزير رجل سياسي، وبهذه الصفة يمارس سلطة سياسية يعتبر مسؤولا عنها أمام رئيس الدولة وهو أيضا رئيس إدارة الوزارة⁶، فيعد الرئيس الإداري الأصيل وصاحب الاختصاص العام في شؤون الوظيفة الإدارية المتعلقة والمتصلة بإدارة وتسيير وزارته، وله سلطة اتخاذ القرارات الإدارية والتصرفات وكافة الأعمال القانونية والمادية باسم ولحساب الدولة في نطاق الاختصاص الوظيفي لوزارته⁷.

1 - سليم قلالة، المرجع السابق، ص 114.

2 - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 237.

3 - سليم قلالة، المرجع السابقة، ص 112.

4 - Laurent Léothier, Op. Cit. p 22.

5 - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول: النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، 2008، ص 225.

6 - ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار المجدد، دون سنة، ص 58.

7 - عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 225.

فوزير العلاقات مع البرلمان كغيره من وزراء الحكومة باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في قطاعه يتولى رسم سياسة وزارته، في حدود السياسة العامة للدولة، ويسهر على تنفيذها، كما يضطلع بمهمة التنسيق بين الوحدات الإدارية التابعة لوزارته، وهو الممثل القانوني للدولة يعقد بسمها العقود، ويمثلها أمام القضاء سواء مدعي أو مدعى عليه، وهو الأمر بصرف النفقات العمومية داخل وزارته، أي أنه يعطي الأمر بالصرف والدفع داخل وزارته، فهو يمارس نشاطا إداريا واسعا جدا.

وعلى العموم، وزارة العلاقات مع البرلمان لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وتستمد وجودها وكيونتها من الدولة، يمثلها وزير العلاقات مع البرلمان إذ يتصرف باسم الدولة ولحسابها.

إن الوزير في النظام الإداري الجزائري هو رئيس الإدارة المركزية على مستوى الوزارة، ولذلك فهو يملك الصفة القانونية والحق في ممارسة سلطات ومظاهر السلطة الإدارية والسلطة التنظيمية في الوزارة¹، فهو يحوز ويملك حق ممارسة ثلاث سلطات تسلسلية وسلطة الوصاية والسلطة التنظيمية:

أولا: السلطة الرئاسية أو السلطة التسلسلية.

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة رؤوسه، من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، وليست السلطة الرئاسية امتياز أو حقا مطلقا للرئيس الإداري، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة²، إن هذه السلطة توجد تلقائيا داخل التسلسل الهرمي ويمارسها الوزراء دون نص لأن فيها من التلقائية ما لا يجعلها تحتاج إلى تنظيم بموجب نصوص قانونية.

إن السلطة الرئاسية تعتبر من أهم السلطات التي يمارسها وزير العلاقات مع البرلمان تجاه الموظفين التابعين لوزارته، ونجدها تكتسي ثلاث مظاهر:

أولا: هي سلطة تأديبية حيث يقوم الوزير بتقسيم المهام والصلاحيات للعاملين في دائرته، والتي يجب التقيد بها، وعلى هذا الأساس له الحق بالمعاقبة على الأخطاء التي ترتكب ويتم ذلك تدريجيا، إذ يبدأ بالتنبيه البسيط وينتهي بالطرد من الخدمة.

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 225.

² - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 216.

ثانيا: هي سلطة تعليمات وتوجيه يستخدمها الوزير لإعطاء الأوامر لدوائره وتكون على شكل أوامر فردية موجهة لأحد الموظفين، أو أوامر جماعية بشكل تعليمات إدارية أو منشور وزاري، وهذه المناشير مهمة جدا، بحيث أنها القاعدة الأساسية لعمل الدوائر الإدارية.

ثالثا: سلطة الإصلاح والتي تمنحه حق تعديل وإلغاء القرارات المتخذة من قبل الموظفين التابعين له أو استبدالها بقرارات جديدة.

ثانيا: سلطة الوصاية.

الوصاية الإدارية هي سلطة رقابة لشخص معنوي عام على آخر، حيث تخضع السلطات المحلية إلى رقابة السلطة التنفيذية المركزية، وتختلف طريقة الوصاية من بلد إلى آخر¹.

إن كل وزير مسؤول عن القيام والاضطلاع بمهمة الرقابة الوصائية (ممارسة سلطات الوصاية) على الإدارات والمديريات والمجموعات والمؤسسات العامة والشركات الوطنية والدواوين العامة والمكاتب العامة والأجهزة والوحدات الإدارية اللامركزية والمتواجدة بالولايات، الخاضعة والتابعة لوزارته مثل المؤسسات العامة والشركات الوطنية والدواوين العامة، والمكاتب العامة.

وللوزير من أجل تحقيق أهداف الوصاية الإدارية عدة سلطات إدارية يمارسها في حدود القانون في مواجهة هذه الأشخاص الإدارية اللامركزية الخاضعة لوصاية وزارته²، إذ تأخذ الوصاية شكلا مزدوجا يتمثل في الرقابة على الأجهزة وعلى أعمال الأشخاص المعنوية اللامركزية.

الأصل أن للوزارة وجودا وامتدادا على المستوى المحلي من أجل تنفيذ سياستها وتطبيق برامجها وتمثيلها على مستوى المنطقة، غير أن بعض الوزارات من بينهما وزارة العلاقات مع البرلمان لا تملك تمثيلا على المستوى المحلي، في شكل مديرية تنفيذية، وهذا لاعتبارات تتعلق أساسا بطبيعة مهام الوزارة

¹ زهدي يكن، القانون الإداري، الجزء الأول، المكتبة العصرية للطباعة والنشر، بيروت، الطبعة الأولى، 1955، ص255.

² أنظر: - عمار عوادي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 227.

- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2010، ص159.

في حد ذاتها، فلا يمكن تصور أن يكون لها هيكل محلي يمثلها على مستوى الولاية¹، وعلى هذا الأساس لا يضطلع وزير العلاقات مع البرلمان بممارسة سلطات الوصاية.

ثالثاً: السلطة التنظيمية.

إن وزير العلاقات مع البرلمان كغيره من الوزراء لا يتمتعون مبدئياً بالسلطة التنظيمية، لأن هذه السلطة تعتبر من مهام رئيس الجمهورية والوزير الأول، فهو لا يستطيع اتخاذ قرارات تنظيمية إلا عندما يسمح له القانون صراحة بذلك بسبب ضرورات العمل.

وعلى أي حال فالتحليل القانوني لا يكفي للإحاطة بالواقع، فالكل يعلم أن الوزير يشارك في إعداد المراسيم التنظيمية التي يتخذها رئيس الجمهورية، فكل مرسوم يُحضر أولاً بناء على مبادرة أحد الوزراء ثم إن الوزير يتولى أمر المشروع ويدافع عنه أمام زملائه للحصول على موافقة الوزراء الذين يعينهم الأمر خاصة وزير المالية إن كان للمشروع آثار مالية.

وهذا ما نجده في الفقرة السادسة من المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 03-144، إذ نصت على أن وزير العلاقات مع البرلمان يشارك في إعداد النصوص التنظيمية على مستوى السلطة التنفيذية بقولها "...المشاركة في إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالميدان البرلماني.."، وأوكلت هذا المهمة لقسم متابعة الإجراءات التشريعية، فهكذا تشارك وزارة العلاقات مع البرلمان في السلطة التنظيمية بطريقة غير مباشرة.

وأخيراً يقدم المشروع لرئيس الجمهورية الذي يقوم غالباً بتثبيته، ولهذا يمكن القول، أن المراسيم هي في الواقع من أعمال الوزراء ولكنها قانونياً من عمل رئيس الجمهورية، الذي يستطيع اعطائها قوة التنفيذية بعد توقيعه عليها، كما له السلطة التقديرية في رفضها أو تأجيلها².

¹ - ومن بين الوزارات التي لا تمتلك تمثيل محلي نجد وزارة الشؤون الخارجية ووزارة الدفاع، أما باقي الوزارات فالأصل أن لها امتداد محلي كوزارة التربية والتجارة والنقل والصحة والسياحة والشؤون الدينية والسكن والعمران والتكوين المهني والعمل والتشغيل وغيرها.

أنظر: عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 93.

² - دنش رياض، السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2004-2005، ص 24.

المطلب الثاني: تنظيم الإدارة المركزية في وزارة العلاقات مع البرلمان.

حتى يمارس وزير العلاقات مع البرلمان الصلاحيات المنوطة به وضع التنظيم بين يديه هيكلًا إداريًا مركزيًا¹ تحت إشرافه ورقابته ويمارس عليه السلطة باعتباره القائد الأعلى في قطاعه².

تتمثل وظيفة الإدارة المركزية في تحضير الأعمال والقرارات السياسية والاقتصادية والإدارية والتقنية التي لها صلة بصلاحيات الإدارة والتوجيه والتنسيق والتنظيم والتخطيط والرقابة التي يضطلع بها الوزير في مجال القطاع المكلف به، كما تتمثل هذه الوظيفة في إعداد ذلك.

وبرجوعنا للمرسوم التنفيذي رقم 03-144 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة العلاقات مع البرلمان نجده قد نظم الوزارة إلى أجهزة وتتمثل في الأمانة العامة للوزارة وديوان الوزير (الفرع الأول) وهيكل الإدارة العامة التي تتكون من الأقسام ومديرية الإدارة العامة (الفرع الثاني).

فهل وزارة العلاقات مع البرلمان بحاجة إلى إدارة مركزية لأداء مهامها؟.

الفرع الأول: أجهزة الإدارة العامة المركزية.

لقد حدد المرسوم التنفيذي المتعلق بالإدارة المركزية أجهزة الإدارة العامة لوزارة العلاقات مع البرلمان وعلى هذا سنتناول في هذا الفرع الأمانة العامة لوزارة العلاقات مع البرلمان وديوان الوزير موضحين مهام كل جهاز.

أولاً: الأمانة العامة للوزارة

الأمانة جهاز تقني وإداري يسهر على الاضطلاع بعمليات تنشيط وتوحيد وتنسيق ومراقبة نشاط وعمل الإدارة العامة المركزية للوزارة، تسير الأمانة العامة لوزارة العلاقات مع البرلمان من طرف أمين عام يعين بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، ويعمل تحت سلطة وقيادة وزير العلاقات مع البرلمان.

¹ - إن الإدارة المركزية لوزارة العلاقات مع البرلمان كانت منظمة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 98-05 مؤرخ في 19 رمضان الموافق 17 يناير سنة 1998، وتم تعديل هذا المرسوم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-144 مؤرخ في 26 محرم عام 1424 الموافق 29 مارس سنة 2003 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة العلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية عدد 23، بتاريخ 30 محرم عام 1424 هـ، 02 أبريل سنة 2003، ص 18.

² - للاطلاع أكثر على الهيكل التنظيمي لوزارة العلاقات مع البرلمان أنظر الملحق رقم 02، ص 349.

إن الأمين العام لوزارة العلاقات مع البرلمان يعتبر معاون لوزير العلاقات مع البرلمان ويقدم المعلومات اللازمة ويبيدي رأيه من الناحية القانونية والفنية والإدارية، لكي يتمكن الوزير من القيام بمهامه وفقا للقانون.

فالأمين العام للوزارة يقوم بالمهام التالية:

- يقوم بعمليات التوجيه والتنسيق والتنشيط والرقابة لأعمال هياكل الإدارة العامة المركزية للوزارة، فهو يقوم بالاجتماع مع المدراء الفرعيين التابعين للوزارة، وذلك تحت سلطة الوزير وتوجيهاته.
- يمارس الأمين العام للوزارة السلطة الرئاسية على أعمال وهياكل الادارة العامة المركزية للوزارة فيملك حق التنسيق والتوجيه، وترفع إليه تقارير دورية تتضمن ما تحقق من برنامج وزارته، وماهي أهم الصعوبات التي تعترض تحقيق البرنامج المسطر لها.
- ويشترك الأمين العام مع الوزير في عمليات تنظيم وتنسيق العلاقات الفنية والتنظيمية بين أجهزة وهياكل الادارة العامة المركزية للوزارة، وذلك بهدف تحقيق مزايا التناسق والتعاون والتكامل بين أجهزة وهياكل الوزارة لتحقيق الفاعلية والرشادة الاقتصادية والفنية في تحقيق الأهداف وانجاز الأعمال.
- وعادة ما يكون الأمين العام للوزارة يمتلك الخبرة في أعمال وزارته وتخصصه في شؤونها، وأن هذا المنصب يتصف بالديمومة والاستمرار نظرا للدور الذي يقوم به كحلقة اتصال بين المديرية داخل الوزارة والوزير.

وتنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 03-144 على أن الأمين العام يساعده مديرا (02) دراسات، ويلحق به مكتب البريد والاتصال ومكتب الأمن الداخلي في المؤسسة.

ثانيا: ديوان الوزير

تنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188¹ على أن الديوان جهاز تقني إداري مساعد وخاضع للوزير، حيث يضطلع الديوان بالمهام والصلاحيات التي لا تدخل في نطاق الصلاحيات والاختصاصات المخولة لهياكل وأجهزة الإدارة العامة المركزية الأخرى للوزارة، تتمحور أعمال الديوان في عملية جمع أشغال الدراسات والبحث، المرتبطة باختصاصاته².

¹ المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23-06-1990 الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، الجريدة الرسمية رقم 26 المؤرخة في 23-06-1990.

² المادة 11 من المرسوم 90-188، السالف الذكر.

يشتمل ديوان الوزير حسب نص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 من:

- مدير الديوان، (من المفروض المقصود به الأمين العام وهذا حسب المرسوم الرئاسي رقم 01-97-01 المتعلق بوظيفة الأمين العام للوزارة المؤرخ في 04-10-1997 ج ر رقم 01 مؤرخة في 05-01-1997)

- رئيس الديوان،

- مكلفون بالدراسات والتلخيص،

- ملحقون بالديوان.

يضطلع مدير الديوان بتنشيط عمل هياكل الوزارة وتنسيقه ومراقبته والسهل على وحدة تصور القرارات وإعدادها وتنفيذها. ويمارس سلطة التسلسل السلمي المباشر على هياكل الوزارة، ويشترك الوزير في تنظيم العلاقات الوظيفية المنسجمة بين المسؤولين عن هياكل الوزارة وأجهزتها، وتكامل أعمالها¹.

وقد حددت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 03-144 مهام ديوان الوزير، إذ تجسد في

الأعمال التالية:

- تحضير مشاركة الوزير في نشاطات الحكومة وتنظيمها،

- تحضير نشاطات الوزير في ميدان العلاقات الخارجية وتنظيمها،

- علاقة الوزير بالمؤسسات العمومية،

- إعداد حصائل النشاطات لحساب كامل الوزارة،

- تحضير نشاطات الوزير في ميدان العلاقات العمومية وتنظيمها،

- تنظيم علاقات الوزير بأجهزة الإعلام وتحضيرها،

- تنظيم علاقات الوزير بمختلف الجمعيات وتحضيرها،

- تنظيم رزنامة نشاطات الوزير مع غرفتي البرلمان وتنظيمها.

¹ - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188، السالف الذكر.

الفرع الثاني: هياكل الإدارة المركزية للوزارة.

إن هياكل الإدارة العامة المركزية للوزارة هي وحدات إدارية تنفيذية مركزية، تتمثل في الأقسام والمديريات (والمديريات الفرعية والمكاتب)، إذ تعمل هياكل الإدارة المركزية في الوزارة وحسب المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المحدد لهياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، على ضمان ديمومة العمل الإداري وحسن سير المصالح العمومية.

أولاً: الأقسام

يوجد على مستوى وزارة العلاقات مع البرلمان أربعة أقسام، فكل قسم يقوم بمجموعة من الاختصاصات¹ ذات الصلة باختصاصات وزير العلاقات مع البرلمان، وهي كالتالي:

أ - قسم تنسيق العلاقات مع البرلمان: يدير هذا القسم رئيس قسم ويساعده مديرا (02) دراسات ورئيسا (02) دراسات، ولقد حددت المادة 02 من المرسوم 03-144 المهام التي يكلف بها هذا القسم وهي كما يلي:

- الإشراف على تنسيق العلاقات بين البرلمان والهيكل الحكومية،
 - جمع انشغالات أعضاء البرلمان في إطار مهامهم وتبليغها إلى الحكومة،
 - متابعة جدول أعمال الدورات البرلمانية وكذا الجلسات المتعلقة بها،
 - متابعة رزنامة لقاءات أعضاء الحكومة بالهيكل البرلمانية، والمساهمة في ضبط برمجة منتظمة بينهما
 - العمل على ترقية العلاقات بين الحكومة والبرلمان وتطويرها.
- ونجد المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 98-04 قد حددت وفصلت في اختصاصات وزير العلاقات مع البرلمان في مجال التنسيق بقولها:

"تتمثل مهام الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، في مجال التنسيق، على وجه الخصوص فيما يلي:

- يشارك في اجتماعات مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة، بهدف تحديد جدول أعمال دورات البرلمان العادية وغير العادية،

¹ هذه الاختصاصات ستكون محل بحثنا وعلى هذا الأساس نكتفي بذكرها فقط دون الاستفاضة فيها لأن ذلك يؤدي إلى تكرار المعلومات.

- يضبط بالتشاور مع الأجهزة البرلمانية المعنية، ككيفية دراسة مشاريع القوانين واقتراحات القوانين والآجال المخصصة لها طبقاً للأحكام السارية المفعول،
- يحضر أشغال الجلسات العلانية والمغلقة وكذلك جلسات اللجان البرلمانية بهدف تبليغ موقف الحكومة بخصوص النقاط المدرجة في جدول الأعمال وتوضيحه،
- ينظم ككيفية تبليغ الأسئلة الشفوية والمكتوبة التي يوجهها أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة، وكذلك الأجوبة الخاصة بها، وفقاً للأشكال والآجال المحددة،
- يتابع الإجراءات الخاصة بالمراقبة التي يمارسها البرلمان،
- يضمن علاقات منتظمة وناجعة بين الدوائر الوزارية والبرلمان بهدف تحقيق التجسيد الفعلي للأشغال التشريعية والبرلمانية".

ب - قسم متابعة الإجراءات التشريعية والشؤون القانونية:

إن المرسوم التنفيذي رقم 98-04 قد حدد مهام وزير العلاقات مع البرلمان في المجال التشريعي وحصرها في ثلاثة مهام تتمثل فيما يلي:

- 1- في مجال متابعة عملية المصادقة على مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي، إذ تنص المادة 05 على أن مهام الوزير تتمثل على وجه الخصوص فيما يلي:
 - يتابع الإجراءات الخاصة بالمصادقة على القوانين في مستوى غرفتي البرلمان،
 - يحضر جلسات التصويت على القوانين في مستوى الغرفتين،
 - يتابع عملية إنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء وأشغالها،
 - يتابع عملية إصدار القوانين ونشرها بالتنسيق مع الهيئات المعنية.
- 2- في مجال إثراء مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي، إذ تنص المادة 06 على أن مهام الوزير في هذا المجال تتمثل على وجه الخصوص فيما يلي:
 - يبدي الرأي في المشاريع التمهيدية للقوانين من حيث الشكل والمضمون،
 - يبلغ إلى مكتب الغرفة المعنية تحفظات الحكومة المحتملة حول اقتراحات القوانين،
 - يضمن متابعة التعديلات التي يقترحها أعضاء البرلمان وعند الاقتضاء، يبلغ رأي الحكومة أو اقتراحاتها المرتبطة بذلك،

3- في مجال تحيين القوانين، وقد حددت المادة 07 من المرسوم التنفيذي مهام الوزير في مجال تحيين القوانين بقولها:

- يقترح كل عمل يرمي إلى تحيين القوانين السارية المفعول، بالتشاور مع الدوائر الوزارية المعنية،
- يضمن نشر مصف النصوص ذات الطابع التشريعي.
- وقد زودت الوزارة بقسم متابعة الإجراءات التشريعية والقانونية من أجل القيام بهذه المهام، يديره رئيس قسم ويساعده ثلاثة (03) مديري دراسات وثلاثة (03) رؤساء دراسات، ولقد حددت المادة 03 من المرسوم 03-144 المهام التي يكلف بها هذا القسم وهي كما يلي:
- متابعة مختلف الإجراءات التشريعية على مستوى غرفتي البرلمان،
- حضور أشغال اللجان الدائمة والجلسات العامة لغرفتي البرلمان،
- مساعدة ممثلي الحكومة في مجال الإجراءات التشريعية عند دراسة النصوص على مستوى غرفتي البرلمان،
- دراسة مشاريع النصوص التي تبادر بها القطاعات الأخرى والمساهمة فيها،
- المبادرة بإعداد النصوص المتصلة بمهام الوزارة،
- المشاركة في إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالميدان البرلماني،
- السهر على إعداد مصنف النصوص ذات الطابع التشريعي ونشرها.
- ج - قسم متابعة الرقابة البرلمانية، وقد حددت المادة الرابعة من المرسوم 03-144 المهام التي يكلف بها هذا القسم وهي كما يلي:
- متابعة إجراءات مختلف آليات الرقابة البرلمانية على مستوى غرفتي البرلمان،
- تنظيم كفايات التبليغ والرد على الأسئلة الشفوية والمكتوبة وكذا استجوابات الحكومة،
- مساعدة ممثلي الحكومة في مجال إجراءات الرقابة البرلمانية.
- يديره رئيس قسم ويساعده مديرا (2) دراسات ورئيسا (2) دراسات.
- د - قسم التعاون والدراسات: إن المرسوم التنفيذي رقم 98-04 قد حدد مهام وزير العلاقات مع البرلمان في مجال التعاون والدراسات وهذا ما نصت عليه المادة 10 والمادة 09، إذ تنص هذه الأخيرة على ما يلي:

تتمثل مهام الوزير المكلف العلاقات مع البرلمان، في إطار اللقاءات البرلمانية، على وجه الخصوص فيما يلي:

- يشارك في الاجتماعات واللقاءات والندوات التي ينظمها البرلمان،
 - يشارك ويساهم في التبادلات بين البرلمانات على الصعيد الدولي،
- وتنص المادة 10 على أن الوزير يبادر بكل دراسة أو بحث في مجال القانون البرلماني ويجري ذلك.

وقد زودت الوزارة بقسم التعاون والدراسات للقيام بمساعدة الوزير في القيام بهذه المهام، وقد حددت المادة الخامسة (5) من نفس المرسوم المهام التي يكلف بها هذا القسم وهي:

- ترقية نشاطات البحث والتعاون والمشاركة فيها،
- المشاركة في كل المفاوضات والتبادلات الدولية الثنائية والمتعددة الأطراف المرتبطة بنشاطات الوزارة وتقديم المساعدة للسلطات المختصة المعنية بخصوص ذلك،
- متابعة مختلف النشاطات البرلمانية على الصعيد الإقليمي والدولي والمشاركة فيها،
- العمل على ربط علاقات مع الدوائر الوزارية الأجنبية المماثلة،
- المبادرة بإعداد دراسات وأبحاث في المجال البرلماني،
- إعداد ونشر مجلة دورية تهتم بالنشاط البرلماني¹.

يديره رئيس قسم ويساعده ثلاثة (3) مديري دراسات وثلاثة (3) رؤساء دراسات.

إن قسم التعاون والدراسات، يهتم بكل ما من شأنه أن يرقى نشاطات البحث والدراسات العلمية، وكذا العلاقات الدولية مع وزارات مماثلة في الدول المختلفة، فنلاحظ أن مجال البحوث والدراسات يأخذ حيزا كبيرا في مجال عمل الوزارة، حيث أنشأت اللجنة الخاصة للقراءة والمصادقة مكونة من رؤساء الأقسام تحت رئاسة الأمين العام، كما أنشأت اللجنة القطاعية الدائمة للبحث العلمي التطوير التكنولوجي لذي وزارة العلاقات مع البرلمان، والتي ينصب دورها في نفس المجال، أي البحث والدراسات².

¹ نشرت وزارة العلاقات مع البرلمان أربعة أعداد من مجلة "ملتقى المؤسسات"، وبعدها تم تغيير اسم المجلة إلى "مجلة الوسيط"، إذ تم إصدار عشرة أعداد منها.

² رقيق ياسين، المرجع السابق، ص 104.

حرصاً من وزارة العلاقات مع البرلمان في تعزيز وتحسين العلاقات بين مختلف مؤسسات الدولة تعمل يومياً على إيجاد فضاءات للتفكير وتبادل وجهات النظر بتنظيم ندوات وملتقيات وأيام دراسية موجهة للبرلمانيين الجامعيين وإطارات الإدارة، ينشط هذه اللقاءات محاضرون برلمانيون وأساتذة جامعيون متخصصون في الميدان¹، حيث تم تنظيم سبعة وعشرون ملتقى منذ سنة 2000² عالجت مختلفة المواضيع البرلمانية.

¹ - زباني طاطا وحيدة، المرجع السابق، ص 20.

² - نظمت وزارة العلاقات مع البرلمان العديد من الملتقيات والأيام الدراسية والندوات الوطنية في المجال البرلماني، وعادة ما تخرج بتوصيات تساهم لا محالة في إثراء التجربة الديمقراطية الفتية، والتي تشكل وزارة العلاقات مع البرلمان حجر الأساس فيها بالنظر للمهام الموكلة إليها والمسؤوليات الملقاة على عاتقها، وتتمثل فيما يلي:

- الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة بالبرلمان، يومي 23-24 أكتوبر 2000.
- ملتقى تحت عنوان دراسة المواد 103، 108، 112 من الدستور، بتاريخ 13 ماي 2001.
- ملتقى تحت عنوان السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، بتاريخ 26 سبتمبر 2001.
- ملتقى تحت عنوان القانون رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، بين النص والممارسة، بتاريخ 23 أكتوبر 2001.
- ملتقى تحت عنوان نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29-30 أكتوبر 2002.
- ملتقى تحت عنوان قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور، بتاريخ 24 فبراير 2002.
- ملتقى تحت عنوان إشكالية المادة 120 من دستور 1996، يومي 06-07 ديسمبر 2004.
- ندوة تحت عنوان وزارة العلاقات مع البرلمان والحكم الراشد، بتاريخ 01 فيفري 2006.
- ملتقى تحت عنوان السؤال الشفوي والكتابي كآلية الرقابة البرلمانية، بتاريخ 23 أبريل 2006.
- ملتقى تحت عنوان البيكاميرالية التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة، بتاريخ 14 نوفمبر 2006.
- ملتقى تحت عنوان إعداد وصياغة النصوص التشريعية والتنظيمية، يومي 12 و13 ديسمبر 2006.
- ملتقى تحت عنوان إجراءات التشريع في الأنظمة المقارنة، بتاريخ 02 أبريل 2007.
- ملتقى تحت عنوان الصناعة التشريعية في ظل مقتضيات الحكم الراشد، بتاريخ 16 ديسمبر 2007.
- ملتقى تحت عنوان البرلمان، المجتمع المدني والديمقراطية، يومي 27-28 أبريل 2008.
- يوماً دراسياً حول ترقية التمثيل السياسي للمرأة بين الواقع والتطلعات يوم 29 جوان 2009.
- ندوة تحت عنوان الناخب والمنتخب في المنظومة القانونية الجزائرية، يوم 30 ديسمبر 2009.
- ندوة تحت عنوان المقتضيات القانونية والسياسية والأخلاقية للعهد الانتخابية، يوم 10 ماي 2010.
- يوماً دراسياً تحت عنوان المواطنة والتنمية المستدامة، يوم 24 أكتوبر 2011.
- يوماً دراسياً تحت عنوان الحصانة البرلمانية: مفاهيم وممارسات، يوم 12 ديسمبر 2011.
- يوماً دراسياً تحت عنوان حالات التناهي مع العهد الانتخابية، يوم 10 ديسمبر 2012.
- يوماً دراسياً تحت عنوان العملية التشريعية ونظام التعديلات، يوم 07 أكتوبر 2013.
- يوماً دراسياً تحت عنوان قراءة في أحكام المادة 121 من الدستور، يوم 09 ديسمبر 2013.

ومن أجل ضمان الشفافية في العمل الحكومي ولتسهيل وصول المعلومات للجمهور، تزودت الوزارة بموقع على شبكة الأنترنت¹ يحمل معلومات دورية منتظمة حول نشاطات الحكومة والبرلمان معا سواء ما تعلق بالمصادقة على نصوص القوانين أو ممارسة الرقابة البرلمانية².

ثانيا: مديرية الإدارة العامة.

تتعدد المديرية العامة في الوزارة من وزارة لأخرى، وتكف بالتسيق فيما بين الهياكل المركزية والمصالح التابعة لها وتقييمها وتوجيهها، وتقرح في إطار صلاحيات القطاع، وفيما يخصها، كل تدبير يرمي إلى إنجاز مخطط عمل الحكومة.

تضمن وحدة الأعمال التي تباشرها المديرية والمديرية الفرعية والأجهزة والهياكل الأخرى التابعة لها، أو التي هي بصدد مباشرتها، مع مراعاة التسلسل السلمي، كما تضمن تكامل هذه الأعمال. تقوم بأي عمل أو دراسة أو بحث يستهدف تطوير الأعمال التي تتكفل بها وعقلنتها³.

وقد حددت المادة السادسة (06) من المرسوم 03-144 المهام التي تقوم بها مديرية الإدارة العامة على مستوى وزارة العلاقات مع البرلمان وهي كالتالي:

- القيام، بالاتصال مع الهياكل المعنية، بكل عمل يتصل بتلبية حاجات مصالح الوزارة إلى الوسائل المالية والمادية،
- تصور ميزانيتها التسيير والتجهيز وإعدادها وضمان تنفيذها،
- جرد الممتلكات العقارية والمنقولة التابعة للوزارة واستغلالها،
- ضمان التسيير الإداري والمحاسبي للصفات العمومية للوزارة،

- يوما دراسيا تحت عنوان التجربة الجزائرية في مجال تسوية الميزانية والأنظمة المقارنة، يوم 23 جوان 2014.

- يوما دراسيا تحت عنوان الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة، يوم 07 ديسمبر 2014.

- يوما دراسيا تحت عنوان إصلاحات فخامة رئيس الجمهورية: السياسية، القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، يوم 10 جوان 2015.

- يوما دراسيا تحت عنوان المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري والأنظمة المقارنة، يوم 07 ديسمبر 2016.

- يوم تكويني تحت عنوان توحيد مناهج متابعة العمل البرلماني، يوم 06 أكتوبر 2020.

¹ موقع وزارة العلاقات مع البرلمان على الأنترنت: www.mrp.gov.dz

² زياني طاطا وحيدة، المرجع السابق، ص 21.

³ المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188، السالف الذكر.

- اقتراح سياسة تسيير مستخدمي القطاع وترقيتهم وتنفيذ ذلك،
 - ترقية نشاطات الوثائق الاقتصادية والتقنية والعملية داخل القطاع،
 - ضمان المحافظة على أرشيف الوزارة وتسييره بالاتصال مع هياكل الإدارة المركزية ومركز الأرشيف الوطني.
- وتتكون مديرة الإدارة العامة من ثلاث مديريات فرعية، هي:
- أ- المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة والوسائل العامة، وتكلف بما يلي:
 - تقييم تقديرات النفقات واقتراحها وتحضير ميزانيات الوزارة وتنفيذها.
 - تحديد حاجات الوزارة إلى العتاد والأثاث واللوازم وضمان اقتنائها،
 - ضمان تسيير الأملاك المنقولة والعقارية التابعة للوزارة وصيانتها،
 - ضمان تسيير حظيرة سيارات الوزارة وصيانتها،
 - ضمان التنظيم المادي للمحاضرات والندوات والتنقلات.
 - ب - المديرية الفرعية للموظفين: وتكلف بما يأتي:
 - تحديد سياسة تسيير الموارد البشرية في القطاع وتنفيذها، حسب الأهداف المسطرة،
 - توظيف المستخدمين وتسييرهم ومتابعة مسارهم المهني،
 - المشاركة في إعداد النصوص القانونية الأساسية والتنظيمية المتعلقة بالمستخدمين ومتابعة تنفيذها وتطويرها،
 - تكوين بنك المعطيات الخاص بمستخدمي القطاع لتقييم الكفاءات والقدرات، وتحيينه.
 - ج - المديرية الفرعية للأرشيف، والوثائق والإعلام الآلي، وتكلف بما يأتي:
 - ضمان تسيير أرشيف الوزارة وحفظه،
 - مركزة المعطيات والمعلومات والوثائق الخاصة بالنشاطات ذات الصلة بمهام الوزارة، ومعالجتها وحفظها وتوزيعها،
 - تطوير برامج المعلوماتية في الوزارة.
- تنص المادة 07 من نفس المرسوم على أن مديرية الإدارة العامة تنظم في شكل مكاتب في حدود مكتبين (2) إلى أربعة (4) مكاتب في كل مديرية.

والمكتب هو الوحدة الإدارية القاعدية في الإدارة المركزية للوزارة، ويكلف بالبحث عن العناصر والصيغات الضرورية لإعداد القواعد والمقاييس، وجمع هذه العناصر، واستغلالها، وتحليلها، وتحضير الملفات، وصياغة المقررات التابعة لميدان اختصاصه.

يبادر بأي تدبير أو إجراء ذي طابع تقني أو ميداني بهدف ضمان حسن تطبيق القرارات والقواعد والمقاييس السارية على ميدان اختصاصه، ويقترح في هذا الإطار التصحيحات والتعديلات الضرورية، يقوم زيادة على ذلك بجميع أعمال الإدارة والتسيير، ومهامها التي ترتبط بممارسة الصلاحيات المسندة إليه¹.

من خلال ما تم عرضه نلاحظ أن وزير العلاقات مع البرلمان في الجزائر قد زود بإدارة مركزية مثلها مثل الوزارات الأخرى، وإذا ما نظرنا في اختصاصات الوزير نلاحظ أنه ليس بحاجة إلى كل هذه الإدارة، والتي تزيد من النفقات العامة، وتتقل كاهل الدول، ومن جهة أخرى وضع إدارة مركزية تحت سلطة وزير العلاقات مع البرلمان يجعل منه مديرا لها، وهذا يعطل عمله، ويقلل من تواجده على مستوى البرلمان، في المقابل كان يستطيع أن يكرس كل وقته لتنسيق العلاقة بين الحكومة والبرلمان.

ولو أخذنا على سبيل المثال التجربة الفرنسية وهي أكثر خبرة في مجال العلاقات مع البرلمان، نجد بأنها أوجدت وزير منتدب أو كاتب دولة مزود بديوان ومجموعة من المساعدين فقط (من 03 إلى 10 أشخاص) بالرغم أنه يؤدي نفس الدور الذي يقوم به وزير العلاقات مع البرلمان في الجزائر.

تبياناً لذلك، يقول الأستاذ كرستيان بيغو "Christian Bigaut"، أن في فرنسا وزير العلاقات مع البرلمان لا يمتلك إدارة مركزية، بل يمتلك مكتب فقط مكون من مساعدين يختارهم الوزير شخصياً، أي من يصل معه يغادر معه، وهم مدير الديوان، مستشار للوزير، والمستشارين التقنيين، ومديري المشاريع².

إن حضور وزير العلاقات مع البرلمان داخل البرلمان يعتبر ضرورة لا غنى عنها، إلا أنه يمكن أن يغيب عن هذا الاجتماعات بسبب عمل الحكومة، فينوب عليه مدير ديوانه ومستشاريه.

¹ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 90-188، السالف الذكر.

² - Christian Bigaut, le rôle du ministère des Relations avec le parlement dans les système politique française, Op. Cit. p 7.

تبياناً لذلك، يعتمد الوزير في فرنسا على مدير ديوانه لضمان وجوده في البرلمان، خاصة أثناء غيابه إن رئيس ديوان الوزير هو العضو الأقدم في مكتب وزير العلاقات مع البرلمان وهو موظف دائم، يتصل بشكل يومي بالبرلمانيين، وعلى هذا لا ينبغي أن يكون مجرد تقني، بل لا بد أن يتمتع بحسن سياسي قوي واعتماداً على الثقة التي بينه وبين الوزير يمكنه التعامل مع البرلمانيين نيابة عنه، وبالإضافة إلى ذلك، فإن شبكة المعارف والصدقات التي قد تكون لرئيس الديوان داخل الجمعية تجعل من السهل على الوزير أن يعمل كوسيط مع بعض الفاعلين الذين لا يعرفهم¹.

في حين يتولى أربعة مستشارين تقنيين مسؤولية كلا المجلسين، إذ يوجد اثنين في الجمعية الوطنية واثنين في مجلس الشيوخ، لضمان الحضور المستمر لوزير العلاقات مع البرلمان لكل الاجتماعات والنشاطات البرلمانية، وذلك ما يسمح بإيصال للوزير كل ما لا يستطيع أن يراه أو يسمعه، وكثيراً ما يستخدم المستشارين الذين ينتمون لمجموعة الأغلبية مساعدين برلمانيين للحصول على معلومات غير متوفرة للوزير أو رئيس الديوان، ويستخدمون الحيل للحصول على أسئلة أعضاء المعارضة قبل انعقاد الجلسة المخصصة لهذه الأسئلة².

بالإضافة للمستشارين الأربعة، يتكون مكتب الوزير على أحد المستشارين أو اثنين المسؤولين عن العلاقات مع الصحافة وربما مستشار يتعامل مع الشؤون العامة.

ولقيام وزير العلاقات مع البرلمان في فرنسا بواجباته الأخرى يعتمد على مكتب رئيس الوزراء، الذي تربطه به علاقات متميزة، كما يعتمد بشكل أساسي على الأمانة العامة للحكومة، ومن جهة أخرى تعتمد على إدارة البرلمان، إذ لكل من مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية إدارة هامة وذات نوعية جيدة.

فوزارة العلاقات مع البرلمان في فرنسا يقول عنها الأستاذ بيغو "Bigaut" أنها عبارة عن هيكل صغير إلا أنه بالرغم من ذلك لديها الكفاءة المطلوبة لأن تفعل ما تريد.

¹ -Laurent Léothier, Op. Cit. pp. 142.

² -كثيراً ما ينتظر المستشارون عند مدخل القاعة لتحقيق من الداخلين والخارجين، وتحديداً من أجل إحصاء عدد البرلمانيين الحاضرين في الجلسة، وتتمثل إحدى مهامهم الرئيسية أثناء مناوباتهم في إبلاغ مجموعة الأغلبية ورئيس الديوان عندما تصبح المعارضة أغلبية في الجلسة، وبقدر ما يكون الأمر غريباً، فالمستشار يقوم بجولة كثيراً ما تكون مخبأة وراء الأبواب، أثناء إيقاف الجلسات أو عند ترك اجتماعات الجمعيات لجمع المعلومات. للاطلاع ارجع:

-Laurent Léothier, Op. Cit. pp. 143.

الفصل الثالث

دور وزارة العلاقات مع البرلمان عند إعداد وبلورة
النصوص القانونية

يعرف حق الاقتراح بأنه العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه، وهو بذلك يقدم للتشريع مادته الأساسية والأولية، تكتسب مرحلة المبادرة بالقوانين أهمية خاصة بوصفها أولى المراحل التشريعية التي يؤدي اكتمالها ميلاد القانون الوضعي، والاقتراح إما أن يكون صادرا عن أعضاء أو نواب البرلمان مما يجعله يكتسي صبغة تشريعية واضحة، لأنه صادر عن سلطة تشريعية وهي تؤدي وظيفتها الطبيعية، وإما أن يكون هذا الاقتراح صادرا عن السلطة التنفيذية في شكل مشاريع قوانين.

إذن المؤسس الدستوري الجزائري جعل من حق المبادرة بالتشريع حق مشترك بين الحكومة والبرلمان لأن الاقتراح المشترك يعتبر ضرورة يفرضها الواقع العملي، فالبرلمان لا يمكنه ممارسة حق المبادرة بمفرده، لأن القول بذلك سيؤدي إلى شل الإنتاج التشريعي نتيجة للمهام الملقاة على عاتق أعضائه، كما أن منح هذا الحق للسلطة التنفيذية تمارسه بمفردها سيؤدي لا محالة إلى تعسفها في استعماله، ومن هنا تقرر مبدأ التعاون بين السلطتين في المبادرة بالقوانين.

ومن أجل دراسة وإثراء النصوص التشريعية ومناقشتها بحثا عن النقائص التي تحتويها، منح المشرع للحكومة ولأعضاء البرلمان حق تعديلها، إذ يعتبر التعديل صورة من صور الاقتراح بالتشريع.

وباعتبار وزير العلاقات مع البرلمان جزء من السلطة التنفيذية فله حق المبادرة باقتراح مشاريع القوانين في المجال البرلماني، كما يستطيع إبداء الرأي في مشاريع القوانين التي تبادر بها الوزارات الأخرى من حيث الشكل والمضمون، فوجود وزير العلاقات مع البرلمان الشبه الدائم على مستوى غرفتي البرلمان يمكنه أن يبلغ الحكومة بتطور الحياة البرلمانية، وأن يقدم مساعدة شخصية لكل وزير أثناء إعداد مشاريع القوانين، فهو بمثابة الضمان الحكومي ضد الانعطاف المرتقب للمناقشات في البرلمان، كما يلعب دور الوسيط والمساعد القانوني أثناء المبادرة بالتعديلات، بهدف السماح بتمرير مشاريع القوانين وفقا لرغبات الحكومة، دون تغيير في نطاق المشروع ومضمونه، وبهذا يكون وزير العلاقات مع البرلمان قد نجح في ترسيخ نفسه باعتباره هيئة رقابية حكومية حقيقية داخل قبة البرلمان.

المبحث الأول: إجراءات المبادرة بمشاريع القوانين ودور وزارة العلاقات مع البرلمان فيها.

إن المبادرة بالتشريع هو حق دستوري مخول للسلطتين (التنفيذية والتشريعية) بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أمام البرلمان من أجل المناقشة والتصويت عليه من قبل البرلمان كما هو أو بعد ادخال التعديلات عليه، وبالتالي تعتبر العمل الأولى للقانون الذي يمارس من قبل صاحب الاختصاص بتحويل من الدستور.

والذي لا يغيب عن الفكر هو، أن ما يقدم من مبادرة بالتشريع من قبل الحكومة يعرف بسم مشروع قانون projet de loi، وفي المقابل ما يودع من قبل نسبة محددة قانونا من البرلمانيين يسمى باقتراح قانون¹ proposition de loi.

إن الحكومة وبحكم امتلاكها لكل الوسائل والإمكانيات التي تسمح لها بأخذ نظرة شاملة ودقيقة عن كل النقائص القانونية الموجودة في قطاعاتها الوزارية، أصبحت هي المتحكم في المبادرة بمشاريع القوانين وحتى تنتج النصوص القانونية لأثارها القانونية لا بد أن تسبقها مجموعة من الإجراءات داخل السلطة التنفيذية (المطلب الأول)، وحتى يكون مشروع النص التشريعي سليما من الناحية القانونية متسقا مع أحكام الدستور والمعاهدات والقوانين السارية المفعول ومصاغا بدقة ووضوح فإنه يمر عبر محطات وأجهزة تتمتع بخبرة معينة في مجال المهارات التحليلية والكتابية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المبادرة بمشاريع القوانين.

تعتبر عملية المبادرة بالتشريع أول إجراء يستهدف تحديد أسس التشريع الجيد، والتي يؤدي اكتمالها إلى صناعة القانون، فهي بذلك العمل الذي يرسم الأسس الأولى للتشريع الذي تصدره السلطة المختصة دستوريا.

تمثل الوظيفة التشريعية أهم اختصاصات أعضاء البرلمان، واقتراح القوانين هو عصب هذه الوظيفة لكن لا ينفرد البرلمان بحق المبادرة بالتشريع باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي، بل يتقاسمها

¹ - من المفيد أن نشير بأن هذا التفريق بين المبادرتين بالتشريع انتهى إليه في واقع الحال المؤسس الدستوري الفرنسي فكان محل اعتبار لدى نظرائه من المؤسسين الدستوريين، فعمد كمدأ دستوري من قبل الدساتير الحديثة.

- أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة - الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، دار الهدى، الجزائر، 2015 ص79.

مع الحكومة إذ يرجع اختصاص المبادرة بمشاريع القوانين إلى الوزير الأول (الفرع الأول)، إلا أن الملاحظ أن مشروع القانون يمر بعدة مراحل إدارية على مستوى السلطة التنفيذية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة حق المبادرة بالقوانين.

للسلطة التنفيذية دور هام في المبادرة بالتشريع، باعتبارها السلطة الأقرب من المواطن وبذلك تتحسس كل انشغالاته وتترجمها إلى مشاريع قوانين (أولاً)، ونتيجة لما يحدث من تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية، ومع تشعب واجبات الدولة ومسؤولياتها واتساع وتنوع حجم الأنشطة التي تمارسها، لم يعد بمقدور البرلمان أن يقوم بالمبادرة في المجال المالي بمفرده، مما جعله يلجأ إلى تفويض هذا الاختصاص للحكومة، وعلى هذا الأساس يلاحظ أن مجمل القوانين المالية مصدرها مبادرات حكومية (ثانياً).

أولاً: الامتيازات الحكومية عند المبادرة بالتشريع.

إن التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية أصبحت ضرورة أملتتها التطورات التي عرفتها الدولة بحيث كانت السلطة التشريعية هي المتحكمة والمستحوذة الوحيدة على المجال التشريعي¹، إلا أن زيادة مهام الدولة وتعقدتها أدت إلى السماح لسلطة التنفيذية بممارسة المهام التشريعية مع البرلمان، في إطار التعاون والتشاور من أجل تحقيق مصلحة الشعب.

¹ - يثار في هذا الصدد سؤال مفاده هل المبادرة التشريعية عمل تشريعي؟ ففي هذا الإطار هناك اتجاه فقهي ذهب إلى أن المبادرة اقتراح أو مشروع يعتبر مساهمة في العملية التشريعية، إلا أنه ليس عملاً تشريعياً خالصاً، ما يدعو أن يكون إلا إجراء تحضيرياً، ذلك أن التشريع هو نتاج لثلاث إجراءات مجتمعة هي الاقتراح والموافقة البرلمانية والاصدار أو اعتراض توقيفي، ولا يخضع التشريع إلا باجتماعها.

واتجاه آخر يرى أنه يجب التمييز بين الاقتراح البرلماني الصادر من السلطة التشريعية وبين مشروع القانون الصادر من السلطة التنفيذية، فاقترح القانون يعتبر عملاً تشريعياً محضاً، لأنه صادر عن صاحب الاختصاص الأصلي، وممارس للوظيفة الأساسية هي سن القوانين، أما مشروع القانون، وإن كان يهدف إلى الاسهام في العملية التشريعية إلا أنه ليس صاحب الاختصاص في المجال التشريعي.

وعليه لا يمكن اعتبار المبادرة التشريعية إجراء خارجاً عن العملية التشريعية، إلا أنها النواة الأساسية للتشريع وذروة سنامه لأن العملية التشريعية لا تبدأ من فراغ، وبناء عليه فالجهاز الذي يتقدم بالمبادرة التشريعية يكون مساهماً في العملية التشريعية.

- للاطلاع أكثر ارجع: وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011-2012، ص 215.

وعلى هذا الأساس، أخذ الدستور الجزائري بنظام ازدواج المبادرة بالتشريع، فغدى البرلمان يمارس الاختصاص التشريعي بمعونة الهيئة التنفيذية التي لا يشك أحد في ظواهر كفاءتها الملموسة¹، وذلك من خلال المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة والتي منحت للوزير الأول حق المبادرة بالقوانين، وهو ما أكدته المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 حين نصت على " لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة... حق المبادرة بالقوانين"².

فالحكومة باعتبارها المكلفة بتجسيد السياسة العامة للدولة، وبحكم حيازتها للإمكانيات المادية والبشرية تعد الشريك الأهم في المجال التشريعي بدرجة معتبرة³، ومستحيل استحالة مطلقة أن يمارس البرلمان الاختصاص التشريعي بمعزل عنها، لأن الحكومة هي الأدرى والأقدر على تقديم مشاريع القوانين، التي يظهر لها من خلال الأعمال التي تقوم بها أن الدولة أو مؤسساتها المختلفة تحتاج بالفعل إلى هذه القوانين بالإضافة إلى أن الحكومة هي التي ترى مدى الحاجة إلى تعديل بعض التشريعات الجاري بها العمل كي تتماشى مع المخطط الذي تسهر على تنفيذه.

إلا أن الواقع يثبت بأن الحكومة عادة ما تستعمل حقها عند اقتراح القوانين، من أجل تحقيق سياستها إذ يلاحظ أنها لا تتقدم إلا بمشاريع القوانين التي تجسد مخطط عملها، كما ينصب اهتمامها أكثر على القوانين التي تثير رضا الرأي العام.

إن التفوق التنفيذي في مجال المبادرة بالتشريع نصا وواقعا، تبرره عدة عوامل منها أن الجهاز التنفيذي يتوفر على مرجعية معلوماتية تمتاز بالدقة والجودة والتنوع، تؤهل الحكومة إلى تحضير مشروع قانون، وفي المقابل يفتقر البرلمان إلى بنك معلوماتي وكفاءة برلمانية متخصصة⁴.

وبالرجوع إلى مختلف المواد المنظمة لحق المبادرة بمشاريع القوانين خاصة المواد 143 و144 و145 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁵، والمواد 19 و20 و21 من القانون العضوي رقم 16-12

1- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، المرجع السابق، ص 82.
2- دستور 1963 ودستور 1976 أسندا حق المبادرة بمشاريع القوانين إلى رئيس الجمهورية، وهذا ما نصت عليه المواد 36 من دستور 1963 والمادة 148 من دستور 1976، أما دستور 1989 فقد أسند حق المبادرة بمشاريع القوانين لرئيس الحكومة وبعد التعديل الجزئي لدستور 1996 سنة 2008 أسنده إلى الوزير الأول.
3- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 220.
4- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة - الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، المرجع السابق، ص 91.
5- تقابلها المواد 136، 137، 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

نجد أن ممارسة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، لحق المبادرة بمشاريع القوانين لا يصطدم بأية قيود، بل يتمتع بقدر كبير من الحرية، وهو ما يعكس جليا هيمنة السلطة التنفيذية على مجال المبادرة في مجال التشريع مقارنة بصاحب الاختصاص الأصلي.

تبيانا لذلك، إن ممارسة الحكومة عن طريق الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لحق المبادرة بالتشريع غير مشروط من حيث القابلية، باستثناء تلك القيود الشكلية التي تستطيع الحكومة تجاوزها دون عناء والتي تتمحور أساسا في ضرورة صياغة نص مشروع القانون على شكل مواد، مع إرفاقه بعرض الأسباب ونحن نعرف أن مزايا الاقتراح الحكومي لا تنكر من حيث جدية أفكاره وعمق دراسته وحسن صياغته وتطابقه مع السياسة العامة للدولة، وصدوره في حدود امكانياتها المالية، ولها أن تستعين في ذلك بالأجهزة المتخصصة التي تقوم بجمع المعلومات والتنسيق بينها لمناقشتها في مجلس الوزراء¹.

إن التنظيم القانوني لحق الاقتراح، جعل مبادرة الحكومة مدعمة بمجموعة من الامتيازات وذلك ما يساهم في ترجيح كفة سيطرة الجهاز التنفيذي على مجال المبادرة بالتشريع، والظاهرة من خلال النقاط التالية:

1- إن المؤسس الدستوري لم يقيد ولم يحدد المجال الذي يتدخل فيه الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بموجب مشاريع القوانين، فهو اختصاص أصيل يعود للسلطة التنفيذية، بحيث تتقدم بأي مشروع ينظم أيا من مجالات اختصاصاتها الدستورية في جميع المسائل التي تعود إلى مجال القانون دون استثناء².

2- إن مكتب المجلس الذي يتم الإيداع على مستواه - حسب الحالة - لا يمكن له بأي حال من الأحوال أن يرفض المشروع الحكومي، بل يحظى مباشرة بالقبول وتتداول حوله اللجان صاحبة الاختصاص، لأن الدستور لم يضع أي شرط أو قيد قانوني، يخول لمكتب الغرفتين أن يعترض على مشاريع القوانين التي يتقدم بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ما يعني أن المشرع أقر صراحة تفوق الحكومة

¹ - عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي 1980، ص 12.

² - عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري - الدستور الجزائري -، دار الهدى، 2005، الجزائر، ص 85.

على مكثبي الغرفتين الذي كان من المفروض أن يعقد له وحده اختصاص إبداء الرأي في أي مبادرة سواء كانت مشاريع أو اقتراحات.

3 - أولوية المشاريع التي تتقدم بها الحكومة في حالة الاستعجال¹، فيمكن للحكومة أن تمارس سياسة القفز العالي على جميع المبادرات البرلمانية استنادا إلى مبرر الاستعجال، والذي يمنح مشاريعها ضمان التسجيل الألي والأني في جدول أعمال الدورة²، وذلك ما يظهر تفوق الحكومة في ممارسة اختصاصاتها، وينقص من سيادة البرلمان، ومكانته كمؤسسة دستورية ممثلة للإرادة الشعبية.

مع العلم بأن تقرير حالة الاستعجال سلطة تقديرية ترجع إلى الحكومة³، لأنها هي التي تسهر على تسيير المرافق العمومية التي تعمل على اشباع حاجات المواطنين، وهي التي تقوم بتحديد سياسة عامة تعتمد على توفير أسباب التنمية، وبالتالي هي الأدرى متى تتوفر الحالة الاستعجالية.

إن المبادر الفعلي والحقيقي بالقوانين هو الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة باسم حكومته التي تلتزم بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية أو مخطط عملها حسب الحالة من خلال ما تحتاج إليه من نصوص قانونية وتنظيمية فلا يعقل أن تبقى مكتوفة الأيدي تنتظر مبادرة النواب بالقوانين التي قد لا تأتي أبدا، وعلى هذا أصبحت المبادرة بالقوانين هي اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية لا ينبغي التقليل من شأنه، بل هو عين الحقيقة⁴.

ثانيا: الاحتكار الحكومي بالمبادرة بمشاريع قوانين المالية.

إن المالية العامة أو الميزانية للدولة المعاصرة هي بمثابة الشريان الحيوي الذي يغذي ويمول وظائف الدولة وأهدافها وبرامجها وسياستها وإصلاحاتها الوطنية الشاملة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وبما أن قوانين المالية ولا سيما قانون الميزانية العامة السنوي الأصلي العادي والتكميلي هي في حقيقة جوهرها ترجمة وصياغة مالية دقيقة وشاملة لكافة نشاطات الدولة خلال سنة مالية، ولا

1- تنص المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على " يمكن للحكومة أن تطلب من البرلمان المصادقة على مشاريع القوانين حسب إجراء الاستعجال".

2- نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد الرابع، 2004، ص 25.

3- حتى يتم اصدار قانون عضوي يحدد شروط وكيفيات تطبيق حالة الاستعجال، حيث نجد المادة 119 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري 2020 تنص على " يحدد قانون عضوي شروط وكيفيات تطبيق هذا الحكم".

4- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى الجزء الثاني، الطبعة الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 2017، ص 134.

يمكن فرض ضريبة ولا رسم إلا بقانون¹، نجد السلطة التنفيذية لها دور أساسي وأصلي وحيوي في إصدار هذه القوانين وهي متشعبة بنبض الحياة العامة الوطنية، ومقتضيات ظروف البلاد وأسس ومبادئ الحكم الراشد.

فإذا كان البرلمان بغرفتيه هو المختص بالتشريع، فإن السلطة التنفيذية هي المبادر الفعلي بمشاريع القوانين في شتى المجالات وهي المستحوذة على التشريع في المجال المالي، أي هي صاحبة الاختصاص المالي، وذلك من خلال الإشراف الفعلي على عملية اعداد وصياغة التشريع المالي، أي تبدأ العملية التشريعية وتسييرها وتتدخل في كافة مراحلها، ليقصر دور البرلمان على التصديق.

لقد كانت السلطة المالية، وبالتالي التشريع المالي فيما مضى من اختصاص الملوك الذين كانوا يحتكرون هذا الاختصاص، غير أنه نتيجة للصراع الذي وقع بينهم وبين ممثلي الشعب، انتقلت هذه السلطة للبرلمان وأصبح صاحب الاختصاص في التشريع المالي، وتم تقيد سلطة الحكومة في هذا المجال، إلا أن الأمر لم يدم طويلا ولم يكن ذا فائدة بعد التطورات الحاصلة التي قلبت الموازين بأن جعلت الحكومة تسترد مبادرتها، على أساس عقلنة العمل البرلماني، وتم إعادة توزيع الصلاحيات بما فيها الشق المالي لصالح الحكومة، تحت مبرر حماية الاستقرار الحكومي.

وعلى هذا الأساس تم استبعاد المقترحات البرلمانية في المجال المالي، وقصر هذا الحق على الحكومة وحدها، لأن مشاركة النواب في اقتراح القوانين المالية يمكن أن يهدد مبدأ توازن الميزانية²، ولأن الأموال العامة توضع تحت تصرف وزير المالية لديرها على مسؤوليته، فإذا تطلبت الضرورة انفاقا ما، وجب أن يتم ذلك في حدود الموارد الموجودة ووزير المالية وحده هو الذي يمكن التدبير أو التصرف.

¹ دور البرلمان في عملية تكيف ومراقبة الميزانيات العامة في الدولة المعاصرة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع والعشرون، جانفي 2010، مجلة يصدرها مجلس الأمة، ص 191.

² إن الدستور الفرنسي لسنة 1875 جعل من حق المبادرة بالقوانين حقا مشتركا في صيغة عامة، فلم يميز الاقتراح في المسائل المالية بنظام خاص، وهو ما يعني أن الاقتراح في المسائل المالية حق لرئيس الدولة، كما أنه حق للبرلمان، ورغم عمومية النص الدستوري وخلوه من أي قيد يرد على ارادة النواب في هذا المجال، إلا أنه نشأ عرف دستوري مؤداه استبعاد المقترحات البرلمانية في المجال المالي، ويرجع الفضل في ظهور هذا المبدأ إلى وزير المالية الفرنسي في ذلك العهد ليون ساي Leon Say، وظل الأمر كذلك حتى مجيء دستور 1958، إذ نجد المادة 40 منه قيدت صراحة حق البرلمان في اقتراح القوانين المالية.

للاطلاع أكثر راجع: عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 32 إلى غاية ص 36.

إن الحكومة وباعتبارها المكلفة بتنفيذ السياسات العمومية فهي الأقدر على احتكارها وانفرادها بإعداد وتحضير مشروع قانون المالية، ومختلف قوانين المالية الأخرى، وكذا تحكمها في المعلومات المالية وتزويد البرلمان بالوثائق والملحقات اللازمة لتمكينهم من الاطلاع على حيثيات وأبعاد النص المقدم لهم¹.

وهذا هو الاتجاه العام والسائد في جميع الأنظمة السياسية المعاصرة، على اعتبار الميزانية هي الوسيلة والأداة المميزة لكل سياسة، والتي تعبر بالأرقام عن مخطط عملها²، إذ تملك الكثير من الإمكانيات والأجهزة والمحاسبين والمختصين في المجال المالي بالإضافة إلى المستشارين.

ويجمع الفقه على ضرورة تقييد حق النواب في مجال الاقتراح المالي منعا للإسراف والتبذير في مالية الدولة، خاصة أن المسائل المالية تتميز بطابعها الفني الدقيق، ويؤدي المساس بها دون علم وخبرة إلى إثارة الخلل والاضطراب³.

الملاحظ أن المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وضعت القاعدة العامة بالنسبة لحق الاقتراح فلم تميز بين الاقتراح المالي والاقتراح في المسائل التشريعية كلاهما حق للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وأعضاء البرلمان، وبالمقابل المادة 147 من الدستور نصت على تقييد حق البرلمان في اقتراح القوانين المالية، وفي الوقت ذاته قيد سلطان البرلمان في مناقشة قانون المالية، إذ يجب أن يصادق عليه في مدة (75) يوما من تاريخ ايداعه، فهذا يشكل تقييد خطير لسلطة البرلمان في مناقشة قانون المالية⁴.

ولا نتجاوز الحقيقة إذا قلنا، إن المكانة التي تتمتع بها الحكومة تخول لها إمكانية تحديد نطاق تدخل البرلمان في المجال المالي، سواء نص الدستور على ذلك أو لم ينص، ومرد ذلك أن الحكومة بوسعها أن تعارض كل ما من شأنه أن يمس بحرية حركتها من أجل تحقيق سياستها المالية التي يقودها رئيس الجمهورية⁵.

1- دواعر عفاف، واقع وآفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 03، جانفي 2016، ص 3.

2- كسير سليم، البرلمان والقوانين المالية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 82.

3- عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 18.

4- أنظر المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

5- عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري - الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 9.

إن قانون المالية يكتسي أهمية خاصة بالنسبة للدولة، لأنه يحدد الاستراتيجية الأساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، فهو المؤشر الحقيقي للسياسة المتوخاة فعلا من طرف السلطة الحاكمة¹، وعلى هذا يمكن تعريف قوانين المالية² على أنها قوانين يصوت عليها البرلمان وهي تحدد نوع ومبلغ موارد تكاليف الدولة وتخصصها وتنقسم هذه القوانين إلى عدة مواد كالقوانين العادية، لكن تتفرد بخاصية وهي تضمها لجداول وأرقام عديدة³.

وقد حاول المشرع الجزائري تقديم تعريف للميزانية العامة وذلك من خلال:

- تعريف القانون العضوي رقم 84-17 المعدل والمتمم⁴ الذي يعتبر أن الموازنة العامة تتشكل من "الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

1- كسير سليم، المرجع السابق، ص 01.

2- تتمثل أنواع قانون المالية حسب نص المادة 02 من القانون رقم 84-17 المتعلق بالقوانين المالية بثلاثة أنواع وهي:

- قانون المالية السنوي: يعتبر منطلق السياسة المالية للدولة خلال سنة كاملة، فهو يتضمن الاعتمادات السنوية للدولة والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للميزانية، وعليه فهو يحدد موارد الدولة وأعباءها خلال سنة مدنية.

- قانون المالية التكميلي والمعدل: يظهر قانون المالية التكميلي، عندما يكون هناك عدم توازن بين الإيرادات والنفقات، وهذا عندما يقل فتفرض على قانون المالية أن يتماشى مع هذه المستجدات، ولهذا يكون هدف قانون المالية التكميلي هو إتمام حجم الإيرادات عن تلك المتوقعة.

- قانون ضبط الميزانية: يأتي قانون ضبط الميزانية، بعد تنفيذ قانون المالية للسنة، إذ أنه يقدم تقريرا عن تنفيذ قانون المالية وعن قوانين المالية التكميلية، فهو ميكانيزم يسمح للبرلمان بالرقابة على الحكومة ومدى انجازها للترخيصات التي منحت لها من قبل البرلمان.

للاطلاع ارجع: - هاشمي خرفي، تقنيات إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية جوانب تطبيقية، القسم الثاني، ITCIS، 2011، ص ص 27-29.

- صدراتي محمد، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، 2013-2014، ص 77.

3- أوصيف السعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، قانون عام، جامعة الجزائر 1، 2016، ص 380.

4- القانون العضوي رقم 84-17 المؤرخ في 8 شوال عام 1401، الموافق 7 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 28 بتاريخ 10 يوليو 1984، معدل ومتمم بقانون رقم 88-05 مؤرخ في 22 جماد الأولى عام 1408، الموافق 12 يناير 1988، الجريدة الرسمية العدد 02 بتاريخ 13 يناير 1988.

- تعريف القانون 90-21 الذي يعتبر أن الموازنة العامة هي " الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات برأسمال وترخص به"¹.

إن الميزانية العامة للدولة تعتبر وثيقة تقدر إيرادات الدولة ومصاريفها لسنة واحدة وتأذن بها وهي تشكل في آن واحد:

- وثيقة سياسية تعكس توجهات الحكومة.
- وثيقة قانونية يجري اعتمادها بشكل قانون المالية.
- وثيقة مالية تبين إيرادات الدولة ومصاريفها، تحكمها المبادئ² التالية:
- مبدأ السنوية: يقصد بمبدأ السنوية بتحديد مدة السنة المالية بسنة واحدة، مما يعني أن الترخيص الذي يمنحه قانون المالية لا يكون صالحاً إلا لسنة واحدة، وأن الموازنة العامة للدولة ينبغي أن تقرها السلطة التشريعية سنوياً، وفي حالة إذا لم يحدد الاعتماد فإن الحكومة لا تستطيع انفاق أي مبلغ.
- وحدة الميزانية: يقصد بوحدة الموازنة أن تدرج جميع نفقات الدولة وإيراداتها في موازنة واحدة، والمقصود بالموازنة الواحدة موازنة الدولة وحدها وذلك لا يعد استثناء من هذه القاعدة وجود موازنات عامة أخرى لا سيما أشخاص عامة غير الدولة كموازنة البلدية.
- قاعدة عمومية الميزانية: تعني هذه القاعدة أن تظهر جميع تقديرات النفقات والإيرادات العامة في وثيقة واحدة، وإذا كانت قاعدة وحدة الميزانية تهدف إلى اعداد وثيقة واحدة لموازنة الدولة، فإن القاعدة العمومية تهدف إلى أن يسجل في هذه الوثيقة وبالتفصيل تقدير لنفقة أو إيراد دون أن يحدث مقاصة بين نفقات بعض المرافق وبين الإيرادات.
- قاعدة توازن الموازنة: هي التوازن المستوي بين النفقات العامة والإيرادات العامة بشكل مطلق، واعتبر أن حسن سير الإدارة المالية يستلزم التوازن بين جانبي الموازنة (الإيرادات والنفقات).

¹ - قانون رقم 90-21 مؤرخ في 24 محرم عام 1411 الموافق 15 غشت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 المؤرخة 15 غشت 1990.

² أنظر: - محمد جمل ذنبيات، المالية العامة والنشر المالي، الدار العلمية الدولية، عمان 2003، ص ص. 276-279.
- ملخص المالية العامة لاستخدام البرلمانين، إجراءات الميزانية، معجم المصطلحات المتعلقة بالميزانية، دليل عام، وضعت الوثيقة بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص 5.

إن مشروع قانون المالية الذي تعده الحكومة لا يكون قابلاً للتنفيذ إلا إذا وافق عليه البرلمان، إذ يتم إيداعه على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 07 أكتوبر، كأقصى حد، من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية¹، ليتم إحالته مباشرة على لجنة المالية والميزانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني إلا أن الواقع يثبت بأن هذه اللجان - وحتى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية على مستوى مجلس الأمة - لديها دور نسبي في بسط رقابتها على مشروع قانون المالية عند فحصه ودراسته، فقد أثبتت الدراسات عجز هذه اللجان على إحداث تغيير أو تعديل وحتى رفض مشروع قانون المالية.

عند إعداد تقرير تمهيدي حول المشروع، يحال على البرلمان من أجل مناقشته والتصويت عليه فمصادقة البرلمان عليه يد بمثابة ترخيص، إلا أن هذه المناقشة تبقى صورية فقط.

في الختام نقول بأن المبادرة في الجانب المالي غدت حكراً على الحكومة دون سواها، ويظهر هذا الاحتكار من خلال انفرادها بتحضير قانون المالية، وإشرافها على المناقشة الصورية التي تجرى على مستوى البرلمان، وقدرتها على تجميد مبادرة النواب وذلك برجوعها إلى المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وفي حالة عدم المصادقة على مشروع الحكومة في الأجل المحددة يتجاوز رئيس الجمهورية إرادة البرلمان ويصدر قانون المالية بموجب أمر، وذلك ما يشكل أداة ضغط إضافية في مواجهة البرلمان.

فإذا كانت المبادرة بمشاريع القوانين داخل السلطة التنفيذية اختصاص دستوري معقود للوزير الأول فكيف تساهم الوزارات عند المبادرة بمشاريع القوانين وبالأخص وزارة العلاقات مع البرلمان باعتبارها شق من السلطة التنفيذية؟.

الفرع الثاني: الإعداد الأولي للمشروع التمهيدي للنص على مستوى الأجهزة الإدارية للسلطة التنفيذية.

إن الدستور خول للحكومة تقديم مشاريع القوانين، ويكون ذلك باسم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وبما أن الحكومة مكونة من مجموعة من الوزراء، فكل وزارة حق المبادرة بمشاريع القوانين وذلك حسب اختصاصاتها، وكذا القطاع التي تشرف عليه، وعلى هذا الأساس تملك وزارة العلاقات مع البرلمان حق المبادرة بمشاريع القوانين، ولها أن تبدي ملاحظات من شأنها إثراء القوانين

1- أنظر: نص المادة 71 من القانون العضوي رقم 18-15 مؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق 2 سبتمبر سنة 2018، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 53 المؤرخة في 02 سبتمبر 2018، وهو القانون المعدل والمتمم للقانون رقم 84-17 المؤرخ في 8 شوال عام 1401، الموافق 7 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية.

شكلا ومضمونا بالنظر لخبرتها السياسية(أولا) ثم يرسل المشروع إلى الأمانة العامة للحكومة التي تعتبر قاعدة تنظيم النشاط القانوني للدولة إذ يتم إخضاعه للدراسة الأولية من طرف المديريات المختصة لتحقيق من أنه يتطابق مع القانون المعمول به وتقوم بإعادة الصياغة القانونية من أجل إنشاء قاعدة قانونية خالية من الأخطاء(ثانيا) ليتم عرضه بعد ذلك على مجلس الحكومة، إذ تسعى هذه المرحلة تحت إشراف الوزير الأول إلى الإعداد النهائي للمشروع التمهيدي (ثالثا).

أولا: تحضير وإثراء مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي على مستوى وزارة العلاقات مع البرلمان.

يقصد بمشروع القانون مسودة القانون قبل إقراره من السلطة التشريعية وإصداره من السلطة التنفيذية وتتمثل مرحلة طرح فكرة مشروع القانون المرحلة الأولى من مراحل العمل التشريعي، وفيها تولد فكرة القانون¹ وبما أن الحكومة مكونة من وزراء يتمتعون بصلاحيات في مجالات مختلفة، تمثل بالتالي جهازا جماعيا متضامنا يتخذ قراراته بالتشاور والتنسيق بين أعضائه، وعلى هذا الأساس تنشأ فكرة القانون، على أيدي الوزراء.

تبياننا لذلك، معظم القوانين التي تصدر من البرلمان ذات أصل حكومي، مما يجعل الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، غير قادر على تحمل هذه المسؤولية بمفرده، ذلك ما يعني أن الحق المخول للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، في مجال المبادرة بالتشريع بموجب المادة 143 من الدستور شكلي فقط، لأنه يُمارس فعلا وواقعا من طرف الوزراء.

ومهما كان فإن للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة سلطة التوجيه التي بواسطتها يطلب من أي عضو في الحكومة القيام بتحضير مشاريع حكومته².

إن مشاريع القوانين عادة ما يتم تقديمها من طرف الوزارة، كل وزارة في إطار اختصاصاتها، إلا أنه إذا كان النص التشريعي يكتسي طابعا عاما لا يهتم بوضعية الموظفين أو بنظام الأجور والعلاقات الخاصة بهم يمكن أن يتم إعداد المشروع من طرف الأمانة العامة للحكومة، أو من طرف المديرية العامة للتوظيف العمومي³.

¹ محمود محمد على صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مكتب صبره للتأليف والترجمة، يونيو 2009، ص 33.

² مبروك حسين، المرجع السابق، ص 80.

³ هاشمي خرفي، تقنيات إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية، القسم الأول، ITCIS، 2011، المرجع السابق، ص 31.

بالرجوع للواقع العملي، نجد بأن كل وزارة تتولى إعداد مشروع تمهيدي متعلق بوزارته، فكل وزير مختصا بشؤون وزارته¹، وبالتالي هو الأدرى بشؤونها من غيره، ومدى حاجة الدولة إلى القوانين التي تنظم الأعمال في الوزارة التي ينتمي إليها²، إن إعداد النصوص من الوزير قد يكون فرديا، بحيث يحرر من طرف وزير واحد وقد يكون جماعيا (يخص مجموعة معينة من الوزراء)³.

فما هو الدور الذي يقوم به وزير العلاقات مع البرلمان - الدور التقليدي- عند المبادرة بالقوانين؟ وما هي المجالات التي يستطيع أن يبادر فيها بمشاريع القوانين؟ وهل الوزير هو الممارس الحقيقي لسلطة المبادرة؟ وما هو الدور الذي تلعبه بالنسبة للمشاريع التمهيدية للقوانين المقدمة من طرف الوزارات الأخرى خاصة بالنسبة لقانون المالية، نظرا لما لهذا الأخير من تأثير على القطاعات الموجودة في الدولة؟.

باعتبار وزير العلاقات مع البرلمان عضوا من أعضاء الحكومة، فإنه يمارس مهمة المبادرة بالتشريع في إطار اختصاصات الوزارة.

إذ تكتسي الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان أهمية خاصة، لكونها هيئة تقع مهامها وأنشطتها في منطقة تقربها إلى السلطة التشريعية (المجسدة لسيادة الشعب) من جهة، وهي جزء من السلطة التنفيذية، التي يقع على عاتقها تحقيق وإنجاز أهداف المجتمع ميدانيا، من جهة ثانية⁴، والتشريع يعتبر من المهام المرتبطة بالبرلمان لكن يقع أداؤها على عاتق الحكومة.

يبدو من الغريب أن تكون هناك نصوص قانونية - حتى وإن كانت غير كاملة- توضح العلاقة بين الوزارة والبرلمان، في حين لا توجد نصوص تبين علاقة الوزارة بالحكومة ذاتها وكأن التنسيق مفترض

¹ - من الناحية النظرية، يتساوى الوزراء فيما بينهم لخضوعهم لنفس النظام القانوني، ويختلف مركزهم عمليا بحسب أهمية الوزارة الموضوعية تحت إشرافهم، فالتجربة المعيشية تؤكد أن وزن الوزير يقابل الإدارة التي يشرف عليها، فوزير الدولة وزن أكبر نظرا لشخصيته ولوزير المالية أهمية أكبر، بالرغم أن كل الوزراء يشاركون في مجلس الوزراء بنفس الشروط وتخضع علاقتهما برئيس الجمهورية والوزير الأول إلى نفس النظام القانوني القائم.

لاطلاع أكثر ارجع: - مبروك حسين، المرجع السابق، ص 79.

- بوحميذة عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة

الثانية، 2017، ص 88.

² - عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 32.

³ - بوحميذة عطاء الله، المرجع السابق، ص 88.

⁴ - محمد ارزفي نسيب، المرجع السابق، ص 94.

أنه حاصل مسبقا لدى الجهاز التنفيذي، أو أنه لا يحتاج إلى قوانين تضبطه، فلا يمكن مثلا أن نعرف علاقة الوزارة بعملية إعداد قانون المالية¹ دون وجود نصوص تحدد وتضبط هذه العلاقة.

إن غياب تقنين واضح للعلاقة بين هذه المستويات يربك عمل الوزارة، فمن شأن هذا التقنين أن يحدد الأطر العامة للعمل، وتوضح صلاحيات كل طرف وتتحقق الفعالية، أما في ظل الوضع الحالي فإن الاجتهاد الشخصي يبقى سيد الموقف ودور الفرد يبقى عاملا حاسما في التأثير في العلاقة.

ومهما كان دور هذا الفرد مهما لا يمكن أن يحل محل أدوات نظامية وسلوكية بارزة في شكل قانون واضح².

عادة ما يلجأ وزير العلاقات مع البرلمان إلى المبادرة بالتشريع كغيره من الوزراء، نتيجة اكتشافه أثناء تنفيذ القوانين القائمة، صعوبات وثرعات معينة³، ومن ثم يقترح إدخال تحسينا معينة عليها، ويعلن عن تبني سياسة عامة لمواجهة هذه الصعوبات أو المشاكل بهدف إحداث تحولات في المجتمع في إطار مخطط عمل الحكومة.

إن إشارك وزير العلاقات مع البرلمان في المبادرة بالتشريع، باعتباره الرجل السياسي والرئيس الإداري الأعلى لوزارته، هو المسؤول الأول عن تنظيم مصالحه وعملها، ويتخذ كل القرارات الإدارية وإجراءات التنظيم الداخلي اللازمة لحسن سيرها⁴، فلا يُقام شيء في وزارته دون أخذ موافقته ورضاه.

وقبل الشروع في عملية إعداد مشاريع القوانين يتوجب على القطاع الوزاري مراعاة⁵:

- الغاية التي تريد الحكومة تحقيقها من النص التشريعي،
- الأدوات التنظيمية أو المالية التي يمكن استخدامها لتحقيق هدف الحكومة،
- الآثار الايجابية والسلبية التي يمكن أن تترتب عند تطبيق النص والآليات المطلوبة لتنفيذه،

1- سليم قلالة، المرجع السابق، ص 115.

2- المرجع نفسه، ص 115.

3- وقد تبادر وزارة العلاقات مع البرلمان بقوانين نتيجة لتعديلات الدستورية، فمثلا بادرت بالقانون العضوي رقم 16-12 استجابة لتعديل دستوري 1996 الذي كان بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14 بتاريخ 07 مارس 2016.

4- بوحميذة عطاء الله، المرجع السابق، ص 89

5- يحي بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية يوم 15 فبراير سنة 2009، الجزائر، ص ص. 4-5.

- الأثر المالي أو التكاليف المباشرة المحتملة التي قد يستعملها القطاع عند التزامه بالخيارات المعروضة
- الفوائد التي يمكن تحقيقها من النص بين مختلف فئات المجتمع،
- التأكد من إمكانية تنفيذ أحكامه دون أية عوائق.

إن إعداد مشروع النص الذي تبادر به الوزارات - بصفة عامة- عادة ما يسند، إما للمديريات التقنية المعنية وإما للمؤسسة التابعة للوزارة إذا تعلق الأمر بشخص لا مركزي، وإما لمديرية الإدارة العامة إذا كان النص يتناول تنظيم مصالح الوزارة¹، وقد توجد في كثير من الأحيان مصالح تشريعية متخصصة تتولى على مستوى الوزارة مهمة إعداد كل النصوص المتعلقة بهذه الوزارة بناء على التوجيهات والعناصر التي قد تتلقاها وهذا ما نجده بالنسبة لوزارة العلاقات مع البرلمان.

تبياناً لذلك، نجد المرسوم التنفيذي رقم 03-144 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة العلاقات مع البرلمان، قد أسند مهمة المبادرة بمشاريع القوانين التي تدخل في اختصاص الوزارة إلى قسم متابعة الاجراءات التشريعية والشؤون القانونية، تحت اشراف مدير الديوان، وهذه ما نصت عليه المادة 03 من نفس المرسوم بنصها في الفقرة الخامسة والسادسة على:

- المبادرة بإعداد النصوص المتصلة بمهام الوزارة.

- المشاركة في إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالميدان البرلماني".

إن وضع التشريع يتطلب مهارات فنية كبيرة إلا أن الكثير من الوزراء - من بينهم وزير العلاقات مع البرلمان- لا يتوفرون على هذه المهارات، وهذا ما دفع بهم للاستيجاد ممن تتوفر فيهم الكفاءة والخبرة في مجال الصياغة² وصناعة القانون، من الإداريين، فوجد تقنيو الإدارة الفرصة متاحة لهم من أجل فرض أنفسهم والاستعلاء على هذه الصلاحية كصانعي القانون.

تبياناً لذلك، دستوريا لا تتمتع الإدارة بسلطة معينة في وضع القانون، وأن الدستور يجهلها تماماً، فهي مجرد أداء للتنفيذ تستخدمها السلطات السياسية، وتقتصر مهمتها على دراسة وتحضير وتنفيذ

¹ - هاشمي خرفي، تقنيات اعداد النصوص التشريعية والتنظيمية، القسم الأول، المرجع السابق، 31.

² - يمكن تعريف الصياغة التشريعية أنها من الوسائل الفنية الضرورية لإنشاء القاعدة القانونية، فهي صناعة احترافية تقوم على أسس ومبادئ وقواعد لا بد للصائغ من إتقانها، تتكون موادها الأولية من أمور عديدة منها المعرفة التامة بالمصطلحات القانونية ومصادر القانون المختلفة وتاريخه.

للاطلاع أكثر ارجع : على أحمد حسن اللهيبي، قواعد صياغة النص التشريعي، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الأول، 2019، ص 45.

القرارات السياسية فمهمة الإدارة ثانوية بالمقارنة مع النشاطات السياسية، ويرجع السبب في ذلك أن الإدارة ليست جهازا منتخبا ولا تتحمل أية مسؤولية مما يجعلها فاقدة للشرعية السياسية¹.

إلا أن الواقع جعل من تقنيو الإدارة (التقنوقراطيون) منافسين لرجال السياسة في ممارسة السلطة، حيث أنهم يقدمون اقتراحات، دون الاكتفاء بذلك، بل يحاولون فرضها بالاستناد إلى الحجج التقنية والعلمية التي يفتقر إليها رجال السلطة التنفيذية وحتى التشريعية²، وهكذا حصل انتقال مزدوج للسلطة أولا من البرلمان إلى السلطة التنفيذية، ثم داخل السلطة التنفيذية من الرجال السياسيين (الوزراء) إلى الموظفين المتخصصين، فتحولت الإدارة من أداة للتنفيذ بالتدرج إلى جهاز، ومن خادمة تحولت إلى سيده³.

وبالرغم من كل هذا يمكن لوزير العلاقات مع البرلمان وباعتباره المسؤول عن إدارة الوزارة أن يتأكد من أن الإداريين لا يقرؤا أحكاما غير واقعية وتسبب مشاكل تنفيذية للحكومة أو يتم رفضها من طرف البرلمان، إلا أن قدرة الوزير في التصدي لهذه الحجج العلمية والتقنية تبقى محدودة.

وهذا ما أدى إلى تزايد دور أهل الخبرة والفنيين في مواجهة أهل السياسة والبرلمانيين في إعداد السياسات العامة للدولة وصياغة القوانين، لتصبح السلطة مظهرا لا جوهرًا.

وفي هذا الإطار أكد السيد خليل ماحي وزير العلاقات مع البرلمان، أن الوزارة لديها كل الوسائل والآليات التشريعية لتحضير مشاريع القوانين، خاصة وأن 80 بالمائة من كوادرها هم إطارات تشريع، وبالتالي مشاريع القوانين التي تبادر بها الوزارة تكون متماشية مع باقي القوانين ذات الصلة به.

ويمكن أن نقول في هذا الصدد أن سلامة العملية التشريعية من حيث الضبط والصياغة تستلزم تهيئة جهات متخصصة في بناء القواعد القانونية في كافة المراحل التي تحتاجها العملية التشريعية، وهذا يقودنا إلى القول أن ليس من الصحيح أو من المفيد أن يعهد إلى جهة واحدة العمل على الصياغة التشريعية، فداخل السلطة التنفيذية يجب أن يكون هناك جهاز متخصص للعمل على الصياغة التشريعية

1- هاشمي خرفي، تقنيات اعداد النصوص التشريعية والتنظيمية، القسم الأول، المرجع السابق، ص 84.

2- ثامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، الجزائر 2006، ص 56.

3- يلس شاوش بشير، إشكاليات تطبيق المادة 120 من دستور 1996، ملتقى المؤسسات، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد الأول، جانفي 2006، ص 85.

يتوفر على كوادر بشرية فعالة قادرة على انجاز المهام المنوطة بها، على الوجه الذي يضمن الإسهام في بناء النظام القانوني في الدولة بصورته المرغوبة وضمان انسجامه مع المعايير الدولية¹.

إن المجال الذي تتدخل فيه وزارة العلاقات مع البرلمان بمشاريع القوانين ضيق، إذ ينحصر في القوانين ذات الصلة بالميدان البرلماني فقط، فنجد منذ تأسيس الوزارة إلى حد الساعة لم تبادر إلا بمشروع القانون العضوي رقم 99-02² والقانون العضوي رقم 16-12³.

ومن جهة أخرى، يظهر دور وزير العلاقات مع البرلمان عند عرض مشاريع القوانين التي تبادر بها الوزارات الأخرى من أجل ابداء رأيه فيها، إذ تنص الفقرة الأولى من المادة 06 من المرسوم التنفيذي 98-04 على "تتمثل مهمة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان في مجال إثراء مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي، على وجه الخصوص فيما يأتي:

- يبدي الرأي في المشاريع التمهيدية للقوانين من حيث الشكل ومن حيث المضمون".

إن وزير العلاقات مع البرلمان دائم الوجود على مستوى البرلمان بسبب احتكاكه المستمر مع نواب البرلمان، يستطيع في هذه المرحلة أن يتدخل ويقدم اقتراحات من شأنها أن تسهل عملية التصويت داخل قبة البرلمان، أو أن يسجل تحفظاته على ما جاء في مشروع القانون، بناء على اطلاعه واتصاله المستمر بالكتل البرلمانية، تفاديا للانسداد وتعبيدا للطريق أمام القانون لكي يناقش بكيفية موضوعية في المجلس⁴.

¹- وانطلاقا من أن الصياغة التشريعية فن بحد ذاته، فإنه لا بد أن يكون الصانع الذي يمارس الصياغة التشريعات على قدر عال من العلم والمعرفة في علم القانون وأصوله، وأن يكون عارفا بتاريخ القانون وتطوره، ومدركا لظروف الزمان والمكان والبيئة التي نشأت فيها القواعد القانونية السابقة، ليكون قادرا على بناء الافتراضات القانونية التي ستعكس حتما على القواعد القانونية الجديدة المراد صياغتها.

للاطلاع أكثر ارجع: ليث كمال نصرأوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، ملخص خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون أداة للإصلاح والتطوير)، العدد 02، الجزء الأول، مايو 2017، ص ص.401-402.

²- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419، الموافق 08 مارس 1999 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والمحدد للعلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 15، بتاريخ 09 مارس سنة 1999.

³- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 50، بتاريخ 28 غشت سنة 2016.

⁴- سليم قلالة، المرجع السابق، ص 115.

والاستشارة في هذه الحالة قد تُطلب من طرف الوزير المعني مباشرة، أو من طرف الأمانة العامة للحكومة.

وحتى يتمكن الوزير من إبداء ملاحظاته يجب على الجهة المبادرة بالنص أن ترفقه بمذكرة تتضمن عرض المبررات التي تعتمد عليها الأحكام المقترحة وكذا أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية وبصفة عامة كل ما من شأنه أن يبين الوزير¹.

كان على المشرع أن يلزم ويؤكد على ضرورة عرض مشاريع القوانين التي تبادر بها الوزارات على وزارة العلاقات مع البرلمان، من أجل إبداء رأيها، قبل عرضها على البرلمان، ليس بوصفها من المشكلين للحكومة فحسب ولكن بصفتها المحطة الأخيرة التي من خلالها يمر القانون للبرلمان، فيتسنى لها تقييمه وإعادة توجيهه² وهذا ما يعطيها الدور الإيجابي والمرتبط بالتعاطي مع جوهر القوانين لا بشكلها فقط، ولعل هذا هو الذي يدفعنا للقول أنه لا ينبغي أن تبقى صلاحيات الوزارة محددة باتجاه واحد، إنما ينبغي أن تحدد بالاتجاهين: حكومة برلمان.

إن وزير العلاقات مع البرلمان ومن خلال المشورة التي يقدمها للوزراء أثناء إعدادهم لمشاريع القوانين يهدف إلى ضمان الشرعية القانونية، مع ضمان احترام الشرعية الخارجية من أجل تجنب أن يخضع مشروع القانون الذي تم تبنيه للرقابة من قبل المجلس الدستوري، فهو بمثابة ضامن سابق يشارك في مراجعة عدم الدستورية³، وكلما كان الوزير أكثر خبرة عن الإجراءات البرلمانية، كلما زادت نصيحته.

وباعتبار وزير العلاقات مع البرلمان ضامنا سابقا، يجب عليه أن يضمن عدم انتهاك مشروع القانون لأي إجراء من الإجراءات القانونية، والتي من المحتمل أن يثيرها المجلس الدستوري، فعادة ما يتحمل ديوان الوزير المسؤولية عند مخالفة هذه الإجراءات، وقد تؤدي إلى رحيله، وفي بعض الحالات قد يطلب الوزير الأول أو رئيس الجمهورية رحيل الوزير نفسه، وعلى هذا الأساس يجب على الوزير وضع

1- هاشمي خرفي، تقنيات إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية، القسم الأول، المرجع السابق، ص 32.

2- سليم قلالة، المرجع السابق، ص 115.

3- وفي هذا الإطار أكد وزير العلاقات مع البرلمان السيد خليل ماحي أن اختصاصات دائرته لا تتداخل مع صلاحيات المجلس الدستوري، كونها تنحصر في الملاحظة وتقديم الاقتراحات وإثراء القوانين، وهي بعيدة كل البعد عن الرقابة الدستورية للقوانين سواء بعملية قبلية أو بعدية أو جوازية أو فوقية، لاسيما ما تعلق بالنصوص العضوية الصادرة عن السلطة التشريعية.

خبرته في الحفاظ على الشرعية، مع نقل هذه الخبرة إلى كل أعضاء الحكومة والأغلبية المؤيدة لعمل السلطة التنفيذية في البرلمان¹.

فإذا رجعنا إلى مشوع قانون المالية مثلا، وباعتباره بمثابة الخطة التفصيلية للعمل الحكومي، مما يجعل من الصائب قيام الحكومة بأكملها بتوزيع موارد الدولة على أوجه الانفاق المختلفة، نجد وزارة المالية هي التي تتولى إعداد قانون المالية اعتمادا على مختلف دوائرها الوزارية، التي لها السلطة في ترتيب المواضيع وفق ما تراه مناسبا وتدرج النفقات التي تراها ضرورية، وتبدأ هذه المرحلة عادة على مستوى أصغر الوحدات الحكومية، حيث تقوم كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة بإعداد تقاريرها حول ما يلزمها من نفقات وما تتوقع أن تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية المطلوب إعداد تقديرها.

ليتم بعدها إرسال كل ما توصلت إليه هذه الدوائر لوزير المالية باعتباره المشرف على الخزينة العمومية ويمارس السلطة المتعلقة بالميزانية، ليتأكد من صحة وسلامة كل ما ورد من نفقات وإيرادات وعدم الانقاص أو المغلاة فيه.

أي أن القانون العضوي رقم 18-15² المتعلق بالقوانين المالية، أسند وحصر صراحة مهمة إعداد قانون المالية لوزير المالية، إذ نصت المادة 69 صراحة على أن وزير المالية من يتولى إعداد مشاريع قوانين المالية بنصها على: "يقوم الوزير المكلف بالمالية، تحت سلطة الوزير الأول، بتحضير مشاريع قوانين المالية التي يتم عرضها على مجلس الوزراء".

وبهذا يتم استبعاد جل الوزارات بما فيها وزارة العلاقات مع البرلمان، اللهم إلا إذا قامت بإعداد تقديراتها بشأن ما تحتاج إليه من نفقات، وما تتوقع الحصول عليه من إيرادات خلال السنة المالية الجديدة المطلوب إعداد ميزانيتها.

في حين نجد التجارب المقارنة مثلا التجربة الإيطالية، تعطي دورا ذو أهمية لوزارة العلاقات مع البرلمان بشأن قوانين المالية، إذ تتكفل بمراقبة وجود أو عدم وجود الغطاء المالي فيما يخص التقرير المالي المعد من قبل وزارة المالية، وابداء رأيها حوله بالرفض أو القبول.

وعلى هذا الأساس يجب مراجعة المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المحدد لصلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان، إذ ينبغي إضافة إلى جانب متابعة وإثراء مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي في

¹ - Laurent Léothier, Op. Cit. p 652.

² - القانون العضوي رقم 18-15، المتعلق بقوانين المالية، السالف الذكر.

البرلمان متابعة ذات العملية وتنسيقها وهي تتم في الهياكل الحكومية، بحيث تصبح الوزارة منسقة بين طرفي صناعة النصوص ذات الطابع التشريعي، وملمة بخلفيات الاقتراحات المقدمة من قبل الهياكل الحكومية، بل متمكنة من المتابعة بدءاً بمرحلة الاقتراح والدراسة.

وبهذه الكيفية تزداد قدرة الوزارة على الدفاع والإقناع بمشاريع القوانين المقدمة من قبل هياكل الحكومة خلافاً لما لو علمت بمشاريع النصوص القانونية في ذات الوقت مع البرلمان إن لم يكن بعد¹.

ثانياً: تحضير النص التشريعي على مستوى الأمانة العامة للحكومة.

إن الأمانة العامة للحكومة جهاز إداري مكلف بتنظيم العمل الحكومي وتنسيقه، فهي ليست ديوان ولا هيئة استشارية²، ولا هيئة وطنية مستقلة، بل مجرد دائرة مرتبطة مباشرة برئاسة الجمهورية، مهمتها تنظيم العمل الحكومي وتنسيقه³ ومتابعته بالتدخل على مستوى إجراءات القرار وطرقه⁴.

تتولى الأمانة العامة للحكومة عدة مهام محورها الأساسي ضرورة عقلنة النشاط الحكومي، وتصور نظام للاستشارة والتنسيق يضمن النجاعة الكافية للنصوص القانونية التي تبادر بها الجهات المعنية، أو تتخذها وتجعلها تحظى بالقبالية الاجتماعية وسهولة التطبيق⁵، ويظهر تدخل الأمانة العامة إما بتكليف

1- سليم قلالة، المرجع السابق، ص ص. 115-116.

2- مبروك حسين، المرجع السابق، ص 88.

3- بوحميذة عطاء الله، المرجع السابق، ص 94.

4- ظهر هذا الجهاز لأول مرة في بريطانيا العظمى، عندما اتضح أنه من الضروري ترك أثر لمداولات مجلس الديوان، سمح في بداية الأمر لموظف سام حضور المداولات لإعداد محضر المناقشات ثم كلف فيما بعد بتبليغ المحاضر إلى الوزراء ومتابعة تنفيذ القرارات المتخذة، اعتمدت معظم الدول هذه التجربة واتخذت تسمية أمانة الديوان في بريطانيا، وأمانة مجلس الوزراء في روسيا وأمانة الديوان في كندا، والأمانة العامة للحكومة في كيبك من 1968 وفي الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وتونس والمغرب، ومهما كانت التسمية تمتاز كل هذه الأجهزة بنفس الاختصاص.

أما بالنسبة للجزائر ومنذ الاستقلال، اتضح جلياً أنه من الضروري إنشاء جهاز لدى رئاسة المجلس يكلف بتنسيق النصوص ودراستها وتنظيم العمل الحكومي ومتابعته، إثر ذلك عين السيد محمد بجاوي أميناً عاماً للحكومة بتاريخ 23 أكتوبر 1962، ثم تم إلغاء هذا المنصب لتتحول ممارسته لصلاحياته للأمين العام برئاسة الجمهورية، وبعده تم استحداث منصب المديرية العامة للتشريع برئاسة رئيس الجمهورية، وأعيد استحداث منصب الأمين العام للحكومة خلال شهر فبراير من سنة 1996، وتم هيكل الأمانة العامة للحكومة وبصفة دائمة منذ أفريل سنة 1977.

- للاطلاع أكثر راجع: - مبروك حسين، المرجع السابق، ص 88.

- غريبي علي، المركز القانوني للأمانة العامة للحكومة، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 03

جانفي 2016، ص 60.

5- هاشمي خرفي، تقنيات إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية، القسم الأول، المرجع السابق، ص 73.

الجهة المعنية بإعداد نص من النصوص داخل الأمانة العامة، أو العمل على تصحيح العمل المقدم إليها وتنقيحه إلى غاية تسليمه للجهة المعنية.

إن الأمانة العامة للحكومة تعتبر الهيكل التنظيمي الذي يسهر على وظيفة صياغة القوانين على مستوى الحكومة، باعتبارها الجهاز المتخصص في هذا الميدان، فعادة ما ترد المشاريع التمهيدية من الوزراء لتتقنها بدقة، فتسعى الأمانة العامة للحكومة إلى التغيير فيها ليكون لها بذلك الدور الكبير في إعادة الصياغة، لأنه لا يوجد في العادة ما يضمن احترام بعض الموظفين الذين قد يشاركون اعتيادياً في مثل هذا العمل.

إلا أن الملاحظة التي يجب أن نشير إليها أن الأمانة العامة للحكومة، تستطيع أن تحدث تغييرات في النصوص المعروضة عليها، إلا أنها هذه التغييرات غير جوهرية لا تمس بأصل الموضوع وإنما تكون من الناحية الشكلية فقط لأن كل وزارة أدرى بشؤونها.

الجدير بالذكر أن الأمانة العامة للحكومة تتضمن عدداً من مديريات للدراسات خصصت كل واحدة منها لدراسة النصوص المتعلقة بوزارة أو أكثر حسب أهمية القطاع وحجم نشاطه التشريعي، وبفضل هذا النمط من التنظيم تتمكن من ممارسة وظائف التنسيق والاستشارة والرقابة بصفة متكاملة بدون أي مساس باختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية أو بصلاحيات الوزراء¹.

إذن، عندما يتخذ عضو الحكومة المبادرة بمشروع تمهيدي لقانون (من بينهم وزير العلاقات مع البرلمان)، يعد نصه ويلتمس آراء نظرائه الوزراء، المعنيين بتنفيذه، بعد موافقتهم يرسله مصحوباً بالأسباب إلى الأمانة العامة للحكومة في عدد من النسخ يساوي عدد نواب البرلمان وأعضائه زائد عدد أعضاء الحكومة² لتتولى دراسة النص وتهيئته من الناحية القانونية، ويمثل إرسال مشروع النص إلى الأمانة العامة للحكومة بداية المرحلة الرسمية لعملية دراسة النص والمصادقة عليه³.

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 32.

² - مبروك حسين، المرجع السابق، ص 97.

³ - يحي بوخاري، المرجع السابق، ص 5.

بعد تلقي الأمانة العامة للحكومة، لمشاريع النصوص التشريعية التي تبادر بها السلطة التنفيذية، يخضعها الأمين العام للحكومة لدراسة أولية من طرف المديرية المتخصصة للأمانة العامة للحكومة¹ للتحقق على المستوى القانوني من مطابقتها للإطار القانوني المعمول به والأهداف الواجب تحقيقها، وآثاره عند تنفيذه، ومدى انسجامه مع النصوص الأخرى خاصة التي تعلقه.

حيث يرسل لكل عضو في الحكومة نسخة من المشروع التمهيدي للقانون في صياغته الأولية، أو المعدل على أساس الملاحظات الأولية المقدمة من طرف المصالح القانونية للأمانة العامة للحكومة، على مختلف القطاعات الوزارية، لأبداء الآراء والملاحظات سواء على مستوى الشكل أو الموضوع²، في أجل 15 يوما يقلص إلى 8 أيام عند ضرورة الاستعجال³.

ويدخل هذا الإجراء في إطار التشاور الحكومي الذي يتوخى منه تدعيم التنسيق ما بين الوزارات وإلى إضفاء الانسجام في التراتيب التشريعية والتنظيمية⁴.

إلا أن العديد من الوزارات تصل ردودها متأخرة على طلبات الرأي، رغم الاستعجال المؤكد، وأكثر من ذلك قد تمتنع عن ابداء أي رأي، إذ تكتفي بالصيغة " لا يثير أي ملاحظات".

يمكن للأطراف المعنية عقد اجتماعات تنسيقية لهذا الغرض (الاجتماعات الوزارية المشتركة أو اللجان الوزارية المشتركة) ويتم ذلك عادة على مستوى الأمانة العامة للحكومة.

بعد جمع آراء وملاحظات أعضاء الحكومة، تقوم الأمانة العامة للحكومة بإعداد مذكرة تلخص فيها كل الاقتراحات والملاحظات ليتم إرسالها إلى الوزير صاحب المبادرة بالمشروع التمهيدي، كما يرسل نسخة إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ورئاسة الجمهورية.

1- نشير إلى أن المديرية العامة للتشريع على مستوى الأمانة العامة للحكومة، هي التي تتولى الدراسة المسبقة لمشاريع النصوص التشريعية أو التنظيمية، وتقديم الرأي القانوني للأقسام الوزارية.

2- سير الأمانة العامة للحكومة ونشاطها خلال سنة 2003، تقرير تم اصدار من طرف الامانة العامة للحكومة، على مستوى الموقع الالكتروني التالي: <https://www.joradp.dz>

3- مبروك حسين، المرجع السابق، ص 97.

4- يحي بوخاري، المرجع السابق، ص 5.

ثالثاً: عرض مشروع القانون على اجتماع الحكومة.

قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 كانت مشاريع القوانين تمر على مجلس الحكومة من أجل دراستها وضبط محتواها، ويظهر المجلس خاصة في حالة اختلاف الآراء، إذ يعتبر مؤسسة تجمع كل أعضاء الحكومة برئاسة رئيس الحكومة لدراسة المسائل التي يتطلب مداولاتها في مجلس الوزراء¹.

لكن مع إلغاء ثنائية السلطة التنفيذية وهذا بموجب التعديل الدستوري المؤرخ في 15 نوفمبر 2008² ألغي العمل بمجلس الحكومة، معلنا التوجه الرئاسي، وقيام حكومة قائدها رئيس الجمهورية، في حين يبقى الوزير الأول مجرد منسق و منفذ للبرنامج الرئاسي، لا يمكن له رئاسة اجتماعات الحكومة إلا بناء على تفويض صادر من رئيس الجمهورية وذلك ما نصت عليه المادة 6 /77 من الدستور.

والواضح أنه في ظل التوجه الجديد للدستور الجزائري الرامي إلى توحيد السلطة التنفيذية وجعلها واحدة موحدة بيد رئيس الجمهورية لم يعد بالإمكان وجود مجلسين في آن واحد، فاجتماع الوزير الأول بأعضاء الحكومة يعتبر كبديل لمجلس الحكومة.

وعلى هذا الأساس وبعد التعديل الدستوري أصبحت اجتماعات الحكومة مجرد اجتماعات مصغرة تناقش فيها مواضيع محددة، ومن بين هذه المواضيع طرح مشاريع القوانين على اجتماعات الحكومة، وهو مجرد عمل يدخل في إطار التنسيق بين الوزارات.

ولكن التعديل الدستوري لسنة 2016 حاول ارجاع نوعا من التوازن بين رئيس الجمهورية والوزير الأول فأصبح لهذا الأخير وبموجب المادة 99 من الدستور أن يرأس اجتماعات الحكومة، وله أن ينسق عمل الحكومة ويوقع المراسيم التنفيذية، وبهذا يكون التعديل الدستوري قد أعاد مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية³، وبالتالي إمكانية دراسة المشروع التمهيدي للنص القانوني على مستوى مجلس الحكومة ومناقشته والمصادقة عليه قبل عرضه على مجلس الوزراء.

1 - مبروك حسين، المرجع السابق، ص 121.

2 - القانون رقم 08-19 المؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة بتاريخ 16 نوفمبر سنة 2008.

3 - نفس الحكم تضمنته المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ويعود للوزير صاحب الملف، القيام بالتنسيق الوزاري المشترك المسبق ولا يدرج الملف في جدول أعمال مجلس الحكومة، إلا لعدم وجود اتفاق في المستوى الوزاري، لأن مجلس الحكومة يمثل هيئة تحكيم واتخاذ القرار الأخير¹.

وبعد الاتفاق على مشروع القانون على مستوى الحكومة، يتم بعدها وضع الصياغة النهائية ومحتوى النص تحت إشراف الوزارة صاحبة المبادرة بالتنسيق مع الأمانة العامة للحكومة وباقي القطاعات الوزارية فيصبح مشروعاً بعدما كان مشروعاً تمهيدياً، وترسل نسخة نهائية منه إلى كل من الوزير الأول وأعضاء الحكومة ومدير الديوان لدى رئاسة الجمهورية.

المطلب الثاني: المساهمون في إقرار نص مشروع القانون.

نتيجة لتطور الوظيفة التشريعية وتعقدتها ظهرت الحاجة إلى الهيئات القضائية، إذ أصبحت تشارك في العملية التشريعية عن طريق تقديم الاستشارة، بعدما كانت مقتصرة على الهيئتين التشريعية والتنفيذية، وهذا التعاون جاء نتيجة للتفسير المرن لمبدأ الفصل بين السلطات الذي أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري.

إن الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة تساهم وبشكل كبير في تجنب التعارض الذي قد يكون بين النصوص القانونية بعد إصدارها وقد يؤدي هذا التناقض إلى إثارة الكثير من التفسيرات والتأويلات المتناقضة والغامضة.

إن مجلس الدولة له الحق في المساهمة بصفة فعالة في عملية المبادرة بمشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة من خلال اقتراحه التعديلات التي يراها ضرورية، هذا الاقتراح يعد بمثابة حق المبادرة باقتراح القوانين ولا يقل أهمية، لأن الحكومة عادة ما تقوم بإيداع مشاريع القوانين أمام البرلمان آخذة بعين الاعتبار التعديلات والتوجيهات التي يتقدم بها مجلس الدولة (الفرع الأول).

بعد عرض مشروع القانون على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيه، يكون المشروع محل مداولة من طرف مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، فهذه المرحلة تعتبر مرحلة تنسيقية بين الحكومة ورئيس الجمهورية إلا أن هذا الأخير بحكم رئاسته للمجلس له السلطة في مناقشة وتوجيه مضمون المشروع، ولا يمكن للقانون أن يعرض على البرلمان إلا إذا تحصل على تأشيرة مجلس الوزراء.

¹ - مبروك حسين، المرجع السابق، ص 107.

وفي إطار النشاط الحكومي يمكن لوزير العلاقات مع البرلمان أثناء دراسة مشاريع القوانين على مستوى مجلس الوزراء أن يبدي بأرائه فيما يخص بعض النصوص التي ستعرض على البرلمان وهذا تبعا للمعلومات التي استقاها بفضل علاقته الدائمة مع البرلمانين (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاستشارة القبيلة لمجلس الدولة.

لقد أدى انتقال دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة إلى زيادة العبء على الإدارة، مما أدى بها إلى الاستعانة بهيئات إدارية تقوم بمعاونة الهيئات التنفيذية، ومن هنا تظهر أهمية الهيئات الاستشارية التي تعتبر بحكم تخصصها الأقدر على تزويد وحدات الإدارة العامة بالرأي والمشورة، سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية.

ومن بين هذه الهيئات مجلس الدولة، إذ يلعب دورا كبيرا في تنقيح وإثراء نص مشروع القانون الذي يعرض عليه لإبداء رأيه فيه نظرا للإمكانيات التي يتمتع بها في هذا السبيل، إلا أن دوره محصور في مشاريع القوانين والأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية فقط (أولا) وبالرغم أن الرأي الذي يقدمه مجرد رأي بسيط، إلا أن هذا الرأي من شأنه المساهمة في العمل التشريعي، وذلك من خلال اقتراح التعديلات التي يراها ضرورية (ثانيا).

فهل كل المبادرات التشريعية تكون محل مراقبة من طرف مجلس الدولة؟ وكيف يساهم في الاقتراح التشريعي؟ وما هي القيمة القانونية للأراء الاستشارية التي يقدمها المجلس في هذا الإطار؟

أولا: مجال وإجراءات الاستشارة.

إذا كان مجلس الدولة في الجزائر يعرف من خلال اختصاصاته القضائية المتعلقة بالنظر في المنازعات الإدارية ضمن المجال المحدد له قانونا، إلا أن هذا المجلس يمارس إلى جانب ذلك اختصاصات أخرى ذات طابع استشاري، والتي لا تقل أهمية عن سابقتها، إذ أنه وبمقتضى دوره الاستشاري فإن مجلس الدولة يعد مستشارا للحكومة¹، إذ تكون مشاريع القوانين محل دراسة وتنقيح بهدف تعديل النص التشريعي من المنظور القانوني².

¹ بوستة ناسيمة، صورية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد الثاني، العدد الثاني، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2016، ص 396.

² عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، ص 134.

إن مجلس الدولة يستمد اختصاصه الاستشاري من الدستور وتحديدًا المادة 119 من دستور 1996 والمادة 136 والمادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وحاليًا المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 143 على "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة...".

وتنص الفقرة الأولى من المادة 142 على "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة".

كما أسند له هذا الاختصاص بموجب القانون العضوي 18-102¹ المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، إذ تنص المادة 04 على "ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر..".

إن مجلس الدولة يقوم بعملية الرقابة الاستشارية القبلية، والتي تنصب على الجانب القانوني، وليس الجانب الموضوعي للمشروع، مركزًا على شرعية ونظامية أحكام المشروع محل الدراسة²، ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية، ويهتم في دراسته على وجه الخصوص بالتأكد من أن أحكام المشروع تدرج ضمن المجال المخصص للقانون.

إن الرقابة الاستشارية لمجلس الدولة رقابة ضيقة ومحدودة، تقتصر على الاستشارة الإلزامية في مجال مشاريع القوانين، ولا تمتد إلى الأوامر واقتراحات النواب والتنظيمات³، وبطبيعة الحال هذا التصنيف لا يتماشى مع الأنظمة المقارنة.

¹ القانون العضوي 98-02 مؤرخ في 16 جمادى الثانية عام 1439 الموافق 4 مارس سنة 2018، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو 1998 والمتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

² مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، اليوم الدراسي حول موضوع العملية التشريعية ونظام التعديلات، المنظم من طرف وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، مجلة الوسيط، مجلة علمية دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، 2013، ص 97.

³ تنص المادة 143 من الدستور حسب التعديل 2016 على "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون".

ويرجع سبب هذا التضييق إلى الرأي¹ الذي قدمه المجلس الدستوري للمادة 119 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 136 من الدستور حسب التعديل 2016، بمناسبة النظر في مدى مطابقة أحكام النظام الداخلي لمجلس الدولة مع أحكام الدستور، فالمادة 04 من القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، تعطي لمجلس الدولة صلاحية النظر في مشاريع الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية².

إذن المادة 04 وسعت من الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، وجعلت منه مستشارا للحكومة ورئيس الجمهورية أيضا³، ومنحت له اختصاصات شاملة في مجال مراجعة القوانين بمفهومها الواسع أي كل القوانين التي تحمل الصفة التشريعية والتنظيمية والتي تتضمن قواعد عامة ومجردة مهما كان مصدرها لكن المجلس الدستوري وبمقتضى صلاحياته الدستورية في مراقبة دستورية القوانين، قرر إبعاد اقتراحات النواب ومشاريع الأوامر والتنظيمات من نطاق الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة.

وعلى هذا يكون المجلس الدستوري قد ضيق وقلص من الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة من خلال تفسيره غير الموفق لنص المادة 119 من الدستور، معتمدا في تفسيره على حرفية النص دون أعمال روح وجوهر النص، فإذا كان مجلس الدولة مسموح له دستوريا من خلال الفقرة الثالثة من المادة 119 من الدستور إبداء رأيه حول مشاريع القوانين التي تعتبر أعلى مرتبة من المراسيم التنظيمية، فيكون له بدهاءة حق إبداء الرأي حول المراسيم التنظيمية طبقا للقاعدة المعروفة "من يملك الكل يملك الأقل"⁴.

بالنسبة لاستبعاد اقتراحات النواب من رقابة مجلس الدولة، لعل العلة في ذلك تعود إلى حرص المؤسس الدستوري في الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات، وحتى تكون اقتراحات النواب في منأى

¹ راجع رأي المجلس الدستوري الصادر تحت رقم / 06 ر.ف.م. / م 98 / المؤرخ في 19 جوان 1998، بمناسبة النظر في مدى مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله مع أحكام الدستور، الجريدة الرسمية رقم 37، 19 جوان 1998.

² حيث كانت صياغة المادة 04 من القانون العضوي رقم 98-01 كالتالي "بيدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة".

³ بوسنة ناسيمة، المرجع السابق، ص 401.

⁴ صاش جازية، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، نشرية تصدر عن مجلس الأمة، العدد عشرون، 2008، ص 83.

عن أية رقابة خارجية قد تؤثر عن ممارسة النشاط التشريعي¹، أي أن مجلس الدولة لا يراقب النشاط التشريعي للبرلمان².

إلا السؤال الذي يطرح نفسه، لماذا يتم عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة بالرغم من أنها صادرة من السلطة التنفيذية، ألا يشكل هذا تعدي على مبدأ الفصل بين السلطات؟.

وعلى هذا الأساس، حاول المؤسس الدستوري ومن خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 أن يوسع ويعزز من مجال الاستشارة، لتشمل الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية استنادا إلى نص المادة 142 من الدستور، وذلك بإصدار القانون العضوي 98-02 المؤرخ في 04 مارس 1998 المعدل والمتمم للقانون 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

إذن حتى تكون الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية سليمة من الناحية القانونية، ومتسقة مع الدستور والمعاهدات والقوانين السارية المفعول ومصاغة بدقة، أضافت المادة 142 من الدستور شرط أخذ رأي مجلس الدولة بالنسبة للتشريع عن طريق الأوامر، لأن مجلس الدولة يتمتع بخبرة كافية في مجال الصياغة التشريعية والمهارات التحليلية، فيتمعن فيها درسا وتدقيقا، من حيث ملائمته ومن حيث تحقيقها للمصالح العليا للدولة³.

وعليه يمكن القول بأن المجال الاستشاري لمجلس الدولة يشمل مشاريع القوانين الصادرة من طرف الحكومة والأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية، مستبعدا للمرة الثانية اقتراحات القوانين، والتنظيمات وهو دليل على ضعف الدور الاستشاري الذي يمارسه مجلس الدولة.

وكان من الأخرى على المؤسس الدستوري في تعديله الدستوري الأخير توسيع الرقابة الاستشارية لتشمل اقتراحات القوانين والتنظيم مثل ما فعل مع الأوامر⁴.

فما هي الهيئة المكلفة بالرقابة الاستشارية على مستوى مجلس الدولة؟.

¹ - ثامري عمر، المرجع السابق، ص 60.

² - يلس شاوش بشير، إشكاليات تطبيق المادة 120 من دستور 1996، المرجع السابق، ص 86.

³ - عيادي سعاد، تفعيل الدور التشريعي والرقابي والتمثيلي للبرلمان الجزائري في ظل القانون 16-12، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، 2019، ص 741.

⁴ - نفس الحكم تضمنته المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

تمارس الوظيفة التشريعية في أغلب التشريعات المقارنة بتشكيلة متخصصة ومستقلة عن التشكيلة الخاصة بممارسة الوظيفة القضائية، وهو أمر يلعب دورا كبيرا في تحقيق فعالية الوظيفة الاستشارية للمجلس¹.

وهذا ما لم نجده بالنسبة لمجلس الدولة الجزائري، فمن خلال القانون العضوي 98-01 المشرع لم يميز بين التشكيلة الخاصة بممارسة الاختصاصات القضائية عن التشكيلة الخاصة بممارسة الوظيفة الاستشارية إذ تمارس من طرف الجمعية العامة في الأحوال العادية، أما في الحالات الاستعجالية التي ينبه بها الوزير الأول فتمارس من طرف اللجنة الدائمة.

إن مسألة عدم الفصل بين أعضاء التشكيلة الممارسة للدور الاستشاري عن أعضاء التشكيلة الممارسة للدور القضائي، إن دل على شيء يدل على أن المشرع الجزائري لم يعط أهمية للوظيفة الاستشارية كتلك التي يوليها للوظيفة القضائية².

وعلى هذا الأساس وتوخيا للنجاعة وعدم انقار الاجراءات، حاول المشرع ومن خلال القانون العضوي رقم 18-02 تصحيح الوضع وأدرج هيئة خاصة مكلفة بممارسة الرقابة الاستشارية إذ تنص المادة 35 من نفس القانون على " يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية".

وبهذا يكون المشرع قد استبدل الهيئتين السابقتين - اللجنة الدائمة والجمعية العامة- بهيئة واحدة سميت باللجنة الاستشارية سواء في الأحوال العادية أو الاستعجالية.

وحسب نص المادة 37 من القانون العضوي رقم 18-02 تتشكل اللجنة الاستشارية من محافظ الدولة ومن رؤساء الغرف والبالغ عددهم خمسة، كما تضم هذه اللجنة ثلاثة مستشارين معينين من قبل رئيس مجلس الدولة، من بين قضاة مجلس الدولة، وتصح اجتماعات اللجنة الاستشارية بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل، وتتخذ مداولاتها بأغلبية عدد أصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا، ويلزم القانون العضوي رقم 18-02 أن تدرس مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية في أقصر الآجال³.

1- بوسنة ياسمينه، المرجع السابق، 397.

2- المرجع نفسه، ص 398.

3- أنظر المادة 39 من القانون العضوي رقم 18-02، السالف الذكر.

وقد احتفظت هذه المادة بإمكانية مشاركة الوزراء بأنفسهم أو تعين من يمثلهم في الجلسات المخصصة للتداول في القضايا التابعة لقطعاتهم.

وباعتبار وزير العلاقات مع البرلمان جزء من الحكومة يحق له أن يشارك في جلسات المناقشة إذا كان هو المبادر بمشروع القانون، وهذا من أجل شرح وتوضيح أسباب تقديم المشروع، وسماع وجهة نظر الوزير أو ممثله، من أجل تنوير أعضاء اللجنة قبل المناقشة والتصويت على النص محل الاستشارة¹، وممثل الوزير لا يجب أن لا تقل رتبته عن رتبة مدير إدارة مركزية على الأقل².

ويتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من طرف الأمين العام للحكومة، بعد أن تصادق الحكومة عليها، ويجب أن تكون مرفقة بجميع عناصر الملف وكل الوثائق المتعلقة به³، إلى الأمين العام لمجلس الدولة.

إن المشرع والنظام الداخلي لمجلس الدولة لم يحدد نوعية الوثائق التي يتم إرفاقها مع نص المشروع بل اكتفى بالنص على وجوب إرسال الملف والذي يجب أن يكون في نسختين، ليتم تسجيل الإخطار في سجل خاص يسمى سجل الاخطارات⁴.

وبعد استلام الملف يقوم رئيس مجلس الدولة بإصدار أمر يعين بموجبه مقررا برتبة مستشار، وذلك من أجل دراسة المشروع، وله أن يستعين بمختلف الخبرات التي يرى أن آرائها تفيده في دراسته لمشروع القانون.

ثانيا: مساهمة مجلس الدولة في الاقتراح التشريعي.

يمارس مجلس الدولة وظيفته الاستشارية باعتباره جهاز فني متخصص يقوم بدراسة مشاريع القوانين من خلال النظر في المصطلحات والعبارات الواردة في المشروع والتأكد من أنها لا تعارض القوانين السارية المفعول، كما يبحث عن مدى مطابقتها لمبدأ المشروعية.

¹ نوال معزوزي، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري بين الإطار القانون والمأمول، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 06 العدد 02، ديسمبر 2019، ص 326.

² أنظر المادة 39 من القانون العضوي رقم 18-02، السالف الذكر.

³ أنظر المادة 41 من القانون العضوي رقم 18-02، السالف الذكر.

⁴ أنظر المادة 04 من المرسوم 98-216 المؤرخ في 29 أوت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية 64 مؤرخ في 30 أوت 1998.

تبياناً لذلك، أول ما يقوم به مجلس الدولة عند تلقيه لمشاريع القوانين هو دراستها من الناحية الشكلية، وذلك بتحديد طبيعتها هل هي تشريعية أم لائحية، ليتأكد أن أحكام المشروع تندرج ضمن المجال المخصص للقانون ويمكن أن يلفت نظر الحكومة إلى أن بعض أحكام القانون مثلاً تندرج ضمن المجال التنظيمي¹، كما يحرص على أن تكون النصوص محررة بأسلوب واضح ودقيق من أجل ضمان نص قانوني واضح لا يكتفه أي غموض².

فالرقابة الاستشارية التي يمارسها مجلس الدولة من الناحية الشكلية تساهم وبشكل كبير في تجنب التعارض الذي قد يكون بين النصوص القانونية بعد إصدارها، وقد يؤدي هذا التناقض إلى إثارة الكثير من التفسيرات والتأويلات المتناقضة والغامضة وبالتالي لن يحقق النص الغرض الذي يرمي إليه.

الأصل أن رقابة مجلس الدولة على مشاريع القانون تكون من الناحية الشكلية فقط، حيث لا يتدخل في تقدير أهمية الظروف وتناسبها مع مضمون النص، إذ يعود ذلك للسلطة التقديرية للحكومة³، إلا أنه قد تتوسع دراسة مجلس الدولة لمشاريع القوانين إلى الملاءمة، إذ ليس في الدستور ما يمنع مجلس الدولة من تجاوز الرأي التقني، إلا أنه ليس من حقه الحكم على الأسباب السياسية الراهنة، أي هل أصابت الحكومة أو أخطأت في التشريع⁴، فرقابة الملائمة التي يمارسها مجلس الدولة لا تتعدى أن تكون وجهة نظر إدارية عادية، بل يجب أن يحتفظ بحياده السياسي عندما تعرض عليه مشاريع قوانين ذات أهمية سياسية⁵.

إن مجلس الدولة من خلال مراجعته للمشروع المعروض عليه، يقوم بالإشراف على الإعداد الفني لهذه النصوص، وبالتالي المشاركة ضمناً في الاقتراح التشريعي ويظهر ذلك من خلال:

- اقتراح التعديلات التي يراها ضرورية عند اعداده للتقرير النهائي: إذ تنص المادة 12 من القانون العضوي 98-01 على "يبدى مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 أعلاه، ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية".

1- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، المرجع السابق، ص 97.

2- صاش جازية، المرجع السابق، ص 87.

3- محمد صغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 178.

4- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، المرجع السابق، ص 97.

5- صاش جازية، المرجع السابق، ص 87.

كما تؤكد هذا الدور المادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الدولة إذ تنص على "ييدي مجلس الدولة رأيه في شكل تقرير نهائي يحرر باللغة العربية... يتضمن هذا التقرير اقتراحات ترمي إلى إثراء النص وإما إلى تعديله وإما سحبه عندما يحتوى على مقتضيات قد يصرح بعدم دستوريته".

نلاحظ من خلال هذه المواد أن مجلس الدولة أصبح ممارسا لحق المبادرة بالتشريع، وذلك عند نصها بأن دوره يتعدى مهمة إبداء الرأي، ليشمل التعديلات التي يراها ضرورية، وبهذا يعود النص معدلا من قبل مجلس الدولة حاملا تصور هيئة لم يخول لها الدستور الوظيفة التشريعية أصلا، غير أن الدور الاستشاري خول له الفرصة للمساهمة في العمل التشريعي عن طريق أسلوب اقتراح التعديلات، فمشروع القانون قد لا يوضع أمام البرلمان في شكل اقتراح إلا بعد إدراج تعديلات مجلس الدولة¹.

- التقارير السنوية التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية: وهذا طبقا للمادة 06 من القانون العضوي 98-01 والتي تنص على "يعد مجلس الدولة تقريرا عاما سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية يتضمن تقدير نوعية قرارات الجهات القضائية الإدارية التي رفعت إليه، وكذا حصيلة نشاطاته الخاصة...".

فالتقرير السنوي الذي يرفعه مجلس الدولة لرئيس الجمهورية يضمنه تقدير نوعية قرارات الجهات القضائية التي رفعت إليه وحصيلة نشاطه، كما يشير فيه إلى النقائص الموجودة بمشاريع القوانين التي ينظر فيها خلال سنة، من غموض أو تعارض مع أحكام الدستور أو المعاهدات الدولية والقوانين السارية المفعول مدرجا في الوقت ذاته اقتراح مشروع من أجل إدراجه.

فبالرغم من أن مجلس الدولة يستطيع إبداء رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها، إلا أن الحكومة ليست ملزمة من الناحية القانونية بالأخذ بمضمون الاستشارة، فبالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية التي نظمت الدور الاستشاري، لا نجد أي نص يشير لا صراحة ولا ضمنا إلى إلزام الحكومة على الأخذ برأي مجلس الدولة، بل لها كامل الحرية في أن تأخذ به أو تهمله، وقد تأخذ به على سبيل الاستئناس.

إذ يرى الأستاذ عبد الرزاق زوينة المستشار السابق لمجلس الدولة، في هذا الصدد أن رأي مجلس الدولة مجرد من كل صفة تنفيذية، بمعنى أن الجهة المخطرة يمكنها أن تتحلل منه، فلها حرية الاختيار بأن

¹ - ثامري عمر، المرجع السابق، ص 60.

تأخذ به كلياً أو جزئياً أو تطرحه جانبا، ويضيف قائلاً إذا كانت آراء مجلس الدولة غير ملزمة، إلا أن الحكومات في الأنظمة المقارنة تأخذ بها لأنها تتضمن الرأي القانوني لأعلى هيئة استشارية¹.

الفرع الثاني: المرور الاجباري لمشاريع القوانين على مجلس الوزراء.

يشكل مجلس الوزراء حجر الزاوية في الدولة نظرا لاعتباره إطار اتخاذ القرارات المهمة، والذي يضم الوزراء تحت رئاسة رئيس الجمهورية من أجل دراسة أمر سياسي.

إن مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة، يجب أن تعرض على مجلس الوزراء، وبما أن رئيس الجمهورية من يتأسس المجلس، فإن مصير هذه المبادرة ترجع له وحده، فلن ترى النور إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء، فله الحرية الواسعة في الموافقة أو الرفض أو التعديل (أولا) ويمكن لوزير العلاقات مع البرلمان أن يساعد الحكومة داخل مجلس الوزراء في تكييف النص تفاديا للانسداد الذي قد يصادفه أثناء دراسته على مستوى غرفتي البرلمان (ثانيا).

أولا: عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء.

إذا رجعنا إلى نص المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجده عقدة بصريح النص اختصاص المبادرة بمشاريع القوانين لوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، فهل تم استبعاد رئيس الجمهورية من هذه العملية التشريعية؟

التساؤل لن يطول بنا، والإجابة تكون في الفقرة الثانية من نفس المادة القائلة "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء"، بما أن المادة 4/91 من الدستور جعلت من رئيس الجمهورية يتأسس مجلس الوزراء² نستطيع القول أن حق المبادرة بالقوانين يعتبر إرثا مشتركا بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة¹.

¹ عبد الرزاق زوينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ولادة كاملة ومهمة مبنورة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص 20.

² المقصود بمجلس الوزراء حسب المعيار الشكلي هو ذلك المجلس الذي يضم الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، وبالرجوع إلى المعيار الموضوعي فهو ذلك الاجتماع الذي يضم رئيس الجمهورية والوزراء لدراسة أمر سياسي. بالنسبة لظهور مجلس الوزراء في الجزائر تعود نشأته واقعا، وليس دستوريا، إلى ما بعد الاستقلال، فقد جرى العمل على تسمية رئيس الحكومة المعين من قبل المجلس الوطني التأسيسي بموجب القانون الدستوري الصادر في 26-09-1962 برئيس مجلس الوزراء إلى أن صدر دستور 1963 الذي أكد ما كان معتمدا بشأن هذا التنظيم، وهذا بموجب المادة 58، لكنه مع ذلك لم يتعرض لهذا الجهاز في غيره من النصوص لتبيان ما إذا كان مجال تدخله يتعدى مجال ما سبق (الأوامر

والملاحظ هنا، أن المؤسس الدستوري وظف عبارة يعرض "présenté" ولم يوظف عبارة تداول "délibéré"، إذ تعني هذه الأخيرة أن يطلع رئيس الجمهورية على مشاريع القوانين لأنه يترأس مجلس الوزراء، ويعطي رأيه فيها، في حين عبارة "يعرض" تحمل معنى أن مشروع القانون يكون خاضع لرغبة ورقابة رئيس الجمهورية ويعدله حسب نظرته وتوجهاته، وهذا يعتبر ادخالا لرئيس الجمهورية في تحضير مشروع قانون الحكومة².

تبياناً لذلك، إن مرور مشاريع القوانين على مجلس الوزراء يعتبر اجراء جوهري وإجباري لا يمكن الاستغناء عنه، وبما أن رئيس الجمهورية يرأس مجلس الوزراء، له الكلمة الأولى والأخيرة داخل المجلس وهو المهيمن عليه، من حيث ترأسه للمجلس، وتحديد جدول أعماله، وأن القرار النهائي داخل المجلس يرجع لرئيس الجمهورية وحده، وامتلاكه لحق تعيين وعزل أعضائه فإن دوره الحاسم فيما يخص المبادرة التشريعية لا غبار عليها، فيمكن له رفض المشروع، أو تصحيحه، أو تعديله، ولا يملك الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة دفعا لذلك، ما دام أن الكلمة الأخيرة في نهاية كل جلسة إلى رئيس الجمهورية وهو من يملك حق التوقيع و بمفرده على قرارات المجلس.

إذن الهدف من مرور مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، أن يضع رئيس الجمهورية بصمته عليها ويقرر مصيرها، فرئيس الجمهورية يستحوذ على المبادرة بطبيعة الأشياء³، والقرار النهائي داخل مجلس الوزراء بيده وحده ولا يمكن لأية جهة أن تراقبه لأن مشاركة رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء مشاركة بناءة لا صورية، ولا يتقيد بأراء وزرائه لأنها تظل تتميز بالطابع الاستشاري وليس الإلزامي، حتى وإن كان مجلس الوزراء يشارك كهيئة تداولية بنص دستوري⁴.

وبهذا يستطيع رئيس الجمهورية عند النظر في مشاريع القوانين أن يشارك بفعالية في اختيار مضمونها وله أن يحدد محتواها عن طريق الاقتراحات والتوجيهات وما هناك من ملاحظات مقدمة من

التشريعية) ولم يوضح مدى سلطاته وهل يكفي فيه بالمناقشة أم أنه جهاز مداولة، وبصدور الأمر رقم 65-128 المؤرخ في 10 جويلية 1965 ظهر مجلس الوزراء كجهاز قانوني يمارس وبتفويض من مجلس الثورة السلطات الضرورية.

للاطلاع أكثر ارجع : - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص ص. 242-243.

- مبروك حسين، المرجع السابق، ص 121.

1- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية 2008، ص 127 .

2- وليد شريط، المرجع السابق، ص 218.

³ - Philippe Ardant, institution politique et droit constitution, 8ème, édition, 2 delta, 1996 , p 526 .

⁴ - Richard Moulin, le préidenlisme des régimes politique, L.G.D.J, 1978, p 63.

مستشاري الرئاسة لأن التوسع الرئاسي هنا يمارس من جهة -عمليا- عن طريق الضغط الرئاسي، ومن الجهة الأخرى -نظريا- عن طريق ما له من مركز قيادي أي رئاسة مجلس الوزراء¹.

نجد المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لم تحدد لرئيس الجمهورية فترة محددة يوقع فيها على مشاريع القوانين، وهو ما يعني أن الدستور يترك له حرية واسعة في الموافقة أو الرفض² فالرئيس يملك سلطة حقيقية تمكنه من شل النشاط الحكومي، فهو يشارك بفعالية في اختيار مضمون القانون المقترح، مع العلم أن الحكومة بحاجة مستمرة إلى قوانين جديدة خاصة في الحالات الاستعجالية من أجل النهوض بالمؤسسات وتجسيد مخطط عملها.

والسؤال المطروح، مادام أن رئيس الجمهورية يمارس ضغطا أدبيا وقانونيا -كما رأينا- على مشاريع القوانين لماذا لم يعقد له اختصاص المبادرة بمشاريع القوانين؟.

يرى الأستاذ عبد الله بوقفة، أن إيداع مشاريع القوانين التي تحمل لفظ رئيس الجمهورية من شأنه أن يعرض مركزه للنقد المباشر من قبل البرلمانين أثناء مناقشة مبادرته بالتشريع، ويضيف قائلا، أن مثل هذا الافتراض كان غير وارد في ظل نظام وحدة الحزب، أما الوضع اليوم مختلف بسبب تبني نظام التعددية الحزبية، إذ تعمل الحكومة والمشرع بالتنسيق بحكم ما لها من تأييد الأغلبية الفائزة في الانتخابات التشريعية، ومن هذا المنطلق يمكن أن يكون رئيس الجمهورية من المعارضة.

إذن رئيس الجمهورية لا يملك دستوريا حق الاقتراح، إلا أنه يستطيع عن طريق حقه في توقيع القرارات التي يتم التداول فيها في مجلس الوزراء أن يؤثر في مضمون الاقتراح، فهو يملك حق اعتراض مطلق يمكنه من فرض آرائه، لكن لا يمكن دستوريا أن يقترح ابتداء³.

بعد استثناء الإجراءات السابقة الذكر يقوم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، من خلال الأمين العام للحكومة بإيداع مشروع القانون لدى مكتب إحدى الغرفتين حسب الحالة، بحيث لا يملك المكتب المعني في هذه الحالي امكانية تقييم قابلية نص المشروع للعرض للمناقشة والتصويت، حيث تحظى المشاريع التي تبادر بها الحكومة بالموافقة التلقائية.

1- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 135.

2- عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 31.

3- المرجع نفسه، ص 23.

ثانياً: دور وزير العلاقات مع البرلمان داخل مجلس الوزراء عند مناقشة مشاريع القوانين.

ما هو الدور الذي يقوم به وزير العلاقات مع البرلمان على مستوى مجلس الوزراء عند مناقشة مشاريع القوانين؟ وهل يؤثر فعلاً في توجيه إرادة رئيس الجمهورية؟.

لا يبدأ دور وزير العلاقات مع البرلمان عند إيداع مشاريع القوانين على مستوى البرلمان، ولكنه يلعب دوراً يسبق هذه المرحلة.

إذ يلعب دوراً مهماً داخل مجلس الوزراء، حيث يسمح حضوره الدائم أمام غرفتي البرلمان واحتكاكه الدائم مع مختلف التشكيلات السياسية للبرلمان بتكوين نظرة عامة على طبيعة ودرجة ونوعية العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، والتعرف على المشاكل المطروحة، وبالتالي يسعى إلى تقديمها على مستوى مجلس الوزراء مما يساعد الحكومة على تحديد استراتيجية سياستها العقلانية والوظيفية مع البرلمان¹.

وبما أن وزير العلاقات مع البرلمان مهمته سياسية أو على الأقل يغلب عليها الطابع السياسي²، فإن تواجهه في مجلس الوزراء أمر ضروري، وذلك من أجل معرفة ما يجب تمريره داخل قبة البرلمان من طرف الحكومة، وكذلك إيصال إلى هذه الأخيرة ما يدور في البرلمان من انشغالات النواب ومن نشاطاتهم، وذلك في التقارير والعروض التي يقدمها على مستوى مجلس الوزراء.

إن وزير العلاقات مع البرلمان يتابع النصوص القانونية من المصدر إلى النهاية، وعلى هذا الأساس عند مناقشة مشاريع القوانين على مستوى مجلس الوزراء، يستطيع أن يقدم كل ملاحظاته وتحفظاته سواء من ناحية الشكل أو الموضوع على النصوص التي يرى بأنها ستواجهها العراقيل والصعوبات على مستوى البرلمان.

فيتقدم بنقاشه لأي نص من النصوص المعروضة، خاصة إذا كان قد قدم رأيه في المراحل السابقة - على مستوى اجتماعات الحكومة- لكنه لم يؤخذ بعين الاعتبار، فيكون مجلس الوزراء فرصة للمطالبة بإعادة النظر في بعض النصوص، وي طرح موقفه المعارض لها.

¹- زياني طاطا وحيدة، المرجع السابق، ص 17

²- رقيق ياسين، المرجع السابق، ص 82.

إذ يمكن للوزير توقع مناخ الجلسات العامة داخل البرلمان في المستقبل (من خلال نشاط الأروقة) وهو الأدرى بالاتجاه الذي ستصوت فيه المعارضة¹، فيسعى دائما إلى احترام قرارات مجلس الوزراء ويحرص على عدم تغيير طبيعة النصوص وانحرافها على الهدف الرئيسي المحدد والمسطر داخل مجلس الوزراء.

ونجد في التجارب المقارنة مثلا في فرنسا قبل انعقاد مجلس الوزراء يقوم وزير العلاقات مع البرلمان بإرسال مذكرة أسبوعية لرئيس الجمهورية في بداية كل أسبوع، وذلك في شكل تقارير مع توضيح وجهة نظره، وتكون موجزة وبمضمون دقيق، تتيح لرئيس الجمهورية أن يطلع على الأخبار البرلمانية قبل انعقاد مجلس الوزراء، موضحا فيها النصوص القانونية المعتمدة وموقف كل مجموعة أثناء التصويت على القوانين وموقف البرلمانين أثناء الجلسات، وتنتهي المذكرة بحجم جدول أعمال الأسبوع المقبل²، وبهذا يكون الوزير حاملا للمعلومات لرئيس الجمهورية قبل انعقاد مجلس الوزراء وهذا ما لا نجده في التجربة الجزائرية.

وعلى هذا الأساس، ولما كانت الوزارة ممثلة للحكومة، يبدو، ضروريا البحث عن صيغة ملائمة يمكن وفقها للوزارة أن تقيم روابط مع مصالح رئاسة الجمهورية وذلك تفعيلا لدور الوزارة في نطاق مجلس الوزراء³.

وعلى كل حال، يبقى رأي وزير العلاقات مع البرلمان مجرد رأي استشاري، لأن اجتماع رئيس الجمهورية مع الوزراء في هيئة مجلس الوزراء- كما سبق وأن أشرنا- ليس إلا لتبادل الرأي والمشورة ويبقى له وحده الرأي النهائي ولا يلتزم برأي الوزراء.

فالوزراء مجرد مساعدين غير شركاء لرئيس الجمهورية في ميدان السلطة التنفيذية، ولا يوقعون حتى القرارات التي تصدر منها، ولو كانت قد صدرت بناء على عرض أحد منهم⁴، وحتى إذا كان مجلس الوزراء يشارك كهيئة استشارية أو هيئة تداولية بنص الدستور في اتخاذ القرارات فلن يؤثر هذا على

¹ -Christian Bigaut, organisation gouvernementale :le ministre chargé des relation avec le parlement, le revue administrative, Op. Cit., 1987, p 586.

² -Laurent Léothier, Op. Cit. pp. 227.

³ -محمد أرزقي نسيب، المرجع السابق، ص 93.

⁴ -رأفت فوردة، المرجع السابق، ص 140.

رئيس الجمهورية في صدد اتخاذ القرارات داخل المجلس، لأنها تظل دائما تتميز بالطابع الاستشاري وليس الإلزامي¹.

في الأخير نقول، إن الدور الذي يقوم به وزير العلاقات مع البرلمان في مجال إثراء مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي بمختلف المراحل التي يمر بها داخل السلطة التنفيذية، إيجابي وأساسي إذ يعمل على تعبيد الطريق للحكومة أمام البرلمان تسهيلا لمرور مشاريع القوانين التي تبادر بها، ونتيجة لانتشار عدم الخبرة البرلمانية لدى الوزراء، يصبح وزير العلاقات مع البرلمان مدبرا حقيقيا للوزراء في الإجراءات التشريعية، إلا أن المادة 06 من المرسوم التنفيذي 98-04 لم تفصل ولم توضح هذا الدور - مثلا على مستوى مجلس الوزراء- وإنما اكتفت بقولها "بيدي الرأي في المشاريع التمهيدية للنصوص القانونية من حيث الشكل والموضوع".

المبحث الثاني: المبادرة باقتراح القوانين.

تعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدول الحديثة ذلك لأنها تعد الإطار الهام للتعبير الدستوري عن الإرادة الشعبية، والمجال الحيوي لتفعيل العلاقات الدستورية الوظيفية بين السلطات ومؤسسات الدولة المختلفة، بصورة متناسقة ومتفاعلة ومتكاملة في الأداء.

إن عملية إعداد النصوص التشريعية تتطلب المرور بعدة مراحل وإجراءات حتى تصبح هذه النصوص واجبة التطبيق من طرف المخاطبين بها، ومن أهم هذه المراحل التي تمر بها النصوص التشريعية هي مرحلة المبادرة بالقوانين، ولما كانت السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع فإن الاقتراحات التي يتقدم بها أعضاء الهيئة التشريعية تساهم بشكل فعال في إثراء المنظومة القانونية بنصوص تشريعية تعبر بصورة حقيقية عن إرادة المخاطبين به، إلا أن المشرع أحاط هذا الحق بمجموعة من القيود التي يصعب تجاوزها (المطلب الأول).

يعد حق التعديل أداة ناجحة تحتل مكانة مركزية في إعداد القانون وفي الإجراءات البرلمانية، فحق التعديل مبادرة فردية وممارسة جماعية الغاية منه التوصل إلى تغيير أو تعديل النص القانوني، بل يمتد ليشمل كافة النصوص المدروسة في إطار الإجراءات البرلمانية، ونجد المشرع الجزائري انتهى إلى إقرار حق التعديل للجان الدائمة وللنواب المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة والحكومة، غير أن

¹ - Richard Moulin, op.cit,p 63.

البرلمانية المعقنة أعطت الحكومة أولوية في ممارسة هذا الحق عكس النواب الذين أطر حقهم بقيود عدة وتبريرها إبعاد تشويه مضمون النصوص القانونية محل الدراسة بالتعديلات الكثيرة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: منح حق اقتراح القوانين لغرفتي البرلمان.

بما أن نواب الشعب أكثر إحساسا بالحاجيات الإقليمية والمحلية، أقر المؤسس الدستوري لأعضاء ونواب البرلمان بحق اقتراح القوانين، لأن حرمانهم من هذا الحق لا يتعارض فقط والسير الطبيعي للأمور إذ يجب أن تتمتع السلطة التي تسن التشريع بحق اقتراحه (الفرع الأول).

الأصل أن المجالس البرلمانية تملك كامل السيادة في الميدان التشريعي، لأنها المعبر الوحيد عن صاحب السيادة الحقيقي والأصلي وهو الشعب، لكن ما يجب ملاحظته أن هذا المعنى الذي أعطي لفكرة السيادة بدأ يتراجع خصوصا ابتداء من النصف الثاني من القرن العشرين، حيث أن البرلمانات أصبحت لا تملك سلطة مطلقة في الميدان التشريعي، فقد أصبحت الدساتير هي التي تحدد المجالات التي يستطيع البرلمان أن يشرع فيها، وعليه فالسيادة في المجال التشريعي ليست مطلقة فهي سيادة في إطار الدستور (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حق المبادرة بالقوانين حق مشترك بين أعضاء ونواب البرلمان.

من أجل تعزيز وتفعيل دور السلطة التشريعية في الحياة السياسية وبث حركة جديدة فيها، بما يكفل النجاعة والفعالية لأعمالها التشريعية، أتى التعديل الدستوري لسنة 2016 معترفا لأعضاء مجلس الأمة بحق المبادرة بالقوانين، بعدما كان هذا الحق محصورا في الوزير الأول، ونواب المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما يؤكد تقاسم السلطة التشريعية وممارستها بالتساوي من قبل غرفتي البرلمان (أولا)، إلا أن ممارسة النواب وأعضاء مجلس الأمة لحق المبادرة محاصر بمجموعة من القيود، تحد بشكل كبير من مجال حركتهم وتجعل من مشاركتهم في مجال المبادرة باقتراح القوانين نسبية إلى أبعد الحدود، فهل حق مجلس الأمة في التشريع عام يشمل كل مجالات التشريع المحفوظة للبرلمان؟ وما هي القيود الدستورية والقانونية المفروضة على ممارسة حق الاقتراح؟ وما هي أسباب ضعفها بالمقارنة مع مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة؟ (ثانيا)، ولا شك أن وزارة العلاقات مع البرلمان تلعب دور بالنسبة لاقتراحات القوانين وذلك بدراستها وابداء الرأي حولها (ثالثا).

أولاً: اشتراك أعضاء مجلس الأمة في اقتراح القوانين.

إن مجلس الأمة يعد أحد طرفي السلطة التشريعية، وبالتالي إن مهمته الأساسية تتمثل في المشاركة في إعداد القانون والمصادقة عليه، وهذا ما أكدته المادة 98 من دستور 1996 التي تنص بأن "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليه"، الواضح من نص المادة أنها تمنح المساواة التامة بين غرفتي البرلمان في القيام بالمهام التشريعية.

فهذا يعني أنه عند تنصيب مجلس الأمة كان من المفروض أن تمنح له كامل الصلاحيات الدستورية وبشكل متوازن مع المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي يكون له حق المبادرة بالتشريع، إلا أن الممارسة استقرت على تأويل آخر فرضته أحكام المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 2016 إذ حصرت حق مجال المبادرة باقتراح القوانين في الوزير الأول أو عشرون نائباً من المجلس الشعبي الوطني.

إذ نجد المادة 119 اشترطت صفة "النائب" كأساس لأحقية المبادرة باقتراح القوانين، والمقصود هم نواب المجلس الشعبي الوطني¹، دون أعضاء مجلس الأمة، ذلك أن مواد الدستور فرقته بين مصطلحي النائب وعضو مجلس الأمة في العديد من المواد من بينها 103، 104، 105، 106، 109، 110، 111، 112.

فتم إقصاء واستبعاد مجلس الأمة في هذا المجال، وهذا تطبيقاً للمبدأ القانوني "الخاص يقيد العام" فالمادة 119 باعتباره نص خاص تقيد المادة 98 باعتباره نص عام في مجال المبادرة بالتشريع.

ولعل السبب الذي دفع بالمؤسس الدستوري إلى إقصاء مجلس الأمة من عملية اقتراح القوانين هو جعله في وضعية المعقب، وأن تكون له نظرة لاحقة لما أنجزته الغرفة الأولى نتيجة للكفاءات التي يضمها في تركيبته وخاصة تلك المعينة من طرف رئيس الجمهورية².

في حين يرى الدكتور الأمين شريط أن السبب هو حداثة التجربة البيكاميرالية والخوف من تعقد الإجراءات ونظام لانايفيت المعقد، ولذا كان من المستحسن توفير شروط أفضل لنجاح التجربة، من خلال

¹ - دايم نوال، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016 - 2017، ص 167.

² - عبد الرحمان عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة في مجال كل من القانون واللائحة، الجزء 2، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، 2011، ص 50.

تيسيط المسألة ولو مرحليا، أي حتى تستقل الغرفة الثانية في النظام السياسي والثقافة السياسية وكسب الحد الأدنى من التجربة في التعامل مع نظام الغرفتين¹، أما الأستاذ بوكرا إدريس يرى أن هذا الإبعاد يحقق التوازن داخل البرلمان مع المجلس الشعبي الوطني دفعا للانسداد على مستواه².

ولكن نقول في هذا الصدد أن حداثة الغرفة الثانية في التجربة الجزائرية شيء مقبول لأن تم استحداثها بموجب دستور 1996 وتم تنصيبها فعلا في 04 جانفي 1998، أما القول بأن مجلس الأمة لم يمنح له حق المبادرة باقتراح القوانين بهدف تحقيق التوازن بين الغرفتين، نقول أن التوازن لن يكون ولن يتحقق إلا في حالة التساوي بين الغرفتين في الصلاحيات والاختصاص.

إذن من أجل إزالة هذا اللبس وذلك بجعل غرفتي البرلمان على قدم المساواة في ممارسة حق المبادرة باقتراح القوانين أتى التعديل الدستوري لسنة 2016 ليمنح ويقر بحق أعضاء مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين وهو ما أكدته نص المادة 136 من الدستور حسب التعديل 2016 بقولها "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء البرلمان حق المبادرة بالقوانين...".

وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد تدارك التناقض الذي وقع فيه دستور 1996 في مادتيه 98 و119 وحقق نوعا من التوازن بين غرفتي البرلمان في مجال المبادرة بالقوانين، وأرسى جملة من التعديلات فيما يخص نطاق الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة، بأن خول له سلطات جديدة لم يكن من حقه ممارستها، ويظهر ذلك جليا من خلال المواد 136 و137 و138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وغيرها من المواد، وذلك ما يشكل دعما لدور مجلس الأمة وتجسيدها للمهام التي خولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه طبقا لمضمون المادة 112 من الدستور.

إن منح الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة يحقق لنا صياغة أفضل وأكثر دقة للنصوص القانونية مع استبعاد ما قد يشوبها من نقص أو غموض أو قصور قانوني، وتقليل الفعل السياسي فيها، فقد أعتبر مصفاة للتدقيق في فن الصياغة التشريعية الهادفة والمتكيفة مع عناصر المحيط السياسي³، كما يعتبر

¹ - الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني: حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، نشرية صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 29-30 أكتوبر 2002 ص 33.

² - بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الإدارة، العدد الأول، 2000، ص 72.

³ - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة، دار الهدى، 200 الجزائر، ص 19.

علاجاً للتضخم التشريعي نتيجة لكثرة التعديل وإلغاء القوانين، فمجلس الأمة وسيلة دستورية تتسم بالرشاد والكفاءة العالية والنشطة مع التعقل والحكمة والتروي والتبصر¹ عند المبادرة بالقوانين.

ولكن السؤال المطروح هل وازن فعلاً المؤسس الدستوري بين الغرفتين عند المبادرة بالقوانين؟ وهل يستطيع أن يبادر أعضاء مجلس الأمة في جميع المجالات المخصصة للبرلمان؟.

على الرغم من أن المادة 136 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016 حولت لعشرين عضواً اقتراح القوانين، إلا أن هذا الحق تم حصره بموجب نفس المادة في فقرتها الثانية²، إذ يقتصر مجال تدخل أعضاء مجلس الأمة على المجالات المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي³.

إذن بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 تم الإقرار لأول مرة لأعضاء مجلس الأمة منذ تأسسه في المبادرة إلا أنه يبقى مقيداً بمجالات ثلاثة حددها الدستور على سبيل الحصر، بالرغم من أن المادة 112 من الدستور تجعلنا أمام قناعة مقتضاها أن للغرفتين نفس السلطات التشريعية بما فيها سلطة المبادرة في جميع المجالات المخصصة للتشريع⁴.

إلا أنه نرى، أن هذا القيد يجد مبرره على المستوى الإجرائي التقني، إذ يهدف المؤسس الدستوري من هذا القيد إبعاد كثرة التعقيد في سير إجراءات العمل التشريعي وضرورة تبسيطه⁵، استناداً إلى مبدأ الاتجاه الإجرائي الواحد في العمل التشريعي قصد انجاح تجربة الثنائية البرلمانية، ولأن منح مجلس الأمة صلاحية التشريع في جميع المجالات المقررة للمجلس الشعبي الوطني يجعل المجال التشريعي لمجلس

¹ - صويلح بوجمعة، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والانظمة المقارنة، يومي 29-30 أكتوبر 2002، ص ص. 131-132.

² - تنص المادة 2/136 من الدستور على "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائباً أو عشرون (20) عضواً في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه"، وقد عدل نص المادة بموجب المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وجعلت من حق الاقتراح بالقوانين غير معلق بنصاب قانوني معين.

³ - تنص المادة 137 من الدستور على "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب المجلس الشعبي الوطني".

⁴ - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 738.

⁵ - إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، طكسيج كوم، الجزائر، 2015، ص 105.

الأمة أوسع من مجال المجلس الشعبي الوطني¹، لأن هذا الأخير لا يستطيع أن يشرع في المجال المقرر لمجلس الأمة بموجب المادة 136 من الدستور².

وأمام هذا الانتقادات أتى التعديل الدستوري لسنة 2020 من أجل أن يساوي بين نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين، وهذا ما نصت عليه المادة 143 بقولها " لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ونواب وأعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين". الملاحظ على هذه المادة أنها جعلت من حق مجلس الأمة في التشريع عام يشمل كل مجالات التشريع المحفوظة للبرلمان، ومن هنا تظهر النية الصادقة للمؤسس الدستوري في تكريس سيادة مجلس الأمة في اقتراح القوانين، وذلك ما يعبر بصدق عن حقيقة سيادة غرفتي البرلمان في المبادرة بالتشريع وتفعيلا لدور مجلس الأمة في العمل التشريعي، وحاول من خلال هذه المادة أن يجد سبيلا للمساواة بين الغرفتين من حيث المبادرة باقتراح القوانين.

ثانيا: القيود الدستورية والقانونية على حق اقتراح القوانين.

على الرغم من أن الدستور اعترف وأقر لغرفتي البرلمان بحق المبادرة بالتشريع، إلا أن الملاحظ أنها قليلة وضئيلة، إذ نجد النصيب الأكبر - بل نصيب الأسد- من التشريعات تتقدم بها الحكومة، لأن حق الاقتراح محاط بمجموعة من القيود الدستورية والقانونية، جعلت من البرلمان يمارس وظيفته الأصلية بصورة ثانوية، ومن بين هذه العقبات التي تحول دون قيام النائب بدوره التشريعي في البرلمان نذكر ما يلي:

1- شرط النصاب لقبول المبادرة البرلمانية: تشترط المادة 136 من التعديل دستوري لسنة 2016 تقديم الاقتراح موقع من قبل عشرون (20) نائبا أو عضوا¹، فالمؤسس الدستوري لا يزال محافظا على أسلوب

¹- إن المجالات التي يشرع فيها المجلس الشعبي الوطني تكون بصورة متكررة، في حين المجالات التي يستأثر بها مجلس الأمة، والمتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم قليلا ما يتم التشريع فيها، وربما مرة واحدة كل عهدة برلمانية، أما التقسيم الإقليمي فيعاد النظر فيه كل نصف قرن تقريبا، فالمجال الممنوح لأعضاء مجلس الأمة صعب التفعيل على مستوى الممارسة البرلمانية.

للاطلاع أكثر ارجع: بن سونة خير الدين، حق المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 33، الجزء الثالث، سبتمبر 2019، ص 70.

²- عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 738.

الاقتراح الجماعي، وهو ما يشكل عائقًا حقيقيًا صعب التحقيق إن لم نقل مستحيلًا، خاصة على الأحزاب التي تحصلت على أقلية المقاعد على مستوى الغرفة الأولى، وبالتالي سيجد نواب البرلمان صعوبة في إقناع بعضهم البعض بالاقترح، هذا من جهة ومن جهة أخرى هذا القيد يقضي على المساهمة الفردية في العمل التشريعي، إذ يشكل مكبحًا حقيقيًا يقضي على المبادرات الفردية².

2- تقييد المبادرة البرلمانية بعدم الإخلال بالموازنة المالية العمومية: تنص المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على "لا يقبل أي اقتراح قانون أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان، يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقًا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبلغ المقترح إنفاقها" وهو ما تؤكدته المادة 22 الفقرة الثانية من القانون العضوي 16-12، إذن نستخلص من نص المادة أن الدستور وضع قيد موضوعي على المبادرة باقتراح القانون المقدم من طرف نواب أو أعضاء مجلس الأمة، فاشتترطت أن لا يكون موضوع الاقتراح أو نتيجته تخفيضًا للموارد العمومية أو زيادة للنفقات العمومية، فهذا الشرط من شأنه تجميد الاقتراحات بصورة كلية لأنه من الصعب تقديم اقتراح لا تكون له انعكاسات مالية خاصة إذا تعلق بالدولة وتسييرها.

فالشرط الوارد في نص المادة 147 من الدستور يقلل بشكل كبير من حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في المجال المالي بما يتوافق ومتطلبات ممثلهم، وجعله حكرًا على الحكومة.

¹- كما تتضمن المادة 01/22 من القانون العضوي رقم 16-12 على نفس الحكم بقولها "مع مراعاة أحكام المادة 136 من الدستور، يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعًا عليه من عشرون (20) نائبًا أو عشرون (20) عضوًا من مجلس الأمة". فإذا تراجع النواب أصحاب الاقتراح إلى أقل من هذه العدد، سحب هذا الاقتراح بسبب عدم اكتمال الشرط الدستوري، وقد عاشت البلاد هذه الحالة خلال الفترة التشريعية الثالثة عندما تقدم أكثر من 20 نائبًا باقتراح قانون يتعلق بالانتخابات التشريعية، وخلال دراسته على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني انسحبت أغلبية أصحاب الاقتراح بسبب انتقالهم من حزب جبهة التحرير الوطني إلى الحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر.

أنظر: مبروك حسين، المرجع السابق، ص 136.

²- وعلى هذا الأساس نجد المؤسس الدستوري تراجع عن هذا القيد بموجب التعديل الدستوري 2020 وهذا بموجب المادة 143 إذ تخول للبرلماني بأن يبادر بمفرده باقتراح القوانين.

وإن كان البعض يرى بأن سبب وضع القيود على اختصاصات البرلمان في مجال التشريعات المالية، لما لوحظ من اتجاه البرلمانات إلى الإسراف في إقرار مشاريع مظهرية، ترهق الميزانية، لمجرد إرضاء الناخبين، ولأن إعداد الميزانية وموازنتها قد أصبح من الأمور بالغة الدقة في الوقت الحاضر¹.

3- تحرير نص الاقتراح في شكل مواد وإرفاقه بعرض الأسباب: يشترط في كل اقتراح قانون ليكون مقبولاً من الناحية الشكلية، أن يرفق بعض الأسباب وأن يحرر نصه في شكل مواد، وهذا ما نصت عليه المادة 19 من القانون العضوي 16-12 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

إذن لا تقبل اقتراحات القوانين إلا إذا كانت معللة، محررة في شكل مواد مرفقة بعرض الأسباب الأمر الذي سينعكس سلبياً على الاقتراحات البرلمانية، والتي ستؤدي إلى ندرتها إن لم نقل إلى انعدامها نظراً لعدم وجود بنك للمعلومات خاص بالبرلمان²، بالإضافة إلى نقص تكوين النواب وقلة المتخصصين وقدراتهم الذاتية المحدودة أو المنعدمة، وروح الاتكالية وخضوعهم للقواعد والتعليمات الحزبية الضيقة أو التأثيرات الخارجية الأخرى³، كل هذه المعطيات تؤكد على صعوبة تقديم اقتراح تتوفر فيه هذه الشروط مما يدفع النائب للتراجع.

وما دام أن هناك لجان خاصة على مستوى المجلس الشعبي الوطني تتولى دراسة هذه المقترحات فكان الأجدر بالمشروع أن يلغي هذا الشرط الذي يعتبر تعجيزي للنائب، وأن يكفي بتقديم مذكرة يشرح ويفسر اقتراحه⁴.

4- توزيع أمر القبول بين مكتب المجلس المعني والحكومة: القرار الفصل في قبول اقتراحات القوانين يعود لمكتب المجلس المودعة لديه هذه الاقتراحات، والذي له صلاحية رفضها، وبالتالي تصبح وكأنها لم تكن، وإذا فصل فيه المكتب بالقبول، يتم إرسالها إلى الحكومة لإبداء رأيها فيها.

¹- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 199.

²- مسراتي سليمة، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر: بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، مجلة القانون والمجتمع والسلطة، رقم 3، جامعة وهران، 2014، ص 53.

³- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 134.

⁴- محمد المصالح، العملية التشريعية في الدول العربية، أوراق الندوة البرلمانية العربية بعنوان: نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، نشرية تصدر بالتعاون بين مجلس النواب اللبناني ومشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، بيروت، فيفري 2003، ص 8.

ثالثاً: دور وزير العلاقات مع البرلمان في مجال مناقشة اقتراحات القوانين.

تُبلغ الحكومة باقتراح القانون الذي تم قبوله وهذا لإبداء رأيها فيه خلال مدة شهرين، بحيث تستلمه الأمانة العامة للحكومة من مكتب المجلس المعني، وبعدها تقوم بتحويله إلى أعضاء الحكومة للدراسة وإبداء الآراء والملاحظات وإلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ومدير ديوان رئاسة الجمهورية.

يقوم الوزراء بدراسة الاقتراح ويبدون بآرائهم وبملاحظاتهم إلى الأمانة العامة للحكومة التي تجمع كل الدراسات وتقدمها إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة¹.

أما فيما يخص دور وزير العلاقات مع البرلمان في هذا الصدد، فأول ما يلاحظ هو عدم النص عليه لا في المرسوم التنفيذي رقم 04-98 ولا في القانون العضوي المحدد للعلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، ولا في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بصفة صريحة، وعلى هذا الأساس نجد أن وزارة العلاقات مع البرلمان تلعب دورها بالنسبة لاقتراحات القوانين كأية وزارة والمتمثل في دراسة هذه الاقتراحات في إطار عملية التنسيق التي يشرف عليها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

تعالج اقتراحات القوانين بنفس الإجراء الذي تدرس به مشاريع القوانين، باستثناء مجلس الدولة، أي أنها تدرج في جدول أعمال مجلس الوزراء قبل قبولها أو الاعتراض عليها².

وقد خول المؤسس الدستوري للحكومة إمكانية الاعتراض على اقتراح قانون إذا كان يدخل في نطاق المادة 147 السالفة الذكر، ويبلغ الاعتراض في أجل شهرين وإذا لم تبدي الحكومة رأيها عند انقضاء أجل الشهرين يحيل رئيس الغرفة المعنية المشروع على اللجنة المختصة من أجل دراسته³.

إن طول المدة بين الاقتراح ودرسته وقبوله يمكن لوزارة العلاقات مع البرلمان أن تضغط على بعض أصحاب الاقتراح للانسحاب، خاصة إذا كانوا من المعارضة، هذا من جهة ومن جهة أخرى يمكن للحكومة أن تقدم مشروع قانون في موضوع الاقتراح نفسه، وعند عرض الاقتراح على البرلمان لا يقبل استناداً إلى نص المادة 23 من القانون العضوي رقم 16-12.

1 - ميروك حسين، المرجع السابق، ص 137.

2- المرجع نفسه، ص 137.

3- أنظر نص المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

وعلى هذا الأساس، كان الأجدر بالمشروع أن يعهد أمر التأكد من صحة تجاوب الاقتراح البرلماني مع روح الدستور والقانون إلى لجنة خاصة تسمى بلجنة البت في الاقتراح البرلماني على غرار مجلس الدولة¹.

وبعد أن تبدي الحكومة رأيها في الاقتراح البرلماني، يتكفل وزير العلاقات مع البرلمان بتبليغ تحفظات الحكومة لمكتب الغرفة المعنية وهو ما نصت عليه الفقرة 02 من المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 04-98 المحدد لصلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان بقولها "يبلغ إلى مكتب الغرفة المعنية تحفظات الحكومة المحتملة حول اقتراحات القوانين".

من هنا يظهر الفرق بين السلطة التنفيذية والتشريعية عند المبادرة بالقوانين، بحيث وجدنا أنه بالرغم من أن المبادرة بالتشريع إختصاصا دستوريا يشترك في ممارسته المشرع والمنفذ على حد سواء، إلا أن الاقتراح البرلماني محاط بمجموعة من القيود والضوابط دون المشروع الحكومي، ذلك ما أدى إلى التراجع الكبير الذي بات يطغى على أدائه في القيام بوضع القوانين، وهذا ما يعد لصالح الحكومة.

الفرع الثاني: الحصر الدستوري للمجال التشريعي.

القانون هو مجموعة القواعد القانونية العامة والمجردة والملزمة التي توضع لتنظيم الأفراد في الدولة، مع العلم أن مجموع هذه القواعد توضع من طرف سلطة مختصة تمثل السيادة الوطنية، وهي السلطة التشريعية.

إن المؤسس الدستوري الجزائري مكن السلطة التشريعية من أن تمارس صلاحية المبادرة باقتراح القوانين إلا أنه لم يترك مجال المبادرة مفتوحا، فلا يتدخل البرلمان إلا في المسائل والحدود التي وضعها له الدستور فأصبحت السلطة التشريعية تمارس الاختصاص التشريعي على سبيل التحديد، إذا أن الدستور حدد مجالات للمعيار الأول المتمثل في التشريع العادي (أولا) ومجالات أخرى للمعيار الثاني والمتمثل في القانون العضوي (ثانيا).

فهل البرلمان حر في وضع ما يشاء من تشريعات، مادام يحترم القواعد الشكلية المقررة في الدستور لإعداد القوانين؟.

¹ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 113.

أولاً: مجالات التشريع بموجب قوانين عادية.

يقصد بالقوانين العادية مجموعة القواعد القانونية العامة والمجردة والملزمة الصادرة من طرف السلطة المختصة بالتشريع - البرلمان - وفق الإجراءات المحددة في الدستور والقانون.

إن المؤسس الدستوري الجزائري ومن خلال نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 حدد الجزء الأكبر للمجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عادية، إذا أنها وضعت قائمة تتألف من ثلاثون (30) ميدانا تدخل في مجال التشريع¹، ولم تحدد هذا المجال بصورة حصرية²، بل جاء على سبيل الصياغة والتوضيح من جهة، وعلى سبيل التوجيه للمسائل الأساسية من جهة أخرى³، ويظهر ذلك من فقرتها الأولى التي كتبت على النحو التالي: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات التالية..." ويأتي بعد ذلك ذكر المواد المكونة لمجال التشريع⁴.

من خلال نص المادة 139 من التعديل الدستوري نلاحظ بأن هناك من القوانين ما يتدخل فيها البرلمان بوضع مبادئ عامة أي يبقى على مستوى العموميات⁵، تاركا التفاصيل والجزئيات للسلطة التنفيذية، وهذا يعتبر بمثابة إجازة ضمنية من المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية بأن تقتحم هذه المسائل⁶ عن طريق إصدار النصوص التطبيقية للقانون، ووضعه حيز التنفيذ، وبدون هذه الإجراءات الحكومية (المراسيم) لن يكون القانون قابلا للتطبيق، فالمواضيع التي تنظم بموجب قوانين ذات طابع عام مهمة بكل

¹- مقارنة بالمادة 122 من دستور 1996 عدت ثلاثينا مجالا، وستة وعشرون مجالا في دستور 1989، وقد عدت المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تسعة وعشرون مجالا، إذ تم استبعاد المصادقة على المخطط الوطني، بموجب التعديل الدستوري كمال كان يشرع فيه في ظل دستور 1996.

²- صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 272.

³- نعيمة عمير، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 45، العدد الأول، ص 16.

⁴- نجد المؤسس الدستوري الجزائري تبني نفس القاعدة تقريبا في جل الدساتير الجزائرية، من خلال دستور 1976 في مادته 151، ودستور 1989 في مادته 115، باستثناء دستور 1963 الذي لم يقيد سلطة البرلمان في التشريع بمجالات محددة، في حين الجديد الذي أتى به دستور 1996 فيما يخص مجالات القانون العادي هو أنه سجل توسعا نسبيا لهذه المجالات بالمقارنة مع الدساتير السابقة.

⁵- من بين هذه المواضيع ما تضمنته الفقرة 2، 5، 6، 7، 8، 15، 16، 17، 18، 19، 21، 22، 23، 24 من المادة 139.

⁶- وليد شريط، المرجع السابق، ص 206.

تأكيد، لكن المصالح التي ينظمها هذا القانون إما أقل حيوية أو أكثر تقنية أو أكثر تعقيدا، لذلك يكفي القانون بوضع القواعد العامة، تاركا التفاصيل للنصوص التنظيمية¹.

وبين تلك التي ينزل فيها إلى التفاصيل والجزئيات، فيتمتع المشرع فيها بدور واسع بوضع التفاصيل في مواضيع ذات أهمية كبرى، من أجل المزيد من الضمانات، ويكون تدخل السلطة التنظيمية في هذه الحالة في الجزئيات التي لم يتناولها القانون².

إذن لا تنحصر مجالات تدخل السلطة التشريعية في المواضيع المحددة في المادة 139³ وإنما هناك مجالات أخرى يشرع فيها البرلمان بموجب قانون، وقد تم تحديدها بمواد متفرقة من الدستور، والمهم هو

- 1- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، المرجع السابق، ص 90.
- 2- من بين هذه المواضيع ما تضمنته الفقرة 1، 2، 3، 4، 12، 13، 14، 27، من المادة 139.
- 3- تنص المادة 139 من الدستور حسب التعديل الدستوري لسنة 2020 على " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:
 - (1) - حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.
 - (2) - القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية والأسرة، وحق الأسرة، لا سيما الزواج والطلاق والنسب، والأهلية والتركات.
 - (3) - شروط استقرار الأشخاص،
 - (4) - التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،
 - (5) - القواعد العامة المتعلقة بوضع الأجانب،
 - (6) - القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية،
 - (7) - القواعد العامة لقانون العقوبات والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون،
 - (8) - القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ،
 - (9) - نظام الإلتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية،
 - (10) - القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية،
 - (11) - التقسيم الإقليمي للبلاد،
 - (12) - التصويت على قوانين المالية،
 - (13) - إحداث الضرائب والجبایات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها وتحصيلها،
 - (14) - النظام الجمركي،
 - (15) - نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات،
 - (16) - القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي،
 - (17) - القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان،

إن البرلمان لا يمكن أن يشرع في مسائل خارجة عما تم تحديده في الدستور، ويمكن الاستشهاد بالعديد من المواد التي تبقي وتؤكد على الاختصاص التشريعي العادي:

- تحديد خاتم الدولة (المادة 06).
- تحديد مشتملات الملكية العامة، والأموال الوطنية (المادتين 20 و22).
- استعمال الموارد الطبيعية والحفاظ عليها (المادة 21).
- شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها (المادة 23).
- التصريح بالتملكات عند ممارسة الوظائف السامية في الدولة (المادة 24).
- التعسف في استعمال السلطة (المادة 25).
- ضمان عدم تحيز الإدارة (المادة 26)¹.

إن دستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2020 جاء لتحديد مجال القانون من حيث الصياغة إلا أنه من حيث الأهمية والواقع والمواد الأخرى في الدستور نجد أن مجال القانون يبقى واسعاً ومتشعباً ويختص بالمسائل الخطيرة والهامة²، ولكن الحقيقة التي لا مفر منها أن مجال تدخل السلطة التشريعية

18 - القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي،

19 - القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية،

20 - القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،

21 - حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه،

22 - النظام العام للغابات والأراضي الرعوية،

23 - النظام العام للمياه،

24 - النظام العام للمناجم والمحروقات،

25 - النظام العقاري،

26 - الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومية،

27 - القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة،

28 - قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص،

29 - إنشاء فئات المؤسسات،

30 - إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها الشرفية.

¹ - بالإضافة إلى المواضيع الأخرى المحددة بموجب المواد 36، 38، 39، 41، 42، 43، 44، 45، 46، 47، 48، 49، 50، 51، 52، 58، 60، 61، 64، 65، 66، 67، 69، 70، 72، 73، 74، 79، 81، 82، والمواد 165، 174، 178، 205.

² - نعيمة عميمر، المرجع السابق، ص 16.

بموجب القوانين العادية تم حصره في مسائل محددة في الدستور مهما كان اتساعه، بينما يبقى مجال تدخل السلطة التنفيذية عن الطريق التنظيم بدون تحديد - مطلقاً- وهذا من بين أسباب تفوق السلطة التنفيذية على البرلمان.

ثانياً: مجالات التشريع بموجب قوانين عضوية.

السمة الهامة لمجال التشريع في دستور 1996 أنه استحدث مجموعة جديدة من القوانين محددة على سبيل الحصر تسمى بالقوانين العضوية، ووضعها في مركز خاص ومتميز باعتبارها ترمي إما لتوضيح بعض أحكام الدستور أو استكمالها تفادياً لإعطاء الدستور حجا أكبر، وعلى هذا الأساس فقد خصها الدستور ببعض المجالات الهامة والحيوية، كما أضفى إجراءات خاصة عند وضعها وتعديلها، ما يجعلها تحتل مكانة مرموقة في السلم القانوني للدولة.

إن للقانون العضوي وظيفتين أساسيتين:

- وظيفة تقليدية تقنية تتمثل في توضيح وتنفيذ الدستور، ومن هذا المنظور فإن الدستور لم يعد يحتكر بمفرده معالجة المواضيع الأساسية، بل يشاركه في ذلك القوانين العضوية وهذا ما سيسمح مستقبلاً بالتخفيف من اختناق الدستور¹، كما تعمل على حماية الدستور من التعديلات المتكررة مما ينبئ دائماً بتهديد الاستقرار القانوني².

- ووظيفة سياسية وهي جديدة ظهرت من أجل الحد من صلاحيات البرلمان في إطار ما يعرف بفكرة عقلنة نشاط العمل البرلماني³.

إذا كانت الوظيفة الأولى بقدر كبير من الأهمية، فكثيراً ما تستقطب الثانية الإنتباه، إذ يرى الأستاذ مولود ديدان أن هذه الوظيفة -السياسية- غريبة بالنظر إلى التجربة التشريعية نفسها التي مرت بها الجزائر، ذلك لأن المجلس الشعبي الوطني لم يمثل في يوم من الأيام تلك السلطة الضاربة التي تستطيع

¹ رابحي حسين، مبدأ تدرج القواعد القانونية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 119.

² جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة إدارة، العدد 02، 2000، ص 50.

³ صدراتي محمد، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2013-2014، ص 41.

تهديد كيان النظام السياسي والدستوري القائم، بل بالعكس من ذلك تماما، لقد كانت دائما شبيهة "بالشخص المأمور" فلم تطح بأية حكومة ولم تثر أية أزمة سياسية، فلماذا التقييد¹.

لقد حاول الفقهاء تقديم تعريف شامل للقانون العضوي، إلا أنه لم يتوصلوا إلى تعريف شامل موحد له، نظرا لمرونة المعيار، وتشعب المواضيع التي يعالجها، فقد ركز البعض على المعيار الشكلي أو الإجرائي _ وهو ما فعله المؤسس الدستوري الجزائري وذلك ما يستشف من نص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020_ بينما يعرفه البعض الآخر من زاوية المعيار المادي الموضوعي.

وعلى هذا الأساس يمكن أن نعرف القانون العضوي بأنه ذلك القانون الذي يتضمن مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة والملزمة، أساسها الدستور منحها طبيعة القانون الأساسي - القانون العضوي- في حدود مجالها على سبيل الحصر، ونص على وجوب سنها وصدورها في ظل مجموعة من الإجراءات الخاصة والاستثنائية².

إن القانون العضوي قانون ذو طبيعة دستورية وظيفته سامية تجعله يحتل مرتبة تلي الدستور ويسمو على القانون العادي³، بالرغم أن كلاهما يصدر من السلطة التشريعية، ويرجع سبب هذا السمو إلى طبيعة المواد والمواضيع المخصصة له، وخاصة إلى الإجراءات الخاصة المتبعة من أجل سنه⁴، فيعتبر أرقى درجة من القانون العادي، هذا الأخير الذي ينظم -عادة- مواضيع أقل خطورة من تلك التي يعالجها الدستور أو القانون العضوي⁵.

إن البرلمان يشرع بموجب قوانين عضوية وفقا لما هو محدد في نص المادة 140⁶ من التعديل الدستوري لسنة 2020، مع الإشارة إلى أن هذه المادة حددت ستة مجالات فقط يشرع فيها البرلمان

¹ - مولود ديدان، المرجع السابق، ص 427.

² - عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، مارس 2003، ص ص. 53- 54.

³ - عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، المرجع السابق، ص 54.

⁴ - مولود ديدان، المرجع السابق، ص 428.

⁵ - رابحي حسين، المرجع السابق، ص 206.

⁶ - تنص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الأتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،

بموجب قوانين عضوية، حيث استبعدت القوانين المتعلقة بالأمن الوطني، وهو ما قد نصت عليه المادة 123 من دستور 1996.

ولا تشكل هذه المادة المرجع الوحيد لمجالات القوانين العضوية، فإضافة إلى ما تضمنته المادة 140 من مجلات، هناك مواد أخرى متفرقة في الدستور تدخل ضمن مجال تشريع البرلمان بقوانين عضوية ومن بين هذه المواضيع نذكر ما يلي:

- ترقية وتطوير اللغة الأمازيغية (المادة 04).
- حق إنشاء الجمعيات (المادة 52).
- تنظيم حق إنشاء الأحزاب السياسية (المادة 57).
- ترقية الحقوق السياسية للمرأة (المادة 59).
- شروط الترشح لرئاسة الجمهورية (المادة 87).
- الوظائف القضائية التي يعين فيها رئيس الجمهورية (المادة 92).
- تحديد حالة الطوارئ وحالة الحصار (المادة 87).
- تحديد كيفية إنتخاب النواب وأعضاء مجلس الأمة (المادة 123).
- تحديد شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة (المادة 132).
- التدابير المتعلقة بحماية القاضي ونزاهته (المادة 172).
- شروط وإجراءات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية (المادة 196).

ما يمكن أن نستنتجه في الأخير، أن حصر وتحديد المجالات التي يتدخل فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية يحوله من مشرع أصلي إلى ثانوي، وقد عرف البرلمان في أداء وظائفه الأصلية تراجعاً ملحوظاً فلم يعد الجهة الوحيدة التي تقوم بالوظيفة التشريعية بل تعاضم دور السلطة التنفيذية، حتى أصبح

-
- نظام الانتخابات،
 - القانون المتعلقة بالأحزاب السياسية،
 - القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،
 - القانون المتعلق بقوانين المالية،
 - تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة.
 - يخضع القانون العضوي قبل اصداره، لمراقبة مطابقة للدستور من طرف المحكمة الدستورية".
 - تقابلها المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

القانون بيدها وكأنها صناعة خالصة لها، ذلك ما حقق التفوق الصارخ للسلطة التنفيذية وسيطرتها على السلطة التشريعية حتى أصبحت هذه الأخيرة تابعة لها.

المطلب الثاني: المبادرة بالتعديل صورة من صور المبادرة بالقانون.

التعديل هو كل اقتراح يهدف إلى تغيير أو إلغاء حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون، أو يهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد، فاللجان الدائمة على مستوى غرفتي البرلمان أن تبادر باقتراح تعديلات، سواء تعلق الأمر بالشكل أو المضمون، وذلك وفق صياغة جديدة ومبررات مدروسة على الجلسة العامة، ليكون إثراء هذا التعديل من طرف النواب إذ تعتبر التعديلات ولا تزال وسيلة تملكها البرلمانات للضغط على الحكومة، وأحيانا فرض رأيها عليها في الحالات المخالفة للدستور، إلا أن المشرع فرض عليه مجموعة من القيود العامة والخاصة (الفرع الأول)، عكس الحكومة التي لم يقيدها بأي قيد بل قرر لها مجموعة من الامتيازات، إذ لها الحق في تقديم الحجج والتفسيرات لكل ما تقدمت به من مشاريع، ولها اختيار الوقت الذي تراه مناسباً، ومن خلال مشاركة وزارة العلاقات مع البرلمان، فإنها تعمل على تقريب وجهات النظر بين الحكومة والبرلمان، لضمان مرور مشاريع القوانين التي بادرت بها الحكومة دون تعديلات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تقديم التعديلات عن طريق اللجان الدائمة والجلسات العامة للبرلمان.

يمكن أن يتم إدخال التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من طرف اللجان الدائمة على مستوى البرلمان (أولاً)، وبما أن النائب ليس بمقدوره أن يبادر بالتشريع بشكل دائم ومستمر، وهذا راجع لأسباب عملية وأخرى قانونية، يلجأ وبشكل كبير إلى تقديم التعديلات، فيمكن له أن يقترح صياغة جديدة للنص حتى وإن كان مقدم من طرف الحكومة، وبهذا يساهم بطريقة غير مباشرة في صناعة القانون (ثانياً).

أولاً: تقديم التعديلات عن طريق اللجان الدائمة.

التعديل هو اقتراح تغيير جزئي لنص يتم إداعه لدى مكتب إحدى غرفتي البرلمان، بغرض التصويت عليه وفق اجراءات منظمة ومحددة، وقد عرف الأستاذ كامبي حق التعديل على أنه لب المبادرة

بالقانون وهو الممر الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة والبرلمان، إذ يمكن للبرلمان تقديم تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين¹.

يعد التعديل الطريق غير مباشر للمبادرة ويعد سبيلا أساسيا للتأثير الفعلي في أداء العمل التشريعي، بل هو وسيلة أساسية في تدقيق النصوص القانونية وترقيتها، فما يتقدم به البرلمانيون خلال اجتماعات اللجان الدائمة أو أثناء الجلسة العامة للمجلسين من اقتراحات حول المبادرة بالتشريع² تعتبر صورة من صور المبادرة بالتعديل.

لإضفاء الطابع العملي على أشغال المجلس تتشكل على مستواه لجان³ تسهر على تحضير المادة الأولية لمناقشتها العامة، قصد توير رأي النواب حول محتواها، ومن أجل القيام بذلك منح لها المشرع إمكانية إدخال تعديلات عليها.

فدور اللجان الدائمة يعد بالضرورة كدور لبروفيسور الذي يجري عملية جراحية باهتمام، حيث تقع على كاهلها مهمة تحضير النص التشريعي من الوجهتين الدستورية والقانونية ناهيك عن دقة الصياغة، لأن المبادرة بالتشريع قبل أن تعرض على الجلسة العامة للغرفة الأولى، أو مجلس الأمة تكون محل تعديل جوهرى من قبل اللجنة صاحبة الاختصاص⁴.

تشرع اللجنة الدائمة في دراسة النص بالاستماع أولا إلى عرض ممثل الحكومة، تليها مناقشة عامة بين أعضاء اللجنة قصد الاستفسار على بعض النقاط الغامضة في مشروع الحكومة، خاصة إذا علمنا أن اللجان البرلمانية في الغالب الأعم تفتقد إلى كادر بشري مدرب ومصادر معلومات تستطيع تغذية دراستها

¹ - Jean Pierre Camby, le droit d'amendement, R. D. p, N 6, L. G. J, paris, 2000, p 1559.

² - تنص المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر على "مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه، يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدرسته.

لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى. يحدد النظام الداخلي لكل غرفة اجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديلات".

³ - لقد تناولنا اللجان الدائمة من حيث تنظيمها ومهامها بشكل مفصل في الفصل الثالث الصفحة 166.

⁴ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة الجزائرية السياسية...، المرجع السابق، ص 101.

المطروحة على جدول الأعمال¹، وممثل الحكومة سيحاول أن يدافع عن مشروع القانون ذلك بالإجابة على كل التساؤلات والانتقادات الموجهة للمشروع، وفي حالة اقتراح القانون فإن مندوب أصحاب الاقتراح هو من يتولى تقديم عرض حوله تليه المناقشة.

تعقد اللجان الدائمة عدة جلسات مغلقة وسرية لدراسة الموضوع، لتقوم بتحرير تقريرها، ويتولى مساعدتها في كل مراحل أشغالها طاقم إداري تشريعي اكتسب الخبرة في مجال تحضير الملفات والوثائق الضرورية².

تقوم اللجان الدائمة بعد مناقشة حول النص المعروض عليها، بإعداد تقرير تمهيدي يحتوي على أمرين:

الأول: تقرير مدى صلاحية النص للمناقشة ومن ثم تنقل لنواب الغاية من المبادرة³.

أما الثاني: عليها أن تقترح تعديلات على المبادرة المقدمة في الشكل والمضمون، في شكل صياغة جديدة وفق مبررات مدروسة⁴، فدور اللجان الدائمة لا يعدو أن يكون إلا دور إخباريا للبرلمان⁵.

إعداد التقرير التمهيدي يجب أن يكون في أجل شهرين يبدأ من تاريخ الشروع في الدراسة، وإلا ستقوم الحكومة بإدراج مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال الجلسات.

إن الذي نعرفه في الواقع العملي، عن التعديلات البرلمانية التي تبادر بها اللجنة صاحبة الاختصاص، أنها تعتبر بالأساس تشريعا قائما بذاته إلى جانب المبادرة بالتشريع والتي تكون محل نقاش وتصويت، فالمبادرة بالتشريع والتقرير التمهيدي للجنة المختصة ينصب عليها ما تتقدم به الجلسة العامة للمجلس من اقتراحات، إذ تكون محل اعتبار لدي مكتب اللجنة المختصة بالموضوع⁶.

1 - علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية، أوراق الندوة البرلمانية العربية بعنوان: نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية- نشرية بالتعاون بين مجلس النواب اللبناني ومشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، بيروت، فيفري 2003، ص 30.

2 - العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، تصدر عن مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان 2003، ص 3.

3- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 95.

4- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة الجزائر السياسية...، المرجع السابق، ص 101.

5 -Patrick LOCQUET, les commissions parlementaires permanentes de la V république, presse Universitaire de France ,édition ,PUF , p175.

6- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة الجزائر السياسية...، المرجع السابق، ص 101.

إذا لاحظت الحكومة أن مشروع القانون المقدم من طرفها قد كان محل تعديل لم ترغب فيه، وأنه يتعارض مع مشروع القانون فلها أن تسحبه¹، وتلغي بذلك مباشرة عمل اللجنة.

بمعنى أن اللجان الدائمة عند دراستها لمشروع القانون لا تغيير محتواه جملة وتفصيلا، وإلا سيكون محل سحب من طرف الحكومة، وهذا بطبيعة الحال ما يؤثر على العلاقة مع البرلمان عموما واللجنة خصوصا ويؤكد مرة أخرى على تفوق الحكومة على مبادرات النواب.

أما بالنسبة للاقتراح البرلماني فاللجنة تجري بشأنه تغييرا جوهريا²، فتتولد المبادرة بالتشريع في شكل صياغة جديد بما يخدم المبادرة البرلمانية ويجعل من النص أكثر تحقيق لأهدافه وأكثر وضوحا من حيث الشكل والجوهر، وإن كان يجوز لصاحب الاقتراح قانونا أن يسحبه بدلالة المادة 21 / 2، لكن لن يفعل ذلك لأن العبرة تقاس بالفعل.

تبينا لذلك، لقد خصت اللجان الدائمة بإمكانية إدخال التعديلات في أي وقت شريطة أن تكون قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها، وهو تخصيص غاية في الأهمية حيث يسمح للجنة المختصة من تفعيل حق التعديل على مستوى المجلس³، ومن ثم التأثير في مضمون النصوص محل الدراسة، سيما إذا كانت اقتراحات قوانين، وما ينجر عن اللجان هو المحدد لبوادر الاتفاق أو الاختلاف داخل المجلس.

وبعدها يعرض النص للمناقشة داخل الجلسة العلنية العامة، مع العلم أن أعضاء اللجنة التي ناقشت النص وأعدت تقرير حوله لا يحق لهم التدخل أثناء المناقشة العامة، وهذا عرف متعارف عليه ومطبق عمليا⁴ سواء في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، ليكتفي مقرر اللجنة الدائمة بتلاوة التقرير التمهيدي الذي أعدته اللجنة حول الموضوع محل المناقشة، والمتضمن نتائج جلسات أشغالها وأهم التعديلات بهدف إثراء النص التشريعي.

1- سحبت الحكومة مشروع القانون الذي يحدد القواعد المطبقة على نشاطات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وتلك المرتبطة بتكنولوجيا الإعلام، بتاريخ 18 سبتمبر 2013 وذلك نظرا للجدل الذي أثير حول هذا المشروع من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، وكذا تحفظات سلطة الضبط على بعض مواد والتعديلات التي أدرجتها اللجنة على المشروع.

- أنظر: حصيلة متبعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، دورة الخريف 2013، العهدة التشريعية السابعة 2012-2017، ص4.

2- عبد الله بوقه، أساليب ممارسة السلطة الجزائرية السياسية...، المرجع السابق، ص 103.

3- إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص111.

4- بوزيد لزهارى، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد9، جويلية 2005، ص 85.

ثانيا: تعديلات الجلسة العامة.

بعدها تقوم اللجنة الدائمة بتحرير التقرير التمهيدي، مع ابداء ملاحظاتها وآرائها وخلاصتها والتعديلات المقترحة¹، يتم إرساله لمكتب المجلس الشعبي الوطني ليتم تسجيله في جدول الأعمال الخاصة بالجلسة العامة، ويتم هذا التسجيل بقرار من مكتب المجلس بعد استشارة الحكومة، ولذلك فإنها تستطيع الاعتراض على التسجيل بالنسبة لاقتراحات القوانين التي لا تعجبها².

ويتم توزيع نسخة على النواب بهدف الاطلاع عليها، لتحضير ملاحظاتهم وآراءهم التي يريدون إدراجها في مشاريع أو اقتراحات القوانين، وحفاظا على السير المنتظم للجلسات واستجابة للسرعة في الإنجاز، يتم إعداد قائمة المتدخلين، وتكون جلسة المناقشة علنية وبرئاسة رئيس المجلس أو من ينوبه.

يفتح باب النقاش، بتدخل ممثل الحكومة وعادة ما يكون الوزير صاحب المشروع والذي يقدم عرضا شاملا عن قطاعه وملخص عن مشروع القانون المقترح أمام النواب³، ثم النواب ليبيدوا آراءهم وي طرحوا اسئلتهم التي يجيب عنها ممثل الحكومة، بناء على طلبه بعد اختتام الجلسة⁴، ليتم التفاوض حولها من أجل الوصول إلى اتفاق.

وبعدها يقوم مقرر اللجنة بتلاوة ملخص التقرير التمهيدي الذي يضم مجموعة من الملاحظات وما أدخلته اللجنة المختصة من التعديلات.

نجد بأن ممارسة حق التعديل يعتبر وسيلة غير مباشرة في إعداد القوانين، بحيث تلتزم الحكومة بتقديم التوضيحات والمبررات الضرورية أمام البرلمان حول الغاية من التعديلات المقترحة على نصها وهي الكيفية التي تعرف بالتعديل الاستفهامي الشائعة الاستعمال⁵، والتي يشبهها الملاحظون بأنها الجناح

1- العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، الدار العثمانية، الطبعة الثانية، الجزائر 2017، ص 279.

2- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، المرجع السابق، ص 104.

3- المرجع نفسه، ص 279.

4- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 69.

5- ويمكن أن نذكر أشكال وأنواع التعديل التي قد يرد بها:

- التعديل بحد ذاته: وهو تغيير بنصب على مادة معينة من مواد النص المعروض، من ثمة فإنه من شروط قبوله يجب أن يتعلق فعليا ومباشرة وبشكل صريح بمواد النص المعروض على المجلس (يمكن للتعديل أن يهدف إلى إلغاء النص المعروض أو مادة منه).

- المواد الاضافية: من شروط قبولها أن تندرج ضمن إطار الاقتراح أو مشروع القانون ولا حاجة أن تكون مرتبطة بمادة معينة بالذات.

القانوني الذي تسيّر في أروقتة سلع متنوعة (مفاوضات، استفسار، تحديد، تصويت)، وهي ممارسات متكررة تتنوع بتنوع القوانين المقترحة، بحيث يمكن استعمال حق التعديل كوسيلة حقيقية للعرقله والمعارضة الآلية، أكثر من استعمالها كمصدر للتشريع، كما في حالة الإيداع المكثف للتعديلات البرلمانية على نص ما، بغرض تعطيل المصادقة عليه¹.

ويسعى النواب في هذه المرحلة إلى تنقيح مشاريع واقتراحات القوانين، لأن النقاش العام داخل المجلس الشعبي الوطني يولد آراء ووجهات نظر متباينة، فالنقاش هو لب العمل البرلماني، لما يسمح به من طرح كل الرؤى مهما تطرفت أو تطرقت²، إذ يدور النقاش عادة حول مضمون النص، أي المبادئ العامة التي تحويه، ومن جهة أخرى يتعرض إلى مواد النص من حيث التأسيس، حتى لا يكون هناك تضارب بين النصوص القانونية³.

وبعد هذه المناقشة يحال القانون من جديد على اللجنة المختصة لإثرائه على ضوء التدخلات، ومن خلال التعديلات المقدمة إليه.

تقوم اللجان الدائمة بإعداد تقرير، يتناول فيه عرض الوزير الذي قدمه في الجلسة العلنية العامة وأهم التعديلات التي تم الإشارة إليها من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ورد الوزير عنها، كما

إن هذا التمييز ظاهري وصوري فقط، إذ لا يوجد في الممارسة أو في شروط القبول كما أن المواد الإضافية تقدم دائما من طرف أصحابها على أنها تعديلات بالزيادة فقط.

- الإصلاحات الشكلية: لا تعتبر تعديلات جوهرية أو موضوعية، إذ غايتها تحسين الصياغة اللغوية والشكلية وإزالة الخطأ والتضارب بين النصوص وتحقيق الانسجام والتكامل بين مواد القانون كله.

- التعديل الباطني: هو تعديل يقدم على تعديل بهدف تغييره، ولذا فهو لا يختلف إطلاقا عن التعديل إلا من حيث الدرجة مبدئيا، ومن شروط قبوله أن لا يتناقض مع التعديل الذي ينصب عليه.

والملاحظ أن المشرع الجزائري قد أخذ بالنوع الأول والثاني فقط، دون التصنيفين الأخيرين، وفي هذا نقص مما يطرح إشكالات وتعقيدات في الممارسة والتطبيق.

- للاطلاع أكثر ارجع: الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني، الملتقى الوطني حول "اشكالية المادة 120 من

دستور 1996 دراسة تحليلية يومي 06-07 ديسمبر 2004، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ص 11.

1- سعيد مقدم، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري، بحث مقدم في الملتقى الوطني حول موضوع "اشكالية المادة 120 من دستور 1996 دراسة تحليلية" نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، ديسمبر 2004، ص 12.

2- فتحي فكري، المرجع السابق، ص 328.

3- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 156.

تُضمنه توصياتها حول النص، يسمى هذا التقرير بالتقرير التكميلي، وعادة ما يختم بدعوة المجلس إلى التصويت على النص.

يقوم مقرر اللجنة المعنية بعرض التقرير التكميلي على الجلسة العامة، وتحال الكلمة لممثل الحكومة ومندوب أصحاب الاقتراح، ولمكتب اللجنة المعنية بالتدخل متى اقتضت الضرورة ذلك، وقد دلت التجارب على أن التعديلات التي تحظى غالبا بالموافقة هي تعديلات الحكومة، واللجنة المختصة، ونواب التشكيلات ذات التمثيل النسبي المعترف، وأحيانا التشكيلات المشاركة في الحكومة الائتلافية¹.

بعد التصويت على النص من قبل المجلس الشعبي الوطني يتم إرساله إلى مجلس الأمة الذي يدرسه بنفس الإجراءات التي رأيناها في المجلس الأول (أي اللجنة ثم التسجيل في جدول أعمال الجلسات وبعدها المناقشة)، غير أنه تنعدم سلطة مجلس الأمة في تعديل² النصوص المحالة إليه من طرف الغرفة الأولى والتي كان له السبق في دراستها³، استنادا لبدأ الاتجاه الواحد.

تبيانا لذلك، ليس لأعضاء مجلس الأمة في هذه الحالة سوى مناقشة وتقديم ملاحظاتهم، وللجان الدائمة تقديم توصيات معللة على ضوء استنتاجاتها وملاحظات الجلسة العامة دون ذلك تنشأ اللجنة المتساوية الأعضاء.

لكن إذا استأنف العمل التشريعي من مجلس الأمة، ففي هذه الحالة يستطيع تعديل المبادرات المقدمة سواء على شكل مشاريع الحكومة أو اقتراحات من طرف أعضاء مجلس الأمة.

وعلى هذا الأساس، بالنسبة لهذه المواضيع تدرس أولا على مستوى مجلس الأمة، وهي الحالة التي يملك فيها حق التعديل المباشر لهذه النصوص، وذلك عن طريق دراسته للنص وبعدها التصويت عليه - أي يمر النص على نفس الإجراءات السالفة الذكر بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني - وعقب ذلك تعرضه

1- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 69.

2- قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كان مجلس الأمة لا يتمتع بحق التعديل بصورة مطلقة، هناك من يرجع سبب ذلك إلى الرغبة في تحقيق توازن الغرفتين، وحدثة التجربة البيكاميرية والخوف من تعقد الإجراءات ونظام لانايفيت المعقد، ولذا كان من المستحسن توفير شروط أفضل لنجاح التجربة من خلال تبسيط المسألة ولو مرحليا، أي حتى تستقبل الغرفة الثانية في النظام السياسي والثقافة السياسية وكسب الحد الأدنى من التجربة في التعامل مع نظام الغرفتين.

3- تنص المادة 145 الفقرة 4 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على "وفي كل الحالات، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني..."

الحكومة على الغرفة الأولى لتدرسه وتصادق عليه¹، دون إدخال التعديلات وهنا يعتبر المجلس الشعبي الوطني جهة مصادقة فقط، ليعود النص عقب ذلك لمجلس الأمة الذي يتعين عليه في هذه المرة أن يصادق على النص وفق نفس الصيغة التي وردت إليه - في هذه الحالة لا يملك حق التعديل- وهي الآلية الوحيدة التي اعتمد فيها المؤسس الدستوري آلية الذهاب والإياب، فينطلق النص من مجلس الأمة وصولاً إلى المجلس الشعبي الوطني ثم يعود مرة أخرى إلى مجلس الأمة.

الفرع الثاني: امتيازات الحكومة عند تقديم التعديلات والدور الجوهري الذي تلعبه الوزارة في هذه

المرحلة.

الحكومة نادراً ما تلجأ إلى استعمال حق التعديل فيما يخص النصوص التي تبادر بها، بل تستعمله من باب إثرائها وتوضيحها، والتي من شأنه أن تحافظ على فحوى النص، كما لها حق تعديل النص الذي يتقدم به النواب بما يخدم مصلحتها مع تمكينها من مجموعة من الامتيازات على حساب النواب (ثانياً)، وباعتبار وزير العلاقات مع البرلمان ممثل للحكومة داخل السلطة التشريعية، فإنه يلعب في هذه المرحلة دور المساعد القانوني حرصاً على سمو الأحكام الدستورية، ودور الوسيط لتقريب وجهات النظر بين الوزراء والنواب لضمان مرور مشاريع القوانين (ثالثاً).

أولاً: امتيازات الحكومة على النواب عند تقديم التعديلات.

إن التعديلات على النصوص القانونية المعروضة على غرفتي البرلمان من حق الحكومة، واللجان الدائمة، كما أنه حق لنواب وأعضاء البرلمان، إلا أن هذا الحق قام المؤسس الدستوري بتهديبه بمجموعة من الشروط بهدف تقيده، والتي سوف نتطرق إليها، ليتبين من خلالها بأن هناك عدم التوازن بين السلطتين في ممارسة حق التعديل.

إن القانون العضوي رقم 16-12 والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، أدرجا مجموعة من الشروط يجب الأخذ بها، تحت طائلة عدم القبول، ولمجرد الاطلاع عليها يتبين لنا أنها مفروضة على النائب دون الحكومة، ذلك ما يجعل من ممارسة حق التعديل شاقة وغير منتجة بالنسبة لهم.

تبياناً لذلك، بالرجوع إلى المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة نجدتها قيدت مبادرة النواب بضرورة أن يكون التعديل موقعا ومقدما من

¹ تنص المادة 2/145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على "تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني...أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 144 اعلاه".

طرف عشرة (10) نواب، وهو شرط قاسي¹، والعدد مرتفع²، فهذا القيد لا يتماشى مع دخول مرحلة التعددية الحزبية وظهور المجموعات البرلمانية³، ليصبح بذلك ضابطا فعالا مضروبا على إرادة النواب الذين يمثلون الأحزاب المجهرية⁴، يعيق بالتأكيد دور النواب في تقديم التعديلات، خاصة أن النواب أمام عوائق تقديم الاقتراحات ركزوا جهودهم على التعديلات لتأثير في مضمون النص، لكن هذا الشرط سيحول دون ذلك.

كما أن هذه التعديلات يجب أن تكون موجزة ومعللة، ومكتوبة في شكل مواد قانونية، وأن يخص مادة من مواد النص المعروض للمناقشة، سواء بحذف أو إضافة أو تبديل حكما من أحكامه، مبينا موقع النص وبدقة.

وعلى هذا الأساس، يتوجب على البرلماني أن يرجع إلى القوانين التي لها علاقة بموضوع المبادرة بالتشريع، ويطلع على بعض المراجع إن توفرت بين يديه، لكي يكون تعديله مدروسا ومنسجما مع التشريع المعمول به، لعله يحظى بالقبول من قبل اللجنة المختصة بالموضوع وممثل الحكومة والجلسة العامة للمجلسين⁵.

والمدة الزمنية المقررة لإيداع التعديلات والمقدرة بأربعة وعشرون (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل، مدة جد ضيقة، وتبدو قصيرة، مع العلم بأن النائب عند انعقاد جلسات البرلمان يكون ملزم بحضورها، مع ضرورة حضور اجتماعات اللجان الدائمة، وتنسيق مهامه مع المجموعات البرلمانية التي ينتمي إليها، وغيرها من النشاطات الرسمية والبروتوكولية، والتي تحول دون قدرة النائب على تقديم التعديلات في ظل مدة زمنية تعجيزية.

بالإضافة إلى هذه القيود الشكلية هناك قيود موضوعية أخرى تتمثل أساسا في:

استنادا إلى عقلنة العمل البرلماني، وبهدف التضييق على مبادرة النواب، يشترط في المبادرة عدم تأثيرها على الميزانية العامة للدولة، بحيث لا يرتب تخفيض في الموارد العمومية، وعدم الزيادة في

1- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص443.

2- إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص110.

3- الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 13.

4 - عبد الله بوقفة، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 169.

5 - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري - نشأة- فقها- تشريعا، المرجع السابق، ص ص.98-99.

النفقات العمومية، وهو المبدأ المكرس بوضوح في نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹، فهذه المادة تفرض قيوداً نوعياً خاصاً بالمداخيل²، بالرغم أنها لا تذكر التعديلات، فالذي يستطيع الأكثر يستطيع الأقل، فطالما هذا الشرط وجوبي في الاقتراحات فهو إذن حتمي في التعديلات.

إذن التعديل الدستوري لسنة 2016 لم ينص صراحة على هذا القيد، إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2020 وفي المادة 147 نصت صراحة على هذا الشرط بقولها " لا يقبل أي اقتراح قانون أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان، يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية..". فهذا الشرط يتميز بأنه مطاطا وفضفاضاً، يكاد يتفق الجميع على أن كل اقتراح قانوني أو تعديل تكون له انعكاسات مالية³.

إلى جانب ذلك، يجب أن يرد الاقتراح البرلماني ضمن المجال التشريعي ولا يمس المجال التنظيمي لقبولها مرتبط بمدى التزامها بالمجال المحدد من طرف الدستور⁴، وإلا تكون محل رفض لعدم الاختصاص النوعي وللحكومة حق إثارة هذا الدفع.

وبعدها تحال هذه الاقتراحات على مكتب غرفتي البرلمان - حسب الحالة- لتقدير مدى قبول التعديل أو رفضه من الناحية الشكلية⁵، فيتأكد من مدى مطابقة التوقعات على التعديل المقترح للنصاب القانوني واحترام الآجال القانونية للإيداع، وفي حالة ما إذا كانت التعديلات مقبولة يقوم بإحالتها على اللجنة المختصة وتبلغ إلى الحكومة، وتوزع على النواب، وفي حالة عدم قبول التعديل يكون القرار معللاً ويبلغ إلى مندوب أصحاب التعديل.

1 - تم تأكيد هذا الشرط في القانون العضوي رقم 16-12 في المادة 22 الفقرة الثانية التي جاء فيها ما يلي "لا يقبل اقتراح قانون يكون مخالفاً للشروط المنصوص عليها في الدستور، لا سيما المادة 139 منه".

2 - سعيد مقدم، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 17.

3 - الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 14 - 16.

4 - أنظر: المادة 140 والمادة 141 من الدستور حسب تعديل 2016، والمواد 139 و14 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

5 - أنظر: المادة 62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

إن مثل هذه القيود تؤكد بوضوح تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، في مجال ممارسة حق التعديل، وعلى هذا الأساس نجد بأن التعديلات التي تأتي من طرف النواب عادة لا تحظى، بالموافقة سواء من طرف اللجان الدائمة أو على مستوى الجلسات العامة ومرد ذلك لسببين¹:

- المتعارف عليه، أن التعديلات البرلمانية عادة ما تصدر عن الأغلبية والمعارضة معا، فالأولى تلقى مجملها القبول من طرف الحكومة واللجنة المختصة والجلسة العامة، والمعيار الذي يقاس عليه هذا القبول قائم على أساس اعتبارات سياسية بالدرجة الأولى، أما ما تبادر به المعارضة من تعديلات برلمانية فنادرا ما يقبل منها على أقل تقدير تعديلا أو أكثر.

- إن التعديلات التي تتقدم بها الحكومة تلقى قبولا كبيرا لدى عرضها على التصويت، لأنها مؤسسة على الموضوعية والدقة.

إن وعلى ضوء ما تم تبيانه، يظهر لنا أن المؤسس الدستوري قيد النائب بمجموعة من القيود التي تجعل من ممارسة حق التعديل صعبة وشاقة، فالحق موجود لكن بطريقة تجعل منه مستحيل التطبيق، على عكس الحكومة التي قرر لها الامتيازات، فلها التدخل متى رأت في ضرورة لإثراء المشاريع التي بادرت بها، أو لتعديل اقتراح النواب بما يخدم سياستها وفي أي وقت تشاء دون إلزامها بأي قيد، وبهذا يكون لها دور فعال وذا وزن عند تقديم التعديلات، والذي يعتبر من صميم العمل البرلماني.

ثانيا: دور وزارة العلاقات مع البرلمان عند تقديم التعديلات.

للحفاظ على جسور التعاون والتعايش القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتعزيز أواصرها في كنف الانسجام والتنسيق، تفاديا لتعسف البرلماني في استعمال حق التعديل من جهة وانحراف الحكومة من جهة أخرى، وخدمة للمصلحة العامة وتحقيقا للأداء الجيد للعمل البرلماني والحكومي، ووفاء لوظيفة البرلمان وحرصا على مصداقيته من جهة وتحقيقا لفعالية ونجاعة العمل الحكومي من جهة أخرى²، ولما كانت دور التعديلات البرلمانية هام وأساسي في الصناعة التشريعية، فقد أعتبر حصر المبادرة التشريعية في البرلمان ممارسة غير ناجحة في ظل وجود جسور متينة دستورية للتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، تتجسد في الكيفية التشريعية المتفاوض عليها، كطريقة حلت محل التشريع المباشر المقرر بمقترحات القوانين.

¹ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة الجزائرية السياسية...، المرجع السابق، ص 115.

² سعيد مقدم، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 3.

وعلى هذا الأساس، نجد وزير العلاقات مع البرلمان يلعب دور الوسيط في هذه المرحلة، إذ يعمل على تقريب وجهات النظر بين الحكومة والبرلمان أثناء تعديل مشاريع واقتراحات القوانين، حيث بوسعه إما أن يقنع النواب بسحب بعضا من تعديلاتهم أو أن يحث الحكومة على قبول التعديلات المقترحة من طرف النواب¹ وهذا من باب إثراء النصوص القانونية وهذا ما نصت عليه المادة 06 الفقرة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 98-04 إذ تنص على "يضمن متابعة التعديلات التي يقترحها أعضاء البرلمان، وعند الاقتضاء، يبلغ رأي الحكومة أو اقتراحاتها المرتبطة بذلك".

أصبح واضحا للعيان أن صاحب التعديل المقترح ليس هو دائما الموقع عليه، وأن العديد من التعديلات الحكومية، مصدرها المفاوضات بين وزير العلاقات مع البرلمان كجزء من الحكومة وأعضاء السلطة التشريعية أي ثمرة اتفاق بينهما حول نصوص مختلفة، وهو ما يعرف بفكرة المبادرة المتقاسمة² التي يتعذر التمييز بين أصحابها من جهة، وقياس مدى قدرة البرلمان على ثني أو حث الحكومة على إيداع التعديلات من جهة ثانية أو بعبارة أخرى قياس درجة استقلالية البرلمان اتجاه الحكومة.

وحفاظا على سمو الدستور وضمان انسجامه مع النصوص القانونية المعروضة للموافقة لغرفتي البرلمان يلعب وزير العلاقات مع البرلمان في هذه المرحلة كذلك دور المساعد القانوني³، إذ يحرص في هذا الإطار على احترام الأحكام الدستورية، ويضمن تطابق التعديلات المقترحة من قبل النواب والموافقة عليها من قبل الحكومة مع الدستور لا سيما فيما يتعلق بمدى قابليتها، بالإضافة إلى احترام المجال التشريعي والتنظيمي، الأمر الذي سيساعد على تطهير المنظومة القانونية الجزائرية من النصوص المخالفة للدستور.

بالإضافة إلى ذلك، عادة ما يتدخل وزير العلاقات مع البرلمان عند تقديم التعديلات نيابة عن زملائه الوزراء، عملا بمبدأ الإرادة الجماعية والتضامن الحكومي.

ويقول الأستاذ سعيد مقدم بالنسبة لمبدأ التمثيل الذي أفرزته الممارسة العملية داخل البرلمان، أن تنامي ظاهرة اللجوء المطرد للحكومة إلى تعيين أحد أعضائها لتمثيلها أمام البرلمان في مواضيع محددة ولاعتبارات معينة، وهي الممارسة التي تحولت إلى سنة غير مستحسنة، وكثيرا ما لا تحقق أثرها

¹ - زباني طاطا وحيدة، المرجع السابق، ص 19.

² - سعيد مقدم، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 10.

³ - زباني طاطا وحيدة، المرجع السابق، ص 19.

الإيجابية، ويرجع السبب إلى أن الإدارة المعنية هي أولى بالتمثيل. ومثال ذلك أن إذا كانت هناك مبادرات واقتراحات، من شأنها ترتيب أثار جبائية أو نفقات عمومية، كلما كان لإدارة المالية دور معتبر في دراسة ومناقشة هذه المقترحات والتعديلات والشأن كذلك في القطاعات الحساسة والمعقدة¹.

إلا أنه نستطيع أن نقول، أنه إذا كان لكل وزير قطاعي معني صلاحية عرض ومناقشة مشاريع القوانين الخاصة بقطاعه أمام اللجنة المختصة أو في الجلسة العامة، وله صلاحية قبول أو رفض التعديلات المقترحة من طرف النواب، فيعد دورا محدودا، أما دور وزير العلاقات مع البرلمان فإنه يتبع مسار كل النصوص التشريعية وحضور أشغال كل اللجان والجلسات العامة، مما تتوفر لديه كل المعلومات والمعطيات حول النصوص المعروضة والتعديلات المقترحة، وعليه فيمكنه لفت انتباه أعضاء الحكومة حول كل التعديلات التي يمكن أن تخلق اختلالات أو تعارض مع النصوص القانونية الأخرى المودعة لدى البرلمان أو المعروضة للمصادقة².

وعلى هذا الأساس، نجد وزير العلاقات مع البرلمان في اتصال مستمر مع مجموعات المعارضة، وهذا سعيا لترقية الديمقراطية البرلمانية، إذ يتجاوز نشاط الوزير أحيانا التنسيق التقليدي مع هيكل الغرفتين والكتل البرلمانية للأغلبية، فيشكل القناة الملائمة لتوصيل الانشغالات البرلمانية إلى الحكومة، مما يسهل قبول بعض قرارات الحكومة، وقبول الحكومة لبعض مقترحات المعارضة³، وهذا الاتصال يسمح له بمعرفة سلوك المعارضة، مثلا عدد التعديلات التي ستقدمها.

وعلى هذا الأساس نجد وزير العلاقات مع البرلمان عادة ما يستقبل العديد من البرلمانيين على طاولة الغذاء أو العشاء في الوزارة، وحول هذه الطاولة سيكون هناك حوار صريح، يسمح للوزير لمعرفة ما سيحدث فالحكومة لا تطلب دعم من المعارضة، ولكن تريد أن تعرف ما هو موقفها، لأن في بعض الأحيان المعارضة تتقدم ببعض التعديلات المعقولة، وليس من المستبعد أن يتم اعتمادها، لذا فهذا هو دور

¹ - سعيد مقدم، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 8.

² - حوار مجلس الأمة مع وزير العلاقات مع البرلمان، السيد محمود خودري، مجلة مجلس الأمة، العدد 16، أكتوبر 2004، ص 19.

³ - زباني طاطا وحيدة، المرجع السابق، ص 19.

وزير العلاقات مع البرلمان في مواجهة السياسيين، فهو دور يومي، حيث يذهب إلى كل مكان ويستمع إليهم ويستقبلهم، لمعرفة موقفهم¹.

إن الحقيقة التي لا تغيب عنا، أن وزير العلاقات مع البرلمان وباعتباره جزء من الحكومة وممثلها الدائم على مستوى البرلمان، ومن خلال الحضور الدائم والمستمر للجلسات العامة لغرفتي البرلمان، وحضوره على مستوى اللجان الدائمة، ذلك ما يؤهله للمتوقع الفعلي في قلب العمل التشريعي مستفيدا من الامتيازات المقررة لمصلحة الحكومة، فيراقب الاتجاه العام الذي تسير فيه التعديلات وله اختيار الوقت الذي يراه مناسباً من أجل التدخل بهدف ترجيح كفة الحكومة، إما بتعديل اقتراحات النواب بما يخدم السياسة العام للحكومة، أو السعي من أجل المحافظة على مشاريع القوانين كما وردت من طرف الحكومة، وذلك بتقديم الحجج والمبررات والأدلة، ومنه التأثير على الرأي العام داخل المجلس.

¹ - Christian Bigaut, le role du ministère des Relations avec le palement dans les système politique française, op.cit.,p 17.

الفصل الثالث

تحكم وزارة العلاقات مع البرلمان كمثل
للحكومة في سير الاجراءات التشريعية

إن النصوص القانونية تمر داخل البرلمان بمجموعة من الإجراءات التشريعية التي تؤدي للتصويت عليها، فأول إجراء من هذه الإجراءات هو وضع جدول الأعمال، إذ نجد أن سر نجاح أية مؤسسة متوقف على مدى قدرتها بما لديها من مشرفين على تنظيم الأعمال المنوطة بها وبهذا تحقق كل ما هو مسطر ومحدد في برنامج عملها.

إذن حتى تستطيع السلطة التشريعية القيام بكل مهامها بصورة منتظمة ومضطردة، يجب أن تقوم برسم مخطط لأعمالها مبني على الترتيب والتصنيف، لأن عدم القيام بذلك يؤدي إلى إهمال بعضها وعدم التعرض للأخرى.

وبعد ترتيب المبادرات في جدول الأعمال تتم دراستها على مستوى اللجان البرلمانية، إذ تقوم هذه الأخيرة بإنجاز العديد من الوظائف، وتمد البرلمان بالطاقة لزيادة فعاليته وخبراته، وتزداد أهميتها كعنصر تنظيمي في فعالية المجالس التشريعية، وتعتبر من أهم أجهزة البرلمان انتاجا وفعالية وأكثرها تخصصا وكفاءة، وتعتمد كل البرلمانات المعاصرة على اللجان في قيادة وتسيير أعمالها.

لا تتوقف النصوص القانونية في هذه المرحلة بل تتعداها إلى مرحلة أخرى لا تقل أهمية وهي مرحلة التصويت والمصادقة، وهي المرحلة التي يبدي فيها أعضاء البرلمان بأرائهم وملاحظاتهم، وذلك من خلال مناقشة هذه النصوص ثم التصويت عليها وفق لأساليب تم تحديدها وضبطها، غير أنه قد يثور الخلاف بين غرفتي البرلمان، الأمر الذي يستدعي ضرورة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول لتسوية حالة الخلاف، وباستكمال هذه الإجراءات يكون القانون قد استوفى مساره وبالتالي وضعه موضع التنفيذ وذلك بإصداره ونشره.

إن وزير العلاقات مع البرلمان باعتباره الممثل القانوني للحكومة يحضر جميع الإجراءات التشريعية التي تمر عليها النصوص القانونية داخل البرلمان، من بداية العمل التشريعي إلى نهايته، حيث يعتبر شريك أساسي لا غنى عنه عند ضبط جدول أعمال البرلمان، حيث يحدد ترتيب المواضيع حسب الأولويات التي تراها الوزارة ضرورية من أجل تحقيق السياسة العامة التي رسمها رئيس الجمهورية، كما أنه يحضر على مستوى اللجان إذ يعمل على الحفاظ على طبيعة النص وعدم انحرافه على الهدف الرئيسي المحدد من قبل الحكومة، ويعد عين الحكومة الساهرة على سير المناقشات لضمان مرور مشاريع القوانين كما بادرت بها، وفي حالة وقوع الخلاف بين الغرفتين بإمكان وزير العلاقات مع البرلمان حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء، والعمل على ترجيح الكفة لصالح الحكومة.

وعلى هذا الأساس أصبح للحكومة دور جد فعال وبإمكانها أن توجه النشاط البرلماني بما يخدم سياستها الأمر الذي يسمح لها بالتأثير على النشاط البرلماني وتوجيهه في الوجهة التي تخدمها، وهذا ما يسمح لها بتنفيذ سياستها العامة بنجاح ودون عرقلة من السلطة التشريعية.

المبحث الأول: إعداد جدول أعمال البرلمان من أولويات وزارة العلاقات مع البرلمان (كممثل للحكومة).

تظهر أهمية أية مؤسسة من خلال تنظيم أشغالها، وعلى قدر ذلك التنظيم يسير المرفق العام بالانتظام وإطراد، فبالنتيجة، فإن ترتيب الأعمال المنوطة بأية هيئة سياسية لا يتحقق على أرض الواقع إلا بتنظيم المسائل والمواضيع المطروحة على بساط البحث حسب الأولويات، وتعبير أدق وفق ما تقتضيه الضرورة والاستعجال، ومن هذا المنظور، يقوم البرلمان بتحديد المهام المعروضة عليه حسب منهجية عمل مدروسة ينطوي عليها جدول عمل معد لهذا الغرض.

إن إعداد جدول الأعمال يعتبر عملية دقيقة ويخضع لعدة اعتبارات فنية وسياسية، وباعتباره يحدد مصير النصوص القانونية بوضعها في سكة النقاش أو استبعادها بصفة مؤقتة، لم يعد البرلمان حراً ومستقلاً بدرجة كبيرة في تنظيم وتسيير أعماله بعدما تم الإقرار للحكومة ممثلة في وزارة العلاقات مع البرلمان بالتدخل في وضع وتحديد جدول الأعمال (المطلب الأول).

إن المشرع أقحم الحكومة ممثلة في وزارة العلاقات مع البرلمان عند وضع جدول الأعمال بحجة تجسيد مخطط أو برنامج عملها حسب الحالة، الذي تم التصويت عليه من طرف البرلمان، فتحوّلت مهمتها من مشارك إلى محدد لجدول الأعمال وحسب الأولويات والأهداف التي تراها، كما أقر لها العديد من الامتيازات والتي من شأنها تدعيم مركزها على حساب البرلمان (المطلب الثاني).

فهل إعداد جدول أعمال البرلمان يصدر من صاحب الاختصاص الأصيل؟ ووفقاً لاحتياجات المجتمع أم أن هناك عوامل أخرى تتحكم في ضبطه؟.

المطلب الأول: حضور وزارة العلاقات مع البرلمان عند إعداد جدول أعمال الدورة.

جدول الأعمال هو أداة يتم من خلاله تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ومناقشة وتصويت من طرف البرلمان، وبالرغم من أهمية جدول الأعمال إلا أن صدر الدستور لم يتسع إلى أن يتضمن مادة

تتناول موضوع جدول الأعمال وبالتالي تكفل القانون العضوي رقم 16-12 والأنظمة الداخلية للغرفتين أمر تحديد مضمونة وإجراءات وضعه (الفرع الأول).

وباعتبار وزارة العلاقات مع البرلمان الممثل الرسمي للحكومة داخل قبة البرلمان، فلا يمكن لغرفتي المجلسين وضع جدول الأعمال وتحديد محتواه دون حضورها، وبطبيعة الحال ستبذل كل ما في وسعها لجعل عمل البرلمان يمشي وفق نشاط وسياسة الحكومة، وهو ما يتيح لها حرية التدخل لتوجيه النشاط البرلماني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم جدول الأعمال.

إن جدول الأعمال طريقة فنية لجدولة وترتيب أعمال البرلمان (أولاً)، يتضمن موضوع النشاط أو العمل التشريعي، أي اختيار إطار سياسي معين، سواء تعلق الأمر بالتشريع أو المراقبة، ويمر عند إعداده بمرحلة الإعداد والضبط (ثانياً).

أولاً: تعريف جدول أعمال البرلمان.

إن المهام التي تقوم بها مختلف السلطات والهيئات في الدولة تقتضي وجود تقسيم بين الوظائف وتنظيم لطرق العمل بين هذه المؤسسات ومهمة التشريع التي تعد من أهم المهمات وأصعبها تقتضي بدرجة أكبر تحكما فيما يتعلق بحسن وتنظيم سير النشاط البرلماني، ذلك لأن تزايد عدد المبادرات التشريعية المقدمة إلى البرلمان سواء من طرف النواب أو الحكومة يستلزم وضع رزنامة عمل لمناقشة هذه الاقتراحات حسب نظام الأولويات¹.

إذن لا يمكن لأية مؤسسة أن تقوم بمهمتها على أكمل وجه إذا لم تكن منظمة في أعمالها مرتبة حسب الأولويات بما يتماشى ومتطلبات العصر وما تقتضيه المصلحة العامة²، فلا يمكن للسلطة التشريعية، بسبب تزايد مشاريع واقتراحات القوانين وبالتالي مهامها، أن تقوم بأداء مهمتها على أكمل وجه إذا لم تكن منظمة في أعمالها.

¹ - نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص32.

² - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 348.

فتحديد جدول الأعمال لديه أهمية قصوى، إذ هو الذي يقرر مصير أي نص تشريعي، إما أن يأتي إلى المجلس لمناقشته أو يبعد ويهمل، وقد تتجاوزه الأحداث فيندثر¹، كما أنه أداة يتم من خلاله تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ومناقشة وتصويت من طرف البرلمان، فهي طريقة فنية بواسطتها يستطيع البرلمان أن يقوم بالمهام المنوطة به.

يعرف الفقيه دوجي جدول الأعمال " بأنه ذلك العمل الذي يضم مجموعة المواضيع التي تكون موضوع نقاش في جلسة علنية". أما الاستاذ مورييس دوفرجه، فيعرفه بأنه "برنامج مناقشات البرلمان".

غير أن هذه التعاريف وردت عامة، تتقصها الدقة لأن عمل البرلمان لا يقتصر على مناقشة المواضيع بل يدرسها ويناقشها ويصوت عليها، وعلى هذا يمكن تعريف جدول أعمال البرلمان على أنه "ذلك التصرف البرلماني الذي بموجبه يحدد برنامج عمل النواب في دورة تشريعية أو في جلسة واحدة"²، كما يمكن القول بأنه يتمثل في الموضوعات التي تدور حولها المناقشات الخاصة بجلسة محددة³، أو أنه برنامج العمل المحدد مسبقا لسير العمل التشريعي ابتداء من المبادرة التشريعية إلى غاية المصادقة على القوانين⁴.

الملاحظ أن جدول أعمال البرلمان لم يتناوله المؤسس الدستوري، بموجب قاعدة دستورية بل ترك ذلك للقانون العضوي⁵ والنظام الداخلي للمجلسين الذين يقومون بمهمة تنظيم وتسيير عمل البرلمان، لأن هذا العمل من اختصاص السلطة التشريعية، ولأن البرلمان يتمتع بالاستقلالية في تنظيم وتسيير أعماله وهي القاعدة المسلم بها منذ القدم والمستمدة من استقلالية البرلمان المستمد أيضا من المبدأ العام المعروف والمتمثل في مبدأ سيادة الأمة، ذلك لأن السلطة التي تعتمد على الإرادة الشعبية مباشرة لا يجوز أن تفوض لسلطة أخرى والسبب في ذلك يعود إلى تخوف البرلمان من السلطة التنفيذية التي تترصد به دائما للهيمنة عليه⁶.

1- الامين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 439

2- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 350.

3- COTTERET (J.M) ; L'ordre du jour des assemblées parlementaires, RDP. N 4, 1961, P. 418.

4- مولود ديدان، المرجع السابق، ص 452.

5- لقد نظم القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جدول أعمال البرلمان في المواد 15، 16، 17، 18.

6- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة-، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء 4، الطبعة 2، 2013، ص 83.

ثانياً: مضمون وإجراءات إعداد جدول الأعمال.

يظهر جدول الأعمال بأنه إجراء شكلي وبدون فائدة، ولكنه في الحقيقة هو إجراء جوهري ومفتاح لأي عمل تشريعي داخل البرلمان ويعتبر ركيزة للحياة البرلمانية، وعلى هذا الأساس عند تحديد جدول الأعمال هناك العديد من الأمور الفنية التي يجب مراعاتها، وفي مقدمتها عامل الوقت إذ نجد دور البرلمان محدد بفترة زمنية محددة، وهذا ما نصت عليه المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020¹ كما هو حال أغلبية البرلمانات في العالم فعند تحديد جدول الأعمال يجب الأخذ بعين الاعتبار هذه المدة، وبالتالي لا يجوز التداول في مبادرة تشريعية ثانية قبل الانتهاء من الأولى، كما أنه لا يمكن رفع جلسة دون الانتهاء من جدول الأعمال المحدد لذلك الانعقاد².

ويجب كذلك الأخذ بعين الاعتبار عند إعداد جدول الأعمال، أن النائب مرتبط بدائرتة الانتخابية، حيث يقوم بالزيارات والمشاركة في الاحتفالات والاجتماعات الرسمية والاتصال بالهيئات الادارية والسياسية المختلفة على مستوى الدائرة الانتخابية، وبالرغم من الأخذ بعين الاعتبار كل هذه العوامل، إلا أنه يمكن أن تعترضه حالات طارئة³، تؤثر على جدول أعماله، ولذلك يجب أن يحتاط النواب عند تحديد جدول الأعمال لكل هذه الأمور.

¹ - قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كان البرلمان يعقد دورتين كل سنة دورتي الربيع والخريف ومدة الدورة 04 أشهر على الأقل، وتبتدئ دورة الربيع في اليوم العمل الثاني من شهر مارس، وتبتدئ دورة الخريف في اليوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، وحددت الحد الأقصى لكل دورة وجعلته خمسة 05 أشهر على الأكثر بعدما حدد الدستور حداها الأدنى بأربعة أشهر.

لكن بعد التعديل الدستوري 2016 أصبحت مدة الانعقاد العادي للبرلمان عشرة أشهر على الأقل، وتبتدئ بقوة الدستور في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر إذ تنص المادة 135 على " يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها (10) أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، ويمكن الوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال" وذلك بهدف تعزيز دور البرلمان، وتأكيد دوام واستمرارية عمله، وعدم انقطاع نشاطه حتى يتمكن من الاضطلاع بشكل فعال بمهام التشريع والرقابة الموكلة إليه، وذلك ما أكدته المادة 04 والمادة 05 من القانون العضوي رقم 16-12.

² - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، - نشأته - أحكامه - محدداته، ص 116.

³ - منها المؤتمرات الدولية، زيارة وفد برلماني رسمي لسلطة التشريعية، والحالات الغير عادية التي يمكن أن تعرفها الدولة داخليا ودوليا، مما يتطلب الاجتماع لدراسة الوضع والاستماع لبيان الحكومة ولخطاب من قبل رئيس الجمهورية مع ما يترتب على ذلك من تغيير في جدول أعماله.

أنظر: سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 351.

لا يتوقف الأمر عن تحديد جدول الأعمال على الأمور الفنية فقط بل يتعداه إلى الاعتبارات السياسية لأن اختيار موضوع النشاط أو العملية التشريعية معناها اختيار إطار سياسي معين، ومن هنا توجيه النشاط البرلماني سواء تعلق بالتشريع أو المراقبة¹، فالاعتبارات الفنية والسياسية التي يجب مراعاتها عند وضع جدول أعمال البرلمان، تجعل من مهمة وضعه صعبة ومقيدة.

بالرغم من أهمية جدول أعمال البرلمان إلا أن الدستور والقانون العضوي رقم 16-12 لم يحدد مضمونه، وإنما تكفل بذلك كل من النظام الداخلي للمجلسين²، حيث أشارا إلى أنه يتضمن:

- النصوص التي أعدت تقارير بشأنها: ويتم دراسة هذه النصوص على مستوى اللجان المتخصصة على مستوى كل مجلس، وبعدها تبدي رأيها فيه على شكل تقرير يسمى بالتقرير التمهيدي³، والذي يساعد على إبراز بعض النقاط الغامضة في النصوص محل الدراسة، وتبادر اللجنة من خلاله بمجموعة من التعديلات فبمجرد ارسال النصوص التشريعية إلى اللجنة يسجل ضمن جدول الأعمال، والادراج في هذه الحالة ما هو إلا مرحلة أولية من مراحل سير العمل التشريعي.

1- الامين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، ص 439

2- تنص المادة 2/55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على "يتضمن جدول الأعمال:

مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية.

اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها.

الأسئلة الشفوية .

المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور، وللقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، لهذا النظام الداخلي".

- أما النظام الداخلي لمجلس الأمة فتتص المادة 62/2 على : " يتضمن جدول الاعمال:

- مشاريع القوانين التي اعدت تقارير بشأنها، بالأسبقية، والمتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الاقليم والتقسيم الاقليمي، طبقا للمواد 136، 137، 138 من الدستور .

- مشاريع واقتراحات القوانين التي لم تعد اللجنة تقارير بشأنها في الآجال المنصوص عليها في المادة 44 أعلاه، طبقا لأحكام المادة 25 من القانون العضوي رقم 16-12.

- اقتراحات القوانين التي يتقدم بها عشرون (20) عضوا، طبقا لأحكام المادة 136(الفقرة 2) من الدستور، والتي أعدت تقارير بشأنها.

- النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، والتي اعدت تقارير بشأنها بالأسبقية.

- الاسئلة الشفوية.

- المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور والقانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، ولهذا النظام الداخلي".

3 - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 84.

- الاسئلة الشفوية: وهي وسيلة يمكن من خلالها للنائب أن يراقب نشاط الحكومة، فموجب السؤال يطلب النائب من الوزير توضيحات حول نقطة معينة¹، قد تكون الأسئلة الموجهة من أعضاء البرلمان للحكومة مكتوبة أو شفوية لكن المادة 55 والمادة 62 من النظام الداخلي للمجلسين لم تذكر إلا الاسئلة الشفوية، فهل سقطت الأسئلة المكتوبة من المشرع سهواً؟.
- المسائل المختلفة طبقاً للدستور والقانون العضوي والنظام الداخلي للمجلسين: إذ يمكن ادراج في جدول الأعمال أية مسألة منصوص عليها في الدستور أو القانون العضوي أو النظام الداخلي. بالنسبة لمجلس الأمة² تضيف المادة 62 من النظام الداخلي،
- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية والمتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الاقليم والتقسيم الاقليمي طبقاً للمواد 136، 137، 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- مشاريع واقتراحات القوانين التي لم تعد اللجنة تقارير بشأنها في الآجال المنصوص عليها في المادة 44 أعلاه، طبقاً لأحكام المادة 25 من القانون العضوي رقم 16-12.
- اقتراحات القوانين التي يتقدم بها عشرون (20) عضواً، طبقاً لأحكام المادة 136 (الفقرة 2) من الدستور والتي أعدت تقارير بشأنها.

إن جدول أعمال البرلمان لا يتم وضعه بصورة اعتباطية وإنما يمر بمرحلتين أساسيتين، فالمرحلة الأولى تتمثل في مرحلة الاعداد إذ تكون على مستوى كل مجلس، ولهذا الأخير مطلق الحرية في الإعداد

¹ -Gerard Bourdeau, le contrôle parlementaire, documentation d'étude de droit constitutionnel et institutionnel politique, N° 14, 1970 , p.25

² - إن النظام الداخلي لمجلس الأمة صدر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 49، المؤرخة في 22 غشت سنة 2017، ص14، بما يتماشى والتعديل الدستوري لسنة 2016.

أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فلحد اليوم لم تنشر الأحكام الجديدة الخاصة به وفقاً لما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016، وقد كشف السيد السعيد بوحجة رئيس المجلس الشعبي الوطني عن عقد لقاءات تشاورية مع الكتل البرلمانية إلى غاية ايجاد صيغة توافقية حول نص هذا المشروع الذي أثار الجدل أثناء جلسات المناقشة، سيما بخصوص الأحكام المتعلقة بفرض العقوبات على النواب في حالة الغياب المتكرر عن الجلسات.

انظر في ذلك: مجلة اخبار المجلس، مجلة نصف شهرية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد رقم 11، 15 جوان 2018، ص 03.

الأولي للجدول وفق الأولويات التي يراها ضرورية، حيث تتولى هيئة الرؤساء¹ التابعة لكل مجلس مرحلة الإعداد وذلك باستشارة هيئة التنسيق².

تنتهي مرحلة إعداد جدول الأعمال عند مرحلة الضبط أي الصياغة النهائية لمضمون جدول الأعمال وما يتضمنه من مواضيع ستتم مناقشتها خلال الدورة³، ففي بداية كل دورة تشريعية يجتمع ممثل الحكومة ومكتبي الغرفتين في مقر المجلسين بالتداول من أجل ضبط أي تحديد المضمون النهائي لجدول الأعمال وهو ما تضمنته صراحة المواد 15، 17 من القانون العضوي 16-12.

الفرع الثاني: الجهات المخولة بإعداد جدول الأعمال.

النظرة التقليدية تفسر أن البرلمان يتولى تحديد جدول أعماله، وله السيادة في ضبطه وفق ما يتمشى مع نشاطه والمدة المحددة لذلك، وهذه النظرة تتماشى ومنطق الاختصاص (أولاً) لكن الوضع القانوني، يؤكد أن وزارة العلاقات مع البرلمان كممثل للحكومة دخل في رسم معالم النشاط التشريعي، فلا يمكن إعداده أو ضبطه بعيداً عنها، وهذا بهدف إعطاء مكانة أسمى لمشاريع القوانين وفقاً لما هو مسطر في مخطط أو برنامج عمل الحكومة حسب الحالة. فما هو الدور الذي تلعبه وزارة العلاقات مع البرلمان باعتبارها الممثل الرسمي للحكومة داخل قبة البرلمان، عند إعداد وتحديد جدول أعمال البرلمان؟ (ثانياً).

1- حيث تنص المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على: "تتكون هيئة الرؤساء من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس، وتجتمع بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني، تختص هيئة الرؤساء بما يأتي: إعداد مشروع جدول أعمال دورة المجلس...."، نفس الحكم تضمنته المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

2- تنص المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني "تتكون هيئة التنسيق من أعضاء المكتب، ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس، ورؤساء المجموعات البرلمانية علاوة على التشاور الذي يجريه رئيس المجلس الشعبي الوطني مع المجموعات البرلمانية، تستشار هيئة التنسيق، عند الاقتضاء، في المسائل المتعلقة بما يأتي

1- جدول الأعمال....". نفس الحكم احتوته المادة 52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة. وهي هيئة تشاورية تقوم بمهمة التشاور والتنسيق من أجل حل المشاكل التي تعرض على المجلس، فيجري نقاش حول كل مسألة مع المجموعات البرلمانية لإيجاد الحلول المناسبة لها، وكذا بعض المسائل التي يعود الاختصاص فيها إلى مكتب المجلس وهيئة الرؤساء.

للاطلاع أكثر ارجع : بركات محمد، المرجع السابق، ص 36.

3- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 80.

أولاً: مكّتي الغرفتين.

انطلاقاً من فكرة أن البرلمان سيد أعماله¹، ولأن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص في تحديد السياسة العامة للأمة التي تراها مناسبة من أجل تحقيق مصلحة الشعب اعتماداً على البرنامج الذي اختاره ذلك الشعب، وعليه فإنها صاحبة الاختصاص في تحديد الإطار التشريعي الذي يجب أن تسلكه السلطة التشريعية، بل لها أن تتدخل لتحديد الأولويات التي تتطلبها سياستها العامة².

إن تسيّد البرلمان على جدول أعماله لم يكن سوى ترجمة لفكرة السمو الناجمة على كونه المعبر عن إرادة الأمة، ولصفة أعضاء هذه المؤسسة الذين ينتخبون من الشعب مباشرة، ويجسدون بذلك تمثيلية الشعب وإرادته في سياق ديمقراطي مهم، أفترض في المؤسسة المجسدة بهذه القيم أن تترجم وضعيتها هذه على مستوى أنشطتها³.

وعلى هذا الأساس يتولى كل مجلس برلماني قبل مطلع الدورة التشريعية إعداد جدول أعماله وإطار عمله السياسي والتشريعي، فيحدد المواضيع والمسائل والأسئلة التي سوف يثار حولها النقاش العام، وفق تسلسل معين، وهذا ما يتمشى مع منطق الاختصاص⁴، إذ تنص المادة 15 من القانون العضوي رقم 12-16 على "يجتمع مكّتا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة، بالتداول في بداية دورة البرلمان لضبط جدول أعمال الدورة...".

الملاحظ على هذه المادة أنها جعلت كلا من مكّتب المجلس الشعبي الوطني ومكّتب مجلس الأمة شركاء في تحديد وضبط جدول أعمال الدورة البرلمانية، وذلك دون تمييز بين المكّتبين أو تغليب طرف على آخر بحيث لا يمكن إتمام ضبط وتحديد جدول أعمال الدورة دون موافقة أحد هؤلاء الشركاء، فلكل كلمته في هذا الشأن⁵.

وعلى هذا الأساس نجد المادة 15 من القانون العضوي رقم 12-16 جعلت من اجتماع ضبط جدول أعمال الدورة يكون بمقر المجلسين بالتداول، تحقيقاً للمساواة والتوازن بين الغرفتين ومنعاً للتمييز

1- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري - نشأة - فقها - تشريعا - دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 13.

2- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 349.

3- دايم نوال، المرجع السابق، ص 14.

4- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة - الجزائر السياسية، المؤسسات والأنظمة...، المرجع السابق، ص 27.

5- سعيد مقدم، قراءة في المادة "98" من الدستور، الندوة الوطنية تحت عنوان قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور، نظمتها وزارة العلاقات مع البرلمان، 24 فيفري 2002، ص 23.

بينهما وتأكيدا على استقلالية مجلس الأمة عن المجلس الشعبي الوطني، وإن الاجراءات قد تبدأ وتتطلق من مجلس الأمة بحكم أنه يملك حق المبادرة بالقوانين.

ولقد نص القانون العضوي رقم 16-12 في المادة 13 على أن مكتب كل غرفة يتشكل من الرئيس ونواب الرئيس وعند الاقتضاء من أعضاء آخرين، فإذا كانت هذه المادة مرنة¹، تسمح بتوسيع عضوية المكتب المذكور إلى أعضاء آخرين، إلا أن النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة قواعد حصرت تشكيلة المكتب في الرئيس وتسعة نواب للرئيس بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، وخمس نواب والرئيس بالنسبة لمجلس الأمة².

فعلى الرغم من عقد الاختصاص لمكتبي الغرفتين لإعداد جدول الأعمال، إلا أنه وضمانا لتنسيق عمل المجلس يجتمع المكتبين مع رؤساء اللجان للتشاور، ذلك أن رؤساء اللجان هم أدرى من غيرهم بكيفيات سير العمل داخل اللجان، وعلى هذا الأساس يجب التنسيق معها وتقدير مدى إمكانية دراسة ما يعرض عليها خلال دورة محددة، مما يجعل التشاور معهم مسألة تتعدى إطار التقيد بأحكام النص إلى ضرورة تفرضا مقتضيات العمل الجماعي الهادف إلى انسجام وتكامل العمل البرلماني³.

إن السلطة التشريعية في الجزائر يمارسها برلمان يتكون من غرفتين وله السيادة في إعداد النصوص القانونية والتصويت عليها⁴، فهل يتم وضع جدول الأعمال من طرف غرفتي البرلمان بعيدا عن السلطة التنفيذية؟

ثانيا: حضور وزارة العلاقات مع البرلمان كممثل للحكومة عند ضبط جدول أعمال البرلمان.

إن العلاقة بين السلطة التشريعية - صاحبة الحق التشريعي الأصيل - والسلطة التنفيذية تطورت وتعقدت إلى درجة أصبح معها نشاط الدولة (التشريعي والتنفيذي) منعقد الآثار مالم تتوطد العلاقات بين

1- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 32.

2- وهذا ما نصت عليه المادة 11 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 9 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

3- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم...، المرجع السابق، ص 89.

4- تنص المادة 112 من الدستور حسب التعديل 2016 على "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

السلطتين بصورة تستوجب التعاون المكثف¹، وعلى هذا الأساس نجد الكثير من الدساتير² تنص على ضرورة إشراك الحكومة في وضع جدول الأعمال من باب التشاور والتنسيق بين المؤسستين.

إذ يعتبر جدول الأعمال من أهم الآليات التي تعكس تكامل الحكومة والبرلمان عن طريق التشاور والحوار الرسمي والمباشر، والتنسيق بينهما والذي سيسمح ببرمجة تفصيلية أكثر دقة وانسجاما³.

إن مسألة وضع جدول الأعمال ومن له الحق في ذلك أصبح مشكلة في وجه البرلمانات فإن كان محددًا من قبل الحكومة استحال على البرلمان التعرض لمواضيع غير راغبة فيها، ونفس النتيجة تتحقق في حالة ما إذا كان لها الحق في ترتيب المواضيع المدرجة في جدول الأعمال، فهذا الوضع يسمح للحكومة بمنع البرلمان من مناقشة قضايا أخرى قبل الانتهاء من المدرجة على رأس جدول الأعمال، وهو ما يمكن الحكومة في نفس الوقت من تأجيل المواضيع التي تريد مناقشتها إلى ما لا نهاية⁴، فتحديد جدول الأعمال هو ترجمة حقيقية إما لتحكّم البرلمان في تنظيم أعماله وإما لخضوعه⁵.

إن جدول أعمال البرلمان يجب أن يكون وليد تفاهم بين هذا الأخير والحكومة، لكن هذا لا يعني وجود توازن بين الهيئتين، فالواقع أثبت أن الاتفاق لكي يتجسد يجب على طرف من هذه الأطراف أن يتنازل على جزء من حقوقه، وبهذا تنازل البرلمان على حق من حقوقه وهو الإشراف التام على وضع جدول أعماله لصالح الحكومة.

وعلى هذا الأساس، نجد القانون العضوي رقم 16-12 وفي المادة 15 والمادة 16 جعل من إعداد جدول عمل البرلمان شراكة بين الحكومة والبرلمان، فالحكومة لها مكانة مماثلة لأعضاء مكتب الغرفتين،

1- محمد ارزقي نسيب، المرجع السابق، ص 95.

2- في فرنسا مثلاً ظل البرلمان السيد من حيث وضع وتحديد جدول أعماله، والمثال على ذلك في حكم الجمهوريتين الثالثة والرابعة، لكنه، بصدور دستور 1958 حدث تحول جذري، حيث غدت الحكومة تتدخل بصورة فاعلة في رسم وترتيب مواضيع جدول أعمال البرلمان، حيث نصت المادة 48 من هذا الدستور، بأن جدول الأعمال ينضم بموجب الأولوية والترتيب للذين حددا من قبل الحكومة.

- للاطلاع أكثر ارجع: عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري، نشأة...، المرجع السابق، ص132.

3- حوار مجلس الأمة مع وزير العلاقات مع البرلمان، السيد محمود خودري، المرجع السابق، ص17.

4- سعيد بالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 04، الجزائر، ص 204.

5 - Philippe Ardant , Op.Cit, p.551 .

بل لها الدور الرئيس، بالرغم من أن جدول الأعمال هو أداة يملكها البرلمان بهدف تنظيم وتسيير المسائل الداخلية له.

بل الفصل والكلمة الأخيرة في إعداد جدول أعمال البرلمان تعود للحكومة، فالبرلمان لا يمكنه الشروع في عمله إلا بعد موافقة الحكومة التي يحضر وزير العلاقات مع البرلمان كممثل عنها اجتماع مكثبي الغرفتين.

بالرجوع إلى المواد 15 و16 و17 من القانون العضوي رقم 16-12 نلاحظ بأن المشرع استعمل مصطلح الحكومة أو ممثل الحكومة، والمقصود بذلك وزير العلاقات مع البرلمان وهذا ما أكدته نص المادة 04 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 98-04 الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان إذ تنص على "تتمثل مهمة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، في مجال التنسيق على وجه الخصوص

- يشارك في اجتماعات مكتب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بهدف تحديد جدول أعمال دورات البرلمان العادية والغير عادية".

الأمر الذي يعني بأن وزارة العلاقات مع البرلمان تشارك كممثل للحكومة عند إعداد جدول أعمال البرلمان العادية والغير عادية، بحكم أنها تعتبر كجزء من الحكومة، والممثل الدائم لها والناقل الأمين لانشغالاتها أمام البرلمان.

إن وزارة العلاقات مع البرلمان تساهم كممثل للحكومة بوضع جدول الأعمال بطريقتين¹:

أولاً- الطريقة المباشرة: خولها له المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المحدد لصلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان، وذلك ضمن المادة 4 الفقرة الأولى السابقة الذكر، إذ أشارت صراحة إلى أن الممثل القانون للحكومة أمام البرلمان عند تحديد جدول أعمال الدورات العادية وغير العادية هو وزير العلاقات مع البرلمان.

ثانياً- الطريقة الغير مباشرة: وذلك عن طريق المواد 15 و16 من القانون العضوي 16-12 على اعتبار أن وزارة العلاقات مع البرلمان جزء من الحكومة، وممثلها القانوني على مستوى البرلمان، وافترض التنسيق للجهاز التنفيذي.

¹- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص ص. 81-82.

إن مبدأ التشاور والتنسيق وإشراك الحكومة في ضبط جدول أعمال غرفتي البرلمان عن طريق وزارة العلاقات مع البرلمان، يعتبر من أهم الآليات التي تعكس تكامل عمل الحكومة والبرلمان عن طريق التشاور والحوار الرسمي والمباشر، ذلك لأن مصادقة البرلمان على مخطط أو برنامج عمل الحكومة حسب الحالة، يجعل منه مساهما لتنفيذه، ومراقبته في الميدان في إطار الصلاحيات المخولة له¹.

إن تحضير جدول الأعمال من طرف وزارة العلاقات مع البرلمان (كممثل للحكومة) يقتضي عملا مزدوجا²:

أولاً: التنسيق المسبق مع الوزارات المختلفة والجهات الحكومية المعنية بمشاريع القوانين، التي ستودع لدى المجلس الشعبي الوطني ابتداء.

ثانياً: الاتصال المستمر - قبل انعقاد المجلس المعني- وذلك بالتنسيق المحكم مع هيئات الغرفة المعنية وخاصة منها هيئة الرؤساء وهيئة التنسيق.

وعلى هذا الأساس فعلية إعداد جدول الأعمال تسبقها جهود أخرى عديدة، قبل انعقاد غرفتي البرلمان مما يتطلب تكليف هيئة في وزارة العلاقات مع البرلمان، بمهمة التحضير الأولي لجدول الأعمال، وذلك أخذا بعين الاعتبار الأولويات الحكومية، في مجال ترتيب مشاريع القوانين المحتمل تقديمها إلى اللجان البرلمانية المختصة³.

إن القانون العضوي رقم 16-12 نص على مبدأ التشاور وإشراك الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة عن طريق وزارة العلاقات مع البرلمان، وعلى هذا الأساس يبدو من الضروري أن تتمتع بعقد لقاءات تنسيقية مسبقة على أعلى مستوى⁴، نظرا للعلاقة التصادمية التي قد تحدث⁵، وذلك عن طريق استدعاء هيئتي الرؤساء والتنسيق⁶، في حالات تقتضيها ضرورة دراسة وفحص سير الأشغال ضمن الغرفتين، أو داخل اللجان البرلمانية.

1- حوار مجلس الأمة مع وزير العلاقات مع البرلمان، السيد محمود خودري، المرجع السابق، ص 17

2- محمد ارزقي نسيب، المرجع السابق، ص 96.

3- محمد ارزقي نسيب، المرجع السابق، ص 96.

4- حوار مجلس الأمة مع وزير العلاقات مع البرلمان، السيد محمود خودري، المرجع السابق، ص 17.

5- فوزي أوصديق، فصول دستورية، المرجع السابق، ص 30.

6- محمد ارزقي نسيب، المرجع السابق، ص 96

فمن الضروري إقامة علاقات وطيدة بين وزارة العلاقات مع البرلمان مع هيئتي الرؤساء والتنسيق، وكذلك مع مكثبي الغرفتين، نظرا لما لهذه الهيئات كلها من أدوار حاسمة، في تحضير جدول أعمال الغرفتين.

يعمل وزير العلاقات مع البرلمان جاهدا من أجل إقناع هذه الأجهزة بمشاريع القوانين التي قدمتها الحكومة، ليتم ترتيبها حسب الأولوية التي تراها، كما يؤثر بطريقة أو بأخرى على إرادة الأغلبية البرلمانية ويتأتى ذلك أثناء اللقاءات التي تتم في نطاق الأيام البرلمانية، وفي كواليس أروقة البرلمان، خدمة للسياسة العامة للسلطة التنفيذية.

وهي نتيجة طبيعة، لأنه يعتبر جزء من الحكومة ووسيلة من وسائلها ولا يعدو أن يكون إلا منفذ لتعليمات وتوجيهات الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، بهدف تنسيق وتسيير سياسة البلاد.

يبلغ وزير العلاقات مع البرلمان تاريخ الجلسة العامة و جدول أعمالها إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وأعضاء الحكومة المعنيين¹، وعلى هذا الأساس يجب موافاة وزارة العلاقات مع البرلمان برزنامة نشاطات السادة أعضاء الحكومة، ليتسنى لمصالحها التنسيق والتشاور مع أجهزة غرفتي البرلمان من أجل تفادي أي اضطرابات في جدول الأعمال، وعليه لابد من تمكين الوزارة من الحصول على مكتب لدى كل غرفة لتسهيل الاتصال ومتابعة أفضل لأشغال الغرفتين².

المطلب الثاني: هيمنة الوزارة على جدول الأعمال.

إذا كان الهدف الأساسي من إشراك وزارة العلاقات مع البرلمان (كممثل للحكومة) في تحديد جدول أعمال البرلمان هو التعاون والتعاقد بين السلطتين، إلا أن الواقع حولها من مساعد إلى متحكم في ضبط جدول الأعمال وفقا للأولويات التي تراها مناسبة لها، ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد، فالبرلمان لا يملك حق تحديد جدول جلساته إلا بعد أخذ مشورتها (الفرع الأول).

إن فتح المجال أمام الحكومة لوضع بصماتها على جدول أعمال البرلمان، أدى بها إلى الاستحواذ الكلي عليه، من حيث إدراج نصوص قانونية جديدة، والحث على استعجالها، كما لها حق تعديله دون

¹ دليل الإجراءات العملية في مجالي التشريع والرقابة البرلمانية، صادر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الطبعة الثانية، الجزائر، 2017، ص 22.

² حوار مجلس الأمة مع وزير العلاقات مع البرلمان، السيد محمود خودري، المرجع السابق، ص 19.

أعضاء البرلمان، ذلك من شأنه قبح الاقتراحات التي لا ترغب فيها، أو تأجيلها إلى الدورات اللاحقة، وذلك ما يفقد البرلمان سيادته التشريعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور وزارة العلاقات مع البرلمان عند ضبط جدول أعمال الدورة والجلسات.

يجب التسليم بأن لوزارة العلاقات مع البرلمان قدرا كبيرا في إعداد جدول أعمال البرلمان، لأنها تسعى من وراءه إلى رسم مركز مرموق للحكومة، لكي تظفر بتفوق ملحوظ وذلك عند ترتيب المواضيع حسب أولوياتها (أولا) ولا تملك السلطة التشريعية صلاحية وضع جدول جلساتها إلا بعد استشارة الحكومة (ثانيا).

أولا: أولوية الوزارة في ترتيب المواضيع.

لا يتوقف دور وزارة العلاقات مع البرلمان عند المشاركة مع مكثبي الغرفتين عند إعداد جدول الأعمال وعلى قدم المساواة، إلا أن ذلك يتم وفقا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة، وهذا التكريس جاء على مستوى القوانين العضوية، والأنظمة الداخلية، سواء بتحديدتها أو ترتيبها للمواضيع بما يتماشى والأهداف التي أدرجتها في مخطط عملها.

الكثير من الدساتير تنص على ضرورة إشراك الحكومة في وضع جدول الأعمال، وهذا من باب التشاور والتنسيق بين المؤسساتين¹، لكن المشرع الجزائري ذهب إلى أبعد من ذلك، فمن خلال المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12 جعلت ترتيب المواضيع في جدول أعمال البرلمان حسب الأولويات² والأهداف المسطرة من طرف وزارة العلاقات مع البرلمان (كممثل الحكومة)، وعليه يظهر لنا مدى تدخل الحكومة في المسائل التنظيمية والاجرائية للبرلمان، والتي تعتبر من صميم أعماله.

تبيانا لذلك، تتمتع الحكومة عن طريق وزارة العلاقات مع البرلمان بحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة، الأمر الذي يجعل غرفتي البرلمان في موقف ضعيف، وفي حالة خضوع شبه تام للحكومة

1- نذكر على سبيل المثال عند افتتاح الدورة الربيعية لسنة 2008، تم تنظيم لقاء جمع كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مكتب المجلس، وكذا نائب رئيس مجلس الأمة ممثلا لمجلس الأمة، ووزير العلاقات مع البرلمان ممثلا للحكومة، في مقر المجلس الشعبي الوطني، لضبط جدول أعمال الدورة الربيعية لسنة 2008، وترتيب الأولويات، مما يعتبر تقليدا راقيا، يساهم كثيرا في ترقية العلاقة بين الحكومة والبرلمان.

أنظر: حصيلة دورة الربيع 2008، صادرة من طرف وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 33.

2- نفس المضمون احتوته المادة 16 من القانون العضوي رقم 99-02، السالف الذكر.

التي يمكنها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه¹، خاصة وأنها تملك من وسائل تأثير مباشرة وغير مباشرة وتبريرات سياسية وفنية مقنعة²، فالبرلمان لم يعد السيد في تسيير أعماله³.

وعلى هذا الأساس، لأبد من حدوث تفاهم بين المجلس ووزارة العلاقات مع البرلمان، حيث أن عدم التوصل إلى ذلك يفضي إلى تعليق النشاط التشريعي، ومن ثمة فتح الباب على مصرعيه أمام السلطة التنفيذية للتشريع عن طريق الأوامر أو التنظيم⁴، بهذا تتفرد بالإنتاج التشريعي على حساب الاختصاص الأصيل لها.

إذن الكلمة الأولى والأخيرة عند تحديد وترتيب جدول أعمال البرلمان لوزارة العلاقات مع البرلمان (كممثل للحكومة)، هذا ما يؤدي إلى دعم مركز الحكومة على حساب البرلمان، الذي يعتبر الحلقة الضعيفة عند ترتيب مخطط عمله⁵.

تبياناً لذلك، إذا كان المشروع الذي تتقدم به الحكومة يلقي ترحيب من طرف البرلمان مثلاً ذو طابع جماهيري أو انتخابي تقدمه عند افتتاح الدورة، لكي لا يكون هناك رد سلبي عند التصويت عليها⁶ وقد يكون الوقت الملائم لها هو آخر أيام الدورة التشريعية إذا تعلق الأمر بمشروع قانون متعلق بالميزانية، لأن البرلمان في هذه الحالة (آخر الأيام) يزحم عليه فلا يدقق في المواضيع، بالإضافة إلى هاجز ودافع إنجاز المهمة قبل اختتام الدورة وبداية العطلة البرلمانية، التي قد تتأخر موعدها في حالة عدم اكتمال بعض المواضيع⁷، وبالتالي تحظى بالموافقة البرلمانية السريعة.

كما تملك حق استبعاد اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب، والتي تزعجها⁸ ولا ترغب فيها، وقد تعمل على ترتيبها في آخر جدول الأعمال، وبسبب ازدحام جدول الأعمال قد لا تتاح الفرصة

1 - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 238.

2 - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة - فقها - تشريعا، المرجع السابق، ص 90.

3 - Philippe Ardant , Op.Cit, p.5 26

4 - عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 135.

5 - Philippe Ardant , Op.Cit, p526.

6 - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة - فقها - تشريعا، المرجع السابق، ص 137.

7 - وليد شريط، المرجع السابق، ص 233.

8 - موريس دوفرجيه، ترجمة جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1992، ص 114.

لدراستها، وتبقى في الانتظار لأجل غير مسمى، وهذا ما يجعل من البرلمان في خضوع شبه تام للحكومة، ويجعل من مشاركته في وضع جدول أعماله شكلية إلى أبعد الحدود.

إن التفوق الحكومي في إعداد جدول أعمال البرلمان يبرزه العدد الضئيل من القوانين ذات الأصل البرلماني، والعدد الكبير من القوانين ذات الأصل الحكومي، ذلك ما يزيد الهوة بين الحكومة والبرلمان¹ مما يجعل العمل التشريعي في مجمله ذي أصل حكومي، وعلى هذا نجد تدخل الحكومة قد يمتد حتى إلى أدق تفاصيل العمل البرلماني، فمن خلال هذا الحق تؤثر على البرلمان بطريقتها وتفقدته الكثير من الحرية في ممارسة سيادته².

ولعل سبب ذلك يرجع إلى أن السلطة التنفيذية هي الأجدر لتفهم حقيقة المشاكل، بحكم كفاءتها وتغلغلها في الأوساط الشعبية هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد الحكومة تقوم بالمبادرة بمشاريع القوانين، ولها أن تتابع مسارها، ولن يكون ذلك ممكناً، إلا عن طريق اشرافها على كافة مراحل العملية التشريعية وفي مقدمتها مفتاح النشاط البرلماني ألا وهو جدول الأعمال.

في حين، نجد اقتراحات القوانين وما تحويه من ظاهرة الدعاية الحزبية التي تهدف إلى تحقيق مصالح حزبية أو شخصية ضيقة، زيادة على ما تتصف به الاقتراحات من طابع إقليمي جهوي، فضلاً عن سوء الصياغة وتعارض الأحكام³.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن للبرلمان أن ينعقد في دورة استثنائية، فبالرجوع إلى نص المادة 4 الفقرة الثالثة من القانون العضوي رقم 16-12 نجدها تنص على "يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية وفقاً لأحكام المادة 135 من الدستور⁴. يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية، جدول أعمال الدورة".

¹ - ياسين ربوح، الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 15 جانفي 2017، ص 232.

² - CF.A. GUICHARD, Etudes sur le parlement de la v éme république, presses universitaires de Franc, paris, 1956. p 81.

³ - دايم نوال، المرجع السابق، ص 19.

⁴ - تنص المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على "...يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية.

ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفد البرلمان جدول الأعمال الذي أستدعى من أجله".

- نفس الحكم تضمنته الفقرة الثالثة من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

إذن، يتم استدعاء البرلمان لدورة استثنائية من طرف رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو بطلب ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني بعد موافقة رئيس الجمهورية، حيث يتوجب دستوريا أن يحال على رئيس الجمهورية طلب استدعاء البرلمان للانعقاد لدور استثنائية مهما كانت الجهة المصدرة له، وهنا تظهر نكهة الهيمنة الرئاسية على انعقاد البرلمان في الدورة الاستثنائية¹ ومهما تكن قوة دعاة مبدأ التعاون والتكامل، فبالتأكيد، أن الواقع العملي يدل على إجهاض المنفذ لاختصاصات يرتد بالأساس إلى المشرع².

إذن دعوة البرلمان للانعقاد في دورات غير عادية كرسه الدستور، بموجب مرسوم رئاسي، مضمنا هذا المرسوم جدول أعمال هذه الدورة، مُحدد ومرتب وفق أولويات الرئيس، بغض النظر عن الجهة صاحبة المبادرة.

عادة ما يكون وزير العلاقات مع البرلمان هو محرر مرسوم الاستدعاء الذي يتضمن جدول أعمال الدور الاستثنائية، المقدم إلى رئيس الجمهورية لتوقيعه من طرف الأمانة العامة للحكومة.

فما على البرلمان عند انعقاده إلا التقيد بما جاء في المرسوم، مما يجعله عند الاجتماع ملزم بالمنهجية المدرجة من طرف الرئيس، وهو ما يجسد تبعية السلطة التشريعية، وبطبيعة الحال فقدان التوازن لصالح السلطة التنفيذية.

ومجمل القول، تسعى وزارة العلاقات مع البرلمان وراء تدخلها إلى الهيمنة على العلاقة الوظيفية بينها وبين الغرفتين، ويتأتى ذلك بالتنصيص صراحة في أحكام القانون العضوي ونظامي المجلسين، وأيا كان الحال فإن أفضل تدخل حكومي يجب أن يكون في حدود الاستشارة وطلب الرأي لا غير³.

ثانيا: استشارة الحكومة عند تحديد جدول أعمال الجلسات.

لا يقتصر دور الحكومة عند ترتيب المواضيع وفقا لأولوياتها، بل اضافت المادة 17¹ من القانون العضوي رقم 16-12 حكما يقضي بتدخلها حتى في ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها عن طريق إلزام البرلمان باستشارتها.

¹ للاطلاع أكثر على دورات البرلمان العادية والاستثنائية الرجوع إلى: عبد الله بوقف، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص ص. 33-50 .

² عبد الله بوقف، الدستور الجزائري، نشأة - فقها - تشريعا، المرجع السابق، 137.

³ عبد الله بوقف، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 21.

نلاحظ من خلال المادة أن مكتب كل غرفة من غرف البرلمان سيد في ضبط جدول أعمال الجلسات، من حيث تحديد مضمونها وتاريخها، فهي محاولة من البرلمان لبسط نفوذه على جدول جلساته، أما الحكومة في هذه الحالة، فيتم استشارتها فقط، دون اشتراط التقييد بالرأي، وهذا من باب تنسيق عمل الحكومة مع الغرفتين.

إن ضبط أعمال الدورة، سيسهل لا شك من العمل التنسيقي الذي يتفرع عنه، ألا وهو ضبط جدول أعمال الجلسات التي تنسق بين مكتب المجلس والسيد وزير العلاقات مع البرلمان، وسيسمح ذلك ببرمجة تفصيلية أكثر دقة وانسجاماً².

وإن كان النص لم يبين طبيعة هذه الاستشارة إن كانت إلزامية وجوبية أم لا، إلا أن القراءة السطحية تفيد بأنها مجرد استشارة يمكن الأخذ بها أو رفضها³، فهي التزام من حيث الإجراء واختياري من حيث الأخذ به، غير أن الواقع والممارسة، بسبب ارتباط عمل الهيئتين ببعضها ومكانة الحكومة سياسياً، تجعلنا نقر بأن كلمة الحكومة تؤخذ بعين الاعتبار كلما أرادت ذلك وأن المجلس المعني يكون بالضرورة ملزم بتقدير رأي الحكومة في الموضوع.

صحيح أن هناك مبررات لهذه الاستشارة، وذلك عندما يتعلق الأمر مثلاً بحضور ممثلي الحكومة لطرح مشاريع القوانين أو أثناء مناقشتها أو في اللجان المختصة أو الإجابة على الأسئلة وغيرها من النشاطات، لكن إطلاق الصياغة تفيد الاستشارة حتى في الحالات التي لا تقتضي ضرورة حضور ممثلي الحكومة، ومن ثمة فإن هذه الأخيرة تشارك ولو بشكل أخف في ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيدها⁴.

وتنص المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على أن يبلغ تاريخ الجلسات و جدول أعمالها إلى أعضاء المجلس وإلى الحكومة، قبل انعقادها بعشرة (10) أيام على الأقل.

تجدر الإشارة إلى أن المادة 18 من القانون العضوي 16-12 المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة أقر بأن تخصص كل غرفة من غرف البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه

¹ تنص المادة 17 من القانون العضوي رقم 16-12 على "يُضبط مكتب كل غرفة، باستشارة الحكومة، جدول أعمال جلساتها".

² حوار مجلس الأمة مع وزير العلاقات مع البرلمان، السيد محمود خودري، المرجع السابق، ص 17.

³ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية، المرجع السابق، ص 92.

⁴ المرجع نفسه، ص 29.

مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة، وهذا تطبيقاً للفقرة الثانية من نص المادة 116 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي أتت من أجل إقرار حقوق للمعارضة، فهذا المركز كفيل بإعطاء دفع للحياة السياسية وتعزيز الديمقراطية التعددية.

فالتنصيص على تخصيص كل غرفة من غرفتي البرلمان لجلسة شهرية، لمناقشة جدول أعمال تقترحه المعارضة¹، إجراء من شأنه أن يجعل من انشغالات المعارضة وانتقاداتها للحكومة تجد لها مجالاً للتعبير في غرفتي البرلمان مرة كل شهر على الأقل، وستدفع بالحكومة دون شك، في كل جلسة من هذه الجلسات، لتبرير سياساتها والرد على الانتقادات الموجهة إليها.

الفرع الثاني: امتيازات الحكومة عند إعداد جدول الأعمال يقيد من دور البرلمان.

الحكومة متحكمة بشكل فعال في عصب العمل البرلماني، إذا تتدخل بصفقتها شريك مباشر في ضبط جدول الأعمال عن طريق ترتيب المواضيع وفقاً لأولوياتها، واحتفاظها بحق تعديله لوحدها دون النواب (أولاً)، فهذا يشكل بطبيعة الحال قيد على البرلمان، والأكيد سيؤدي إلى انعكاسات سلبية عليه (ثانياً)

¹ يقصد بالمعارضة في معناه الموضوعي أو المادي النشاط المتمثل في رقابة الحكومة وانتقادها والاستعداد للحلول محلها، فيقال لكل مواطن حق معارضة سياسة الحكومة، إذ تشكل سلطة مضادة وبالتالي إمكانية ضمان حكومة شفافة مسؤولة تخدم الصالح العام وتجنب تعسف الأغلبية، كما يكمن دورها الأساسي في تقدير نجاح الحكومة في تنفيذ قراراتها وبرامجها وبالدراسة المعمقة لمشاريع القوانين، في الجزائر كانت الدساتير الأولى للجمهورية قائمة على النظام الاشتراكي ونظام الحزب الواحد، فهذا النظام الأحادي يتنافى قطعياً مع أية معارضة، إلى أن جاء دستور 1989 إذ اعترف بالتعددية الحزبية ومنه الإقرار بوجود المعارضة البرلمانية، إلا أنها كانت محتشمة إلى حد ما، إلى أن جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي شكل طفرة في هذا المجال من الاعتراف الصريح بها حيث حدد ودسترة مجموعة من الحقوق الخاصة بالمعارضة في نص المادة 114.

للاطلاع أكثر ارجع: - ماجد راغب الحلو، الدولة في ميزان الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ص 252.

- عمار عباس، مكانة المعارضة في النظام الرئاسي، مجلة الوسيط، العدد 13، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ص 72.

- مسعود شيهوب، المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري_قراءة في التعديل الدستوري 2016_، مجلة الوسيط، العدد 13، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ص 27.

أولاً: الامتيازات المقررة للحكومة عند ضبط جدول الأعمال.

إن جدول الأعمال يعد مفتاح العمل البرلماني تسند عليه الحكومة لتنفيذ تعهداتها، وفي نفس الوقت يعد وسيلة مهمة بيدها تستعمله لإدارة وتوجيه العمل البرلماني في الإطار الذي يناسبها¹.

وعلى هذا الأساس، نجد القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان أقر مجموعة من الامتيازات للحكومة عند ضبط جدول أعمال البرلمان أو بعد، ومن بينها ما يلي:

- تتدخل وزارة العلاقات مع البرلمان كممثل للحكومة، وباعتبارها شريك مباشر في ضبط جدول الأعمال عن طريق حضورها في اجتماعات مكثبي المجلسين، والقول بالحضور معناه التأثير المباشر والقوي لما للوزارة من وسائل تأثيرية مباشرة وغير مباشرة وتبديرات سياسية فنية مقنعة، ما يحولها إلى مشارك فعال في تحديد جدول الأعمال²، معنى هذا أن الحكومة ستظل مشرفة على رسم جدول الأعمال وفق مبتغاها³.

- بحكم أن الحكومة هي التي تبادر غالباً بالتشريع، فتقييد وترتيب مضمون جدول الأعمال يكون حسب الأولوية التي تراها أصلح وأنسب لمخطط عملها، ضاربة عرض الحائط مبدأ البرلمان سيد جدول أعماله⁴، وهذا ما يعتبر تناقض مع مبدأ الفصل بين السلطات، فالمادة ضمنّت حضور وزير العلاقات مع البرلمان كممثل للحكومة إلى الاجتماع الذي يضم مكثبي الغرفتين، فإن حضوره سيؤدي إلى فتح نقاش بخصوص جدول أعمال الدورة، وبما أن لوزير العلاقات مع البرلمان كافة المعطيات والمعلومات التي

1-Philippe Ardont, Op , Cit, p55.

²- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية، المرجع السابق، ص 90.

³- لمين شريط، المرجع السابق، ص 237.

⁴- قدم نواب المجلس الشعبي الوطني تعديل للتغيير من مضمون المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12، فاقترحوا أن تصبح المادة كالاتي "يجتمع مكثبي 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 يتم الاتفاق عليه"، وقد صرح النائب عبد الرحمن بن فرحات أن المبرر من تقديم التعديل معلومة وواضحة، تهدف إلى تقليص من انفراد الحكومة في ضبط وتحديد جدول أعمال الدورة، ومن جهة أخرى تمنح البرلمان صلاحيات أكبر في اقتراح القوانين المقدمة من قبل النواب وإدراجها ضمن عمل الدورة العادية، وهذا كله تأكيد لسيادة المجلس وكرامته وحقه في أن لا يختل الأمر بينه وبين الحكومة، وبالتالي يكون هناك توازن وتكافؤ في القوى في هذا المقام خدمة للصالح العام لا غير.

- الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، السنة الخامسة، الفترة التشريعية السابعة، رقم 241، الدورة الربيعية 2016، ص 51.

تسمح لها بإقناع مكثبي الغرفتين، فمن الطبيعي أن يكون هناك نقاش بشأن هذا الترتيب حسب الأولوية ولن يكون هناك اعتراض من المكتبين¹.

ونفس الحكم نجده في التجربة الفرنسية، واستنادا إلى نص المادة 48 من الدستور، يشارك زير العلاقات مع البرلمان نيابة عن الحكومة، في وضع جدول أعمال المجلس حسب الأولويات التي يراها.

- برجعنا إلى نص المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والتي تحدد لنا مضمون جدول الأعمال نستشف بأن المشرع قرر للحكومة امتياز، بحيث أن ترتيب المواضيع في جدول الأعمال يكون بأسبقية مشاريع القوانين وبعدها الاقتراحات التي أعدت تقارير بشأنها، فهذه الأسبقية تجعل مشاريع القوانين محل دراسة مؤكدة من البرلمان، أما الاقتراحات فمصيورها مجهول، وربما تنتهي الدورة دون دراستها وتؤجل للدورة المقبلة أو تبقى حبيسة الأدراج.

- تستطيع الحكومة وبموجب نص المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12 أن تفرض مناقشة أي مشروع لم يكن مسجلا لا في جدول أعمال الدورة ولا في جدول أعمال الجلسة²، وذلك عندما تقوم بإيداع مشروع قانون وتؤكد على استعجاله، وبهذا يتم مباشرة تسجيله في جدول أعمال الدورة الجارية.

تبيانا لذلك، تنص المادة 16 من القانون العضوي سالف الذكر على "يمكن الحكومة، حين إيداع مشروع قانون أن تؤكد³ على استعجاله".

إذن من خلال هذه المادة نلاحظ بأن المشرع أعطى للحكومة سلطة استعجال قانون ما، والأمر يدعو للاستغراب¹، لأن الأصل العام أن تحديد جدول الأعمال يتم بحضور الحكومة ووفقا لأولوياتها، ومن

¹ حاول النواب على مستوى المجلس الشعبي الوطني وأثناء مناقشة القانون العضوي رقم 16-12 إلى حذف عبارة "تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة" الواردة في نص المادة 15.

إلا أن اللجنة لم تتبني هذا الاقتراح بحجة أن الحكومة ملزمة بتنفيذ مخطط أو برنامج عملها حسب الحالة، الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في وقته المحدد، وتضيف اللجنة أن القوانين هي الآلية الأساسية لتنفيذ وتجسيد هذا المخطط أو البرنامج، مما يقتضي منها ترتيب أولوياتها في الجانب المتعلق بمشاريع القوانين، كما أن اقتراحات القوانين تأتي بمبادرة من النواب وهي من اختصاصهم الأصلية ورأي الحكومة بشأنها، استشاري فقط غير إلزامي.

- للاطلاع أكثر ارجع: الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السابعة، دورة الربيع لسنة 2016، السنة الخامسة، رقم 241، 27 يونيو 2016، ص ص. 52-53.

² الامين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 439.

³ بالرجوع إلى المادة 17 من القانون العضوي السابق 99-02 نجد بأن المشرع استعمل عبارة "تلح"، في حين ورد لفظ "تؤكد" في القانون العضوي الأخير، بالإضافة إلى ذلك المادة 17 كانت تنص صراحة أنه عندما يتم إيداع مشروع قانون وتلح الحكومة على أنه مستعجل، يتم مباشرة ادراجه في جدول الأعمال الدورة الجارية، فما هو الدافع الذي أدى بالمشرع إلى إسقاط الفقرة الثانية من المادة 17 مادام أنه أبقى على سلطة استعجال قانون من طرف الحكومة؟.

ثمة يفترض أن تضع كل ما تريد مناقشته في بداية الدورة، الشيء الذي يحرم النواب من حق التعديل وحق تحضير مناقشة، فمثل هذا الحق يمكن تسميته بحق الاعتراض².

إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه، لماذا حصر المشرع حالة الاستعجال في مشاريع القوانين دون الاقتراحات؟.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع ومن خلال نص المادة 16 لم يحدد لنا متى تتوفر حالة الاستعجال ما يعني أن توفر عنصر الاستعجال من عدمه يخضع للسلطة التقديرية للحكومة وحدها، مع العلم أن هذا المصطلح له من الاتساع ما يصعب ضبطها وتحديد معيارها³.

بمفهوم آخر، يمكن للحكومة أن تقدم مشروع قانون بحجة الاستعجال وهي تهدف من وراء ذلك، تمرير مالها من مشاريع قوانين بصورة سريعة وبأخف التعديلات، فهل ينتظر من مثل هذه القوانين أن تأتي محكمة الصياغة، محققة للهدف منها، وقبل وأهم من ذلك متفقة - نسا وروحا- مع الوثيقة الدستورية؟.

وعلى هذا الأساس يجب على المؤسس الدستوري أن يحدد لنا المقصود بالحالة الاستعجالية، مع إعطاء البرلمان صلاحية مراقبة مدى توفر عنصر الاستعجال⁴.

عند إقرار الحالة الاستعجالية، يجري العمل التشريعي على نحو من السرعة، وهكذا يتقيد النقاش والتصويت بعامل الظرف الزمني، وقد تلجأ الحكومة إلى التصويت بدون مناقشة⁵، وعادة ما يترتب على هذا الاستعجال فقدان الدقة والنجاعة، ومن ثمة يمكن أن لا يحصل الإلمام بالموضوع محل الدراسة من قبل البرلمان، وهذا الوضع يمكن الحكومة من تمرير ما لهما من مشاريع بتعديلات طفيفة، والسبب في ذلك الظرف الزمني القصير الذي لا يسمح بأن تنصب على تلك المسائل الدراسة الوافية⁶، ليصبح البرلمان يمارس اختصاصا محدودا من حيث المسائل التي تطرحها الحكومة ومقيدا بعامل الوقت.

1 - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 38.

2 - الامين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 439

3 - فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، جويلية 2006، القاهرة، ص 399.

4 - وعلى هذا الأساس أتى التعديل الدستوري لسنة 2020 ليحيل تحديد شروط وكيفيات تحديد حالة الاستعجال لقانون عضوي وهذا ما نصت عليه المادة 119.

5 - عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 136.

6 - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 57.

- بالإضافة الى ذلك، للحكومة حق تعديل جدول الأعمال بناء على طلبها وبموافقة شكلية لمكتبي الغرفتين على تسجيل مشروع أو اقتراح قانون، في جدول أعمال الجلسات والتي لم تُعد بشأنه للجنة المختصة تقريراً في أجل شهرين¹، ليقصر دور البرلمان في هذه الحالة على تقديم رأي غير ملزم للحكومة، بالرغم أن مثل هذا الحق غير مقرر لأعضاء المجلس.

يتضح لنا مما سبق، أن تعديل جدول أعمال البرلمان يعتبر حق خوله القانون العضوي من خلال المادة 25 للحكومة، معناه التعديل يكون متماشياً مع رغبة السلطة التنفيذية، فلها أن تقوم بإدراج نصوص جديدة وتغييرها إن أرادت ذلك، هذا ما يُمكنها من التحكم بزمام العمل البرلماني بدون أي عرقلة من أي جهة، لتكون بذلك السلطة التشريعية لا تملك كامل الصلاحيات من أجل القيام بتحديد جدول أعمالها.

ثانياً: تقييد دور البرلمان عند إعداد جدول أعماله.

إذا كانت الفكرة التقليدية تتجه إلى إعلان أن البرلمان سيد جدول أعماله باعتباره الممثل لإرادة الشعب، مما لا يقبل معه أن تتولى سلطة أخرى تنظيم جدول أعماله، إلا أن الواقع أثبت عكس ذلك، لأن تنظيم القوانين للعمل التشريعي، يؤكد على سلطة الحكومة على جدول الأعمال فلها حق ادراج المواضيع، وترتيبها، وتعديله إذا رأت في ضرورة لذلك، في حين لا يملك البرلمان أي سلطة ليصبح بذلك هيئة لا تملك كل الصلاحيات في تسيير أعماله الداخلية، وهذا ما يؤدي إلى زيادة فارق الهوة بين البرلمان والحكومة، وبالتالي تقييد دور البرلمان أكثر ويظهر ذلك من خلال:

بالرغم من أهمية وحساسية عملية إعداد جدول الأعمال بحكم أنه يتضمن عمل خاص بسير النشاط التشريعي، إلا أن الملاحظ أن وزارة العلاقات مع البرلمان هي من تقوم بتحديدده وفقاً لترتيب الأولويات التي تريده، فتدخل الحكومة في الأمور التنظيمية والإجرائية لعمل البرلمان، معناه إقصاء البرلمان وإعطاء فرصة للحكومة، وذلك ما يؤثر على النشاط البرلماني ويجعله مقيد.

¹ - تنص المادة 25 من القانون العضوي رقم 16-12 على "يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تُعد للجنة المحال عليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين (2) من تاريخ الشروع في دراسته، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة".

استعمال الحكومة لحقها في تعديل جدول الأعمال، إما عن طريق استعمال حق الأولوية أو عن طريق سحبها لمشاريع القوانين، كل هذه السلطات هدفها استبعاد مواضيع يرغب البرلمان في إدخالها ضمن جدول الأعمال، وهذا ما يؤثر سلبا على السلطة التقديرية التي يجب أن يتمتع بها ممثلي الشعب¹. لكي يتمكن أعضاء البرلمان من تكوين فكرة واضحة حول النصوص القانونية المدرجة في جدول الأعمال، يجب أن تحرص اللجان المتخصصة على مستوى البرلمان من إعداد تقارير واضحة حول هذه النصوص، وتقديمها في المدة المحددة، حتى يهتدي بها الأعضاء أثناء المناقشة من جهة، ومن جهة أخرى حتى لا تعطي فرصة للحكومة من أجل تعديل جدول الأعمال، وبالتالي إرباك العمل داخل المؤسسة التشريعية.

وضع جدول الأعمال عن طريق إقرار حق الأولوية، يستطيع أن يقود الحكومة إلى التعسف، إذ يكفي أن تُنقل الحكومة جدول الأعمال الأولي بمشاريعها، وبمقترحات القوانين المقدمة من قبل البرلمانين الذين ينتمون إلى الأكثرية، ليجد البرلمانيون الذين ينتسبون إلى الأقلية أي المعارضة أنفسهم محرومون من الناحية العملية من أية مبادرة².

سيطرة الحكومة على جدول الأعمال من شأن ذلك أن يقلل من مبادرة أعضاء البرلمان، ويخلق لديهم روح اللامبالاة وعدم الاهتمام بالوظيفة التشريعية، فإحساسهم بأن المبادرة التي تأتي من طرفهم تكون دائما مستبعدة من الدراسة، والأولوية لمشاريع ذات الأصل الحكومي، يشعرون بعدم الجدوى من حضور الجلسات، وهذا ما يؤدي بطبيعة الحال إلى غيابهم وقتل روح المبادرة لديهم، مما يؤثر سلبا على مردود المناقشة وتراجع عمل البرلمان بصفة عامة.

يجب العمل على التخفيف من حدة تفوق الحكومة على البرلمان فيما يخص ضبط جدول الأعمال على الأقل بمنح كل غرفة حق تخصيص جلسة من وقت لآخر في إطار جدول أعمال تكميلي، يمثل متنفس للعمل البرلماني، إن لم يكن باستطاعة البرلمان ممارسة نشاطه بكل حرية، وفرض إرادته على الحكومة، فالجلسة المخصصة كل شهر لدراسة المسائل التي تضمنها جدول الأعمال تعد عشا لتطوير المبادرة البرلمانية³.

¹ - لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1999، اطروحة لنيل درجة الدكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، دون سنة، ص 99.

² - COTTERET (J.M) ; L'ordre du jour des assemblées parlementaires, op .cit ,p.288 .

³ - Pierre Avril /jean Gicquel, droit parlementaire, 2^{ème}, édition Montchrestien, France, 1996, p 105 .

إنّ مهما حاول المشرع إخفاء مدى تدخل الحكومة أو وزارة العلاقات مع البرلمان كممثل لها في إعداد جدول أعمال البرلمان، لكن الواقع العملي أثبت بأن لها باع في ذلك، والسبب مرده إلى أن الحكومة تبادر بالقوانين، ومن ثم لها حق أن تتدخل بصورة فاعلة في تحديد جدول الأعمال، من حيث المشاركة عند وضعه، وترتيبه يكون وفقا لأولوياتها، كمل لها حق ادرج تعديلات عليه وفق المبتغى الذي تريده ومتى رأت في ضرورة لذلك، معنى ذلك أن الحكومة ستظل مشرفة على رسم جدول الأعمال، فما على البرلمان إلا أن يضفي الصبغة القانونية على السياسة التشريعية التي رسمتها الحكومة.

المبحث الثاني: تواجد وزارة العلاقات مع البرلمان عند فحص ومناقشة القوانين والتصويت عليها.

من المعروف أن أي برلمان يقوم بعمله التشريعي عن طريق لجانه الدائمة، التي تضع له التقارير اللازمة حول المشاريع والاقتراحات بعد دراسة معمقة وهو يتبع عادة توصياتها، والحكمة من إنشاء هذه اللجان هو تسيير العمل البرلماني وضمان سرعة هذا الأداء، بالإضافة إلى توفير قدر معين من التنسيق، وعلى هذا الأساس نجد للحكومة تواجد على مستوى اللجان، وذلك من أجل المشاركة في أشغالها سواء بحضورها المباشر والدائم من خلال الوزير المبادر بالمشروع أو من خلال وزير العلاقات مع البرلمان، أو غير المباشر وذلك عن طريق إقامة علاقات تحاورية بين وزارة العلاقات مع البرلمان كممثل للحكومة وبين المجموعات البرلمانية المؤلفة للجان الدائمة، إذا تسعى جاهدة من أجل إقناع أعضاء اللجنة بالمشاريع التي تقدمت بها، فكل تأثير على اللجان يعتبر بمثابة التأثير على البرلمان نفسه (المطلب الأول).

والأمر لا يتوقف عند هذا الحد بل يمتد إلى مرحلة المناقشة والتصويت، إذ تشارك الحكومة وبفعالية أثناء مرحلة التصويت فوزير العلاقات مع البرلمان يعطي للمناقشات داخل البرلمان أهمية كبرى ومن خلال حضوره مجريات الجلسة، يستطيع جمع آخر المعلومات، ما يمكنه من توقع مناخ الجلسات في المستقبل والتي تسمح له بالتنبؤ بأي تصرف أو انتقاد من طرف البرلمانين والاستعداد له (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مشاركة الحكومة في مرحلة الدراسة والفحص ودور وزارة العلاقات مع البرلمان في هذه المرحلة.

اللجان هي عين البرلمان المتخصصة في الميدان التشريعي، فهي التي تدرس مشاريع واقتراحات القوانين التي تحال عليها من طرف رئاسة البرلمان، كما يمكن أن تبدي رأيها في تلك النصوص وعليها

تقديم الإضافات والتعديلات التي تراها ضرورية، وتقديم للبرلمان في نهاية المطاف رأيها في التقارير التي تعرض عليها، وغالبا ما يذهب البرلمان في الاتجاه الذي رسمته اللجان الدائمة مسبقا.

إن للحكومة تواجد من خلال الوزير المبادر بالمشروع مع الحضور الدائم لوزير العلاقات مع البرلمان أثناء عملية فحص ودراسة النصوص القانونية على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة، ذلك عن طريق حضورها لأعمالها وأولوية أخذ الكلمة، وبسحبها لمشروع القانون، ومن هنا يظهر تأثيرها المباشر على اللجنة (الفرع الأول).

للمجموعات البرلمانية دور كبير في اللعبة البرلمانية، بشرط أن تبقى هذه اللعبة حرة بدون ضغط ولا إكراه بين الأكثرية الموالية وبين الأقلية المعارضة، وبما أن للحكومة في غالب الأحيان الأكثرية المساندة لها يمكن لها ومن خلال وزارة العلاقات مع البرلمان أن تلجأ للتأثير على اللجان الدائمة عن طريق توظيف المجموعات البرلمانية المؤيدة لها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التدخل المباشر للحكومة في عمل اللجان الدائمة ودور الوزارة.

تعتبر اللجان الدائمة هيئات للتحضير الفني للعمل التشريعي، وذلك لصعوبة سير العمل داخل مجالس مشكلة من عدد كبير من الأعضاء، إن هذه اللجان بعددها القليل والمتخصص تستطيع القيام بتلك المهمة على أكمل وجه إذا ترك لها مجال التصرف، فما هي تصنيفات وعدد هذه اللجان على مستوى البرلمان؟ وكيف يتم تعيين أعضائها؟ وما هي قواعد عملها؟ (أولا).

إن اللجان الدائمة على مستوى غرفتي البرلمان ليس لها استقلالية في تحضير النص التشريعي، والسبب يرجع للحضور الدائم للحكومة من خلال ممثليها، مع أولوية أخذ الكلمة من أجل دعم وجهة نظر الحكومة ولها حق سحب المشروع الذي بادرت به إذا رأت بأن اللجنة عدلت من محتواه، بما لا يخدم مصالحها (ثانيا) والملاحظ الحضور الدائم لوزير العلاقات مع البرلمان داخل اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان، فهي الممثل الدائم للحكومة داخل اللجان، إن الدور الذي يلعبه يتمحور في الدفاع عن مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة ومراقبة مجريات العمل، إذ يعتبر دعم لتواجد الحكومة داخل اللجان (ثالثا).

أولا: الإطار الهيكلي للجان الدائمة.

تمر عملية إعداد النصوص القانونية بمراحل وإجراءات جوهرية، وأهم هذه المراحل والمحطات تلك التي تتم على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة والمتعلقة بدراسة ومناقشة مشاريع ومقترحات القوانين،

فهي المكان الحقيقي للصناعة التشريعية¹، والتي لا يمكن عمليا أن تتم على مستوى البرلمان، باعتبارها فضاء غالبا ما تبرز فيه الميولات الحزبية وتطغى عليه التجاذبات السياسية²، الأمر الذي يتنافى والطابع التقني والفني للعملية التشريعية والتي تستوجب البحث والدقة والتركيز.

إن نظام اللجان البرلمانية الدائمة في الجزائر ساد من الاستقلال، فالمجلس الوطني التأسيسي وبعده المجلس الوطني المنتخب سنة 1963، مرورا بالمجلس الشعبي الوطني المؤسس بموجب دستور 1976 حتى 1991 كانت اللجان الدائمة هي الحلقة الأساسية في العملية التشريعية، كما أن المجلس الوطني الانتقالي أخذ بألية اللجان الدائمة³، وهو ما تم النص عليه في دستور 1996 في المادة 134⁴ منه على حق البرلمان بغرفتيه في إنشاء اللجان الدائمة⁵، وقد تم تكريس هذا المبدأ في المادة 69 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية

1- بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، المرجع السابق، ص 87.

2- دييلي كمال، النظام القانوني للجان البرلمانية الدائمة، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 11، ص 219.

3- فكرة اللجان الدائمة هي فكرة فرنسية بالدرجة الأولى بحيث يعود إنشاء تلك اللجان إلى القرن التاسع عشر، بينما يميل النظام الانجلوساكسوني إلى اللجان المؤقتة التي تنتهي مهمتها بمجرد دراسة النصوص المحالة عليها، بحيث أنه لكل نص قانوني لجنة خاصة به تدرسه وينتهي دورها بالتصويت عليه.

ارجع: بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، المرجع السابق، ص 73.

4- تنص المادة 137 من التعديل الدستور لسنة 2020 على "يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامها الداخلي...".

5- اللجان الدائمة هي لجان أصلية، تختلف عن اللجان الخاصة، التي تتولى بحث الموضوعات التي تنتهي بانتهاء الغرض الذي شكلت من أجله، أو بقرار من المجلس، كما أنها تختلف عن اللجان المشتركة التي يحيل عليها المجلس موضوعا معروضا عليها، كذلك فإنها تختلف عن اللجان الفرعية التي تشكل داخل اللجنة الدائمة ذاتها بموافقة رئيس المجلس، وتختص بفرع أو أكثر من نشاط هذه اللجنة، إذ أن هذه اللجان الأخيرة وإن كانت مشكلة من أعضاء اللجنة الدائمة ذاتها، فإن مجال عملها ليس شاملا لكل نشاط هذه اللجنة.

أنظر في ذلك:

-أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17، سبتمبر 2007، ص 42 - 46.

-يحياوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009-2010، ص 70.

6- تنص المادة 9 من القانون العضوي رقم 16-12 على "أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي: - الرئيس - المكتب - اللجان الدائمة".

بينها وبين الحكومة، وتولى النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان تحديد طرق واجراءات تشكيلها ومجال اختصاصها، وكذا نظام سير أشغالها.

عرف الفقيه الفرنسي جوزيف بارتيلمي اللجان البرلمانية الدائمة على أنها أجهزة تتشكل داخل كل مجلس تشريعي، وتتألف من عدد من الأعضاء على أساس اختصاص مفترض، وتكلف أساسا بتحضير أعماله وتقديم تقريراً بشأنه¹، كما عرفها علي موسى على أنها انخراط أعضاء البرلمان في مجموعات صغيرة يناط بكل منها دراسة موضوعات ذات طبيعة معينة وبما يكفل الدراسة المتعمقة لهذه الموضوعات².

لقد نص المشرع الجزائري على تشكيل اللجان الدائمة لكلى المجلسين بداية الفترة التشريعية لمدة سنة قابلة للتجديد الكلي أو الجزئي³، مراعيًا في ذلك نظام التمثيل النسبي أو ما يسمى بقاعدة المحاصصة الحزبية داخل المجلس⁴، بحيث أن حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة برلمانية تكون متناسبة مع عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة المعنية.

تبيانًا لذلك، توزيع مقاعد اللجان الدائمة على الأعضاء بحيث يأخذ بالاعتبار عدد أعضاء المجموعات البرلمانية، إذ يجب أن تتناسب تلك المقاعد المخصصة لها مع عدد أعضائها ومع العدد الأقصى في كل لجنة، وترفع نسبتها من المقاعد في اللجان المذكورة إلى العدد الأعلى المباشر إذا كان الباقي يفوق نصف الواحد⁵، فإذا تحدد نصيب كل مجموعة برلمانية من المقاعد فلهذه الأخيرة يعود اختصاص توزيع إسناد أعضائها إليها⁶.

1- دييلي كمال، المرجع السابق، ص 221.

نقلا عن :

- TURK pauline ,les commissions parlementaires et le renouveau parlement sous la République ,thèse de doctorat en Droit publique, l'université da Lille2 ,France,2003,p6.

2- علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية "الخبرات المقارنة والدروس المستفادة"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، 3- 6 فبراير، 2003، بيروت، ص 10.

3- المادة 32 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 20 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

4- مصطفى درويش، دور اللجان الدائمة في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة العدد الخاص، الجزائر 2003، ص 32.

5- المادة 35 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

6- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، الجزء 1، المرجع السابق، ص 39.

بالنسبة لتشكيلة اللجان نلاحظ بأن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لا يلزم الأعضاء بالانتماء إلى اللجان الدائمة، إذ استعمل المشرع لفظ "يمكن" والتي تعني تمتع النائب بحق الانضمام من عدمه¹، لكن بالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة نلاحظ وحسب نص المادة 21 الفقرة الأولى² ألزمت عضو مجلس الأمة بالانضمام إلى مجموعة برلمانية بقولها "يجب" والتي تعني الالتزام.

إذن نص المادة 21 من النظام الداخلي لمجلس الأمة جاء مساهرا للتعديل الدستوري لسنة 2016 والذي كرس بموجب المادة 116 مبدأ جديدا، يلزم عضو البرلمان بالتفرغ لمهامه البرلمانية وإجبارية حضوره جميع الأشغال البرلمانية، وكذا ضرورة انتمائه للجان الدائمة، وهذا تجسيدا للمبادئ الدستورية والتشريعية السارية المفعول، وتنفيذا للالتزامات عضو البرلمان والعهود التي قطعها على نفسه أمام الهيئة الناخبة.

وسعى من البرلمان من أجل توسيع قاعدة المشاركة داخل اللجان لجميع التيارات، وبالأخص نواب الأحرار والمعارضة، كل واحد منهم يقدم طلب الانضمام برغبته إلى مكتب المجلس، وهذا الأخير يراعي رغبات وتخصصات النواب المعنيين³، في حدود الإمكانيات وحسب ما تبقى من مقاعد.

وتنص المادة 33 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في فقرتها الثانية، على أنه لا يمكن لأي عضو أن ينضم إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة⁴، والحقيقة أن هذا القيد وحسب رأي الأستاذ بوزيد لزهاري يجب إعادة النظر فيه، بحيث يسمح للعضو من أن يكون عضوا في أكثر من لجنة وعلى الأقل في لجنتين دائمتين والسبب الأساسي هو الغياب الذي أصبح يعيق عمل اللجان الدائمة بالإضافة إلى أن الاتجاه الغالب في البرلمانات العالمية هو السماح بتعدد العضوية⁵.

هذا المنع ليس له مبرر قانوني صريح، بل بالعكس فتأثيره واضح على أعمال اللجان الدائمة من خلال ببطء دراسة النصوص -بسبب الغيابات الكثيرة- ومن ناحية جودة العمل المنجز، باقتصار عمل

1- المادة 33 الفقرة الأولى من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2- تنص المادة 21 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على "يجب على كل عضو في مجلس الأمة أن ينضم إلى لجنة دائمة" في حين النظام الداخلي السابق، وفي المادة 27 لم تلزم النائب بالانضمام إلى اللجان الدائمة، بل له الحرية في الانضمام من عدمه.

3- المادة 36 المادة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 18 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

4- نفس الحكم تضمنه المادة 21 الفقرة الثانية من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

5- بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، المرجع السابق، ص 77.

اللجنة على أعضائها، في حين أن هناك حاجة إلى بعض الأعضاء الآخرين من ذوي الكفاءة المنتمين إلى لجان أخرى هذا له انعكاس مباشر على الأداء الجيد للجان الدائمة، وفعالية وعمل البرلمان¹.

بالنسبة لعدد اللجان نجد عددها على مستوى المجلس الشعبي الوطني اثنتا عشرة (12) لجنة²، أما على مستوى مجلس الأمة فعددها تسعة (09)³.

جل الأنظمة المقارنة عملت على الموازنة بين عدد اللجان الدائمة للمجلس ووزارات الجهاز التنفيذي معتمدة على المزج بين القطاعات المتقاربة في التخصص، خاصة تلك التي لا تعرف ديناميكية في مجال التشريع، فيسند لبعض اللجان أكثر من قطاع، على أن تغطي لجان المجلس كل قطاعات الجهاز التنفيذي⁴.

أما فيما يتعلق بعدد أعضاء اللجان البرلمانية الدائمة على مستوى الغرفتين، فإن المشرع اعتمد التنصيص على الحد الأدنى والأقصى للمقاعد الواجب شغلها داخل اللجان، وقد ميز في ذلك بين عدد أعضاء لجنة المالية والميزانية وباقي اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني، حيث حدد عدد أعضائها بين ثلاثون (30) إلى خمسين (50) عضواً، في حين حدد عدد أعضاء اللجان الدائمة الأخرى من عشرين (20) إلى (30) عضواً على الأكثر⁵.

¹ حمزة يحيوي، المرجع السابق، ص 76.

² تنص المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على "يشكل المجلس الشعبي الوطني للجان الدائمة الآتية: لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجارية، لجنة الدفاع الوطني، لجنة المالية والميزانية، لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط، لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية، لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة، لجنة الثقافة والاتصالات والسياحة، لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني، لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية، لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية، لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعوي".

³ تنص المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على "يشكل مجلس الأمة تسع (9) لجان دائمة، وهي: لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، لجنة الدفاع الوطني، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج، لجنة الفلاحة والتنمية الريفية، لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية، لجنة التجهيز والتنمية المحلية، لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والوطني، لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة".

⁴ مصطفى درويش، المرجع السابق، ص 32.

⁵ المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

والسبب في ذلك يعود إلى أهمية الجانب المالي وتقنيته والوقت الذي تستغرقه دراسة قانون المالية والميزانية سواء السنوي أو التكميلي والمحدد بخمسة وسبعون (75) يوما كحد أقصى¹، وإلا أصدره رئيس الجمهورية بأمر، ومن ثمة يحرم البرلمان من أهم اختصاصاته المسند له من قبل الدستور².

ونجد النظام الداخلي لمجلس الأمة هو كذلك حدد أعضاء اللجان بموجب المادة 23، حيث أن القاعدة تقول بأن عدد الأعضاء من عشر (10) أعضاء إلى خمسة عشر (15)، باستثناء لجنة الشؤون القانونية الإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الاقليم والتقسيم الاقليمي، وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، فتتكون من خمسة عشر (15) إلى تسعة عشر (19) عضوا على الأكثر، وسبب هذا الاختلاف يرجع إلى الكم الهائل من النصوص القانونية التي تدرسها هذه اللجان.

وتكريسا لفكرة التناوب على أعمال اللجان الدائمة، والعمل على رفع مستوى التأهيل واكتساب الخبرات في الأداء البرلماني لدى العضو، نص المشرع على إمكانية تجديد اللجان البرلمانية الدائمة كل سنة كليا أو جزئيا، وقد يرد التجديد على اللجان الدائمة برمتها، أو يقتصر على تجديد المكتب فقط³.

يتألف مكتب اللجنة الدائمة من رئيس ونائب رئيس ومقرر، يتفق رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع⁴ يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة، على توزيع المهام، حيث يعين المرشحون وينتخبون طبقا للاتفاق المتوصل إليه، أما في حالة عدم الاتفاق على مستوى المجلس الشعبي الوطني فيتم انتخاب رؤساء مكاتب اللجان، ونواب الرؤساء، ومقرريها بنفس الكيفية المتبعة لانتخاب مكتب المجلس الشعبي الوطني المذكورة في المادة 13 من نظامه الداخلي، وفي حالة عدم الاتفاق على مستوى مجلس الأمة يتم انتخاب مكتب اللجنة من طرف أعضائها⁵.

تجتمع اللجان الدائمة باستدعاء من طرف رؤسائها أثناء الدورة من أجل دراسة المشاريع والمسائل التي تدخل في اختصاصها المحالة عليه من طرف رئيس المجلس، وباستدعائها من رئيس المجلس فيما

1- المادة 138 الفقرة 07 و08 من الدستور حسب التعديل الأخير والمادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

2- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية...، المرجع السابق، ص 64.

3- دييلي كمال، المرجع السابق، ص 224.

2- المادة 37 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

5- المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

بين الدورات حسب جدول أعمالها، غير أنه لا يمكن أن تجتمع عند انعقاد جلسات المجلس الشعبي الوطني إلا عند الضرورة وبموافقة مكتب المجلس¹.

بالرجوع إلى المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نجده لم يشترط نصابا محددًا لصحة جلسات اللجان، حيث تصح مهما كان عدد الحاضرين، غير أنه لا يجوز لها التصويت إلا بحضور أغلبية الأعضاء، وإذا استحال عقد جلسة التصويت بسبب عدم توفر النصاب، تعقد جلسة ثانية بعد ست (6) ساعات، ويكون التصويت صحيحا بمن حضر.

الملاحظ أن هذه المدة غير كافية عمليا ولا يمكن أن يتغير خلالها عدد الحاضرين، وهل النائب الغائب يمكنه الالتحاق في غضون ست (06) ساعات؟ وعلى هذا الأساس من المفروض تمديد الأجل إلى 24 ساعة على الأقل، وإن كان الالتزام الأدبي والسياسي يفرض على العضو حضور جميع النشاطات باعتباره منتدب يخصص كل وقته وجهده للعمل البرلماني².

أما مجلس الأمة وحسب نص المادة 35 لا تصح المناقشات أو التصويت داخل اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية أعضائها، وفي حالة عدم اكتمال النصاب المطلوب، تعقد جلسة ثانية بعد أربع وعشرون ساعة (24) ساعة على الأقل، ويصوت مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين.

يمكن للجان الدائمة وفي إطار جدول أعمالها وبعد دراسة وتحليلي النص، أن تستمع إلى ممثل الحكومة أو مساعديه أو كل اختصاصي خبير في الموضوع لتستشير³، بل وخول لها أيضا استدعاء مندوب عن أصحاب اقتراح القانون أو التعديل للاستماع إليه لتوضيح بعض النقاط التي تبدو للجنة غامضة.

ويحق للجنة الدائمة المختصة أن تطلب من مكتب المجلس عرض أي مشروع أو اقتراح قانون محال عليها على لجنة دائمة أخرى لإبداء الرأي فيه لا سيما في المضمون⁴، وفي حالة تنازع الاختصاص بين لجنتين أو أكثر يضطلع مكتب المجلس بتسوية النزاع⁵.

1- المادة 39 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

2- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية...، المرجع السابق، ص 65.

3- العيفا أويحي، المرجع السابق، ص 279.

4- المادة 45 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 41 النظام الداخلي لمجلس الأمة.

5- المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 42 النظام الداخلي لمجلس الأمة.

إن اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان بمثابة برلمانات مصغرة¹، ولا شك أن تزويدها بكافة الوسائل الفنية اللازمة لقيامها بوظيفتها التشريعية والرقابية يؤدي إلى إثراء أعمالها ويمكنها من ممارسة اختصاصاتها على أكمل وجه.

ولذلك تحرص المجالس النيابية على معاونة اللجان في أدائها لمهمتها عن طريق تزويدها بكافة الوثائق والبيانات والمعلومات والدراسات والأبحاث التي تضمن نجاحها في دراسة ومناقشة كافة جوانب الموضوعات التي انعقدت لبحثها وتساعد على إعداد التقارير التي تقدمها للمجلس، كما يجب تزويد اللجان بالموظفين والباحثين المتخصصين من أجل تمكينها من ممارسة وظائفها التشريعية والرقابية على أكمل وجه².

تتميز الجلسات داخل اللجان بطابعها السري، وهذا الطابع يكتسي طابع ذو وجهين، الأول إيجابي يتمثل فيما توفره من مناخ يمكن البرلمانيين والوزراء والمسؤولين السامين من المناقشة الصريحة والبعيدة عن تأثير الرأي العام³، أما الوجه السلبي قد يرجع إلى أن حضور العامة لاجتماعات اللجان له بعض المخاطر التي تؤثر على عمل اللجان، منها ما قد يمنع أعضاء اللجان من التعبير عن آرائهم وتصوراتهم بحرية تامة⁴، أو يمنعهم من الوصول إلى حل وسط أو توافق بينهم بمثل السهولة التي يصلون إليها في الاجتماعات المغلقة⁵.

¹ Pierre Avril / Jean Gicquel, Op, Cit, p 80 .

² علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص 12. المقال متوفر على الموقع التالي: <http://www.arabparliamentaryinstitute.org/upload/article/>

³ - Patrick LOCQUET, Op, Cit, p 40.

⁴ بالرجوع إلى المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة نجدها نصت صراحة على أن اجتماعات لجان مجلس الأمة مغلقة ولا يمكن لها أن تنشر أو تقوم بإعلان محاضرها، ويتحمل مسؤولية ذلك رئيس اللجنة.

بينما المادة 47 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تنص على "يحرر ملخص قرارات اجتماعات اللجنة الدائمة" لم تتضمن أية إشارة إلى محاضرها، وهذا بطبيعة الحال قصور يجب معالجته من خلال تعديل مضمون المادة 47.

⁵ بعض الدساتير تنص على حضور العامة لاجتماعات اللجان، مما يعطي للمواطنين والصحافة حق الحضور ومتابعة المناقشات الدائرة في اللجان عن قرب، ويتعلم منها الجمهور أيضا كيفية تصويت أعضاء اللجان على التشريعات، ومن المجالس التي تسمح للعامة بحضور أشغال اللجان العامة نجد الأرجنتين، كوستريكا، المجر، الولايات المتحدة الأمريكية.

أنظر: علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، المرجع السابق، ص ص. 7- 8

إذن لا يعدو أن يكون دور اللجان الدائمة على مستوى غرفتي البرلمان، إلا توجيهي تحضيري للبرلمان تساعد المجلس في اتخاذ القرار بشأن مشاريع واقتراحات القوانين المعروضة عليه، فيعتبر أرضية تنطلق على أساسها أشغال الجلسة العامة للمجلس.

فهل تتمتع اللجان الدائمة على مستوى غرفتي البرلمان بالاستقلالية أثناء قيامها بمهامه؟ أم أن الحكومة ممثلة في وزرائها تؤثر على أعمالها من حيث قدرتها على إقناع أعضائها بصواب طرح الحكومة؟.

ثانيا: الحضور الدائم للحكومة يؤثر على عمل اللجان الدائمة.

تقوم اللجان البرلمانية بإنجاز العديد من الوظائف، وتُمد البرلمان بالطاقة لزيادة فعاليته وخبراته وتسمح اللجان للنواب بفحص مشاريع القوانين والإشراف على البرامج الحكومية، فأهميتها تزداد كعنصر تنظيمي في فعالية المجالس التشريعية، لأنها تمكن النواب من الاشتراك بفعالية في العمل البرلماني¹.

إذن اللجان الدائمة تقوم بدراسة وتحليلي النص المحال عليها، وفحص وتدقيق الوثائق المرفقة به وفي هذا المقام وفي إطار جدول أعمالها وصلاحياتها يمكن لها أن تستمع لممثل الحكومة، وعادة ما يكون الوزير صاحب المشروع، أو يكون مضمون النص مرتبط بوزاته، مع الحضور الدائم لوزير العلاقات مع البرلمان.

تبيانا لذلك، بالنسبة لاستدعاء الوزراء من طرف اللجان الدائمة لا نجد له أثر في النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، لأن المسألة تدخل في صميم العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، وعلى هذا الأساس تكفل بذلك القانون العضوي رقم 16-12، وبالخصوص في المادة 26 إذ تنص على "للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع، في إطار جدول أعمالها واختصاصاتها، إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك. يبلغ كل رئيس غرفة الطلب، حسب الحالة، إلى الحكومة.

يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويستمع إليهم بناء على طلب الحكومة الذي يوجه إلى رئيس كل غرفة حسب الحالة".

¹ - علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، المرجع السابق، ص5.

إنّ المادة 26 من القانون العضوي تضع مبدأ أن الاستماع إلى أعضاء الحكومة داخل اللجان الدائمة هو حق لتلك اللجان عندما يتصل الأمر بجدول أعمالها وصلاحياتها، ويكون ذلك بناء على طلب اللجنة الدائمة يوجه إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، حيث يتكفل بإرسال هذا الطلب رئيس الغرفة التي تنتمي إليه هذه اللجنة، وعملياً دائماً رئيس اللجنة يرتب المسألة مع الوزير مسبقاً خصوصاً من ناحية التوقيت¹.

كما يمكن أن يتم تقديم هذا الطلب من طرف الحكومة، الذي يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة، أي أن هذا الحضور مدعماً قانوناً وفي كل الحالات²، حتى لو افترضنا عدم مبادرة اللجان الدائمة لدعوة أعضاء الحكومة للحضور والاستماع إليهم فإن لهذه الأخيرة أن تطلب ذلك.

نجد السمة الأساسية التي تتميز بها المشاريع التي تبادر بها الحكومة عادة ما ترفقها بوثائق إيضاحية تتميز بالنقص، وعدم ذكر الأسباب بشكل جلي، لذلك يعمل أعضاء اللجان على توجيه العديد من التساؤلات والتي يحاول من خلالها الوزير صاحب المشروع الدفاع عن وجهة نظره، حتى تتمكن اللجنة في الأخير من تكوين فئاعة حول مشروع القانون، وفي الأخير تقوم اللجنة بتسجيل الملاحظات واستنباط الاستنتاجات وصياغة الاقتراحات.

وتبرير تدخل أعضاء الحكومة أو وزير العلاقات مع البرلمان على مستوى اللجان الدائمة، أساسه عدم وجود فصل مطلق بين السلطات وكل القرارات تتخذ فيها بالاتفاق مع الحكومة وعن طريق التراضي³ فجلسات الاستماع هذه إذا ما تكرست واقعياً، وفق برامج محددة وطروحات متميزة يمكن أن يوثق الصلة بين الحكومة والبرلمان، بل وتنمي الروح الجماعية وروح المسؤولية وآلية التشاور، بما يمكن اجتياز أية عقبات أو أحداث قد تصادف العمل الحكومي في إطار تلك الدائرة الوزارية المعنية، وهكذا ينكرس العمل بفاعلية عبر هذه اللجان⁴.

¹ - بوزيد لزهارى، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، المرجع السابق، ص 80.

² - نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 25.

³ - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، 441

⁴ - أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، المرجع السابق، ص 48.

فعلاقة الحكومة باللجان الدائمة في هذا المقام، يتولد عنها مشكل لا يكمن في حضور الحكومة ومشاركة اللجنة صاحبة الاختصاص لممارسة أعمالها، بل يكمن في المناخ الذي يحيط بتواجد ممثل الحكومة الذي يمنح له امتيازات¹.

معنى ذلك أن الحكومة تكون حاضرة بقوة في قلب العمل التشريعي²، إذ يسعى ممثل الحكومة إلى اقناع أعضاء اللجنة بالمشاريع التي تقدم بها والدفاع عنها، ويدعم تدخله بتفسيرات ومعلومات وحجج وأرقام وتعليق وملاحظات، حيث يمكنه ذلك من التأثير على الرأي داخل اللجنة³.

خاصة إذا علمنا بأن النصوص التي يتقدم بها الوزراء، تم إعدادها من طرف لجان وزارية مختصة ولها خبرة طويلة في الميدان مع استشارة مجلس الدولة بشأنها، مع توفر الدقة في الصياغة، وهي ليست ملك للبرلمان الذي يتكون من أعضاء لم يتخصصوا في القانون، وهذا كله سيؤثر بطبيعة الحال على الرأي العام للجنة الدائمة وفق الاتجاه الذي ترغب فيه الحكومة، لهذا تعد هذه الأخيرة شريكا أساسيا عند دراسة وفحص مشاريع القوانين على مستوى اللجان البرلمانية.

زيادة على ذلك يتمتع الوزير صاحب المشروع بكامل الحرية داخل اللجان الدائمة فله أخذ الكلمة متى أراد ذلك، لإبداء ما شاء من ملاحظات دون التقييد بعامل الوقت، وعلى نقيض ذلك عضو اللجنة ليس بوسعه التدخل متى أراد لأن الكلمة تمنح لهم بالترتيب ولمدة زمنية محددة، فيكون بذلك مقيد بالموضوع والوقت فما عليه إلا أن يكون تدخله محددا ومركزا وإلا تسحب الكلمة منه.

بالرجوع إلى نص المادة 26 من القانون العضوي نجدها تنص في الفقرة الأخيرة على إمكانية استدعاء ممثل الحكومة في حالة الضرورة، فالذي يلفت انتباهنا أن المشرع لم يحدد لنا ما لمقصود بحالة الضرورة، وهل تقوم هذه الضرورة في إطار إجراءاتها التشريعية أم خارجها؟.

معنى هذا أن اللجان الدائمة على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة لها هامش واسع لاستدعاء الوزراء حتى خارج جدول أعمالها الذي عادة ما ينصب على الجانب التشريعي⁴.

1- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، الجزائر السياسية...، المرجع السابق، 104.

2- نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 25.

3- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 160.

4- بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، المرجع السابق، ص 80.

وأمر تقرير حالة الضرورة متروك للجنة الدائمة، ولا يمكن أن ينكشف هذا الغموض إلا عن طريق الممارسة.

تبياناً لذلك، يمكن للجان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة ومسؤولي القطاعات وممثلي المؤسسات الأخرى، لتقديم في إطار الضرورة عرض حول قطاعاتهم المختلفة وحول مدى إنجاز وتطبيق القوانين التي تمت المصادقة عليها، للمساهمة في تقديم الاقتراحات والتوصيات المفيدة للحكومة حولها أو حول مواضيع أخرى تبرز أهميتها من خلال النقاش والطرح الواضح والجريء، وذلك من أجل إعطاء أعمال المؤسسات الدستورية المصادقية والشفافية التي يطالب بها المواطن والمسؤول، وكذلك تقدير مردودية الأداء التشريعي ونجاعة العمل التكاملي والتنسيقي لتحقيق دولة الحق والقانون¹.

بعد انتهاء اللجنة المختصة من دراستها للتعدّلات المقترحة من قبل النواب أو أعضاء مجلس الأمة عن المشروع أو اقتراح قانون، تدون استنتاجاتها وتوصياتها حول التعدّلات المحالة عليها في تقريرها التكميلي، الذي يعد الوثيقة الأساسية في عملية التصويت.

ونظراً للأهمية البالغة التي يكتسبها التقرير التكميلي في عملية التصويت، بحيث غالباً ما يؤسس النواب وأعضاء مجلس الأمة تصويتهم وفق ما تقترحه عليه اللجنة المختصة في تقريرها التكميلي، وهنا يتعين على عضو الحكومة المبادرة بالنص، دراسة هذا التقرير، قبل عرضه في الجلسة العامة، بكل عناية وتدقيق، للإلمام بالانعكاسات التي يمكن أن تنجر عن تعدّلات اللجنة على النص، وتدارك أي حكم يخل بمشروع الحكومة وأهدافه².

ثالثاً: دور وزارة العلاقات مع البرلمان داخل اللجان الدائمة.

ما هو الدور الذي يقوم به وزير العلاقات مع البرلمان داخل اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان، كممثل للحكومة؟.

إن المادة 26 من القانون العضوي رقم 16-12 تنص على "للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع، في إطار جدول أعمالها واختصاصاتها، إلى ممثل الحكومة". فمن المقصود بممثل الحكومة في هذه الحالة؟.

إن هذه المادة ذكرت ممثل الحكومة، فهذا اللفظ يحتمل افتراضين:

¹ حصيلة نشاطات مجلس الأمة، منشورات مجلس الأمة، جانفي 1998-2004، الجزائر، ص ص 211-212.

² دليل الإجراءات العملية في مجالي التشريع والرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 27

الأول: يدل على وزير العلاقات مع البرلمان، خاصة إذا رجنا إلى نص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 04-98 الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، إذ تنص على "يتولى الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، مهمة تمثيل الحكومة لدى البرلمان. وبهذه الصفة يمثل الحكومة لدى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"، كما تنص المادة 4 الفقرة الثالثة من نفس المرسوم على "يحضر أشغال الجلسات العلانية والمغلقة وكذلك جلسات اللجان بهدف تبليغ موقف الحكومة بخصوص النقاط المدرجة في جدول الأعمال".

ثانياً: يمكن أن يدل على شخص الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أو الوزير المعني قطاعاً بالموضوع، فالمادة فيها لبس وغموض فمن باب توضيح وتحديد الصلاحيات من المهم تحديد المقصود بممثل الحكومة، إذ أن علاقة الحكومة بالبرلمان ليست حكراً على وزير العلاقات مع البرلمان.

وعلى هذا الأساس ما علينا إلا الاستدلال بالممارسة، فالمتتبع للواقع العملي يثبت ويدلل بأن الحضور على مستوى اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان يكون من طرف الوزير المبادر بالمشروع، ووزير العلاقات مع البرلمان، حيث نجد هذا الأخير دائم الحضور على مستوى اللجان الدائمة سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، كما أنه قد ينوب عن أحد زملائه¹.

ويرجع السبب في حضور الوزير المعني قطاعه بالموضوع، إلى ضرورة إحداث تقارب بين اللجان المختصة وأعضاء الحكومة المعنيين بهذه القطاعات، ويسمح من دون شك من تفهم أكثر لبرنامج وأهداف القطاع المعني، ولتعرف على مشاكله والتصدي لها، والتعاون على انجاح البرامج القطاعية وتقديم الاقتراحات المفيدة وتفاذي العراقيل الممكنة، مما يخدم البرنامج الحكومي من جهة، ويخدم القطاع من جهة أخرى ويخدم التنمية بصفة عامة².

إن حضور الوزير المعني قطاعه بالموضوع يكون في حدود عمله، لكن كل هذا غير كاف لتغطية كافة نشاطات اللجان، إذ نجد وزير العلاقات مع البرلمان دائم الحضور لنشاطات اللجان، وبطبيعة الحال يقوم بشرح وجهة نظر الحكومة حول المشاريع المقدمة من طرفها، ويحضر نفسه للرد عن جميع

1- أنظر الملحق رقم 03، ص 352.

2- محمود خودري، الحوار السابق، ص 17.

التساؤلات والاشكالات التي قد تثار بالنسبة لجدول الأعمال¹، حتى يضمن تمرير مشاريع الحكومة بدون مشاكل ولا عراقيل، مع تغييرات طفيفة إن لم نقل منعدمة.

تتولى إدارات وزارة العلاقات مع البرلمان متابعة جميع مراحل أشغال اللجان، وتطلع الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بكل المجريات في حينها²، حيث يوزع التقرير التمهيدي والتكميلي على النواب ويرسل إلى وزير العلاقات مع البرلمان والذي يبلغه بدوره إلى كل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، والوزير المبادر بالنص قبل انعقاد الجلسة العامة المخصصة للتصويت³.

إن وزير العلاقات مع البرلمان وبحضوره الدائم في غرفتي البرلمان لا سيما أثناء دراسة مشاريع القوانين من قبل اللجان الدائمة، لا يهتم بالجانب التقني للنصوص والذي يعود إلى وزراء قطاعيين، إلا أن دوره يتوجه أكثر إلى الجانب السياسي لتلك النصوص خاصة فيما يتعلق بتطابقها مع مخطط عمل الحكومة أو برنامجها حسب الحالة، وكذا الأحكام التي يتم إقرارها خلال مجلس الوزراء.

وفي هذا الصدد، يتأكد من تطبيق القرارات المتخذة من قبل مجلس الوزراء ويحرص على عدم تغيير طبيعة النصوص وانحرافها من الهدف الرئيسي المحدد من قبل الحكومة⁴.

¹ وتظهر هذه الحالة خاصة إذا كان هو صاحب المشروع أو هو من يعرض المشروع والمثال على ذلك مشروع القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة.

النص	الإيداع	لجان المجلس الشعبي الوطني	لجان مجلس الأمة
مشروع قانون عضوي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة	2016/06/05	تاريخ عرض الوزير امام اللجنة المختصة	تاريخ عرض الوزير امام اللجنة المختصة
		لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات	لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان
		2016/06/16: استماع اللجنة إلى السيدة وزير العلاقات مع البرلمان.	2016/06/30: استماع اللجنة إلى السيدة وزير العلاقات مع البرلمان.
		2016/06/19: استماع اللجنة إلى السادة الخبراء.	
		2016/06/23: جلسة دراسة اللجنة للتعدّلات المقترحة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني.	

أنظر: حصيلة متابعة أشغال البرلمان، دورة الربيع، الفترة التشريعية السابعة 2012-2017، 21 جويلية 2016، ص 18.

² دليل الاجراءات العملية في مجالي التشريع والرقابة البرلمانية، المرجع السابق، 21.

³ المرجع نفسه، ص 27.

⁴ زيانى طاطا وحيدة، المرجع السابق، ص 18.

يعتبر وجود وزير العلاقات مع البرلمان من أهم الأمور التي تساعد الحكومة في تنفيذ سياستها باعتبارها يمثل الحكومة تمثيلاً مستمراً داخل البرلمان، ويمارس كل نشاط سياسي يصب في مصلحة الحكومة.

عملياً نلاحظ بأن المهام التي يقوم بها وزير العلاقات مع البرلمان داخل اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان لا يعدو أن يكون إلا مدافعاً عن سياسة الحكومة، إذ يتيح المعلومات عن أنشطة الجهاز التنفيذي لأعضاء الجهاز التشريعي¹، فيقوم بمجموعة من الإجراءات التي لها علاقة بالجانب الشكلي أكثر مما لها علاقة بالجانب الجوهري، والذي يعطي لعملية التنسيق بعدها الحقيقي وفعاليتها²، فدوره في هذه المرحلة سياسي أكثر منه تقني.

إلا أن الملاحظ على المرسوم التنفيذي المحدد لصلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان اكتفى بالنص على حضور الجلسات وحصر دوره في تبليغ موقف الحكومة بخصوص النقاط الواردة في جدول الأعمال.

وعلى هذا الأساس يجب إعادة النظر في صلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان وتحديد كل الميكانيزمات لإزالة القطيعة وتقليل التوتر وإقامة حوار دائم ومثمر بين السلطتين.

الفرع الثاني: تأثير وزارة العلاقات مع البرلمان على المجموعات البرلمانية يعد تأثير غير مباشر على اللجان الدائمة.

المجموعات البرلمانية عبارة عن تنظيم وتنسيق يشكله الأحزاب السياسية والأحرار داخل غرفتي البرلمان وقد حددت الأنظمة الداخلية للغرفتين كيفية انشائها وأهم الأدوار التي تقوم بها داخل البرلمان (أولاً) وتربطها علاقات غير مباشرة بالحكومة، فالحضور الدائم لوزير العلاقات مع البرلمان في غرفتي البرلمان يجعل منه أكثر قرباً واحتكاكاً بالمجموعات البرلمانية، فينشئ معها علاقات سياسية مبنية على الحنكة والكولسة، بهدف إقناعها بتأييد موقف الحكومة والتصويت على مشاريع قوانينها داخل اللجان الدائمة ويعد التأثير على المجموعات البرلمانية تأثير غير مباشر على اللجان الدائمة، (ثانياً) فما هي مهمة الوزارة في إقامة علاقات مباشرة مع المجموعات البرلمانية؟.

¹ - علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، المرجع السابق، ص 14.

² - سليم قلالة، المرجع السابق، ص 109.

أولاً: المجموعات البرلمانية.

قبل تطور الأحزاب السياسية كان النواب مستقلين عن بعضهم البعض، إلا أن تطور هذه الأحزاب أدى إلى جمع منتخبي الحزب ذاته ضمن مجموعة برلمانية¹، وتعود أسباب الاعتراف² بالمجموعات البرلمانية إلى كونها ظاهرة موضوعية، تفرض نفسها بحكم ميل الشخص الطبيعي إلى التجمع والتضامن على ضوء قناعتهم المشتركة السياسية والنقابية وغيرها، وإن لم تتح لهم الفرصة للتجمع داخل البرلمان فإنهم يجتمعون خارجه³.

إذن العلاقة بين المجموعات البرلمانية والأحزاب السياسية ليست علاقة قانونية ولكنها علاقة سياسية بحتة، لأن المجموعات تضم نواب يمثلون الأمة جمعاء ولهم وكالة عامة وأعضاء مؤسسة عليا من مؤسسات الدولة، بينما الأحزاب هي جمعيات سياسية خاصة، توجد خارج هيكل الدولة، لكنها تستطيع عن طريق قوانينها وقواعد الانضباط أن تفرض وجودها على المجموعات المنتمية إليها⁴.

فالمجموعات البرلمانية ما هي إلا مجرد اجتماع لمجموعة من أعضاء غرفة برلمانية بقصد توحيد مواقفهم السياسية خلال النشاط البرلماني⁵، وهي ليست من أجهزة البرلمان⁶.

1- موريس دوفرجه، المرجع السابق، ص 77.

2- الكثير من فقهاء القانون الدستوري تساءلوا عن مدى شرعية وجود المجموعات البرلمانية ذلك لأن مبادئ التمثيل النيابي أو الديمقراطية النيابية، تعني أساساً أن كل عضو في البرلمان يمثل الأمة جمعاء بكل أفرادها، حتى الذين لم ينتخبوه، وهذا يقتضي أن يكون مستقلاً تماماً في إرادته ولا يخضع إلى أية جهة أو توجيهات ما، وبالتالي فإن وجود المجموعات البرلمانية يتناقض مع تلك المبادئ ويلغيها لأنها تجرد عضو البرلمان من استقلاله أو تحد من حرية إرادته، وعلى هذا الأساس بقي وضعها القانوني غير واضح ويتأرجح، بين القبول والرفض إلى غاية مجيء الجمهورية الرابعة في فرنسا، حيث تم تنظيمها بشكل دقيق وحدد صلاحياتها والادوار التي تؤديها، وهذا في القوانين الداخلية للغرفتين بعد سنة 1946.

أنظر: الأمين شريط، القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية، الجزائر، المرجع السابق، ص 26.

3- الأمين شريط، القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية، الجزائر، المرجع السابق، ص 27.

4- الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 35.

5- الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 34.

6- لقد حصر المؤسس الدستوري الأجهزة المشتركة لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الرئيس، والمكتب، للجان الدائمة دون غيرها، وبذلك يكون قد أخرج المجموعات البرلمانية من أجهزة البرلمان.

نجد المشرع الجزائري اعترف وفي إطار تطبيق أحكام المادة 10 من القانون العضوي رقم 16-12 لغرفتي البرلمان أن تنشئ مجموعات برلمانية، على أن تتكون هذه المجموعات البرلمانية من عشرة (10) أعضاء على الأقل، أي أن المجموعة البرلمانية مقيدة بالحد الأدنى وليس الأعلى، فيمكن أن يصل عدد أعضاء المجموعة الواحدة 50 عضو، ولا يمكن أن ينتمي النائب أو العضو إلى مجموعتين برلمائيتين غير أن هذا الشرط لا يؤثر مدام أن كل حزب سياسي لا يشكل إلا مجموعة برلمانية واحدة، كما يمكن للنائب أن لا يكون عضوا في أية مجموعة برلمانية¹.

وعملا بأحكام المادة 117 من الدستور²، لا يمكن لعضو المجلس المنتخب المنتمي لمجموعة برلمانية مشكلة على أساس الانتماء الحزبي، أن يغير مجموعته البرلمانية³، ولا يسمح بتشكيلها على أساس مصالح فئوي أو محلي، ولا يمكن لأعضاء مجلس الأمة إنشاء مجموعة أو مجموعات برلمانية للدفاع عن مصالح شخصية أو مهنية، كما يمنع إنشاء أي جمعيات داخل المجلس مهما كانت طبيعتها.

أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم / 8 ر . ق . ع / م . د 1999 / المؤرخ في 21 فيفري 1999، ذلك بمناسبة النظر في مدى مطابقة القانون العضوي المنظم للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذلك العلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 09 مارس 1999.

1- أنظر المادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 56 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
2- تنص المادة 117 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على "يجرد المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة المنتمي إلى حزب سياسي، الذي يغير طوعا الانتماء الذي انتخب على أساسه، من عهده الانتخابية بقوة القانون. يعلن المجلس الدستوري شغور المقعد بعد اخطاره من رئيس الغرفة المعنية ويحدد القانون كيفية استخلافه". وهو ما اكدته المادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

- لقد اعتمد المؤسس الدستوري مقاربة إصلاحية قانونية من خلال معالجة ظاهرة التجوال السياسي في التعديل الدستوري الأخير، إذ نص على تجريد عضو البرلمان المنتخب من عهده الانتخابية بقوة القانون في حالة تغييره الطوعي للانتماء السياسي الذي انتخب على أساسه، لأن التجوال السياسي يشجع الأحزاب السياسية على ممارسة مختلف مظاهر الفساد، وذلك لاستمالة البرلمانيين الرحل لكي ينضموا إليها، مما يفضي إلى فقد ثقة المواطنين في العملية الانتخابية ومصداقية المؤسسات، فضلا عن عزوف الجمهور عن السياسة بشكل عام، وهو ما يهدد بالتالي العملية الديمقراطية برمتها.

- أنظر: عبد القادر لشقر، اشكالية تغيير الانتماء السياسي داخل البرلمان: دراسة قانونية في ضوء المادة الخامسة من القانون 04_36، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 87_88، أكتوبر 2009، ص 162.

3- المادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

ينشئ الأعضاء المعينون بموجب أحكام المادة 121 (الفقرة 03)¹ من التعديل الدستوري لسنة 2020 مجموعة برلمانية واحدة بعنوان الثلث الرئاسي، فلا يمكن للعضو المعين داخل مجلس الأمة أن ينتمي إلى مجموعة برلمانية غير المجموعة البرلمانية للثلث الرئاسي²، ويمكن للأعضاء المنتمين إلى حزب سياسي لا تتوفر فيهم شروط إنشاء مجموعة برلمانية أن يختاروا مندوبا عنهم يتولى التعبير عن انشغالاتهم، ويمكنه حضور اجتماعات هيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس، دون أن يكون له حق التصويت³.

ويتم تأسيس المجموعة البرلمانية بعد استلام مكتب الغرفتين الملف الذي يتضمن البيانات التالية:

- تسمية المجموعة البرلمانية.
- قائمة إسمية لأعضاء المجموعة البرلمانية.
- تشكيلة المكتب المتكون من الرئيس ونائب الرئيس والمقرر. مع إمكانية تعيين نائب رئيس المجموعة البرلمانية من ضمن أعضاء المكتب لإنابته في هيئات المجلس أو في الجلسات العامة⁴.
- وتضيف المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة شرطين:
 - النظام الداخلي الخاص بالمجموعة طبقا لأحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة.
 - تحديد ما إذا كانت الطبيعة السياسية للمجموعة البرلمانية معارضة.
- ويكون الإعلان عن إنشاء المجموعة البرلمانية مع ذكر تسميتها، وقائمة أعضائها واسم رئيسها ونوابه في جلسة علنية، وإذا حدث أي تعديل في تشكيلة المجموعة البرلمانية ناتج عن استقالة أو إقصاء أو انضمام جديد، يتم نشر كل هذه المعلومات والوثائق في الجريدة الرسمية للمناقشات.
- ويترتب عن إنشاء المجموعات البرلمانية تقسيم قاعة الجلسات إلى "أجنحة" تخصص لتلك المجموعات وتستاثر كل واحدة بجناح معين بقدر عدد أعضائها في البرلمان، كما يستقل الأعضاء المستقلون أو الأحرار من جناح خاص بهم، ويبقى هذا التقسم ساريا إلى غاية نهاية العهدة⁵.

¹ - تنص المادة 121 الفقرة (03) على "ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية".

² - المادة 56 الفقرة (07) من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

³ - المادة 61 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

⁴ - المادة 52 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 58 النظام الداخلي لمجلس الأمة.

⁵ - المادة 54 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

إن المجموعات البرلمانية تلعب دور في إقامة الهياكل الداخلية للمجلس وفي سير عمله، إذ يعود لها:

- يشارك ممثليها في توزيع مناصب نواب الرئيس على المجموعات التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي¹.
 - رؤساء المجموعات البرلمانية أعضاء في هيئة التنسيق المتكونة منهم ومن أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة².
 - توزع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها³. خارج هذا الإطار المتعلق بوجودها وأدوارها داخل المجلس فإن للمجموعات البرلمانية وجود وأدوار أخرى خاصة بها، لا دخل للمجلس وأجهزته فيها بحيث تتصرف فيه بكل استقلالية وحرية، ومن أمثلة ذلك⁴:
 - أنها حرة في وضع نظامها الداخلي المنظم لها وللعلاقة بين أعضائها، كما قد يكون موضوع من طرف الحزب الذي تنتمي إليها.
 - كل المجموعات لها جهاز إداري، يتكون من العديد من الموظفين والكتاب والأعوان.
 - تدخل في علاقات سياسية مباشرة مع الحكومة أو أحد أعضائه
 - فهل المجموعات البرلمانية مستقلة في أداء أدوارها داخل غرفتي البرلمان إلى الحد الذي يجعلها تكون رأياً موضوعياً منفصلاً عن الضغوطات الحزبية والحكومية؟.
- ثانياً: علاقة الحكومة بالمجموعات البرلمانية والدور الذي تلعبه الوزارة لتأثير عليها.**

إن المجموعات البرلمانية أثبتت عبر التاريخ فعالية كبيرة في تنظيم وتسيير الحياة البرلمانية، خاصة في أداء الوظيفة التشريعية، وفي إقامة الهياكل الداخلية للبرلمان، ولقد رأينا الدور الفعال الذي تلعبه عند تعيين أعضاء اللجان الدائمة، إذ تتكون هذه الأخيرة من أعضاء المجموعات البرلمانية، بحيث أن حصة

1- المادة 13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
2- المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
3- المادة 35 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
4- الأمين شريط، القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية، المرجع السابق، ص 28.

المقاعد الممنوحة لكل مجموعة برلمانية تكون متناسبة مع عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة المعنية.

الملاحظ أن النظام الداخلي لكلا الغرفتين لم يتطرق إلى ماهية علاقة المجموعات البرلمانية مع الحكومة رغم أنها تنظيم رسمي وتساهم قانونا في سير أعمال البرلمان وتنظيم الحياة البرلمانية، وتؤثر تأثيرا مباشرا على أعضاءه، هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد الأنظمة الداخلية للغرف لا تتحكم في المجموعات البرلمانية ولا تنظمها، وبالتالي فهي حرة في تنظيم أساليب ووسائل عملها، ومن هذه الزاوية تستطيع أن تقيم علاقات مع مختلف الأجهزة والمؤسسات، وبناء على ذلك يمكنها إقامة علاقات مباشرة مع الحكومة، كما يمكن لهذه الأخيرة أن تقيم معها علاقات دائمة.

تبيانا لذلك، يحق للحكومة أو أي عضو من أعضائها والأولى بذلك ممثلها في البرلمان وزير العلاقات مع البرلمان، أن يدخل في علاقات سياسية مباشرة مع المجموعات البرلمانية، وإقامة علاقات تحاورية بينهما، بهدف التقريب في وجهات النظر بإيجاد قواسم مشتركة ومرسومة خدمة للمصلحة العامة وترقية للعمل البرلماني والحكومي¹، وهذه العلاقات تبقى في الأساس سياسية ومبنية عن الحنكة والكولسة من أجل اقناع المجموعات البرلمانية عند الضرورة بتأييد موقف الحكومة والتصويت على مشاريع قوانينها².

إن اللجان البرلمانية هي الهيئة القاعدية في البرلمان³، ومنها يبدأ العمل التشريعي فلمجرد التأثير أو الضغط على أعضائها ينعكس على عملها.

تبيانا لذلك، نجد المجموعات البرلمانية الموالية للحكومة تحوز الأغلبية داخل اللجان، نظرا لاعتماد التمثيل النسبي في تشكيلتها، وبالتالي أي صوت معارض داخل اللجنة لمشروع القانون أو أحكام يتضمنها أو اقتراح تعديلات عليه، سيجد نفسه أثناء التصويت داخل اللجنة في مواجهة الأغلبية المؤيدة للحكومة ولا يكون لمعارضته أي تأثير، حتى ولو كان التدخل فيه الصواب والوجاهة بما يسنده من حجج وأدلة، والسبب يرجع إلى بسط المجموعات البرلمانية المؤيدة لبرنامج الحكومة سيطرتها على أعضائها، وفق

¹ - إبراهيم بولحية، المرجع السابق ص 85.

² - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 35.

³ - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 76.

الأسس الحزبية أو الإيديولوجية، وذلك بتوجيه تعليمات محددة برفض أي اقتراح تعديل أو ملاحظة من شأنها المساس بمشروع القانون المقدم من طرف الحكومة¹.

إنّ يمكن لوزير العلاقات مع البرلمان أن يمرر مشاريع القوانين المعروضة على اللجان الدائمة وبأخف التعديلات وهذا عن طريق أسلوب الحوار وقيامها بعملية اقناع متواصلة لأعضاء البرلمان بمشاريع قوانينها إذ تُحقّق هذا الاقناع عن طريق الاحتكاك المباشر بالمجموعات البرلمانية التي توجه أعضائها في عملية التصويت على مستوى اللجان².

ولعلّ أصعب ما يواجهه وزير العلاقات مع البرلمان، وهو تذليل الصعوبات الناجمة عن لجوء المجموعات البرلمانية المعارضة للحكومة، إلى استعمال واستغلال الاجراءات التشريعية لتعطيل ومنع صدور قانون ما تحتاجه في أجال معينة لإنجاز برنامجها والوفاء بالتزاماتها السياسية، كل هذا يحتاج إلى تفاوض ومساومة وكوسلة وغير ذلك مما تتطلبه سوق السياسة بين وزير العلاقات مع البرلمان والمجموعات البرلمانية³.

إنّ المجموعات البرلمانية تعدّ العين الساهرة على حماية مصالح الحكومة داخل اللجان، إذ تعمل على تمرير مشاريع القوانين بأخف التعديلات وبما يتماشى ونظرة الحكومة وسياستها العامة، لتكون الحكومة بذلك قد استغلت جميع التقنيات الدستورية لسيطرة وللد من سيادة البرلمان⁴، هذه السيطرة التي تفقد اللجنة دورها الحقيقي باعتبارها المطبخ السياسي الذي يعدّ القوانين، وتلغي دورها في دراسة مشاريع القوانين المبني على تبادل الرؤى، والأفكار بين مختلف التيارات السياسية، سواء من الأغلبية أو المعارضة⁵.

1- يحيواي حمزة، المرجع السابق، 121.

2- وتكون هذه المهمة جد سهلة إذا كان وزير العلاقات مع البرلمان عضو في مجموعة برلمانية ما، فمن السهل أن يكسب أصواتها والمثال على ذلك نجد السيد طاهر خاوة كان رئيس المجموعة البرلمانية لجبهة التحرير الوطني في المجلس الشعبي الوطني.

3- الأمين شريط، القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية، المرجع السابق، ص 30.

4- Dider Maus , le parlement sous « V République » P.U.F Que-je Presses Universitaire de France, 1 ère édition 1989 ,p 20.

5- يحيواي حمزة، المرجع السابق، ص 121.

وانطلاقاً من أن السلطتين التشريعية والتنفيذية تعملان على التعبير كل في مجالها وضمن اختصاصاتها عن الإرادة الشعبية وخدمة الصالح العام، وحيث أن المجموعات البرلمانية هي جزء من السلطة التشريعية، ولها تأثيرها في الحياة البرلمانية فإننا نرى بأن قيام حوار بينها وبين الحكومة ممثلة في السيد وزير العلاقات مع البرلمان هو أمر ضروري وحتمي.

إن العلاقة التي تربط وزير العلاقات مع البرلمان بالمجموعات البرلمانية ليست قانونية رسمية بالرغم من أن المرسوم التنفيذي رقم 04-98 المحدد لصلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان، رخص لوزير العلاقات مع البرلمان أن يقيم علاقات واتصالات متواصلة مع المجموعات البرلمانية بقصد ترقية الديمقراطية البرلمانية، إذ تنص الفقرة الخامسة من المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 04-98 المحدد لصلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان على "يقيم علاقات واتصالات مع أعضاء المجموعات البرلمانية".

كما تنص المادة 8 من نفس المرسوم على "يقيم الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، قصد ترقية الديمقراطية البرلمانية علاقات متواصلة مع أعضاء البرلمان، وكذلك مع المجموعات البرلمانية".

وعلى هذا الأساس، عادة ما يتم تنظيم لقاءات بين وزير العلاقات مع البرلمان ورؤساء المجموعات البرلمانية على مستوى الوزارة، وذلك لإرساء تقاليد وقواعد عمل وتشاور وتنسيق وتبادل لوجهات النظر حول مختلف القضايا التي تهم الحكومة والبرلمان، فهذه اللقاءات تعتبر خطة إيجابية وسلوكاً حضارياً يُنم عن روح الحوار والتشاور الهادف إلى إرساء قواعد عمل فعالة وشفافة وتطوير آليات التنسيق وتبادل وجهات النظر حول مختلف القضايا التي تهم الحكومة والبرلمان¹.

إلا أن هذه العلاقة نستطيع أن نقول عنها أنها علاقة شخصية غير رسمية، وهو أمر قد تراه أجهزة الغرف، تجاوزاً لها، أو تعدياً عليها، أو تدخلاً في شؤونها الداخلية، وعلى هذا الأساس يجب أن نعيد

¹ - بادر السيد محمود خودري وزير العلاقات مع البرلمان بمناسبة اختتام الدورة الربيعية يوم الثلاثاء 20 جويلية 2004 بقاء ودي بمقر وزارته مع رؤساء المجموعات البرلمانية الست للغرفة الأولى، وبالمناسبة تم التطرق إلى تقييم أشغال الدورة ونتائجها، ليُنقّي بعدها يوم السبت 24 جويلية 2004 برؤساء المجموعات البرلمانية الأربع لمجلس الأمة، التجمع الوطني الديمقراطي، والثلاث الرئاسي وحزب جبه التحرير الوطني وحركة مجتمع السلم، واللقاء كان مناسبة لتقييم أشغال الدورة الربيعية لمجلس الأمة. وقد أكد الطرفين خلال اللقاء عزم الحكومة والبرلمان على ضرورة وأهمية تطوير وتفعيل العلاقات القائمة بينهما خدمة للمصلحة الوطنية واثمينها لمسار المصالحة وتكريساً للتعاون والتشاور الذي يطبع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أنظر: مجلة مجلس الأمة، المرجع السابق، ص 27.

النظر في أحكام المرسوم التنفيذي المحدد لصلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان، والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، وذلك بتحديد وضبط هذه العلاقة حتى نضفي عليها الطابع الرسمي، وتصبح العلاقة بين الطرفين أكثر وضوحا.

المطلب الثاني: متابعة عملية مناقشة القانون والتصويت عليه من طرف وزارة العلاقات مع البرلمان.

يعد التصويت بمثابة التأشير التي يمنحها البرلمان للمبادرة، فهو إجراء أساسي وجوهري في إنجاز العمل التشريعي، سواء كان مشروع حكومي أو اقتراح برلماني أودع لديه، فبموجب التصويت يتحدد مصير النص إما الإصدار وإما الزوال، وتتخذ هذه العملية طرق ووسائل متعددة الأشكال، بشرط أن يكون التصويت صحيحا ويتوفر على النصاب المطلوب، ووفق أنماط محددة (الفرع الأول) إلا أنه قد يظهر على أنه سلاح في يد الحكومة، مادام بإمكانها طلب طريقة التصويت المناسبة لها، تستعملها بما يخدم سياستها العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تنظيم حق التصويت وأحكامه.

إن التصويت على القوانين عملية أساسية لإنجاز العمل التشريعي وبالتالي يتحدد مصير النص إما بالموافقة عليه وبالتالي يصدر وينشر، وإما بالرفض وبالتالي يكون من قبيل العدم، فالتصويت إذن يعتبر الأداة التي يعبر بها البرلمان عن إرادة الشعب، ولن يكون ذلك إلا وفق تنظيم معين مع ضرورة مراعاة مجموعة من القيود والإجراءات الواردة في القانون العضوي والنظم الداخلي لغرفتي البرلمان، وسنتناول في هذا المطلب كيف نظم المشرع الجزائري حق التصويت، موضحين الدور الذي تلعبه وزارة العلاقات مع البرلمان بالنسبة لكل نمط من أنماط التصويت.

إن التصويت يأخذ أشكال متعددة ويتم وفق طرق معينة، ولا يستطيع أن يؤدي الغرض التشريعي إذا لم يتوفر فيه النصاب القانوني المحدد، فهو يقوم على مجموعة من القواعد النظامية، والشروط التقنية، والتي تكفل كل من القانون العضوي رقم 16-12 والنظام الداخلي للمجلسين بتحديد البناء القانوني الخاص به والتي سنتناولها فيما يلي:

أولاً: التصويت حق شخصي.

يعتبر النظام القانوني الجزائري التصويت حق شخصي للنائب¹، لهذا يتطلب أن يمارس التصويت في إطار يسوده التمعن والتبصر حول ما سيصوت البرلماني عليه، فعليه أن يدرك ما يترتب عن تصويته من صدور تشريع يمكن أن لا يخدم الصالح العام المشترك²، ولا يمكن له ممارسة هذا الحق بكل مصداقية إلا إذا كان حراً بعيداً عن كل الضغوطات وبيّاشراً هذا الحق استناداً إلى قناعته الشخصية.

إن حضور الأعضاء للجلسات العامة للبرلمان، ولأشغال اللجان أمر مؤثر، كما أنه أمر في غاية الأهمية في عملية التصويت على ما يتخذه البرلمان من توصيات في المجالين التشريعي والرقابي، ومع ذلك فقد باتت ظاهرة الغياب تلقى بظلالها على واقع البرلمان³.

وعلى هذا الأساس أتى التعديل الدستوري لسنة 2016⁴ لإلزام عضو البرلمان بتأديته مهامه البرلمانية على خير وجه وأن يكرس جهده ووقته للقيام بواجباته طيلة العهدة البرلمانية، وعلى الخصوص حضور الجلسات العامة لكامل هيئات المجلس، لأن المناقشات التي تدور في الغرفتين حول مختلف المواضيع المطروحة لا تكون معبرة ومفيدة إلا بحضور جميع الأعضاء مهما كان الخلاف الحاصل بينهم، وهذا تأكيداً على قيامه بواجباته وإثباتاً لالتزاماته أمام الناخبين⁵.

ولقد تم تأكيد ذلك في النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة 114 وذلك تماشياً مع الدستور بقولها "طبقاً لأحكام المادة 160 (الفقرة 02) من الدستور، يجب على عضو مجلس الأمة حضور أشغال المجلس

1- تنص المادة 03/63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على "تصويت نواب المجلس الشعبي الوطني شخصي"، لكن بالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في سنة 2017 نلاحظ بأن المشرع لم ينص في المادة 74 منه على أن التصويت حق شخصي على عكس ما كان عليه الحال في النظام الداخلي السابق إذ نصت المادة 58 منه على: "تصويت أعضاء مجلس الأمة شخصي".

2- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة الجزائرية السياسية...، المرجع السابق، ص 122.

3- لصلح نوال، ظاهرة غياب أعضاء البرلمان في الجزائر (الأسباب والحلول)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 06، جوان 2015، ص 309

4- تنص المادة 116 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على "ينفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كلياً لممارسة عهده"، وهو ما أكدته المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

5- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الجزائر، 2012، ص 299-308.

على مستوى لجانه الدائمة وجلساته العامة، والمشاركة الفعلية فيها. يحدد مكتب المجلس آليات تثبيت حضور أعضاء أشغال المجلس".

كما حدد الإجراءات التي يجب أن يلتزم بها العضو داخل المجلس قبل أن يتغيب عن الجلسة، إذ تنص المادة 115 من نفس النظام، على العضو الذي يتعذر عليه حضور أشغال الجلسات العامة أن يوجه اخطارا في الموضوع إلى رئيس المجلس قبل الانعقاد¹.

إذا كانت القاعدة العامة تقرر أن التصويت حق شخصي، فإنه يرد عليه استثناء وهو الأخذ بنظام الوكالة، ففي حالة غياب أحد الأعضاء يمكن أن يوكل أحد زملائه للتصويت بالوكالة نيابة عنه، إلا أن الوكالة في هذه الحالة لا تقبل إلا في حدود توكيل واحد².

لقد جعل المشرع الوكالة وجوبية في حالة غياب عضو مجلس الأمة، حيث ألزم كل عضو غائب بتوكيل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه بدليلي استخدام عبارة "يجب"، خلافا لما ورد في النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، حيث جعل من الأمر جوازيا بالنسبة للنائب الغائب في المجلس الشعبي الوطني بدليلي استعماله عبارة "يمكن" مما يعني أن النائب يمكنه عند غيابه توكيل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه كما يمكنه التغيب دون اللجوء لاستخدام الوكالة³، ليكون بذلك مجرد التزام أخلاقي معنوي يربط الناخب بناخبيه أكثر من ارتباطه بالمجلس⁴.

¹ ونصت المادة 116 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على الجزاء الموقع على الأعضاء في حالة ما إذا تغيب عن أشغال اللجان الدائمة أو الأشغال العامة لثلاث مرات (03) متتالية خلال الدورة بدون عذر مقبول، إذ يوجه إليه تنبيه كتابي، وتنتشر قائمة الأعضاء المتغييبين عن أشغال الجلسات في الجريدة الرسمية للمناقشات وفي الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس شهرا بتغييبهم أمام الرأي العام، كما تدون أسماء الأعضاء المتغييبين عن أشغال اللجان الدائمة في محاضر اجتماعات اللجنة، وتبلغ نسخ من ورقة حضور أعضاء اللجنة إلى كل من نائب الرئيس المكلف بالتشريع، ورؤساء المجموعات البرلمانية.

كما يخصم مبلغ مالي من التعويضة البرلمانية التي يتقاضاها العضو، بعدد الأيام التي تغيب فيها عن أشغال اللجان الدائمة وأشغال الجلسات العامة، وإذا تكرر غياب العضو لثلاث (03) مرات متتالية أخرى خلال الدورة نفسها بدون عذر مقبول يحرم من الترشح لأي منصب في أجهزة وهيئات المجلس بعنوان التجديد المقبل.

² أنظر المادة 63 الفقرة 04 و05 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 74 الفقرة 03 و04 من النظام الداخلي للمجلس الأمة.

³ سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 110.

⁴ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة الحكم، المرجع السابق، ص 137.

لم يحدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ولا النظام الداخلي لمجلس الأمة الحالات التي يجوز فيه اللجوء للوكالة عند التصويت، غير أن هذا الأخير حدد لنا الحالات التي يكون فيها الغياب مبرر وبالتالي إمكانية اللجوء للوكالة، وذلك في الحالات التالية: عند حضور نشاط رسمي في الدائرة الانتخابية، مهمة ذات طابع وطني، مهمة رسمية خارج الوطن، عطلة مرضية أو عطلة أمومة¹.

طرق التصويت المحددة قانونا:

المقصود بطرق التصويت الأسلوب الذي يتم اتباعه لتعبير البرلمان عن رأيه بخصوص ما يعرض في المجلس من مبادرات قانونية تقتضي المصادقة عليها²، هناك أشكال مختلفة للتصويت تتمثل أساسا في التصويت برفع اليد والتصويت بالوقوف أو الجلوس، التصويت العلني العادي والتصويت العلني على المنصة، والتصويت السري والتصويت الإلكتروني³.

بالرجوع إلى القانون العضوي رقم 16-12⁴، والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان نجدها حددت لنا أنماط التصويت على القوانين والتي تكون إما بالاقتراع السري، أو بالاقتراع العام برفع اليد أو بالاقتراع العام الإسمي⁵.

إذن المشرع الجزائري اعتمد أسلوبين للتصويت حسب طبيعة الموضوع، فقد يكون على الأشخاص فيكون سريريا ومثال على ذلك عند اختيار رئيس المجلس ونوابه وتشكيل اللجان ومكاتبها، وقد يكون علنيا إذا تعلق الأمر بالتعبير عن موقف حول قانون ما أو لائحة⁶.

إن التصويت العلني يتميز ببساطته وسرعته ونجاعته⁷، إلا أنه لا يعبر عن رأي البرلمان في أوضح صورته، ومرد ذلك أن النائب يكون غير مقتنع بالنص التشريعي حسب الوجه القانوني الذي تجلّى

1- أنظر المادة 03/115 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

2- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 98.

3- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 356.

4- تنص المادة 30 من القانون العضوي رقم 16-12 على "يجري التصويت برفع اليد، في الاقتراع العام، أو بالاقتراع السري. كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الإسمية".

5- أنظر المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

6- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 356-357.

7- المرجع نفسه، ص 357.

عليه ومع ذلك، يصوت لصالحه، لأن النائب مراقب من قبل حزبه¹، فيصوت على القانون دون أن تكون لديه قناعة شخصية ولن يعبر صوته عن رأيه الحقيقي، وبالتالي فالموافقة البرلمانية في جميع الأحوال تتأني على قرينة من الصدق، إذا كان التصويت له الطابع السري، لعله وحده الذي يضفي المصادقية على التصويت وضمن صدور النص وفقا للنظرة الشخصية للبرلماني.

إلى جانب تلك الطريقتين، يمكن اللجوء إلى طريقة الاقتراع العام بالمناداة الإسمية، والتي يتم فيها اللجوء إلى مناداة النواب للإدلاء برأيهم بصورة فردية، بالقبول أو الرفض أو الامتناع وتعد الطريقة الأكثر تعقيداً وإحراجاً من طريقة الاقتراع العام برفع اليد.

وعلى كل حال، ترجع السلطة التقديرية في تحديد نمط التصويت المناسبة إلى مكتب كل غرفة بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية².

ثانياً: التصويت والأغلبية البرلمانية:

إن عملية التصويت لا تتم بشكل تلقائي، بل لا بد من توفر مجموعة من الشروط والضوابط، لكي يكون صحيحاً، ولن يتأتى ذلك إلا بتوفر نصاب معين لمرور النص محل العملية، والنصاب المطلوب للتصويت يختلف بحسب ما إذا كان المشروع أو الاقتراح عادياً أو عضوياً وسنتناول هذه الضوابط بشكل من التفصيل:

- بالنسبة للقوانين العادية: يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشاريع واقتراحات القوانين العادية³ المعروضة أمامه وفقاً لنظام الأغلبية البسيطة، فيكفي أن يتحصل القانون على عدد من الأصوات الإيجابية أكثر بواحد من الأصوات السلبية، يعتبر قد وافق عليه المجلس، وإذا لم يتحقق هذا النصاب يتم إلغاؤه. أما بالنسبة لمجلس الأمة فقبل التعديل الدستوري لسنة 2016 اشترط المؤسس الدستوري لاعتماد النص المحال عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، توفر أغلبية ثلاثة أرباع أعضائه (4/3)، وهذا بالنسبة لجميع القوانين العادية منها والعضوية.

¹ عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 103.

² أنظر المادة 31 من القانون العضوي رقم 16-12 والمادة 02/63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 02/74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

³ حدد المؤسس الدستوري مجال القوانين العادية بموجب نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

إن نصاب (4/3) المقررة للمصادقة في مجلس الأمة جاء قويا مقارنة مع النصاب المقرر في المجلس الشعبي الوطني¹، ويتضح الوضع الغير متوازن بينهما، إذ أن فارق صوت واحد يرهن مسار اكتمال دخول القانون مرحلة التنفيذ، فيكفي أن ينضم عضو واحد إلى ربع أعضاء مجلس الأمة، ليضرب عرض الحائط اجتماع كل نواب المجلس الشعبي الوطني².

ولعل أريد من هذه الأغلبية المتشددة أن يضع رئيس الجمهورية بصماته على كل القوانين التي يصدرها البرلمان، لأن بدون الثلث الرئاسي لن يكون للقانون وجود، فإذا كانت محل رضا منه يتم إصدارها أما في الحالة العكسية فتكون محل تعطيل، وبهذا تكون بصمات السلطة التنفيذية حاضرة في كل المراحل التي يمر عليها التشريع.

لكن بعد التعديل الدستوري تدارك المؤسس الدستوري الأمر وجعل من نسبة التصويت على القوانين العادية بالنسبة لمجلس الأمة بنفس الأغلبية المشترطة بالنسبة للغرفة الأولى أي بالأغلبية الأعضاء الحاضرين أي الأغلبية البسيطة³.

- بالنسبة للقوانين العضوية: القوانين العضوية فئة خاصة من القوانين تأتي من أجل القيام بوظيفة أصلية وأساسية تتمثل في تكملة أحكام الدستور نظرا لعجزه عن الإلمام بجميع المسائل المتعلقة بتنظيم السلطة.

لقد ظهر القانون العضوي كوسيلة تشريعية لتكملة قواعد الدستور وإدخالها حيز التنفيذ⁴، وعلى هذا الأساس، تأتي بعد الدستور مباشرة في هرم قواعد مصادر النظام القانوني للدولة، مما يجعله يسمو على القانون العادي⁵.

وتجدر الإشارة إلى أن الفرق بين القوانين العضوية والعادية ليس في القيمة القانونية، وإنما يكمن الفرق في طبيعة المواد والمواضيع المخصصة له، وخاصة الإجراءات التي تحيط اعداده+.

إذن يختلف القانون العضوي عن القانون العادي في المسائل التالية:

1- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 112.

2- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 253.

3- أنظر: المادة 138 الفقرة 04 من الدستور حسب التعديل 2016، والمادة 41 من القانون العضوي رقم 16-12، والمادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

4 - André Houriou, et Jean Gicquel, et Patrice Gelard, droit constitutionnel et intuition politiques, 7^{eme} édition, paris, 1980, P 1107.

5- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 65.

- تخضع القوانين العضوية للرقابة الوجودية القبلية من طرف المجلس الدستوري، ليبيدي رأيها حول مدى مطابقتها للدستور إذ تنص المادة 140 الفقرة الثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2020 على "يخضع القانون العضوي قبل إصداره، لمراقبة مطابقتها للدستور من طرف المحكمة الدستورية"، في حين القوانين العادية تخضع للرقابة الاختيارية القبلية أو البعدية.

- النصاب القانوني الواجب للتصويت على القوانين العضوية يختلف عن النصاب المطلوب للتصويت على القوانين العادية.

إذ نجد الأغلبية المطلوبة للتصويت على مشاريع واقتراحات القوانين العضوية على مستوى غرفتي البرلمان هي الأغلبية المطلقة، وهذه ما نصت عليه المادة 140 الفقرة الثانية بقولها "تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة"، على عكس القوانين العادية التي تم تحديد الأغلبية فيها بالبسيطة.

- التصويت على قانون المالية يكون بأجل محدد:

القاعدة العامة تقضي بأن التصويت على القوانين على مستوى غرفتي البرلمان غير مقيد من الناحية الزمنية، بل للمجلسين السلطة التقديرية في تحديد الوقت المناسب، مراعيًا في ذلك مدة الدورة. غير أن المؤسس الدستوري توخى للحيطه والحذر أورد استثناء على القاعدة السالفة الذكر قيد بمقتضاه سلطة البرلمان في دراسة بعض المبادرات التشريعية بأجل زمنية محددة، بل وفرض عليه جزاء عند مخالفتها لهذه الأجل¹ ويتعلق الأمر بقانون المالية.

تبيانًا لذلك، قيد المؤسس الدستوري المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بمهلة زمنية معينة عند دراسة قانون المالية ويعتبر استثناء من الأصل، حيث تنص المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه. في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

وسبب هذا الحكم هو أن كل مؤسسات الدولة يرتبط تسييرها وتجهيزها بميزانياتي التسيير والتجهيز المرتبطتان بقانون المالية، ومهما كانت صورة الخلاف وجوهره بين الغرفتين، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تعطل مؤسسات الدولة².

¹- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 101.

²- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000، ص 179.

وعلى هذا الأساس يجب على البرلمان عند التصويت على قانون المالية أن يأخذ بعين الاعتبار المدة المحددة من طرف الدستور والمقدرة بشهرين ونصف، أي خمسة وسبعون يوماً (75) يوماً، منها سبعة وأربعون (47) يوماً بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، وعشرون (20) يوماً لمجلس الأمة، وفي حالة وقوع الخلاف بين الغرفتين يقوم الوزير الأول باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل ثمانية (08) أيام للبت في موضوع الخلاف.

إذا لم يحترم البرلمان بغرفتيه المدة الزمنية المحددة، أو لم يتم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء حتى فوات الأجل المحدد لها، أو تأخرت الحكومة في عرض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء للبت فيه، يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية بأمر يكون له قوة قانون المالية¹، فإن دل على شيء يدل على بتر كلي للبرلمان في المجال المالي، لأن مشروع قانون المالية سيصبح قانوناً ويرى النور حتماً سواء صوت البرلمان عليه أم لم يصوت عليه²، فكل قيد على البرلمان يعتبر امتيازاً لمصلحة السلطة التنفيذية.

أما بالنسبة لإجراءات التصويت التي يخضع لها قانون المالية، وباعتباره من القوانين العضوية فإنه تطبق عليه نفس النسبة المطلوبة للتصويت على القوانين العضوية والمقدرة بالأغلبية المطلقة لنواب وأعضاء مجلس الأمة.

الفرع الثاني: أنواع التصويت ودور وزارة العلاقات مع البرلمان بالنسبة لكل نوع.

سنحاول أن نتعرف في هذا الفرع على كل نوع من أنواع التصويت، مبرزين مظاهر تدخل وهيمنة الحكومة والدور الذي تقوم به وزارة العلاقات مع البرلمان في هذه المرحلة.

أولاً: أنواع التصويت.

قبل تحديد أنواع التصويت لا بأس أن نشير إلى أن المناقشات داخل المجلس الشعبي الوطني تصح مهما كان عدد النواب الحاضرين، في حين التصويت لا يصح إلا بحضور أغلبية النواب، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ست (06) ساعات على الأقل واثنتي عشر (12) ساعة على الأكثر،

¹ - أنظر: المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

² - وليد شريط، المرجع السابق، ص 251.

ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين، ويتم مراقبة النصاب قبل كل عملية تصويت¹.

أما بالنسبة لمجلس الأمة فقبل التعديل الدستوري لسنة 2016، كانت نسبة الأغلبية التي يجب توفرها لكي يكون التصويت صحيحا هي ثلاثة أرباع أعضائه (4/3) على الأقل.

لكن بعد التعديل الدستوري، نجد مناقشات مجلس الأمة تصح مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، أما التصويت فلا يصح إلا بحضور أغلبية الأعضاء بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية، وتتم مراقبة هذا النصاب قبل البدء في عملية التصويت، وفي حالة عدم توفرها يحدد مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية².

إن مشاريع واقتراحات القوانين على مستوى غرفتي البرلمان تدرس حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة أو بدون مناقشة، وهذا ما نصت عليه المادة 29 من القانون العضوي رقم 16-12 بقولها " تدرس مشاريع واقتراحات القوانين حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة، أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة، أو دون مناقشة".

1- التصويت مع المناقشة العامة:

تعتبر طريقة التصويت على القوانين مع المناقشة العامة الطريقة العادية المفترضة لدراسة المبادرات القانونية المقدمة، ويكون عبر مرحلتين، النقاش العام، والمناقشة مادة بمادة³.

بالنسبة للصورة الأولى سبق أن أشرنا إليها، ولكن لا بأس أن نذكر بها، حيث تجري المناقشة في هذه المرحلة على المبادرة التشريعية سواء كانت مشروع أو اقتراح قانون، وعلى التقرير التمهيدي الذي قامت اللجنة المختصة بإعداده، فتتم عملية المناقشة العامة بالنسبة لمشاريع القوانين، بالاستماع أولا إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة بخصوص التقرير التمهيدي، ثم يأتي دور المتدخلين وفق ترتيب تسجيلهم في قائمة تم إعدادها لهذا الغرض⁴.

1- المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، السالف الذكر.

2- الفقرة الثالثة من المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السالف الذكر

3- أنظر: المادة 32 من القانون العضوي 16-12، السالف الذكر.

4- أنظر: الفقرة الأولى من المادة 31 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر

أما إذا انصبت المناقشة على اقتراح قانون فيشرع في المناقشة بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، ثم ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم النواب ليبدو بأرائهم وي طرحوا أسئلتهم، إذ تكون التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص¹.

ويستغرب في هذه الحالة ترتيب الحكومة الذي سبق للجنة المختصة والنواب، رغم أن المبادرة التشريعية مقدمة من النواب²، ومادام أنها السبابة في أخذ الكلمة الأكيد أنها ستقنع نواب المجلس الشعبي الوطني وتحثهم على المصادقة على مشاريعها كما وردت دون إحداث أي تغيير أو تعديل عليها.

أما الصورة الثانية فتظهر عندما تعود اللجنة المختصة بتقريرها التكميلي، فتعقد جلسة عامة للتصويت على النص، وعلى إثر ذلك يقرر المجلس إما التصويت على النص بكامله، أو التصويت عليه مادة بمادة أو تأجيله.

ولا يبيت المجلس في ذلك إلا بعد منح الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع³، فبرغم من أن هذا العمل يعتبر من صميم العمل التشريعي للبرلمان، إلا أن المشرع أبى إلا أن يجعل الحكومة ومن خلال هذا الإجراء طرفا شريكا وفعالا في تحديد مصير النص التشريعي، وعند سماع الحكومة الأكيد أنها ستعمل على اختيار الطريقة التي تخدم مصلحتها ومن خلالها السلطة التنفيذية.

وإذا تقرر اللجوء إلى طريقة التصويت على النص مادة بمادة، يمكن ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أن يقدم تعديلات شفوية.

وإذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم يؤثر في فحوى النص، يقرر رئيس اللجنة توقيف الجلسة لتمكين اللجنة من المداولة في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل⁴.

وحسب المادة 34 الفقرة الثانية من القانون العضوي رقم 16-12 يمكن توقيف الجلسة وجوبا، بناء على طلب ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.

إن منح هذا الإجراء لكل من مكتب اللجنة المختصة ومندوب أصحاب الاقتراح أمر مقبول ومنطقي، لأنهما يمثلان جزء من السلطة التشريعية، لكن منح هذا الامتياز الخطير للحكومة من شأن ذلك

1- أنظر: الفقرة الثانية والثالثة من المادة 31 من القانون العضوي 16-12، السالف الذكر.

2- نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 28.

3- أنظر: الفقرة الخامسة من المادة 31 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

4- أنظر: المادة 34 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

عرقلة العمل التشريعي داخل البرلمان، لأن الحكومة تلجأ إلى استعمال هذا الحق عندما ترى بأن الجلسة لا تسير في مصلحتها وأن التعديلات التي تم تقديمها من طرف النواب تمس بجوهر مشاريع القوانين المقدمة من طرفها.

يتدخل خلال المناقشة مادة بمادة وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء، مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة.

وبعد ذلك يتم عرض هذه التدخلات للتصويت وفقاً للترتيب التالي:

- تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون.
- تعديل اللجنة المختصة، في حالة انعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما.
- تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة، حسب الترتيب الذي يحدده رئيس كل غرفة، حسب الحالة، في حالة انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضة
- مادة أو مواد مشروع أو اقتراح، في حالة انعدام اقتراحات النواب أو أعضاء مجلس الأمة أو في حالة رفضهما المتتالي¹.

بعد التصويت على آخر مادة، يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت.

وبعدما يتم التصويت على النص في الغرفة الأولى يتم إرساله إلى مجلس الأمة، ليقوم بمناقشته إذ يبدأ في الاستماع إلى ممثل الحكومة، ثم مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق وبعدها يقرر مكتب مجلس الأمة على إثر المناقشات، إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات وتوصيات، وإما الشروع في مناقشته مادة بمادة، ويتخذ مجلس الأمة قراره بعد تدخل الحكومة واللجنة المختصة.

أما إذا بدأ العمل التشريعي من مجلس الأمة - بالنسبة للمواضيع المحددة في نص المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فيتم المناقشة بالاستماع إلى ممثل الحكومة وإلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى أعضاء المجلس المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، أما في اقتراح قانون فتبدأ المناقشة بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب

¹- أنظر المادة 35 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

ترتيب تسجيلهم المسبق، ويتم في هذه الحالة إتباع نفس الإجراءات السابقة الذكر بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني.

2- التصويت مع المناقشة المحدودة:

يتم اعتماد هذا النوع من التصويت وحسب نص المادة 36 من القانون العضوي رقم 16-12 بموجب قرار صادر عن مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، بناء على طلب الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الاقتراح.

إن هذا النوع من التصويت يجعل من حق المناقشة مقتصرًا على أشخاص محددين ومعينين، فلا تفتح المناقشة العامة، وعند المناقشة مادة بمادة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة، ومندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوب أصحاب التعديلات، مما يعني أن النائب خلال هذه المرحلة مغيب بشكل كلي.

وعلى هذا الأساس نستطيع القول أن التصويت مع المناقشة المحدودة يبلغ درجة يصح فيها القول: أن مفهومه الضمني أوسع بكثير من مدلوله الظاهري، لهذه الغاية علينا أن نأخذ في الاعتبار من جهة، تقييد الجلسة العامة من ممارسة اختصاصها التشريعي، ومن جهة أخرى المعنى الدقيق للنقاش المحدود، يخدم بدرجة أولى المشروع الحكومي¹.

إن التصويت على القوانين بناء على المناقشة المحدودة أريد به تحقيق مصالح الحكومة وإحداث توازن بينهما وبين البرلمان، بحيث لم يبقى البرلمان هو المختص وحده في وضع النصوص التشريعية بل أصبحت الحكومة تتقاسم معه هذه المهمة²، لأن هذه الطريقة تخدم الحكومة، إذ تقدم طلب استعمال هذه الطريقة في الحالة التي ترى بأن المناقشة العامة المفتوحة لسائر النواب المنتميين لمجمل التيارات السياسية الممثلة في البرلمان قد تؤدي إلى عرقلة العمل التشريعي ومن ثم تعطيل مشروع القانون الذي تقدمت به فهي إذن تطلب هذا النمط من التصويت خدمة لمشاريعها القانونية³.

إن هذه الطريقة تعتبر ضمانًا أساسية لمرور مشاريع القوانين دون إجراء تعديلات عليها، لأن المناقشة العامة هي الطريقة الوحيدة التي من خلالها يستطيع النواب تقديم التعديلات، فلمجرد طلب الحكومة تفعيل هذا النمط تقيّد اختصاص السلطة التشريعية، وهذا امتياز يشكل انقاص من سيادة البرلمان.

¹ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة الجزئية السياسية، المرجع السابق، ص 142.

² - Pierre Avril , Jean Gicquek, Op, Cit, p 119.

³ - نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 31.

3 - التصويت بدون مناقشة:

يتولى رئيس الجمهورية أحيانا الاختصاص التشريعي للبرلمان من خلال إصدار أوامر لها قوة القانون رغبة في تنظيم مسائل تقتضي السرعة وهي سرعة لا توفرها المناقشات البرلمانية، فطبقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في مسائل عاجلة أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية¹.

وعند انعقاد البرلمان في أول دورة له يتم عرض أوامر رئيس الجمهورية التي أصدرها استنادا لنص للمادة 142 من الدستور، للموافقة الشكلية عليها إذ تكتفي كل غرفة من غرف البرلمان بالتصويت عليها دون مناقشتها، وهذا ما نصت عليه المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12.

تبياننا لذلك، الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية لا تخضع للمناقشة العامة، على غرار اقتراحات النواب ومشاريع الحكومة، فهي تخضع لإجراءات خاصة ومتميزة، فالمشرع قرر عدم المساس بالأمر الرئاسي بصورة لا يصح معها بأي حال من الأحوال إعادة النظر فيه جملة وتفصيلا من قبل البرلمان، فهو لا يستطيع أن يتخطى رئيس الجمهورية بل يُبقي على نص الأمر وفق صورته التي صدر عليها دون أي تعديل في الموضوع، ولا يبقى للبرلمان في هذا المضمار سوى اللجوء إلى الرفض أو الموافقة على الأمر الرئاسي وفق ما أتى به².

وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد فرض الخناق على السلطة المختصة بالتشريع، إذ قيدها وحرمها من ممارسة اختصاصها الدستوري، حيث أنها لا تستطيع مناقشته ولا تعديله فما عليه إلا أن توافق عليه ومن ثم صدور نص الأمر الرئاسي كما ورد في صورته الأصل.

¹ - قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كان رئيس الجمهورية واستنادا إلى المادة 124 من الدستور يشرع بموجب الأوامر في الحالات التالية: في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان، وقد جاءت المادة عامة حين نصت على حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، لكن لم تحدد لنا المفهوم الدقيق لحالة الشغور، ومن جهة أخرى نجد المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية من أجل ممارسة هذه الصلاحية تكون طوال السنة لمدة أربعة أشهر وبشكل دائم ومستمر، فهذه الصلاحية تنطوي على قيد كبير من الخطورة على الحياة التشريعية للبرلمان، لكونها تؤسس لقاعدة قوية لانفراد رئيس الجمهورية بالتشريع، وحتى لا تتحول سلطة الرئيس من سلطة استثنائية إلى سلطة تشريع أصلية ولضمان عدم انسياها تدخل التعديل الدستوري لسنة 2016 من أجل وضع مجموعة من الضوابط التي من شأنها تقييد هذا الإجراء.

للاطلاع أكثر : عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 740.

² - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 213.

وحتى عندما تقوم اللجنة بدراسة الأوامر الرئاسية فإنها لا تستطيع أن تقوم بتعديلها وإنما تكتفي بإعداد تقرير¹ تضمنه مجموعة من الملاحظات والتفسيرات مع بعض التوصيات العامة لا غير، لكن ما الفائدة من إحالة الأمر الرئاسي على اللجنة إذا كان ليس في وسعها أن تقوم من خلال التقرير الذي تعده من ادراج التعديلات؟.

بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة بالموضوع، يعرض الأمر الرئاسي للتصويت بدون مناقشة، ولقد أعطى المؤسس الدستوري للبرلمان سلطة رفض مثل هذه الأوامر وعدم المصادقة عليها، غير أن احتمال رفض النواب لهذه الأوامر أمر مستبعد لكون البلاد تعرف منذ سنوات تجربة الائتلاف الحكومي المكون من القوى السياسية في البرلمان وما يعني ضمنا أن النواب المنتمين لهذه الأحزاب والذين يشكلون الأغلبية ليس لهم إلا خيار الموافقة²، وعلى هذا المستوى من الطرح بات رئيس الجمهورية هيئة سياسية مشرعة ووارث للسيادة، التي يثمنها البرلمان عن طريق الموافقة المتكررة على الأوامر الرئاسية³.

من خلال ما تم ذكره نلاحظ بأن أسلوب التصويت مع المناقشة العامة، هو الأسلوب الذي يحافظ على سيادة البرلمان عند ممارسته لاختصاصاته التشريعية، في المقابل نجد أسلوب التصويت مع المناقشة المحدودة وأسلوب التصويت بدون مناقشة، اجراءان مبطنان لصالح الحكومة، تضمن من خلالهما التصويت على مشاريع القوانين كما بادرت بها دون أية تعديلات.

ثانيا: دور وزارة العلاقات مع البرلمان في مرحلة التصويت.

إذا رجعنا إلى القانون العضوي رقم 16-12 ومن خلال المواد المحددة لإجراءات التصويت لاسيما المادة 33 والمادة 34 الفقرة 01 والفقرة 03، والمادة 35 الفقرة 01، والمادة 36 والمادة 37 الفقرة الأخيرة نجدها وقعت في نفس الالتباس السابق، إذ لم تذكر صراحة وزير العلاقات مع البرلمان، واكتفت بذكر ممثل الحكومة، غير أنه هذا الأخير هو المعني في الغالب.

¹ - تُعد اللجان على مستوى غرفتي البرلمان عند دراستها لمشاريع واقتراحات القوانين تقريرين أحدهما تمهيدي والآخر تكميلي، لكن قد تعد تقرير ذو طبيعة خاصة، وذلك في الحالة المتعلقة بالأمر الرئاسي، والتقرير المتعلق بمشروع التعديل الدستوري.

للاطلاع أكثر: يحيوي حمزة، المرجع السابق، ص 114.

² - نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 31.

³ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة الجزائر السياسية...، المرجع السابق، ص 144.

وقد نص المرسوم التنفيذي رقم 98-04 في المادة 5 الفقرة 01 و02 على: "تتمثل مهمة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، في مجال متابعة عملية المصادقة على مشاريع القوانين ذات الطابع التشريعي، على وجه الخصوص فيما يأتي:

- يتابع الإجراءات الخاصة بالمصادقة على القوانين في مستوى غرفتي البرلمان.
- يحضر جلسات التصويت على القوانين في مستوى الغرفتين".

من خلال قراءتنا للمادة 05 من المرسوم، نلاحظ أنها جعلت من دور وزير العلاقات مع البرلمان محدد وضيق محصور في المتابعة والحضور في مجال المصادقة على القوانين، ومن جهة أخرى العبارات المستعملة تعتبر عبارات غامضة ومبهمة، مركزة على الجانب الشكلي لا الجوهر في تحديد وضبط صلاحية وزير العلاقات مع البرلمان عند القيام بهذا الاجراء.

المشروع حاول من خلال المرسوم الصادر سنة 1998، أن يمنح لوزير العلاقات مع البرلمان صلاحيات واسعة ومحددة بدقة، والتي كانت تركز أساسا على تنسيق العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان والتي تمس كل مجالات العمل البرلماني، إلا أن الوزارة لم تتمكن في بدايتها من القيام بمهامها كاملة واقتصر على الدور الاجرائي والادري فقط، بناء على ما جاء في النصوص، غير أن التجربة والممارسة اثبتت الطابع الخاص والمعقد لدور الوزير الذي يجمع بين الدور السياسي والوظيفي في آن واحد¹.

إذ يعمل من خلال حضوره الشديد لجلسات البرلمان، على تثمين الحوار بين الحكومة والبرلمان عبر جسور متينة ومتواصلة بينهما، ويحاول الإبقاء عليها قائمة في جميع الحالات، وذلك عن طريق تفعيل المناقشات العامة داخل البرلمان، وإضفاء طابع الديناميكية عليها، لأن تهذيب الإجراءات البرلمانية أصبح علما قائما بذاته، يلقن للممارسين والطلبة في المعاهد المتخصصة².

إذن وزير العلاقات مع البرلمان يضمن سير المناقشات داخل قبة البرلمان بشكل سلس، ومن أولوياته الحفاظ على مصالح السلطة التنفيذية، فيقدم المشورة لأعضاء الحكومة حول الإجراءات التشريعي والموقف من اتخاذ هذا الظرف أو ذاك، ويراقب من بعيد الطريقة التي ستصوت عليها المعارضة، فإذا كانت ضد مشاريع الحكومة، وتهدها بتغيرات جذرية، ومن ثمة عرقلتها وتعطيلها، فإن للوزير امكانية

¹ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة الجزائرية السياسية...، المرجع السابق، ص 17.

² سعيد مقدم، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 11.

سحب المشروع وإصداره عن طريق الأوامر (من طرف رئيس الجمهورية) بعد الاتفاق والتنسيق المسبق بين الحكومة ورئيس الجمهورية، أي أن الحكومة تمرر مشاريعها بطريقة أو بأخرى، بعيدا عن اعتراض النواب.

إن وزير العلاقات مع البرلمان يساهم وعلى الرغم من المعارضة السياسية في إنشاء حد أدنى من جو يسوده اللطف والتسامح داخل البرلمان، كما يعتبر وسيطا يتميز بالسرية ومفيد لمنع وصول الانتقادات إلى الوزير الأول وحتى رئيس الجمهورية¹.

بالرغم من أن القانون العضوي والمرسوم التنفيذي لم ينصا على الدور الحقيقي الذي تلعبه الوزارة في هذا الاجراء إلا أن لوزير العلاقات مع البرلمان باعتباره ممثلا للحكومة دورا فعالا وذا وزن في مرحلة المناقشة والتصويت، فله حق الحضور الدائم للجلسات، وأخذ الكلمة أثناء المناقشة العامة، لإبداء رأيه والدفاع عن مشاريع الحكومة، وعند غياب زملائه يمكن الرد عن استفسارات المعارضة الموجهة إليهم، بل المشرع قرر للحكومة ومن خلالها لوزارة العلاقات مع البرلمان سلطة تحديد طريقة التصويت، والأكد أن وزير العلاقات مع البرلمان عند تدخله سيختار الطريقة التي تخدم مصالح الحكومة بالدرجة الأولى، كما يمكن له باعتباره جزء من الحكومة تقديم طلب توقيف الجلسة إذا رأى بأنها تجري على خلاف ما هو مسطر من طرف الحكومة، الأمر الذي يدفع بنا إلى الشك في استقلالية ومصداقية السلطة التشريعية.

المبحث الثالث: متابعة عملية إنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء وإصدار ونشر القوانين.

إذا كانت القاعدة العامة تقضي باتفاق مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني على النص فهو أمر مستحب، غير أنه ليس بالأمر الأبدي، لأن احتمال وقوع الخلاف بين الغرفتين وارد وغير مستبعد، وذلك حول مواطن معينة بالذات في النص، أي يريد كل مجلس أن يعدل ما لا يراه الثاني، وبالتالي عدم التمكن من تحديد نص يحظى بموافقة أعضاء كلا الغرفتين، ويرجع ذلك لدوافع متباينة عادة ما تكون سياسية، مما يستوجب حل هذا الخلاف، فأوجد المؤسس الدستوري للجنة المتساوية الأعضاء، وقد أسند المؤسس الدستوري مهمة دعوة اللجنة للانعقاد للوزير الأول (المطلب الأول).

كما ذكرنا سابقا، تمر النصوص القانونية بمجموعة من المراحل حتى تصبح قانون وضعي ملزم ومنتهج لأثاره اتجاه كافة، ولكن هذه الإجراءات لا تضي على النص التشريعي الصيغة التنفيذية، وإنما

¹ -Christian BIGAUT, Le ministre chargé des relations avec le parlement, Op, Cit, p 586

يكون ذلك متوقف على إرادة رئيس الجمهورية، فلا يمكن للنص التشريعي أن يتحول إلى قانون إلا إذا وافق عليه رئيس الجمهورية، فسلطة الإصدار ينفرد بها لوحده دون مراقب وبعيدا عن الحكومة ووزرائها، فيصبح التشريع الجديد بمجرد إصداره موجودا من الناحية الرسمية، غير أن هذا وحده غير كاف لإتمام نفاذه، إذ لا بد من إعلانه ونشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ليصبح معلوما للعامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: متابعة عملية انشاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف وزير العلاقات مع البرلمان.

إن حالة الخلاف تقوم دستوريا عندما لا يوافق أحد المجلسين على النص أو جزء من النص أو بعض أحكام النص الذي صوت عليه المجلس الآخر، فالدستور لا يلزم غرفتي البرلمان بأن تصادق أو توماتيكيا على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، بل يعطيه هامش للخلاف والاختلاف، إلا أن هذا الخلاف لا يجب أن يؤدي إلى تعطيل عمل السلطة التشريعية.

وعلى هذا الأساس تدخل المؤسس الدستوري بوضع آليات كفيّلة بحلها، وفقا لمبدأ التوازن والتكامل بين السلطتين، وذلك بالنص على إنشاء اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء.

إن غرفتي البرلمان لهما الاستقلالية في تعيين أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وحتى لا يكون النص محل الخلاف تحت رحمة الحكومة، قام المؤسس الدستوري بتحديد الأجل القانوني من أجل استدعائها من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، إلا أن آلية تحريكها تكون في يد هذا الأخير تحت طائلة الاحتكار، فهو امتياز مقرر له، يستعمله كيفما شاء (الفرع الأول).

كما تملك الحكومة ومن خلال وزارة العلاقات مع البرلمان صلاحية عرض النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء على البرلمان للموافقة عليه، وفي حالة استمرار الخلاف تعطي الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني، أو تقوم بسحب النص وهو ما يؤدي إلى محدودية فعالية اللجنة (الفرع الأول).

والسؤال الذي يمكن طرحه، لماذا منح المؤسس الدستوري صلاحية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ولم يمنحه لغرفتي البرلمان، خاصة إذا علمنا أن في الكثير من الأحيان مجلس الأمة من يثير الخلاف؟ وما هو تأثير تدخل وزير العلاقات مع البرلمان كممثل للحكومة في تسوية الخلاف بين الغرفتين؟

الفرع الأول: التحكيم الحكومي في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان.

حتى لا تكون سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء سلطة تقديرية في يد الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وبالتالي ترك النص عالقا تدخل التعديل الدستوري لسنة 2016، وقيدته بمدة زمنية، إلا أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، يحتكر سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بشكل يمكن القول عنه أنه سلطة مطلقة وبشكل منفرد مجسدة بنصوص دستورية وقانونية، فكان لهذا الاقحام التنفيذي أثر سلبي على إنتاج التشريع (أولا).

إن اللجنة المتساوية الأعضاء الغاية من إنشائها إقامة حوار بين غرفتي البرلمان، ولن يتأتى ذلك إلا باختيار ممثلي المجلسين داخل اللجنة، على أساس التمثيل المتساوي بين الغرفتين، مع ضرورة الحرص على فعالية هذه التركيبة من الناحية السياسية والتقنية، وترجع السلطة في تعيينهم لغرفتي البرلمان بعيدا عن الحكومة (ثانيا).

أولا: احتكار الحكومة لسلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء.

تنص الفقرة الخامسة من المادة 145 من الدستور على "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، اجتماع لجنة متساوية الاعضاء...".

من خلال هذه المادة نلاحظ بأن الخطوة الأولى في عملية حل الخلاف والإجراء الجوهرية الذي يتوقف عليه تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء هو استدعائها والذي حصره الدستور في الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة¹، فهو الطرف الوحيد الذي يملك حق المبادرة بدعوة اللجنة للانعقاد²، فهذا الاختصاص يعتبر من صلاحيات السلطة التشريعية الذي ينتقل إلى السلطة التنفيذية³.

ولعل أهم الحجج التي تدعم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أنه جهة محايدة يتطلبها حل الخلاف دون الانحياز إلى أي من الغرفتين، كما أنه حريص على استصدار القوانين في أقرب الآجال بغية تنفيذ البرنامج الرئاسي أو برنامج الحكومة حسب

1- سالمى عبد السلام، مداني عبد القادر، تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان قبل وبعد التعديل الدستوري 2016، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد التاسع، المجلد الأول، دون ذكر السنة، ص 79.

2- أحمد مطاطلة، مجلس الأمة في تجربة الجزائر البرلمانية، مجلة مجلس الأمة، العدد الثامن عشر، ص 39.

3- الطاهر خويضر، دور اللجان المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة للتجربة الجزائرية الأولى)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الخامس، أبريل 2004، ص 93.

الحالة¹ بهدف حسن سير الإدارة العمومية، فهو الأكثر حرصاً على صدور أي قانون، وبالتالي فإن أي اختلاف في وجهة النظر يمنحه الحق في التدخل وتحريك عملية الحل لتسريع الانتاج التشريعي وضمان سيرورة العملية التشريعية².

ورغم هذا المبرر فقد شهدت العملية التشريعية في الجزائر العديد من الحالات التي استعمل فيها الوزير الأول سلطته هذه في تعطيل صدور القوانين³، خاصة إذا علمنا أن قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يكن هناك أي أجل محدد لطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، فكان حقا مطلقا بيد الوزير الأول يستعمله كيف يشاء ومتى يشاء - باستثناء قانون المالية- وترك المجال أمامه مفتوحا ليحدد الأجل والسبب اللذين يراهما مناسباً حسب ملائمة الأوضاع السياسية للحكومة، فإذا رأى أن النص التشريعي محل الخلاف لا يتلاءم مع برنامج حكومته، قام بتهميشه وتركه حبيس الأدرج، فيبقى النص مجمداً إلى

¹ - سالمى عبد السلام، مداني عبد القادر، المرجع السابق، ص 80.

² - بن شيخ نوال، بن محمد محمد، سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، جانفي 2017، ص 99.

³ - من أمثلة القوانين التي تأخر إصدارها، بسبب الخلاف بين الغرفتين ولم يقم الوزير الأول أو رئيس الحكومة بإصدارها بسبب عدم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء هي:

- نص القانون العضوي لعضو البرلمان: الذي صادق عليه مجلس الأمة بتاريخ 26-11-1999 مع التحفظ على إحدى عشر (11) مادة منه، حيث قام السيد رئيس الحكومة - سابقاً- بطلب استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بتاريخ 08-08-2000.

- نص القانون المتعلق بالتحكيم: في الطاقة الذي صادق عليه مجلس الأمة بتاريخ 24-11-1998 مع التحفظ على المادة 14 منه حيث قام السيد رئيس الحكومة - سابقاً- باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء التي اجتمعت بتاريخ 12-06-1999.

- نص القانون العضوي الأساسي للقضاة: الذي صادق عليه مجلس الأمة بتاريخ 11-12-1999 مع التحفظ على خمسة (05) مواد منه قام السيد رئيس الحكومة - سابقاً- بتاريخ 03-12-2002 بطلب استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لدراسة المواد محل الخلاف.

- نص القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي: الذي صادق عليه مجلس الأمة بتاريخ 16-08-1999 مع التحفظ على خمسة (05) مواد منه، حيث قام السيد رئيس الحكومة (الوزير الأول) بطلب انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء بتاريخ 15-01-2003.

- نص القانون المعدل والمتمم للقانون رقم 83-14 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي: الذي صادق عليه مجلس الأمة بتاريخ 20-07-1999 مع التحفظ على المادة الثالثة (03) منه حيث قام السيد رئيس الحكومة (الوزير الأول) باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بتاريخ 09 أفريل 2003.

- وأبرز مثال على ذلك هو اعتراض مجلس الأمة على جميع مواد القانون المتعلق بالإشهار والتي بلغ عددها 70 مادة وذلك بتاريخ 23-06-1999.

حين رضا الحكومة، أما إذا كان النص ملائم لمخطط عمل حكومته سارع إلى طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لإيجاد حل وفض النزاع.

إن هذا التماطل لم يأتي نتيجة اعتراض مجلس الأمة¹ أو عدم مصادقته على النصوص القانونية المحال إليه، لأن مثل هذا الاعتراض تم في إطار ممارسة المجلس لصلاحياتها لدستورية والتي تخول له حق الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني بل سببه المباشر هو الوزير الأول²، وعدم وجود نص قانوني يلزمه على استدعاء هذه اللجنة في مدة زمنية محددة.

لذا فإن تصحيح هذا الوضع بات أمراً ضرورياً لمنع تأزم العمل التشريعي بين المجلسين، ودفع الانسداد المؤسسي³، وعلى هذا الأساس راجع التعديل الدستوري لسنة 2016 عمل اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء بما يخدم العمل التشريعي، وقام المؤسس الدستوري بتحديد آجال انعقادها، من خلال التنصيص صراحة على إجبار الوزير الأول لاستدعاء اللجنة للانعقاد في مدة أقصاها خمسة عشرة (15) يوم، أي من يوم تحفظ مجلس الأمة وعدم مصادقته على مادة من المواد أو النص بكامله، والذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، أو تلك التي تحفظ عليها هذا الأخير ولم يوافق عليها بعدما كانت محل مصادقة من طرف مجلس الأمة.

إن الاجتماع الوجوبي يعتبر أحسن ضمانات لسيرورة العمل بانتظام داخل السلطة التشريعية دون أن تتحكم في ذلك الظروف المحيطة بالنص⁴، وبالتالي تفادي تعطيل هذه الآلية من جهة وتعطيل المؤسسة التشريعية من جهة أخرى.

وبالغرم من ذلك يبقى هذا الأجل دون جزاء عند التماطل وعدم التقيد به من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وانتفاء البديل، والمتمثل في إعطاء رئيس الغرفتين الحق في استدعاء

¹ قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 تنشأ اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة ما إذا لم تحز الأحكام التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني على موافقة (4/3) أصوات أعضاء مجلس الأمة، لكن بعد التعديل الدستوري وبما أن العمل التشريعي قد يبدأ من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، فحالة الاختلاف قد تثار من قبل المجلس الشعبي الوطني أو من مجلس الأمة.

² بوكرا ادريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دراسات ووثائق، المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، الندوة الثانية، نشرات مجلس الأمة، أبريل 2004، ص 19.

³ ابراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 143.

⁴ المرجع نفسه، ص 143.

اللجنة أو جعل اجتماعها آليا لمجرد حدوث الخلاف، ودون ذلك يبقى نظام العمل بالغرفتين محدود الفعالية ولا يحقق الأهداف المنتظرة منه.

ثانيا: تعين أعضاء اللجنة التزام برلماني.

لقد نصت الفقرة الخامسة من المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على "...تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين" من خلال استقراء هذه المادة نلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يتطرق إلى كيفية تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، بل أكد فقط على ضمان تمثيل متساو بين المجلسين، وهذا من باب المساواة وإزالة كل الفوارق ولو مرحليا، وعلى هذا نجد المادة 89 من القانون العضوي رقم 16-12 تكفلت بتحديد عدد الأعضاء الممثلين لكل غرفة بنصها على "يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء".

إن تشكل اللجنة المتساوية الأعضاء، كما يدل عليها اسمها، من أعضاء بالتساوي بين نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، حيث تمثل كل غرفة فيها بعشرة (10) أعضاء، مما يعني أن اللجنة تتكون من عشرون (20) نائب مناصفة بين المجلسين، بالإضافة إلى خمسة (05) أعضاء احتياطيين عن كل غرفة للاستخلاف في حالة الغياب، وهؤلاء الأعضاء لا يتم تعيينهم إلا بعد تقديم طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، بتشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء.

حيث يتولى مكتب كل مجلس اعداد وضبط قائمة ممثليه في اللجنة المتساوية الأعضاء، مراعيًا في ذلك التمثيل النسبي مع احترام مبدأ تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة، وبذلك يتحقق مبدأ التمثيل التقني والسياسي.

تبيانًا لذلك، نجد بأن مبدأ التمثيل التقني يتحقق داخل مجلس الأمة أكثر بالمقارنة مع المجلس الشعبي الوطني، لأن عملية اختيار ممثلي مجلس الأمة في اللجنة المتساوية الأعضاء، يعتمد على أسلوب الانتخاب إذ يتولى مكتب مجلس الأمة ضبط قائمة ممثليه العشر (10)، بالإضافة إلى خمسة (05) أعضاء احتياطيين وفقا للتمثيل النسبي، مع احترام مبدأ تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة، بحيث يعرض مكتب المجلس قائمة ممثليه مع الاحتياطيين في الجلسة العامة للموافقة عليها، وتنتخب اللجنة المختصة ممثليها في اللجنة

المتساوية الأعضاء¹، في حين نجد المجلس الشعبي الوطني يكون اختيار ممثليه من طرف مكتب المجلس دون اللجنة المختصة التي درست النص محل الخلاف².

نلاحظ سيطرة أعضاء اللجنة المختصة (الذين لا يجب أن يكون عددهم أقل من 05 أعضاء)، بقصر حق التمثيل عليها دون باقي اللجان الأخرى، هذه السيطرة يُمليها الحرص على إدماج أعضاء من المجلسين في اللجنة، ممن تكون لهم معرفة كاملة بالنقاط محل الخلاف، وذلك ما يؤدي إلى جلب كفاءات للجان المتساوية الأعضاء المعول عليها أكثر³، لقادرتها على الحوار البناء بحكمة وتروي، ذلك من شأنه أن يقصر من عمر الخلاف.

وقصد تحقيق الهدف الذي من شأنه أن يقضى على الخلاف، يجب مراعاة مبدأ التمثيل السياسي، إذ يجب أن يعكس تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء التشكيلات السياسية المتواجدة على مستوي غرفتي البرلمان ويكون ذلك من خلال احترام التمثيل النسبي للأحزاب، بالاتفاق الاجباري مع المجموعات البرلمانية، بغية تحقيق التوازن بين الأغلبية والأقلية في كل غرفة، وبالتالي ضمان مشاركة جل القوى السياسية في صياغة نص لتسوية الخلاف بين الغرفتين.

أما بالنسبة لتشكيل مكتب⁴ اللجنة المتساوية الأعضاء، تقوم بتشكيل مكتبها عن طريق الانتخابات من بين أعضاءها، في أول اجتماع لها، حيث يتشكل المكتب من رئيس المكتب ونائب له ومقررين، شريطة أن يكون الرئيس من الغرفة التي لا تجتمع فيها اللجنة على أن تعود النيابة للغرفة الثانية على أن يكون نائبه من الغرفة الموازية، أما المقررين فيمثل كل واحد منهما غرفة من غرف البرلمان.

الفرع الثاني: اجراءات عمل اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء والدور الذي تلعبه الوزارة في هذه

المرحلة.

بعد استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، تجتمع بهدف دراسة الأحكام محل الخلاف، وتُتوجع عملها بتقرير يتضمن حلا من شأنه تسوية الخلاف بين الغرفتين (أولا) غير أن سلطتها في التقرير بشأن النص التوفيق لا يمكن وضعها موضع التنفيذ دون

1- المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السالف الذكر.

2- المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، السالف الذكر.

3- الطاهر خويضر، المرجع السابق، ص 91.

4- المادة 02 /91 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

تدخل من طرف الحكومة، إذ يتعين عليها عرض النص على البرلمان بمجرد تبليغه إياه، وهذا الحق لم يرد مقترن بمدة زمنية، بالإضافة إلى ذلك لا يمكن إجراء أي تعديل عليه، إلا بعد الحصول على الموافقة المسبقة للحكومة، ولها صلاحية إعطاء الكلمة الأخيرة للغرفة الأولى، وإن تعذر ذلك فلها حق السحب (ثانيا) معظم هذه الاجراءات يشرف عليها وزير العلاقات مع البرلمان باعتباره جزء من الحكومة ساعيا دائما إلى خدمة مصالح هذه الأخيرة بالدرجة الأولى (ثالثا).

أولا: العمل داخل اللجنة المتساوية الأعضاء.

بعد تبليغ طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، المتعلق باجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، تجتمع وجوبا بعد تشكيلها خلال أجل أقصاه خمسة عشرة (15) يوما من تاريخ تبليغ الطلب، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف وهو ما نصت عليه المادة 87 من القانون العضوي رقم 16-12.

إن اللجنة المتساوية الأعضاء تجتمع بالتناوب إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة¹ إذ يعقد الاجتماع الأول لها بدعوة من أكبر أعضائها سنا²، حيث تدرس الأحكام محل الخلاف التي أحييت عليها حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي تجتمع في مقرها³، الأمر الذي يدعو على حد قول الأستاذ بوزيد لزهاري إلى ضرورة التفكير في نظام داخلي للجنة يحدد نظامها الداخلي وأسلوب التصويت⁴.

إن المهمة الأساسية لهذه اللجنة هي البحث عن حل توافقي للأحكام محل الخلاف⁵، إذ تدرس الأحكام التي أحييت عليها مرفقة بالتوصيات وتقارير اللجان المختصة في كل من المجلسين، فهي ليست برلمانا مصغرا، بل مجرد هيئة تقنية مهمتها إيجاد حل للنصوص المختلف عليها فقط⁶.

1- وقد كان الاجتماع الأول للجنة المتساوية الأعضاء خلال العهدة التشريعية الأولى للبرلمان بغرفتيه بمجلس الأمة وقد تعلق الأمر بنص المادة 41 من قانون الطاقة.

2- المادة 01/91 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

3- المادة 92 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

4- بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص 45.

5- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 72.

6- بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 41.

وفي إطار ممارستها لمهامها لها أن تستمع لأي عضو في البرلمان، أو أي شخص آخر يمكن أن يثري الموضوع أو يكون محل فائدة لأشغالها، وذلك بتزويدها بمجموعة من المعطيات والحقائق والتي تساعد اللجنة في عملها، إن مبادرة الاستماع تعد من مهام رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء، إذ يرسل طلب إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة¹.

إن سلطة اللجنة المتساوية الأعضاء تنحصر في دراسة الأحكام محل الخلاف فقط، دون أن تمتد إلى أحكام أخرى في النص ليست محل خلاف، بحيث تملك سلطة الإبقاء على النص كما هو، أو إدخال التعديلات عليه وهي الصفة البارزة لعمل اللجنة وذلك بإيجاد صيغة توافقية، كما يمكن لها أن تقوم بإلغاء مادة أو مجموعة من المواد إذا رأت أنها غير ضرورية، فاللجنة المتساوية الأعضاء غير ملزمة بتعديل جميع المواد المتعلقة بالخلاف².

وقد ألزم المشرع اللجنة المتساوية الأعضاء بتتويج أعمالها بتقرير يقترح نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، فلا تتناول استنتاجات اللجنة إلا الأحكام التي صوت أو صادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، ولم تحصل على الأغلبية المطلوبة³، ولا يتصور فشل اللجنة في الوصول إلى الحل، وإنما الفشل متوقع بعد عرض التقرير الذي يتضمن الحل على الغرفتين.

وهنا ينتهي دورها في إجراء الحوار البرلماني بين الغرفتين، قصد تسوية الخلاف، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما⁴، وما توصلت إليه من نتائج لا يدخل حيز التنفيذ بإرادتها⁵، بل تبدأ حركة جديدة

1- المادة 94 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

2- يمكن أن نذكر بعض الأمثلة منها:

- الإبقاء على النص كما هو: على الأحكام محل الخلاف التي أحيلت على اللجنة المتساوية الأعضاء فإنها قامت بالإبقاء على بعض المواد كما وردت إليه وهي المواد 04، 07، 16، 25، 24، 32، 38، 43 من نص القانون الأساسي لعضو البرلمان الذي عرض على اللجنة المتساوية الأعضاء في أول اجتماع لها يوم 16 أوت 2000.

- تعديل بعض المواد: تعديل المادة 41 من نص القانون المتعلق بالطاقة في اجتماع اللجنة بتاريخ 12 جوان 1999 بمقر المجلس الشعبي الوطني حيث تم الاتفاق على إعادة صياغة المادة.

- إلغاء بعض المواد: قامت اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة في 21 جانفي 2003 بإلغاء المواد 34-35-40 من نص القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي.

- للاطلاع أكثر ارجع: سالمى عبد السلام، مداني عبد القادر، المرجع السابق، ص 86.

3- الفقرة 02 من المادة 95 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

4- الفقرة 03 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

5- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 13.

على مستوى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، لينتقل أحدهما النص ويعرض على الهيئة الثانية لتصادق عليه.

ثانياً: عرض النص التوفيقى التزام حكومي.

وفقاً للمادة 95 من القانون العضوي رقم 16-12 يبلغ التقرير التمهيدي للجنة المتساوية الأعضاء إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماع في مقرها وعلى ضوء ذلك تعرض الحكومة في أي وقت تشاء النص المقترح على الغرفتين للمصادقة عليه، وفق الإجراءات العادية المعتمدة بخصوص المصادقة على القوانين العادية.

إن صلاحية عرض النص التوفيقى، اختصاص تنفرد به الحكومة، وعلى هذا الأساس ألزمها المؤسس الدستوري بضرورة القيام بذلك دون أن يترك لها مجال الخيار، فالمشرع استعمل مصطلح "العرض" وصياغته تفيد الأمر، فالحكومة مقيدة وليست مخيرة في تقدير العرض من عدمه، حيث لا يمكنها الاحتفاظ بالنص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء، ومنه حرمان البرلمان من الاطلاع عليه وأخذ القرار النهائي بشأنه، وذلك ما يزيد من تأزم الوضع داخل البرلمان.

غير أن تقييد وإلزام الحكومة في هذا المجال لم يرد مطلقاً، طالما أن هذا الالتزام لم يرد مقترن بقيد زمني يتعين على الحكومة خلاله عرض نص الصلح على البرلمان للتصويت عليه، مما يجعلها المتحكم الحقيقي في مدى تسهيل أو زيادة التوتر بين المجلسين رغم توصلهما لحل الخلاف القائم بينهما بخصوص نص ما¹.

وهذا ما يؤدي بالضرورة إلى القضاء على فكرة صيرورة العمل التشريعي، ويوسع من سلطة الحكومة في تقدير ملائمة العرض من عدمه، حسب ما تمليه مصلحتها، وبهذا تكون هي المتحكم في إزالة الاختلاف بين المجلسين.

بعدما تقوم الحكومة بعرض النص التوفيقى على البرلمان، تأتي مرحلة المصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان، باعتبار سلطة التقرير النهائية للنص اختصاص أصيل للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة دون اللجنة المتساوية الأعضاء، بحيث يتبع نفس الإجراءات المتبعة في أداء العمل التشريعي، وذلك بإشراك جميع الأعضاء.

¹ - بوزيد لزهرى، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 41.

- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 132.

نجد ابداعات المؤسس الدستوري تتواصل، نحو نزع احتكار البرلمان للعمل التشريعي، واحتكاره من طرف سلطة تنفيذ القانون، وذلك بإيجاد وسائل تجعل من الحكومة شريكة في صناعة القانون، فلا يمكن إدخال التعديلات على النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بعد موافقتها¹، وكأن المؤسس الدستوري أراد من ذلك، أن يتمكن المجلسين والحكومة من الالتقاء حول أي تعديل يدرج في النص، وعليه غدت الحكومة شريكا بالتساوي مع البرلمان في سن التشريع².

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذه الحالة، هو ما دامت الحكومة ليست طرفا في اللجنة المتساوية الأعضاء، فلماذا يشترط المؤسس الدستوري موافقتها لإجراء أي تعديل للنص؟ ألا يعد هذا تحديدا لممارسة البرلمان لمهامه بكل سيادة طبقا لأحكام المادة (114) من الدستور؟.

يرى الأستاذ بوزيد لزهاري بأن تحكيم الحكومة في مسألة التعديلات المقدمة من الغرفتين لا يشكل أمرا سلبيا، لأن فسخ المجال مطلقا أمام الغرفتين دون تحديد أي ضابط من شأن ذلك أن يؤدي إلى اقتراح تعديلات تبعد النص عن الهدف الأساسي له³، وإن كان الأمر حسب رأينا أن الحكومة يمكن لها أن تستغل هذا الامتياز للاعتراض على عمل اللجنة إذا كان لا يخدمها بالسعي إلى إدراج تعديلات على النص المقترح.

إذا لم تصادق الغرفتان على النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء، فإننا نكون أمام حالة استمرار الخلاف، وعادة ما تظهر هذه الحالة في الاحتمالات التالية:

- رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت على النص المقترح من اللجنة المتساوية الأعضاء بالأغلبية المطلوبة للتصويت على القوانين، حسب طبيعة النص.
- إذا لم يصوت مجلس الأمة على النص، بعدما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.
- أن يقترح المجلس الشعبي الوطني تعديلات على النص، وتكون محل رفض من طرف الحكومة، ويكون المجلس الشعبي الوطني متمسك بتعديلاته، ويرفض التصويت على النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء إلا وفقا لتعديلاته.

1- الفقرة السادسة من المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

2- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 277.

3- بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، العدد السابع، 2004، ص 68.

- تدخل مجلس الأمة بتعديلات جديدة على النص، ورفضه للتعديلات المقدمة من طرف المجلس الشعبي الوطني.

في هذه الحالة ما على الحكومة إلا أن تلجأ إلى تفعيل آلية الكلمة الأخير، فتطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً في النزاع، فله أن يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، ولكن إذا تعذر ذلك يأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه، فهذا الإجراء الذي أتى به التعديل الدستوري لسنة 2016 من شأنه تفادي أية وضعية من شأنها تأخير مسار القانون وتعطيله.

وفي كل الأحوال للحكومة السلطة التقديرية في إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني بهدف الفصل النهائي للخلاف، وإن لم تطلب ذلك منه فلها أن تسحب النص محل الخلاف.

ثالثاً: مظاهر تدخل وزير العلاقات مع البرلمان في عمل اللجنة المتساوية الأعضاء.

إذا رجعنا إلى المرسوم التنفيذي رقم 04-98 وفي المادة 05 في فقرتها الثالثة، نلاحظ أنها حصرت دور وزير العلاقات مع البرلمان في المتابعة بقولها "يتابع عملية انشاء اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء وأشغالها"، إلا أن الممارسة العملية أثبتت العديد من المظاهر التي تتدخل بموجبها وزارة العلاقات مع البرلمان في عمل اللجنة المتساوية الأعضاء والتي تظهر من خلال النقاط التالية:

- يظهر دور وزير العلاقات مع البرلمان خاصة قبل إنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء أي قبل وقوع الخلاف بحيث نجد أن الوزير لا يواجه أي اشكال في حالة وحدة الأغلبية السياسية في الغرفتين، بحيث تكون الأغلبية المطلقة داخل المجلس الشعبي الوطني والأغلبية المكيفة في مجلس الأمة تنتمي إلى نفس الحزب أو التيار السياسي فتكون الحكومة في هذه الحالة منبثقة من نفس الأغلبية فيسعى الجميع إلى تطبيق نفس العمل، فالإشكال في هذه الحالة لا يثور، وحتى وإن وجد يكون بسيطاً وغالباً ما يخص أموراً تقنية يسهل على اللجنة المتساوية الأعضاء تسويتها.

في حين يكون دوره أكثر تعقيداً في حالة الاختلاف في الانتماء السياسي لكل من المجلس الشعبي الوطني (ومنه الحكومة) ومجلس الأمة، فبالتالي اختلاف اللون السياسي لكل من الأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني والأغلبية المكيفة في مجلس الأمة، بمعنى احتمال الاختلاف بين الغرفتين يكون وارداً، هنا يظهر الدور السياسي لوزير العلاقات مع البرلمان وذلك بإضفاء جو من التفاهم والتناغم بين أعضاء الغرفتين وخلق نوع من الانسجام، بالقضاء على الخلافات السياسية حتى يتم اللجوء إلى التصويت على القوانين وتفادي الانسداد بين غرفتي البرلمان، وإن كان هذه المهمة صعبة.

- من شروط تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء ضرورة مراعاة البعد السياسي أو التمثيل النسبي للأحزاب عن طريق المجموعات البرلمانية، بمعنى اللجنة تضم الأغلبية والأقلية من كل مجلس فتقوم بصياغة نص توفيقى تشارك في صياغته كل الحساسيات السياسية، ولقد رأينا سابقا كيف يؤثر وزير العلاقات مع البرلمان على اللجان عن طريق أعضاء المجموعات البرلمانية.
- ضمنا للتنسيق بين الحكومة والبرلمان يمكن لأعضاء الحكومة (الوزراء) حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء وهذا ما نصت عليه المادة 93 من القانون العضوي رقم 16-12، إلا أن هذه المادة تخول لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة دون أن تحصر ذلك في الوزير المعني، وكأن بذلك التقرير أراد المشرع أن يمكن الحكومة من أن تشارك في عمل اللجنة بأكثر من وزير أي التواجد التنفيذي الكثيف¹ ولقد جرت العادة أن وزير العلاقات مع البرلمان والوزير المعني قطاعة بالموضوع من يحضر أشغالها² وعلى هذا الأساس يمكن لوزير العلاقات مع البرلمان أن يؤثر على إرادة اللجنة المتساوية الأعضاء بما يخدم توجهات ومطالب الحكومة .

1- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة الجزائر السياسية، المرجع السابق، ص 159.

2- ومن أمثلة ذلك نذكر :

- اجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء، المشكلة من أعضاء مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني يوم 12 جوان 1999 بمقر مجلس الأمة، برئاسة السيد أحمد عبد الله الحاج، نائب رئيس مجلس الأمة، رئيس اللجنة، حضر عن الحكومة السيدان يوسف يوسف، وزير الطاقة والمناجم والسيد محمد كشود، الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، تمت خلاله دراسة المادة 41 من القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة التي كانت محل خلاف بين الغرفتين.
- أنظر: مجلة مجلس الأمة، العدد 3، أوت 1999، ص 46.

- اجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء في مقر مجلس الأمة في يوم الاربعاء 11 سبتمبر 2002 لدراسة الأحكام محل الخلاف في نص القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء بحضور وزير العدل محمد شرفي والسيد نور الدين طالب وزير العلاقات مع البرلمان.

أنظر: - مجلة مجلس الأمة، العدد 07، جانفي 3003، ص19.

- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، السنة الأولى رقم 17، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية الثانية، 2002، ص 22 وما بعدها.

- اجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء يوم الاثنين 28 أبريل 2003 بمقر مجلس الأمة بحضور ممثلي الحكومة السيدين، الطيب لوح وزير العمل والضمان الاجتماعي، ونور الدين طالب وزير العلاقات مع البرلمان لدراسة المادة 03 المعدلة للمادة 04 من نص القانون المعدل والمتمم للقانون رقم 83-14 والمتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي.

أنظر: مجلة مجلس الأمة، العدد 17، أكتوبر 2004، ص 28.

- يستطيع وزير العلاقات مع البرلمان أن يؤثر على أعضاء مجلس الأمة ضد النص الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني عن طريق الثلث الرئاسي، بسبب عدم اهتمام الحكومة بالنص أو رغبتها في قبره¹ أما إذا كان يخدمها يقوم وزير العلاقات مع البرلمان بالضغط على الأعضاء لقبول التفاوض إن كانوا يرغبون في تمرير النص وإصداره، إذ تملك وزارة العلاقات مع البرلمان من الوسائل ما يجعلها تعرف موقف النواب إن كانوا مستعدين أو رافضين لتمرير النص عن طريق التفاوض مع ممثلي مجلس الأمة.

إذ لوحظ في الواقع العملي، أن مجلس الأمة له حظوظ كبيرة في إقناع أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء وبالتالي يمكن لاقتراحه أن يشكل النواة الذي تتبناه اللجنة، وهذا الاقتراح في الواقع يشكل العرض الذي يقدمه وزير العلاقات مع البرلمان على مستوى مجلس الأمة، لتأخذ به اللجنة المتساوية الاعضاء ويقدمه مقرر اللجنة المتساوية الأعضاء، حيث يعرض على الغرفتين للمصادقة عليه².

- لقد نصت المادة 145 من الدستور في فقرتها السادسة على "تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه...".

إن أهم ما يشد الانتباه هو كلمة "تعرض" الذي تبدو غير واضحة، فهل يعني تبليغ أو إرسال الاقتراح الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة لرئيسي غرفتي البرلمان، وهذا من أجل برمجة جلسات التصويت والمصادقة في الغرفتين، أم أنه يتضمن بالإضافة إلى ذلك تقديم الحكومة بواسطة السيد وزير العلاقات مع البرلمان أمام كل غرفة للاقتراح الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء، فمعنى العرض يحمل عدة احتمالات:

- الاحتمال الأول: أن تقوم الحكومة بإرسال النص الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء إلى رئيس الغرفتين وذلك من أجل برمجة في الجلسات للتصويت عليه، وإن كان هذا الاحتمال مستبعد وهذا بالرجوع إلى نص المادة 67 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بنصها "يسلم رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعمة في مقر المجلس الشعبي الوطني تقرير اللجنة إلى رئيس المجلس الذي يبلغه إلى رئيس الحكومة" كما تنص المادة 89 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على "يسلم رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعمة في مقر مجلس الأمة، تقرير اللجنة إلى رئيس المجلس الذي يبلغه بدوره إلى الوزير

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 143.

² بوزيد لزهارى، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، المرجع السابق، ص 59.

الأول"، بمعنى أن تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء يبلغه رئيسي الغرفتين حسب الحالة للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وليس العكس.

- الاحتمال الثاني: هو أن يقوم وزير العلاقات مع البرلمان بتقديم تقرير نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء، وهو الرأي الذي أصرت عليه الحكومة، إذ قام فعلا وزير العلاقات مع البرلمان وبسم الحكومة بتقديم تقرير نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء، وقد حدث هذا بمناسبة التصويت على تقرير اللجنة بخصوص المادة 41 من القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة، فأثناء تدخله قام بقراءة نص المادة التي تم الاعتراض عليها، وبعدها عرض المادة الجديدة حسب ما ورد من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء، إلا أن الأستاذ بوزيد لزهاري وباعتباره مقرر اللجنة المتساوية الأعضاء بمجلس الأمة قد أنكر أن يكون للحكومة الحق في قراءة تقرير اللجنة بمناسبة عرضها على الغرفتين، وقال بأن الحكومة تكون حاضرة فقط، وبالتالي فالتقارير التي تعدها اللجنة المتساوية الأعضاء يقرأها المقرر الممثل للمجلس الشعبي الوطني في المجلس الشعبي الوطني، وفي مجلس الأمة المقرر الممثل لمجلس الأمة، فالعملية برلمانية بالأساس، وعرض نتائج عمل اللجنة يجب أن يكون من طرف مقرر كل غرفة¹.

- الاحتمال الثالث: نلاحظ ومن خلال المادة 145 أن المؤسس الدستوري أراد من الحكومة أن تعرض النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين في الجلسة المخصصة للتصويت، بحيث يتولى وزير العلاقات مع البرلمان قراءة النص²، وهذا ما أكدته المادة 95 من القانون العضوي رقم 16-12 بنصها "تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، طبقا للإجراء المنصوص عليه في المادة 138 من الدستور".

إلا أن التطبيق العملي أثبت أن العرض الذي يقدمه وزير العلاقات مع البرلمان هو تقريبا نفس التقرير الذي يقدمه مقرر اللجنة المتساوية الأعضاء، وبالتالي التكرار الغير مبرر يمكن ملاحظته بسهولة، وعلى هذا الأساس يجب إعادة النظر في المادة بحيث يعطي تفسيرا واقعيًا للعرض لتفادي التكرار بحيث لا يقرأ تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء مرتين، مرة من طرف وزير العلاقات مع البرلمان باعتباره ممثل الحكومة ومرة أخرى من طرف مقرر اللجنة في الغرفة التي يعرض عليها الاقتراح³.

¹ - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، ص 60.

- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 73.

² - سالمى عبد السلام، مداني عبد القادر، المرجع السابق، ص 87.

³ - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، ص ص. 60-61.

- لا يتوقف دور وزير العلاقات مع البرلمان عند هذا الحق بل يستمر إلى مرحلة المصادقة على النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء، فلا يمكن لغرفتي البرلمان إدراج تعديلات على النص إلا بعد الحصول على موافقة الحكومة، وعادة ما يكون الممثل القانوني للحكومة في هذه المرحلة وزير العلاقات مع البرلمان، وبمقتضى هذا التصييص يستطيع عند عرض النص أمام الغرفتين أن يدفع بالأمر إلى إجراء تعديلات على النص التوفيقي، إذا كان لها اعتراضات أساسية بشأنه خاصة إذا تعلق الأمر بمشاريع القوانين وحتما سينتهي تعديل النص حسب الاتجاه الذي يريده ممثل الحكومة.

من هنا نستنتج أن بعض المؤسسات الدستورية كالبرلمان في ظل نظام مغلق، ما هي في حقيقة الأمر إلا أداة في يد السلطة التنفيذية، تلجأ إليها لإضفاء الشرعية على تصرفاتها طالما كانت تسير في الاتجاه الذي يخدمها، أما إذا حاولت الأغلبية فيه، تحت غطاء التمثيل والشرعية، فرض وجهة نظرها على الحكومة وتخطيها¹، فإن لوزارة العلاقات مع البرلمان من الوسائل ما يضمن لها تحويلها إلى مجرد هياكل تنفذ ما ترتضيه.

المطلب الثاني: متابعة عملية إصدار ونشر القوانين.

إن الوجود القانوني للتشريع ليس كاف للعمل به، وإنما يكون ذلك متوقفاً على إرادة رئيس الجمهورية، فكل الإجراءات التي تسبق هذه الموافقة وإن كانت إجراءات تشريعية بالمعنى الواسع، لأن وجودها أمر لا غنى عنه لوجود القانون، إلا أنها مجرد إجراءات تمهيدية ليس بها طبيعة العمل التشريعي بالمعنى الدقيق لأنها لا تضيف على النص الصيغة القانونية، فلا يمكن للنص أن يتحول إلى قانون إلا إذا وافق عليه رئيس الجمهورية عن طريق سلطة الإصدار والتي ينفرد بها وحده ولا يشاطره فيها أحد، بما في ذلك الحكومة (الفرع الأول) كما خصه المؤسس الدستوري بصلاحيّة نشر القوانين حتى ينتج آثاره يكون نافذ المفعول في حق الكافة (الفرع الثاني).

فما هو الدور الذي يلعبه وزير العلاقات مع البرلمان خلال ممارسة هذا الاجراء؟.

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 145.

الفرع الأول: إصدار القوانين.

تنص الفقرة الأولى من المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه"¹.

إن عملية إصدار القوانين تشكل التقنية التي تنتهي بها العملية التشريعية، وبذلك فهو شهادة تصدر من طرف رئيس الجمهورية، يعلن بمقتضاها عن نفاذ القانون الجديد، وأنه قد اعتمد من قبل الجهاز التنفيذي وإشهاد بوجوده وتأكيد قيمته الأمرة والتنفيذية، فهو اختصاص أصيل لرئيس السلطة التنفيذية (أولا) يمارسه بصورة منفردة بعيدا عن الحكومة ووزرائها (ثانيا).

أولا: إصدار القوانين من صلاحيات رئيس الجمهورية.

يعتبر الإصدار عملا قانونيا يقوم به رئيس السلطة التنفيذية ليعلن به عن مولد قانون جديد، فهو بمثابة ميلاد مقتضاه أن البرلمان قد أقر القانون المراد إصداره في حدود الإجراءات التي رسمها القانون، كما يتضمن الإصدار معنى الأمر الموجه من رئيس الدولة لموظفي السلطة التنفيذية بوجوب تطبيق القانون وتنفيذه²، وهو بمثابة الشهادة أن القانون استوفى مراحل سنة³.

وعلى هذا الأساس، يعد الإصدار من الوسائل التي أقرها الدستور لرئيس الجمهورية من أجل دعم مركزه في مواجهة السلطة التشريعية، إذ تعد هيئة تشريع لكن ليس لها سلطة تنفيذ تشريعاتها، فلا يمكن للنصوص الصادرة منها أن ترقى لدرجة النصوص القانونية مالم يوافق عليها رئيس الجمهورية، فموافقته حتمية وذلك ما يحقق سموه على غرفتي البرلمان.

وقد نشب خلاف في الفقه حول طبيعة الإصدار، فالأول يرى بأن الإصدار ما هو إلا عمل تنفيذي، بموجبه يقرر رئيس السلطة التنفيذية وجود قانون تمت الموافقة عليه من قبل الهيئة التشريعية فتصرف الرئيس يعد بمثابة إعلان رسمي لميلاد القانون وتوجيه أمر إلى السلطات المختصة لتنفيذه⁴. في

¹ وهذا النص يتطابق حرفيا مع محتوى المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ومع المادة 126 من دستور 1996 قبل التعديل 2016، وهي نفس المادة المعتمدة في دستور 1989، وكذا في دستور 1976.

² إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية 2003، ص 281.

³ فتحي فكري، المرجع السابق، ص 414.

⁴ من بين أنصار هذا الاتجاه، اسمان ولأستاذ جيز، وديكرو، وبورتاليس، والأستاذ يحي الجمل، والأستاذ مصطفى أبو زيد فهمي.

أنظر: سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، ص 224.

حين ذهب العميد دوجي ولاباند وجلينيك، إلى أن الإصدار عملا تشريعيا، مؤكدا أن هذا العمل يضيف شيئا إلى القانون وأنه التكملة الضرورية للقانون، ويضيف الأستاذ "لافرير" أن الإصدار هو الإجراء الوحيد الذي يعطي للقانون قوته الإلزامية، والجهة الوحيدة التي تمنحه هذه القوة هو السلطة التنفيذية¹.

أما الاتجاه الثالث فيرى أن الإصدار ليس عملا تشريعيا ولا تنفيذيا، بل هو عمل من نوع خاص² لأن ممارسة الاختصاص التشريعي يتطلب حرية إظهار الإرادة، بينما الإصدار عمل إجباري بالنسبة للرئيس التنفيذي، ومن جهة أخرى فإن الإصدار لا يضيف شيئا جديدا على القانون، فهو ليس من العمل التشريعي بأكثر من اضافة الصيغة التنفيذية، وليس عملا من أعمال السلطة التنفيذية لأن حسب رأيهم يعتبر عمل سابق لتنفيذ القانون بالمعنى الصحيح، وبعبارة أوضح أن الإصدار ليس تنفيذا للقانون بل يجعل القانون نافذا³.

أما الفقه الحديث فيرى بأن الإصدار عملا تنفيذيا يقوم به رئيس الجمهورية من أجل إعطاء الصفة القانونية على النص محل الإصدار، وقيام الرئيس بهذا العمل لا يعني بأنه يقوم بمشاركة البرلمان في اختصاصه، فالإصدار ما هو إلا عمل شكلي أساسه نابع من الالتزام بتنفيذ الإرادة التشريعية للبرلمان.

في حين يرى الأستاذ فتحي فكري بأن الإصدار إن لم يكن عملا تشريعيا خالصا فهو أقرب إلى هذه الأعمال، ولا مجال للاعتراض على ذلك بالقول بأن رئيس الجمهورية له سلطة تقديرية في هذا الشأن فالقانون بغير الإصدار غير مكتمل الوجود القانوني، فلا يجوز الحديث - قبل الإصدار - عن أي آثار ملزمة له⁴، فهو جزء من العملية التشريعية على الأقل عمليا⁵.

الملاحظ أن مواقف الفقه اسندت في آرائها إلى الأنظمة السياسية القائمة، والمعروف أن الأنظمة السياسية بطبيعتها متغيرة، وعلى هذا الأساس يرى الأستاذ سعيد بو الشعير أن لتحديد طبيعة الإصدار يجب البحث عنه ضمن النظام السياسي المراد دراسته، فنجد في الجزائر يتأثر بالمكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية، إذ تثبت النصوص والواقع أولويته وسموه على البرلمان، وعلى هذا الأساس لا يمكن تصنيف

1 - فتحي فكري، المرجع السابق، 414.

2 - للاطلاع أكثر ارجع: عبد العزيز الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2005، ص 34.

3 - فتحي فكري، المرجع السابق، ص 415.

4 - فتحي فكري، المرجع السابق، ص 415.

5 - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 449.

حق الإصدار في النظام السياسي الجزائري على أنه مجرد إجراء تنظيمي وشكلي، خاصة أن الرئيس يشارك البرلمان في التشريع، ولا يترتب على عدم إصداره جزاءات توقع عليه¹، فهو عمل دستوري قانوني، يعد من أعمال السيادة التي لا تقبل الطعن أمام القضاء.²

ومهما كان الاختلاف، فالإصدار هو عمل يقوم به رئيس السلطة التنفيذية ليعلن به عن ميلاد قانون جديدي فهو بمثابة شهادة من طرف رئيس السلطة التنفيذية بأن البرلمان قد أقر القانون المطلوب إصداره في حدود الإجراءات التي وضعها الدستور، كما أن الإصدار يتضمن تكليفا من رئيس السلطة التنفيذية بتطبيق القانون وتنفيذه في إطار اختصاص كل واحد منهم³.

بالرجوع إلى المادة 148 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2020 نلاحظ بأنها منحت رئيس الجمهورية مدة ثلاثون (30) يوما من أجل إصدار القانون وقد استعمل المؤسس الدستوري مصطلح "يصدر" والذي يحمل في طياته معنيين، أولهما تمكين رئيس الجمهورية وحده وبصورة مطلقة من ممارسة هذا الاختصاص⁴، والدليل على ذلك اقتصار هذه المهمة على رئيس الجمهورية دون مشاركة أية مؤسسة أخرى تقوم بالإصدار إن تراخى فيه، فهو المتحكم الوحيد في إصدار النص دون منازع، هذا ما يدفعنا إلى التساؤل عن الوضع القانوني للنص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان ولم يصدره رئيس الجمهورية خلال المدة الزمنية المقررة للإصدار؟.

إذن هناك إشكال قانوني، ولا يوجد مخرج من تلافي هذه الإشكالات إلا بتعديل الدستور، بأن يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني، باعتباره يمثل صاحب السيادة مهمة الإصدار في حالة تماطل الرئيس⁵.

1- سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، 1984، ص ص. 292-295.

2- بوحميذة عطاء الله، المرجع السابق، ص 149.

3- اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، 1993، ص 427.

4- دستور 1963 حدد جهة أخرى تحل محل رئيس الجمهورية في حالة عدم الإصدار، حيث ينتقل هذه الحق تلقائيا، وفقا لأحكام المادة 51 من الدستور لرئيس المجلس الوطني.

5- عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 308.

أما المعني الثاني، فيتمحور حول إلزام رئيس الجمهورية بالإصدار، لكن دون النص على الجزاء الذي يوقع عليه في حالة تماطله، أي أن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي صادق عليه البرلمان في الميعاد المحدد، وذلك بوضع توقيعه عليه قبل أن ينتهي اليوم الأخير من هذه المدة، مع إمكانية وقف هذا الميعاد في حالة ما إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 193 المحكمة الدستورية، قبل صدور القانون¹، أو يقوم بالاعتراض عليه وإعادته للبرلمان من أجل إعادة قراءته²، وله أن يعلق النص التشريعي لأجل غير مسمى ودون أن يتخوف من توقيع أي جزاء عليه، ما عدا التذمر من طرف النواب أو الأحزاب، وذلك ما يؤدي إلى المساس بمبدأ الفصل بين السلطات وبصلاحيات السلطة التشريعية، وعلى هذا يمكن أن يصنف مثل هذا التصرف من الخيانة العظمى والتي ترتب المسؤولية الجنائية.

في الأخير نقول بأن الإصدار يعتبر سلاح مدمر للقانون في يد رئيس الجمهورية، إذ تعود إليه الكلمة الأخيرة في ظهور القانون أو عدم ظهوره، ولن يصدر قانون ما، لا يرضاه ولا يصادق عليه، وهذا دليل أن الحل والعقد في مجال التشريع في يد السلطة التنفيذية.

ثانيا: دور وزارة العلاقات مع البرلمان في مرحلة اصدار القوانين.

إذا رجعنا إلى الفقرة الرابعة من المادة الخامسة (05) من المرسوم التنفيذي رقم 98-04 نجدها تنص على "يتابع عملية اصدار القوانين... مع الهيئات المعنية".

الملاحظة التي يمكن أن نبديها بخصوص هذه الفقرة، هي أن المشرع استعمل فيها مصطلح "يتابع" فالصيغة التي اعتمدها صيغة مختصرة تحمل في طياتها التجريد والعموم، كما تحمل العديد من الإبهامات والتي تحتاج إلى توضيح وتفسير، وتحديد كيف تكون المتابعة من طرف الوزارة، وذلك باستعمال مصطلحات أعم وأشمل³، فكان على المشرع أن يعمل على تقنين هذه الآلية بتحديد وسائل المتابعة، وعلى

¹ - تنص الفقرة الثانية من المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على "غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 193 أدناه المحكمة الدستورية، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى تفصل في ذلك المحكمة الدستورية وفق الشروط التي تحددها المادة 194 أدناه".

² - تنص المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره.

³ - توصيات الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، وزارة العلاقات مع البرلمان، يومي، 23-24 أكتوبر 2000، الجزائر، ص 133.

هذا الأساس نحاول الرجوع للتطبيق العملي أي الممارسة من أجل توضيح ما هو مبهم من المرسوم التنفيذي.

يبدو من العسير أن يلم رئيس الجمهورية بأحكام النص التشريعي محل الإصدار بصورة منفردة، فلا يتولى أمر ذلك شخصيا، فالمتعارف عليه أن هذا العمل تقوم به مجموعة عمل على مستوى الأمانة العامة للحكومة، وعلى هذا الأساس نجد دور وزير العلاقات مع البرلمان يظهر في هذه المرحلة عندما يكون النص القانوني على مستوى الأمانة العامة للحكومة.

تبياننا لذلك، يمكن لوزير العلاقات مع البرلمان وقبل ارسال النص إلى رئيس الجمهورية، أن يبدي ملاحظاته وتحفظاته حول هذا القانون، خاصة إذا مر ووصل إلى هذه المرحلة دون أن يحوز على رضا الحكومة، فيسعى وزير العلاقات مع البرلمان خلال هذه المرحلة ومن خلال عرض استنتاجاته، أن يطلب من رئيس الجمهورية استخدام حقه الدستوري في رفض التصديق -الاعتراض- على القانون وعدم اصداره لاسيما عندما يختلف النص الذي صادق عليه البرلمان بصفة جوهرية أو في بعض أحكامه عن مشروع الحكومة.

إن وزير العلاقات مع البرلمان يقوم بهذا الدور ضمن مجموعة عمل، وبعدها تبدي هذه المجموعة ملاحظاتها واستنتاجاتها، يتولى الأمين العام لرئاسة الجمهورية عرضها على رئيس الجمهورية قبل انتهاء المدة المقررة للإصدار بثلاثة أيام على أقل تقدير.

ومن هذا الوجهة، ليس لهؤلاء سوى مجرد إبداء ملاحظاتهم - من بينهم وزير العلاقات مع البرلمان - لا غير بشأن النص التشريعي المطروح عليهم، لأن سلطة البت بخصوص الإصدار ترجع إلى رئيس الجمهورية دون سواه¹.

والسؤال المطروح هل رئيس الجمهورية ينسق مع وزير العلاقات مع البرلمان عند اصداره للقانون؟. نستطيع أن نقول بأن هذا الأمر غير وارد، خاصة وأن المؤسس الدستوري ومن خلال المادة 148 من الدستور عقد حق الإصدار لرئيس الجمهورية بصورة منفردة، دون النص على اشراك الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أو حتى الوزير المختص وذلك عن طريق التوقيع المجاور على

¹ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، الجزائر السياسية...، المرجع السابق، ص199.

قرار الإصدار، بل يعتبر من الاختصاصات الحصرية يباشرها الرئيس لوحده ولا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها¹.

الفرع الثاني: نشر القوانين.

حتى يكون القانون ساري المفعول اتجاه الكافة، ومن أجل فرض سلطانه على الجميع لا بد من تبليغهم إياه حتى لا يعذر أحد بجهل القانون، تحقيقاً للعدل وقراراً للنظام في المجتمع، ولا يتأتى ذلك إلا عن طريق نشره (أولاً) من طرف الأمانة العامة للحكومة، ويبقى دور وزارة العلاقات مع البرلمان في هذه المرحلة محدود ضعيف (ثانياً).

أولاً: نشر القوانين من مهام رئيس الجمهورية.

من المقرر قانوناً أن الإصدار ليس كافياً لكي يكون القانون ساري المفعول، فلا ينفذ القانون قبل نشره في الجريدة الرسمية، حيث يقوم رئيس الجمهورية بإصدار أمر بنشر القانون وفقاً للصيغة التي أقر به في غرفتي البرلمان، لهذا يعد النشر عملاً مادياً وشكلياً لا يتصف بالصيغة التشريعية، غير أنه يعتبر مرحلة ضرورية لنفذ القانون².

إن النشر ما هو إلا عمل مادي وواقعة مجردة تستقل عن وجود القانون تقوم بها السلطة التنفيذية لتمكين الكافة من العلم بوجوده وبأحكامه، وفي هذا يختلف النشر عن الإصدار الذي هو في الواقع عمل قانوني يقوم به رئيس الدولة لإثبات وجود القانون، وبأنه أعد وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور³. وعلى هذا الأساس، ما هو إلا تصرف تعلم بموجه السلطة التنفيذية بالجميع بالقانون الذي تمت الموافقة عليه، وأنه صدر طبقاً للأوضاع المقررة دستورياً، وأن عليهم أن يتصرفوا مع ضوء أحكامه، ولا يتصور إلزام الأفراد على التقيد بأحكام قانون دون أن تمنح لهم فرصة الاطلاع عليه فهو السبيل الوحيد لعمل كافة الشعب بمحتواه.

1- تنص المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على "لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و92

2- عز الدين بغداددي، المرجع السابق، ص 108.

3- عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 83.

ولقد عرف الأستاذ عبد الله بوقفة النشر على أنه إجراء مادي لاحقاً للإصدار مباشرة، يجعل القانون معلوماً ونافداً خلال أجل مسمى¹، إذا كان النشر عملاً مادياً شكلياً فقط لا يتصف بالصفة التشريعية، إلا أنه مع ذلك يمكن أن يكيف على أنه سلاح في يد رئيس السلطة التنفيذية يعتمد عليه لتبرير تصرفاته، ومسايرة إرادة السلطة التشريعية، فقيامه بإصدار القانون ونشره يبعد عنه تهمة عرقلة تنفيذ إرادة البرلمان².

إن تحديد تاريخ النشر له أهمية بالغة، حيث يعتبر ضماناً لوصول القانون لعلم كافة المواطنين وجعله في منأى عن كل تلاعب، وعادة ما تنص الدساتير على الجهة المختصة بالنشر وعلى تاريخ نشر وسريان القانون، وذلك ما لم يفعله المؤسس الدستوري الجزائري.

تبياناً لذلك، نجد الدستور الجزائري لسنة 1996 لم ينص صراحة على موضوع النشر، لم يحدد الجهة التي تقوم بهذا العمل³، ولعل المؤسس الدستوري قد ارتأى في ذلك الناحية الأدبية، وكأن كلمة النشر لا تليق بمقام رئيس الجمهورية، وبالتالي لا داعي إلى التنصيص عليها، لأن ذلك الإجراء يعد تلقائياً أو حاصل التحصيل.

ف نجد من الناحية العملية رئيس الجمهورية لمجرد إصدار قانون يأمر بنشره في الجريدة الرسمية، وعلى هذا كان على المؤسس الدستوري أن يحدد الجهة المكلفة بعملية النشر ويحدد المدة الزمنية القصوى التي يتم النشر خلالها، فمن شأن ذلك التقليل من تعليق النصوص القانونية، ومنه احترام إرادة الأمة وممثليها.

¹ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، الجزائر السياسية، المرجع السابق، ص 228.

² ومع ذلك يبقى محتفظاً على سموه على البرلمان، في ظل أحكام الدستور التي حصرت اختصاصاته، وقيدته في سن بعض منها بالاختصار على المبادئ أو الأسس العامة، مما يستدعي إصدار نصوص تنفيذية تفسر أو تكمل أو تبين كيفية تطبيق تلك النصوص العامة، وهذا يعني تعليق تنفيذ تلك النصوص رغم إصدارها ونشرها على صدور تلك النصوص التنفيذية، مما يجعل السلطة التنفيذية في مأمن من الانتقادات بعدم إصدار القوانين في وقتها المحدد، وفي نفس الوقت تضمن عدم تنفيذها لتعليق ذلك على صدور نصوص تنفيذها قد لا تتعجل في سنّها، مما يجعل من نشر القانون في الجريدة الرسمية لا أثر له.

للاطلاع أكثر أنظر: - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 230.

- بوحميده عطا الله، المرجع السابق، ص 150-151.

³ نجد دستور 1963 وبمقتضى أحكام المادة 49 نص صراحة على أن عملية نشر القوانين تكون من طرف رئيس الجمهورية، بنصها على " يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها...".

ولكي يكون النص القانوني معلوما لدى كافة، استنادا إلى قاعدة لا تكليف إلا بمعلوم، لا يعتبر القانون نافذا بمجرد نشره في الجريدة الرسمية، بل لابد من مرور فترة زمنية معينة، لكي يستطيع الأفراد الاطلاع على أحكامه، وعلى هذا الأساس تكفلت المادة (04) من القانون المدني بتقييد عملية النشر بأجل محدد حيث نصت على: " تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية، تكون نافذة المفعول بالنسبة لمنطقة الجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها، وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد على ذلك تاريخ وختم الدائرة الموضوع على الجريدة ".

نلاحظ ومن خلال هذه المادة المشرع قيد سريان القانون بعلم الجمهور، وليس المقصود بالنشر إعلام المواطن إعلاما فعليا بل اتخاذ ما من شأنه أن يعلمه¹، ولا يعذر أحد بجهل القانون طبقا للمادة 78 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

إلا أنه لم يوفق من حيث الظرف الزمني المحدد للإخطار والمقدر بيوم واحد، إذ تعتبر مدة قصيرة وغير كافة لعلم الجمهور بمضمون القانون، ومن جهة أخرى نجد القانون لا يكون معلوما في نفس اليوم على مستوى التراب الوطني، وبالتالي فإن ترتيب آثاره على الأفراد الذين وصلتهم الجريدة الرسمية يكون قبل الأفراد الذين يتواجدون في الدوائر التي لم تصلهم الجريدة، فكان الأجدر على المشرع أن يجعل المهلة الزمنية التي يسري فيها القانون موحدة في نفس التاريخ على كامل التراب الوطني.

وإن كان الموقع الإلكتروني الخاص بالجريدة الرسمية²، يسمح بالاطلاع على كل أعداد الجريدة الرسمية يوم نشرها دون ما حاجة إلى انتظار وصولها³، فبفضل التطور السريع لوسائل الاعلام والاتصال أصبح الوصول الى المعلومات القانونية محمولا.

¹ - مبروك حسين، المرجع السابق، ص 342.

² - الموقع الإلكتروني الرسمي للأمانة العامة للحكومة www.joradp.dz

³ - وإن كان في التشريع الجزائري لا زلنا نناقش مدى الاعتداد بالنشر الإلكتروني، ففي هذا الشأن يرى البعض بحجته مما يسمح بإعمال مبدأ لا عذر بجهل القانون من تاريخ نشره بالموقع الإلكتروني للجريدة الرسمية ولا يحتاج هذا الشكل لأية مهلة، أما الرأي الثاني ينكر إعمال المبدأ من تاريخ النشر الإلكتروني ما دام أن المشرع ذاته قد حصر النشر في الطباعة الكلاسيكية للجريدة الرسمية، ومهما يكن فإن النسخة الإلكترونية للجريدة الرسمية تتمتع بنفس الطابع الرسمي الذي تمتاز به النسخة الورقية.

أنظر: - إسماعيلي لعبادي، المرجع السابق، ص 150.

ثانياً: دور وزارة العلاقات مع البرلمان أثناء عملية نشر القوانين.

إن تطبيق النصوص القانونية وإمكانية معارضتها يتوقف على نشرها في الجريدة الرسمية قصد إطلاع المواطنين عليها، فعملية النشر تعتبر مرحلة هامة.

لقد حددت المادة 04 من القانون المدني الطريقة التي تنهي أحكام القانون إلى علم المواطنين، إذ أكدت بأنها تنشر في الجريدة الرسمية، لا يغني عنها سلوك أي طريق آخر حتى ولو كان أكثر فاعلية في علم المواطنين، كالصحافة المكتوبة والمسموعة والمرئية، بل لا بد من توزيع أعداد هذه الجريدة بعد طبعها لكي تكون نافذة المفعول¹.

فهل تساهم وزارة العلاقات مع البرلمان في عملية نشر القوانين؟.

إن عملية نشر القوانين سواء ورقياً أو إلكترونياً، يعتبر من المهام التي تحتكرها الأمانة العامة للحكومة، إذ تلعب دوراً أساسياً باعتبارها السلطة الرسمية التي تعمل على نشر النصوص في الجريدة الرسمية²، إذ تمثل هذه الأخيرة نقطة نهاية العملية والتعبير عن المعطيات القانونية للجمهور، ولذلك، فإن الأمانة العامة للحكومة تولى النشر عناية خاصة، على اعتبار أن تطبيق نص ما مرهون بنشره الذي يهدف إلى إعلام الجمهور به وإعطائه الصيغة الإلزامية³.

إن الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة www.joradp.dz يقوم بنشر أعداد الجريدة الرسمية للقوانين، ويكون هذا باللغتين العربية والفرنسية، بالتوازي مع نشر الجريدة ورقياً، وبالتالي صار الاطلاع

1- إسماعيلي لعبادي، المرجع السابق، ص 342.

- عبد العزيز الجوهري، المرجع السابق، ص 70.

2- إن طبع الجريدة الرسمية وتوزيعها تقوم بها المطبعة الرسمية التي تعد مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، خاضعة لوصاية الوزير، الأمين العام للحكومة، ومن مهامها الأساسية ما يلي:
- طبع الجريدة الرسمية وتوزيعها.

- طبع الوثائق الرسمية لمؤسسات الدولة ولا سيما منها الوثائق المتعلقة بالانتخابات، والحالة المدنية، والجبائية،... الخ
كما تنجز في إطار مهمتها التجارية طبع كل الوثائق لحساب الغير.

انظر: <https://www.joradp.dz/HAR/Index.htm>

3- إسماعيل لعبادي، المرجع السابق، ص 140.

أكثر رواجاً مما كان عليه¹، فهذا الموقع يهدف إلى فهرسة كل النصوص المنشورة في الجريدة الرسمية وتسجيلها واستغلالها، وتسمح هذه القاعدة حينئذ بالوصول بسرعة إلى مراجع النصوص وتاريخ صدورها ولاطلاع على جميع التعديلات التي أدخلت عليها².

إن الهدف الوطني الذي ينبغي بلوغه في هذا الميدان يتمثل في إجراء تقنين "قانوني دائم" يتطلب مشاركة الحكومة كلها والوزراء كل وزير على حدّ³، وعلى هذا الأساس نص المرسوم التنفيذي رقم 04-98 في المادة 05 الفقرة 04 على أن وزير العلاقات مع البرلمان يتابع عملية نشر القوانين وينسق مع الأمانة العامة للحكومة، لأن عملية نشر القوانين تتطلب وضع تنظيم وإجراءات ووسائل مالية ومادية، وكذا أدوات قانونية غير متوفرة في الوقت الحالي، إلا أن دور الوزارة في هذه الحالة حصره المرسوم التنفيذي في المتابعة بمعنى دورها ليس جوهري في هذه المرحلة.

إن تكليف الأمانة العامة للحكومة لوحدها بمهمة التقنين بغرض تسهيل الوصول إلى القانون لكافة المستخدمين في غير محله، بل يجب أن يشارك في هذه العملية أعضاء السلطة التنفيذية، وعلى هذا الأساس، نجد وزارة العلاقات مع البرلمان ومن خلال موقعها على الانترنت، عملت على تفعيل الوصول إلى القانون بشكل أفضل ذلك من خلال نشر مصنف النصوص ذات الطابع التشريعي والتي أسمتها بالمدونات التشريعية إذ تنص الفقرة 02 من المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 98-42 على "يضمن نشر مصنف النصوص ذات الطابع التشريعي"، وبالرغم من الجهود التي بذلتها الوزارة إلا أنها تبقى ضعيفة، لأنها لم تنشر هذه المدونات إلا لخمس مرات فقط، سنة 2011، 2012، 2013، 2014، 2015.

في الأخير نقول أن رئيس السلطة التنفيذية يسيطر على عملية إصدار ونشر القوانين، أما الحكومة فما لها إلا الإشراف المادي على عملية النشر عن طريق الأمانة العامة للحكومة، ليكون بذلك دور وزارة العلاقات مع البرلمان محدود ونسبي.

¹ - تنشر الجريدة الرسمية (قوانين مراسيم) مرتين في الأسبوع، يومي الأحد والأربعاء دون تحديد لعدد صفحاتها، ونجد بعض الدول المتطورة ألغت طباعة الجريدة الرسمية بالسند الورقي، ولم تحتفظ إلا بالسند الإلكتروني الذي له مزايا لا تحصى ولا تعد، لا سيما من باب التكلفة والسرعة في الاطلاع والسهولة والتخزين والاستعمال والمحافظة على البيئة.

للاطلاع أكثر ارجع: مبروك حسين، المرجع السابق، ص ص. 342-343.

² - <https://www.joradp.dz/HAR/Index.htm>

³ - <https://www.joradp.dz/HAR/Index.htm>

الفصل الرابع

الدور الرقابي لوزارة العلاقات مع
البرلمان داخل قبة البرلمان

يمكن تعريف الرقابة البرلمانية بأنها الرقابة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستورا على أعمال السلطة التنفيذية حكومة وإدارة عامة، بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور، والمنظمة بموجب قوانين أساسية عضوية، وفي حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول، وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحرريات الإنسان والمواطن من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد.

فهي رقابة متخصصة تقرها الدساتير، وتحدد القوانين عادة إجراءاتها وشروط ممارستها، فهي وسيلة لحماية مصالح الشعب والتأكد من أن الحكومة تلتزم في مختلف المجالات بالسياسة التي وافق عليها البرلمان ومن هنا نقول أن الرقابة البرلمانية رقابة دستورية وقانونية تسمح للبرلمان باعتباره يمثل الإرادة الشعبية بممارسة دوره الرقابي على الحكومة التي تعتبر جزء من السلطة التنفيذية.

وتتنوع هذه الوسائل بين الوسائل الغير موجبة للمسؤولية السياسية بصفة مباشرة، يقتصر دورها على الاستعلام والاستفسار عن بعض التصرفات والأعمال التي قامت بها الحكومة، بهدف التأكد من اتفاقها مع النظام العام، دون أن ترتب أية مسؤولية سياسية للحكومة بصفة مباشرة، أما النوع الثاني فيتمثل في الوسائل الموجبة للمسؤولية السياسية للحكومة، والتي تمكن ممثلي الشعب من مراقبة الحكومة بصفة حقيقية ومنحهم امكانية اثاره المسؤولية السياسية للحكومة.

الملاحظ أن الحكومة ممثلة في وزارة العلاقات مع البرلمان تتواجد في مختلف آليات الرقابة البرلمانية فهي قناة الاتصال الضرورية بين السلطة التنفيذية والتشريعية، بما يمنع الانسداد المؤسسي والتقليل من الأزمات السياسية والمواجهة المباشرة بين الحكومة والبرلمان، ولقد حدد المرسوم التنفيذي الصلاحيات التي زود بها الوزير في مجال الرقابة البرلمانية من خلال نص المادة الرابعة (04) في النقطتين الرابعة (04) والخامسة (05)، وهذا في إطار تنسيق العلاقة بين الغرفتين، ومن أجل أن تقوم الوزارة بهذه المهام زودت بقسم متابعة الرقابة البرلمانية وقد حددت المادة الرابعة (04) من المرسوم التنفيذي رقم 03-144 مهام هذا القسم إلا أن الملاحظ على المرسومين أنهما قيدا مهام الوزارة في مجال الرقابة البرلمانية وحصرها في المتابعة والتنظيم، عكس ما هو موجود في الواقع، وهذا ما نحاول توضيحه من خلال هذا الفصل.

المبحث الأول: الوسائل غير الموجبة للمسؤولية السياسية بصفة مباشرة.

إن السؤال البرلماني يتضمن طلبا من عضو البرلمان إلى عضو الحكومة، من أجل إيضاح حقيقة ما ويعد الوسيلة الأكثر استخداما وشيوعا، في مباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، إن الهدف من السؤال هو الاستعلام حول قضايا معينة من الحكومة عن طريق معلومات وبيانات تتعلق بنشاط الإدارة، وعلى قدر ما تكون الإجابة عن السؤال كافية وشفافية على قدر ما تحقق أغراض السؤال من ترقية وتحفيز العلاقة القائمة بين الحكومة والبرلمان، إذ يعتبر أداة تعاون وتكامل بين الهيئتين، ويكمن دور وزير العلاقات مع البرلمان في هذا المجال في ضمان انشاء بنك معلومات يسمح بمعالجة القضايا التي تخص الإجراءات المعهودة في تلقي وتسجيل ومتابعة الأسئلة وتذكير أعضاء الحكومة بالآجال القانونية وضبط برمجة الجلسات المخصصة للإجابة عن الأسئلة الشفوية بالتنسيق مع مكنتي الغرفتين، إضافة إلى إنابة وزير العلاقات مع البرلمان في الإجابة عن الأسئلة الموجهة إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أو بعض أعضاء الحكومة (المطلب الأول).

فإذا كانت الأسئلة مجرد وسيلة إعلامية وهو حق شخصي، لا يترتب عنه أي مساس بوجود الحكومة وبقائها في السلطة، في حين نجد الاستجواب يعد أبعد وأخطر من السؤال، لأنه يتضمن نقد واتهام للحكومة، أو أحد أعضائها من الوزراء بسبب التقصير والعجز أو الضعف فهو يعني المحاسبة والاتهام بالخطأ والتقصير، وقد يؤدي إلى تقرير المسؤولية الوزارية سواء كانت فردية أو جماعية، إلا أن تنظيم المشرع الجزائري لهذه الوسيلة جعلها مجرد آلية للاستعلام لا غير، لعدم قدرته على ترتيب أي أثر يهدد الحكومة، خاصة إذا علمنا أن وزارة العلاقات مع البرلمان تتدخل في جلسات ضبط الاستجواب، وبالتالي ترك المجال لها كي تتاور من أجل قتل عامل الوقت الذي سيؤثر على مسألة موضوع الساعة، وهذا ما يجعل الاستجواب يفقد ما له من أهمية، حيث الزمن يمكن أن يتجاوز (المطلب الثاني).

إن لجان التحقيق تكتسي أهمية بالغة، ذلك لأنها تسمح للبرلمان بالوصول إلى الحقيقة بنفسه إذا لم يفتتح بالمعلومات التي تقدمها الحكومة عقب الأسئلة والاستجواب، كما أنها تسمح لأعضائه بالتعرف على مدى انتظام سير المرافق العامة والوقوف على درجة الاختلال أو الانحراف الذي يشوب تسييرها، إلا أن هذه الوسيلة قيدها المشرع بمجموعة من الإجراءات والشروط التي حدثت من فعاليتها، وفي مقدمتها أخذ رأي الحكومة في نشر أو عدم نشر تقارير اللجان، وباعتبار وزارة العلاقات مع البرلمان الممثل القانوني للحكومة داخل البرلمان فإنها ولا شك إذا كان مضمون التقرير ضد الحكومة فإنها ستعمل على رفضه،

بإيجاد مبررات وأعدار لعدم نشر التقرير، وبالتالي تملص الحكومة من مسؤولياتها تجاه الرأي العام، في حين ستعمل جاهدة من أجل نشر التقارير الايجابية التي تبيض وجه الحكومة وهو انتقاص وتضييق على عمل لجان التحقيق، وهو ما يحول دون الأداء السليم لمهامها، وتحقيق الغرض من إنشائها (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الأسئلة البرلمانية.

أقر الدستور مبدأ إخضاع أعمال الإدارة العامة للرقابة البرلمانية، فعهد إلى البرلمان بمهمة مراقبة أعمال الحكومة، ويعد السؤال البرلماني من أكثر وسائل الرقابة البرلمانية أهمية في هذا الجانب على اعتبار أنه يكفل تحقيق نوع من الرقابة على نشاط الحكومة، الأمر الذي من شأنه الكشف عن الكثير من التجاوزات والقصور والعمل على معالجتها.

إلا أنه، هناك حدود وضوابط دستورية تحكم السؤال البرلماني، فحق عضو البرلمان في توجيه سؤاله ليس مطلقا، وإنما هو حق مقيد بالضوابط الدستورية التي يجب التقيد بها عند طرح السؤال، والتي تعتبر بمثابة سياج تحول دون تطبيقها (الفرع الأول)، ومن خلال تتبع مختلف الاجراءات التي يمر عليها السؤال البرلماني بنوعيه، نلاحظ أن الحكومة موجودة من خلال ممثلها القانوني على مستوى البرلمان، وزارة العلاقات مع البرلمان، فهي المشرفة على تنظيم كفاءات التبليغ والرد على الأسئلة الشفوية والمكتوبة، فيحث الوزراء على الاجابة خاصة على الأسئلة الشفوية، وقد ينوب عن بعض أعضاء الحكومة في حالة ما إذا تعذر عليهم الحضور، وهذا من أجل تنسيق العلاقات بين الحكومة ومع البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أنواع الأسئلة البرلمانية وشروطها.

يعتبر السؤال من أهم وسائل الرقابة على أعمال الحكومة، وأكثرها استخداما، إذا قورن مع أدوات الرقابية الأخرى، وهذا راجع إلى سهولة استعمالها وبساطة اجراءاتها، وبواسطتها يمكن لأعضاء البرلمان رقابة النشاط الحكومي، وذلك باستفهام أحد النواب حول موضوع يجله للتعرف على نية الوزراء بشأنه فهو لا يخرج من كونه أداة للاستيضاح والاستفهام وطلب الحصول على معلومات.

وقد أقرت الأنظمة الدستورية أنواع عديدة للأسئلة البرلمانية، أما المؤسس الدستوري الجزائري فقد أقر الرقابة البرلمانية عن طريق نوعين من الأسئلة وهما السؤال الشفوي والكتابي (أولا) وتوجد مجموعة من الشروط لا بد من توفرها في السؤال المقدم من عضو البرلمان تضمن سلامة صحتها من الناحية

القانونية، فبعض هذه الشروط الهدف منها تسهيل مهمة عضو البرلمان، وبعضها الآخر قيود تجعل هذا العضو يعزف عن ممارسة حقه والتي سنقف عليها في هذا الفرع (ثانياً).

أولاً: أنواع الأسئلة البرلمانية.

يمكن تعريف السؤال البرلماني¹ على أنه حق أي عضو من أعضاء البرلمان في توجيه سؤال أو أسئلة إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة، أو إلى أي وزير بقصد طلب استيضاحات أو استفسارات عن موضوع معين، إذ أن غاية السؤال هو الاستفهام أو طلب المعلومات عن مسألة معينة من الوزير المختص دون أن يتضمن ما يفيد معنى الاتهام أو النقد أو المساءلة، وقد يكون هدفه محصور في لفت نظر الوزير إلى أمر معين أو لمعرفة نية الحكومة في أمر من الأمور².

فالسؤال يعتبر أحد مظاهر التعاون بين السلطتين، إذ نجد النواب يستفسرون عن القضايا التي تهم المجموعة الوطنية، ويقوم أعضاء الحكومة بالرد عليها، وعادة ما تأخذ الحكومة بعين الاعتبار ملاحظات النواب، وكثيراً ما كانت تلك الأسئلة مصدراً للعديد من مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة.

إن الأسئلة تشكل أحد مظاهر التعاون بين السلطتين التي تخلق الاستقرار والتوازن في العلاقات بينهم، إلا أنه لا يمكن له أن يؤدي هذه الوظيفة إلا إذا كان النظام القائم مبنياً تماماً على القواعد البرلمانية

¹ يرى الفقه الدستوري بأن انجلترا هي مهد السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية فقد بدأ السؤال شفويًا في سنة 1721 حينما وجهه أحد أعضاء مجلس اللوردات سؤالاً إلى الوزير الأول وبالطبع فإن مقدم هذا السؤال حتماً هدفه الحصول على معلومات من الحكومة، ومن الطبيعي القول إن ذلك السؤال لم يقدم بالشكل المتبع حالياً، كما أنه لم يحصل على الإجابة حسب الوضع المتعارف عليه الآن، كما بدأ السؤال في مجلس العموم سنة 1783، وبدأت تظهر تدريجياً القواعد التي تحكم السؤال بحيث أصبح أسلوباً منظماً من أساليب الرقابة البرلمانية اعتباراً من سنة 1869، وبعده الأسئلة المكتوبة سنة 1902.

أما في فرنسا فإن السؤال الشفوي قد نشأ نتيجة العرف البرلماني وظهر السؤال المكتوب في لائحة الجمعية الوطنية سنة 1911 ولم تتبناه الدساتير الفرنسية إلا في دستور 1958.

للاطلاع أكثر ارجع:

- زين بدر فرج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990، ص ص.

26-25.

- عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية نشأتها- أنواعها- وظائفها، مجلة الحقوق، المجلد 11، العدد 01، الكويت،

مارس 1987، ص 12 إلى 17.

² محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري (الدولة- الحكومة - الدستور)، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية 2007،

ص 163.

أما إذا كان النظام بعيدا في أدواته وآلياته ومحتواه عن قواعد النظام البرلماني فإن السؤال لا يمكن أن يؤدي دوره كأداة للرقابة البرلمانية، وبالرجوع للنظام الجزائري، فإن الخاصيات البرلمانية تكاد تكون منعدمة فيه، مما يجعل السؤال عديم الأثر¹، وعلى هذا الأساس لا تعدو أن تكون الأسئلة البرلمانية في النظام الجزائري إحدى أهم الآليات المستخدمة من طرف السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، بالرغم من أن أثارها لا يتعدى مجرد الاستعلام ومتابعة مدى تنفيذ مخطط أو برنامج عمل الحكومة، أي بمعنى آخر لا تحرك المسؤولية السياسية للحكومة.

وبالرغم من ذلك نجد بأن الأسئلة البرلمانية تكتسي أهمية كبيرة في أي نظام دستوري، فمن خلاله تتضح الرؤية لدى النواب حول كيفية مباشرة الحكومة للشؤون العامة، كما أنها تسمح لهم بالإلمام بالمشاكل² الأساسية التي يتعرض لها المجتمع والاحاطة بالحلول التي تضعها الحكومة لها³، وفي نفس الوقت تدرأ عن الحكومة كل ما يثار حولها من شبهات، ويوطد روابطها بالرأي العام لأن الأسئلة تجعلها على صلة يومية بهم⁴.

إذا كانت الممارسة البرلمانية المقارنة تعترف بوجود عدة أنواع للأسئلة البرلمانية⁵ فإن الدساتير الجزائرية المتعاقبة لم تعترف إلا بشكليين لهما¹، ويتعلق الأمر هنا بالأسئلة الشفوية والأسئلة الكتابية.

¹ بوكرا إدريس، الأسئلة الشفوية الموجهة لأعضاء الحكومة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، العدد الأول، 2002، ص 62.

² نلاحظ أنه عادة ما يستغل النواب آلية السؤال البرلماني لتوصيل الانشغالات والاهتمامات المحلية المرتبطة بالدوائر الانتخابية التي ينتمون إليها، وتتعلق هذه الاهتمامات خاصة بالخدمات الاجتماعية والمشاكل الحياتية للمواطن من تشغيل، رعاية صحية وسكن، كما قد تتعلق بالبنية التحتية من طرق وجسور والتزود بالمياه والغاز الطبيعي خاصة على مستوى الريف والقرى مادامت الفرصة مواتية للنائب وذلك بحضور الجهاز الحكومي.

للاطلاع أكثر ارجع الى : ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 02، 2016-2017، ص 142.

³ محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2014، ص 128.

⁴ ذبيح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2015، ص 92.

⁵ تتنوع الأسئلة بحسب شكلها وموضوعها إلى كتابية أو شفوية، أو حسب أولوياتها في جدول الأعمال إلى أسئلة استعجالية أو عادية، أو بحسب أصليتها أو تبييتها إلى سؤال أصلي أو اضافي، أو بحسب المدة التي تستغرقها إلى سؤال قصير أو متوسط أو طويل المدة، فالتقسيم يختلف من نظام لآخر.

- للاطلاع أكثر ارجع: ذبيح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 87.

وقد تناول المؤسس الدستوري الجزائري آلية السؤال بصنفيها الشفوي والكتابي في التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 158 والتي جاءت كالتالي " يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة"²، وهذا ما أكدته أيضا المادة 69 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة³.

ما يلاحظ على نص المادة 158 أنها اكتفت بذكر هذين التقسيمين، دون أن تحدد مضمون وهدف كل منهما ولا الفرق الموجود بينهما حتى في حالة اجراء مناقشة على خلفية جواب الحكومة غير المقنع فجعلتهما متساوين من حيث الأهمية والنتيجة، في المقابل إن تطبيق هذه الآلية حسب أعراف البرلمانات الغربية بينت أن هناك اختلافات جوهرية وفوارق أساسية بين النوعين، لا سيما في طبيعة الأهداف التي يسعى كل نوع إلى بلوغها⁴، وعلى هذا الأساس نجد بعض أعضاء البرلمان يواجهون صعوبة في التمييز بين موضوع السؤال الشفوي والكتابي، مما يدفع بهم بطرح أسئلة شفوية في مسائل يمكن أن تجد جوابا عنها بتوجيه سؤال كتابي والعكس⁵.

إن الاسئلة الشفوية هي النوع الأول من الأسئلة، بل هي الأصل في هذه الأسئلة، إذ تعتبر الأسئلة المكتوبة بمثابة استثناء، فقد ظهرت بعد أن تبنت البرلمانات نظام الأسئلة الشفوية بفترة طويلة⁶.

¹ - ظهرت الأسئلة الشفوية بظهور أول مجلس تأسيسي بعد الاستقلال، والذي عهد إليه بوضع الدستور، وقد أولاها عناية خاصة، ثم تضمن دستور 1963 الأسئلة الشفوية والكتابية في المادة 38 منه، بينما لم ينص دستور 1976 إلا على السؤال الكتابي دون الشفوي، ويرجع السبب في ذلك إلى المكانة التي تتمتع بها الهيئة التنفيذية في ذلك الوقت، وأخذ دستور 1989 ودستور 1996 بالأسئلة الشفوية والكتابية معا.

- للاطلاع أكثر ارجع: ذبيح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 87.

² - وهذا ما نصت عليه المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - تنص المادة 69 من القانون العضوي رقم 16-12 على "طبقا لأحكام المادة 152 من الدستور، يمكن أعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة".

⁴ - قدور ظريف، مكانة السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري باعتباره آلية رقابية على أعمال الحكومة، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 23، ديسمبر 2016، ص 162.

⁵ - العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والممارسة، مجلة ملتقى المؤسسات، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد الثالث، ديسمبر 2006، ص 24.

⁶ - عادل الطبطائي، الأسئلة البرلمانية نشأتها- أنواعها- وظائفها، المرجع السابق، ص 152.

إن السؤال الشفوي هو ذلك الإجراء الذي من خلاله يمكن لأعضاء البرلمان أن يطلب من أعضاء الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين، على أن يكون الطلب شفويا والرد كذلك وفي نفس الجلسة¹.

ويمكن أن نشير بأن المؤسس الدستوري الجزائري أقر نوعين فقط من أنواع الأسئلة الشفوية، السؤال الشفوي العادي بدون مناقشة أو بمناقشة.

إن الأسئلة الشفوية دون مناقشة يتم فيها الاقتصار على الإجابة عن السؤال، وتستبعد منها المناقشة، ولا يعقبها تصويت بالثقة، إلا ما تعلق بالسؤال الذي يوجه إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة والذي يخص السياسة العامة للحكومة²، وما يلاحظ على هذا النوع من الأسئلة أنه يستعمل على نطاق واسع مقارنة بالنوع الثاني، وهذا لا يعني أن هذا الأخير له التأثير الكبير على الحكومة مقارنة بالأول، وإنما يستعمل لإثارة مواضيع حساسة تضع الحكومة في الغالب في موقف حرج³.

أما السؤال الشفوي المتبوع بمناقشة فإنه يخضع لنفس الإجراءات المطبقة في النوع الأول، غير أنه أوسع مدى منه إذ يتيح فرصة أكبر سواء للعضو السائل أو لبقية أعضاء البرلمان للاشتراك في المناقشة⁴، بل في بعض الأنظمة يمكن أن تختتم بإصدار لائحة، غير أن اللجوء إلى هذه الوسيلة أصبح قليلا حفاظا على استقرار الحكومات، وتطور علاقات التعاون بين السلطتين خدمة للصالح العام⁵.

¹ - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 128.

² - ميلود ذبيح، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 89.

³ - ليلى بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2003-2004، ص 21.

⁴ - عادل الطيببائي، الأسئلة البرلمانية نشأتها- أنواعها- وظائفها، المرجع السابق، ص 156.

⁵ - أقرت بعض الأنظمة الدستورية أنواع أخرى من الأسئلة الشفوية منها:

- أسئلة الحدث أو الساعة: أو كما كانت تسمى في بداية ظهورها الأسئلة الاستعجالية، وهي الأسئلة التي لا تحتل التأخير لا في وقت طرحها ولا في مدة الإجابة عنها، لأن عنصر الوقت مهم، ومهم جدا بالنسبة لها، بل أنه السبب في طرح السؤال ذاته، فعامل الوقت يمكن أن يكون قاتلا، إذ يفقد السؤال أهميته لو تأخر العضو في طرحه عن الوقت المناسب.

- الأسئلة إلى الحكومة: وظهرت بداية من 30 مايو 1974 إذ عقب كل اجتماع مجلس الوزراء في يوم محدد يحضر جميع أعضاء الحكومة بما فيها رئيسها إلى البرلمان، وتفتح جلسة للحوار والمناقشة المباشرة والمتلفزة، حيث تقدم الأسئلة دون إجراءات مسبقة ودون التقيد بشروط أو شكليات معينة، ويعد هذا الشكل من الأسئلة أهم وسيلة لرقابة عمل الحكومة، لأنه يجعل بشكل أو بآخر مسؤولية الحكومة قائمة أمام الرأي العام والطبقة السياسية، ويجعل عضو الحكومة حريصا على أداء مهامه والوفاء بوعوده

أما النوع الثاني من الأسئلة التي أخذ بها المؤسس الدستوري الجزائري فهي الأسئلة الكتابية، ويقصد بها طلب معلومات موجهة من قبل برلماني إلى عضو الحكومة الذي يتوجب عليه أن يرد ضمن مهلة محددة كتابة، والأصل أن كل الأسئلة مكتوبة، حتى الشفوية منها، توجه مكتوبة إلى أعضاء الحكومة، ومع ذلك فإن الأسئلة المكتوبة تتلقى إجابة كتابية عنها.

وقد استخدمت الأسئلة المكتوبة كوسيلة للحصول على توضيحات أو معلومات حول مسألة أو قضية معينة بالذات، التي غالبا ما تتعلق بكيفية تنفيذ أو تطبيق نص قانوني أو تنظيمي معين، أو بند من بنود مخطط العمل الحكومي، وكذا بالحلول والمخارج التي لجأت إليها الحكومة فيما يخص المسائل والانشغالات المحلية منها خاصة التي كانت تشغل الرأي العام وبقيت عالقة مدة زمنية ليست بالقصيرة¹، فهذه الأسئلة تعد مصدرا ثمينًا للمعلومات من أجل حل المسائل العديدة المعروضة عليهم من قبل الناخبين، وآلية للحصول على الاستشارة القانونية المجانية نظرا لأن الموظفين الذين يتولون الإجابة في الغالب أكفاء².

إن اختلاف السؤال الكتابي والسؤال الشفوي اختلاف جوهري راجع إلى اختلاف دور كل منهما³ فالسؤال الكتابي يتعلق بتنفيذ أو تطبيق نص قانوني أو الحلول الممكن إيجادها أولفت نظر الحكومة إلى مشكل يحتاج إلى تدخلها، مما يدل على ضيق مجال السؤال الكتابي أو الطبيعة الثانوية لموضوعاته، إضافة إلى أثره المحدود جدا على الرأي العام، ذلك أن الجواب عن السؤال يوجه إلى عضو البرلمان صاحب السؤال فقط، ورغم النشر في الجريدة الرسمية للمجلس، فإن الاطلاع عليه يبقى محدود جدا سواء بالنسبة للمواطنين أو حتى على أعضاء البرلمان أنفسهم.

للاطلاع أكثر ارجع:

- عادل الطببائي، الأسئلة البرلمانية نشأتها- أنواعها- وظائفها، المرجع السابق، ص 164.
- العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والممارسة، المرجع السابق، ص 16-17.

¹- ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص ص. 117-118.

²- Michel Ameller , les questions instrument du contrôle parlementaire, L.G.D.J Paris 1964,p 239 .

³- مولود ديدان، المرجع السابق، ص 443.

إن طبيعة السؤال الكتابي تتعلق بوقائع محددة في قطاع ما، قد تتطلب تحقيقاً من المسؤول الأول في القطاع أو جمع محاضر ووثائق ذات دلالة في الموضوع قد تشكل ملفاً يحمل في طياته المبررات الكلية أو الجزئية للرد عن السؤال الذي قد لا يقنع صاحبه فيحوله إلى سؤال شفوي¹.

أما السؤال الشفوي فهو بالأساس ذو بعد سياسي، و له أثر قد يكون حاسماً على مستوى الرأي العام ومن ثمة على المسؤولية السياسية للحكومة، إضافة إلى أن مجاله غير محدود بموضوعات معينة مبدئياً² ومن ثمة فإن طبيعة السؤال الشفوي تتعلق بأمور عامة وتنصب بالتالي على مواضيع عامة تمس المصلحة العامة.

ومهما حاول فقهاء القانون الدستوري إيجاد حدود بين السؤال الشفوي والسؤال الكتابي فإنه غالباً ما يلتبس الأمر إلى حد لا يمكن الفصل فيه فصلاً تاماً وأن الممارسات البرلمانية لأكثر دليل³.

ثانياً: شروط توجيه الأسئلة البرلمانية إلى الحكومة.

حتى يستوفي السؤال البرلماني سواء كان شفويًا أم كتابيًا وضعه القانوني، لا بد له من توفر مجموعة من الشروط، فبعضها يعتبر شروط تحول دون إساءة استعمال هذه الوسيلة وبعضها الآخر شروط لتسهيل مهمة عضو البرلمان، إلا أن الملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص صراحةً ومن خلال المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على هذه الشروط، وحتى القانون العضوي رقم 16-12 لم يتضمن ولم يشر لها، لنجد أنفسنا أمام فراغ قانوني، وعلى هذه الأساس لا يسعنا إلا الرجوع إلى التعليمات رقم 8 الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي الوطني والمتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية⁴ والتي حددت جملة من الشروط، مع الرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر سنة 2017، الذي حدد مجموعة من الشروط، مع الاعتماد على بعض الشروط التي جرى العمل عليها وفقاً للتقاليد والأعراف البرلمانية إذ نجد بأن هذه الشروط تنقسم إلى شكلية وموضوعية.

1- محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص 88.

2- مولود ديدان، المرجع السابق، ص 443.

3- محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص 88.

4- التعليمات رقم 08 المؤرخة في 12-07-2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني، العدد 211، المؤرخ في 17-07-2000، ص 31.

أولاً: الشروط الشكلية

لكي يرد السؤال نقياً وخالياً من الشوائب عند تقديمه للبرلمان وحتى يليق بعضو البرلمان ومكانته يجب أن تتوفر فيه جملة من الشروط الشكلية والتي تتمثل أساساً في أن يكون مكتوباً باللغة العربية، وأن يمارس بصورة فردية، ويوجه إلى الوزير المختص، والتي ستذكرها كالتالي:

1- أن يكون السؤال محرراً باللغة العربية: هذا الشرط يعني أن يقدم السؤال مكتوباً وهو شرط يجب توفره في الأسئلة الكتابية والشفوية، فشرط الكتابة يعتبر ضروري لتحديد مضمون السؤال بعبارات محددة ولضمان عدم تغييره، ويجب أن يحزر باللغة العربية دون أية لغة أخرى، وهذا الشرط يجد أصله في كون اللغة العربية تمثل اللغة الرسمية الأولى في البلاد¹ كما تمثل إحدى الثوابت الوطنية².

وقد نصت على هذا الشرط صراحة المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بقولها "يجب أن يكون السؤال الشفوي أو الكتابي الموجه إلى عضو الحكومة محرراً باللغة العربية...".

كما يستفاد أيضاً من قراءة المادة 70 من القانون العضوي المنوه إليه سابقاً، والتي قضت بأن يودع السؤال الشفوي من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ثم تضيف الفقرة الثانية من نفس المادة على أنه "يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة" وواضح من نص هذه المادة أن إيداع وإرسال السؤال الشفوي لا يمكن أن يتحقق إلا إذا كان مكتوباً³.

2 - ممارسة السؤال بصورة فردية: بالرجوع إلى التعليم رقم 08 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية السالفة الذكر نجد أنها اشترطت توجيه السؤال وتوقيعه من طرف نائب واحد، بمعنى أن حق توجيه السؤال يعتبر حقاً شخصياً يمارسه النائب بصورة فردية دون إشراك أعضاء آخرين⁴.

إذن التعليم رقم 08 أضافت على السؤال طابعاً فردياً، مُنع بموجبها إمكانية إثارة أسئلة جماعية، إلا أن ذلك لا يمنع من أن يسأل أي عضو في نفس الموضوع الذي سأل فيه زميله⁵، فالمحظور هو

1- تنص المادة الثالثة من الدستور حسب تعديل 2016 على "اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية. تظل العربية اللغة الرسمية للدولة".

2- تنص المادة 212 الفقرة الرابعة على "لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس: 4 - العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية".

3- بوكرا إدريس المرجع السابق، ص 99.

4 - وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من التعليم السالفة الذكر بقولها "يوجه السؤال ويوقع من نائب واحد".

5- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 322

الاتحاد العضوي في ذات السؤال لا الاتحاد الموضوعي فيه، وحينئذ يمكن ضم الأسئلة المتماثلة موضوعا أو المرتبطة معا ارتباطا وثيقا للإجابة عنها في جلسة واحدة¹.

3 - توجيه السؤال إلى العضو الحكومي المختص: إن السؤال البرلماني هو تعبير عن العلاقة بين أعضاء البرلمان والحكومة، وعلى هذا الأساس فإنه يوجه من عضو البرلمان إلى عضو الحكومة، فبإمكان عضو البرلمان تقديم ما شاء من الأسئلة إلى عضو في الطاقم الحكومي شريطة تعلق هذه الأسئلة بالمواضيع التي تدخل في الاختصاص المباشر للوزير المعني، فلا يوجه لعدة وزراء أو وزراء غير مختصين بالموضوع، إذ من العيب التعامل مع غير ذوي الاختصاص.

وعلى هذا الأساس إذا وجه السؤال إلى غير الوزير المختص جاز لرئيس المجلس رفضه، كما يمكن للوزير الغير المختص رفض الإجابة على السؤال إذا لم يرفضه المجلس، لأن الاختصاص يعد ركن من أركان صحة التصرفات القانونية في هذه الحالة، والنائب ملزم بتوجيه السؤال إلى الوزير المعني، أي يجب أن يلتزم بالتحديد والدقة عند طرحه للسؤال.

ثانيا: الشروط الموضوعية.

بالإضافة إلى الشروط الشكلية هناك مجموعة من الشروط الموضوعية يجب على النائب التقيد بها عند طرحه للسؤال والتي تتمثل أساسا في خلو السؤال من العبارات غير اللاتقة (النايبة)، أن تكون الغاية المستهدفة من السؤال تحقيق المصلحة العليا للبلاد، وتكون عبارات السؤال مختصرة ومحددة بدقة المسائل المراد الاستفسار عنها، ووفقا لهذه الأحكام لا يجوز للحكومة الامتناع عن الإجابة عنه، أما في حالة مخالفة هذه الشروط يمكن للحكومة عدم الإجابة عن السؤال لخروجه عن الضوابط المقررة، والتي فصلها كالتالي:

1- خلو السؤال من العبارات غير اللاتقة (النايبة): ويقصد بذلك أن يخلو السؤال من عبارات تمس الوزير المسؤول، أو أعمال وزارته، فتصنفها بصفات غير لاتقة، فينتقل السؤال بذلك من كونه أداة للاستفهام والرقابة إلى أسلوب للهجوم والانتقاد الشخصي²، ومن ثم يمكن القول أنه ينبغي على مقدم السؤال أن يتوخى الحذر والاحتياط في انتقاء واختيار العبارات والألفاظ المدرجة في نص سؤاله بما يحقق

¹ عزيزة شبري، النظام الاجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر، مجلة المنتدى القانوني، المجلد 07، 2010، ص 225.

² عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية نشأتها- أنواعها- وظائفها، المرجع السابق، ص 57.

الغاية من السؤال، كل ذلك بعيدا عن المساس بالأشخاص والهيئات¹، فحق النائب في طرح السؤال البرلمان حقا مقيدا يجب أن لا يمس بالآداب البرلمانية ويكون خاليا من التعنيف والاتهامات، بل يجب أن تتصف تصرفاته بالوقار والاحترام.

وإذا رجعنا إلى المادة 158 من التعديل الدستوري لا نجد أية إشارة صريحة على هذا الشرط، ولا في القانون العضوي رقم 16-12 الناظم لعلاقة البرلمان مع الحكومة المشار إليه، ولا في النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، باستثناء ما تناولته التعليمات رقم 08 السالفة الذكر والتي اشارة إلى ضرورة خلو السؤال من العبارات النابية.

2 - عدم مساس السؤال بالمصلحة العليا للبلاد : يجب أن لا يؤدي السؤال إلى الإضرار بالمصلحة العليا للبلاد، كأن يؤدي إلى الكشف عن بعض المعلومات ذات الطبيعة السرية، أو يؤدي طرح السؤال إلى إثارة نزاع أو خلاف مع دولة أخرى²، فهذا القيد يهدف كما يتبين منه إلى حماية المصالح العليا للبلاد سواء تعلق الأمر بالأمن الداخلي أو الخارجي أو علاقتها بالدول الأخرى، فهناك بعض المعلومات السرية بطبيعتها التي تحرص الدول على حمايتها، وبقائها في طي الكتمان لتعلقها بمصالحها، ومن ثمة لا يجوز أن يؤدي السؤال إلى الكشف عن بعض هذه المعلومات السرية، فابتعاد السؤال عن تحقيق المصلحة العامة يعد سببا لعدم قبوله³.

وهذا ما نصت عليه المادة 04 من التعليمات السالفة الذكر بقولها "لا ينبغي أن يمس السؤال بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر وبثورة تحريرها ورموزها".

والحقيقة أن مفهوم المصلحة العامة مفهوم غامض وملتبس ويصعب - في تقديرنا - وضع معيار منضبط له، ومن الصعوبة تحديد ما إذا كانت هناك مصلحة شخصية أو خاصة من السؤال خصوصا أن المصلحة الخاصة قد تكون جزءا من المصالح العامة، أو أن لها مردودها على مصالح الآخرين⁴، فنسبية

¹ - ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجناحية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 156.

² - عادل الطببائي، الأسئلة البرلمانية نشأتها- أنواعها- وظائفها، المرجع السابق، ص 59.

³ - العنزي سعد الشتوي، الضوابط الدستورية للسؤال البرلماني من حيث المضمون والاختصاص والغاية، دراسة على ضوء قرار المحكمة الدستورية الكويتية في طلب التفسير رقم 3 لسنة 2004 الصادر بتاريخ 17-4-2005، مجلة النشر العلمي، جامعة الكويت، سبتمبر 2010، ص 263.

⁴ - المرجع نفسه، ص 264.

هذا المفهوم يجعل تطبيقه مضطربا ومتوقفا على رغبة رئيس المجلس النيابي من جهة وإرادة الحكومة من جهة أخرى، وهو ما يجعل هذا الشرط سيفا يسله المجلس المحكوم بإرادة الأغلبية على نواب المعارضة ويعطي الحكومة الفرصة لرفض الرد على ما لا ترغب فيه من الأسئلة بحجة المصلحة العامة¹.

3 - يجب ألا يكون السؤال متعلقا بمصلحة خاصة أو تكون له صفة شخصية: فمن القواعد الأساسية المسلم بها في النظام البرلماني أن النائب لا يمثل إلا دائرة انتخابية وحدها، وإنما يمثل الشعب بأكمله، فأضحى واجبا عليه أن يقدم المصلحة العامة على المصالح المحلية، فلا يراعي المصالح الخاصة بدائرتة الانتخابية إلا بالقدر الذي تحقق معه المصلحة العامة، وبناء على ذلك فإنه على عضو البرلمان عند ممارسة واجباته البرلمانية أن يبدي آراءه بالكيفية التي ترضي ضميره، ولا يستهدف في تصرفاته إلا المصلحة العامة، فلا يسأل في أمر خاص به أو بفرد معين أو بأشخاص معينين، وذلك لأنه لو أجاز أن يكون السؤال شخصا، لخرجت وظيفة الرقابة التي يضطلع بها عضو البرلمان من نطاق مراجعة أعمال السلطة التنفيذية إلى الأعمال الشخصية، وهذا أمر غير مقبول².

4- يجب أن تكون عبارات السؤال مختصرة ومحددة بدقة المسائل المراد الاستفسار عنها وأن يتناول موضوعا واحدا: من أجل التسريع في الإجابة على السؤال ينبغي على العضو أن يقوم بصياغته صياغة موجزة و أن يحتوي على العناصر الضرورية التي تدل بوضوح على القصد منها، وأن يتناول موضوعا واحدا³، وهذا من أجل التيسير على الوزير المسؤول في إعداد الإجابة بسهولة وفي أقصر وقت ممكن، كما يوفر الوقت المحدد للسؤال والإجابة عليه، مما يسمح بطرح أكبر عدد ممكن من الأسئلة في جلسة واحدة.

4 - أن لا يتعلق السؤال بقضية مطروحة أمام الجهات القضائية: وهذا احتراما لمبدأ الفصل بين السلطات وحتى لا تتعدى السلطة التشريعية على اختصاص السلطة القضائية، وهو ما أكدته المادة 94 الفقرة الثانية من النظام الداخلي لمجلس الأمة السالف الذكر.

¹ - ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 158.

² - ابراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 187.

³ - وهذا ما أشارت إليه المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بقولها "يجب أن يكون السؤال الشفوي أو الكتابي الموجه إلى عضو الحكومة... وأن يتضمن موضوعا واحدا".

كل هذه الشروط تراقبها إدارة مكتب المجلس المعني، ومن شأنها أن تزيد من تقييد حرية الأعضاء في توظيف فعالية السؤال، خاصة وأن هذه الإدارة تخضع مباشرة لإشراف رئيس المجلس المعني والذي غالبا ما ينتمي إلى حزب الأغلبية المسيطرة على الحكومة، فيمكن أن تتعسف في قبول ما تراه مناسبا من الأسئلة وتستبعد ما تراه غير ذلك الأمر الذي عطل قدرة النواب على محاسبة ومراقبة الوزراء¹.

الفرع الثاني: تواجد الحكومة في مختلف إجراءات السؤال البرلماني ممثلة في وزارة العلاقات مع

البرلمان.

يمر السؤال البرلماني بمراحل وخطوات عديدة والتي تبدو أنها إجراءات عديدة ومعقدة، فالبعض من هذه الإجراءات خاصة بكيفية تقديم عضو البرلمان للسؤال، والبعض الآخر خاص بكيفية الرد الحكومي عنها (أولا) وتتواجد الحكومة ممثلة في وزارة العلاقات مع البرلمان في مختلف المراحل التي يمر عليها السؤال البرلماني (ثانيا).

أولا: الإجراءات الخاصة بتقديم السؤال والإجابة عليها.

تبدأ إجراءات السؤال بإبداء أحد أعضاء البرلمان رغبته بطرح سؤالاً إلى عضو الحكومة، فيقوم بإيداعه شخصياً لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة²، ويتمتع المجلس أثناء دراسته للأسئلة بسلطات واسعة، إلا أن بالنظر إلى طريقة تشكيلها قد يضمن إما أعضاء متوافقاً عليهم من ممثلي المجموعات البرلمانية، أو منتخبين بالاقتراع السري متعدد الأسماء، وهو ما يوفر ضماناً بعدم تجاهل السؤال، بخلاف الحالة التي يودع فيها السؤال لدى رئيس المجلس والذي غالبا ما يكون من الحزب الحائز على الأغلبية الموالية للحكومة، وهو ما يؤدي في الأخير إلى تجاهل أسئلة نواب المعارضة³.

الملاحظ أن القانون العضوي رقم 16-12 والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان لم يحددا المدة التي يتم خلالها إيداع السؤال، في حين نجد المادة 69 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان الملغى حددته ب 10 أيام على الأقل قبل انعقاد الجلسة المقررة لمناقشته، ليقوم مكتب

1 - ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجناحية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 158.

2- أنظر المادة 70 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

3- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 136.

المجلس المعني بعد التأكد من احتواءه لجميع الشروط الواجب توافرها لقبوله بتسجيله في السجل المخصص لذلك حسب تاريخ إيداعه، ويتم ادراجه بعدها بجدول أعمال جلسة النظر فيه، بحيث أن عدم استثناء هذا الإجراء يؤدي إلى عدم الإجابة عنه، واجراء البرمجة يكون بالنسبة للأسئلة الشفوية فقط دون الاسئلة الكتابية، فهي لا تكون بحاجة لانعقاد جلسة لتلقي الإجابة عنها، وإنما يتم ذلك أن يودع الوزير المسؤول إجابته لدى أمانه المجلس المعني، ليقوم هذا الأخير بإحالتها إلى العضو البرلماني صاحب السؤال¹.

وهنا نلاحظ بأنه لا القانون العضوي رقم 16-12 المنظم للعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة، ولا النظامان الداخليان لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حددا المعايير التي على أساسها تتم جدولة الأسئلة الشفوية، هل يكون ذلك بحسب تاريخ ورودها إلى مكتب المجلس أم بحسب أولويتها؟ وفي ظل هذا الفراغ نقول بأن الراجح هو أن لمكتبي غرفتي البرلمان بالاتفاق مع الحكومة كامل السلطة التقديرية لتحديد الأسئلة التي تحظى بالأولوية، وطبعا ذلك من شأنه أن يؤدي إلى إهمال أسئلة نواب المعارضة خاصة تلك التي تسبب حرجا للحكومة، ما يؤدي إلى إفراغ السؤال من محتواه وجعله غير مواكب للأحداث².

وبما أن الإجابة على السؤال المقدم من النائب تتطلب أن يعلم به الوزير المختص قبل وقت الإجابة بمدة كافية حتى يستطيع الإعداد لهذه الإجابة سواء كانت الإجابة المطلوبة كتابة أو شفوية، فإنه لا بد من إبلاغ الوزير المختص بالسؤال.

يبدو أن إبلاغ الوزير بالسؤال قبل الإجابة عليه بوقت كاف هو إجراء متفق عليه في التقاليد البرلمانية في الأنظمة المختلفة³، إلا أن الملاحظ أن القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر لم يحدد المدة التي يتم خلالها اخطار الوزير المسؤول بمضمون السؤال، إذ اكتفت الفقرة الثانية من المادة 70 من القانون العضوي السابق بالإشارة إلى تولي رئيس المجلس المعني إرسال السؤال إلى الحكومة دون تحديد المدة التي يتم خلالها اخطار هذه الأخيرة بمحتوى السؤال، وهو الأمر الذي يطرح التخوف من امكانية

1- أنظر الفقرة الثالثة من المادة 74 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

2- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 138.

3- عزيزة شبري، المرجع السابق، ص 227.

تماطل المجلس وتقاعسه في ارسال نص السؤال إلى الحكومة وكسب الوقت إلى غاية زوال الغاية منه¹، خاصة إذا علمنا بأن بعض الأسئلة عادة ما يطرحها الأعضاء مواكبة للحدث والتأخر في ارسالها تصبح الإجابة عنها دون فائدة.

ولممارسة الرقابة بطريقة فعالة، أتى التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المادة 152 لضبط وتحديد أجل الإجابة على الأسئلة²، وذلك عن طريق تحديد المدة الزمنية والمقررة بأجل ثلاثون (30) ابتداء من تاريخ تبليغ السؤال³، تفاديا لتراكم الأسئلة وتأخر رد الحكومة في الوقت المناسب الأمر الذي سيفعل من هذه الوسيلة الرقابية ويحول دون شك التهرب من الرد بحجة ضيق الوقت⁴.

1- وعلى خلاف ذلك نجد المادة 69 من القانون العضوي رقم 99-02 الملغى اشترطت ارساله فورا إلى الوزير الأول أو الوزير المختص وهو ما يفيد بضرورة الإسراع في تقديمه إلى المعني به من الطاقم الحكومي، أي أن ذلك يمكن حدوثه في ذات يوم تقديم السؤال.
انظر: ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجناحية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 162.

2- نفس الحكم تضمنته المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
3- وهذا ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 70 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.
4- بالرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 2016-وسرى على نحوه التعديل الدستوري لسنة 2020- نص على المدة التي يجب أن يلتزم بها أعضاء الحكومة للإجابة على الأسئلة والاستجواب، إلا أنها لم تشر بتاتا للحلول الواجب اتباعها عند امتناع عضو الحكومة المعني عن الإجابة في الأجل المحدد، وذلك ما يمكن أعضاء الحكومة من المماطلة في الرد على هذه الأسئلة الأمر الذي يفقدها فاعليتها من جهة ويشجع الحكومة من الامتناع عن الجواب من جهة أخرى.
فإذا بحثنا في الأداء البرلماني خلال الدورة البرلمانية 2018_2019 ومدى التقييد بالأجال القانونية للإجابة على الأسئلة الشفوية والكتابية نجد:

بالنسبة للأسئلة الشفوية:
- عدد الأسئلة المقدمة من نواب المجلس الشعبي الوطني 347 سؤال تمت معالجة 136 سؤال، وعدد الأسئلة غير معالجة عنها خلال هذه الدورة 211 سؤال.

- عدد الأسئلة المقدمة من أعضاء مجلس الأمة 129 تمت معالجة 155 سؤال وعدد الأسئلة غير المعالجة عنها خلال هذه الدورة 43.
بالنسبة للأسئلة الكتابية:

- عدد الأسئلة المقدمة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني 368 سؤال، عدد الأسئلة المعالجة 294 وعدم الإجابة على 84 سؤال.

- عدد الأسئلة المقدمة من أعضاء مجلس الأمة 78، عدد الأسئلة المعالجة 56 وعدم الإجابة على 22 سؤال.
الملاحظ أن اشكال عدم الإجابة على الأسئلة الشفوية والكتابية خلال الأجال القانونية مطروح ويبقى قائما، ويرجع السبب إلى عدم تضمين المادة 152 من الدستور على الجزاء عند التخلف في الإجابة.

مع الإشارة إلى أن الفقرة الثالثة من المادة 152 نصت على عقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة¹، حيث يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية وضبط عددها بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان مع الحكومة².

بعد تحديد الجلسة المخصصة لمناقشة الأسئلة الشفوية، تبدأ إجراءات الإجابة، حيث يتم خلالها طرح السؤال من طرف صاحبها في حدود ثلاث (3) دقائق وهي المدة التي حددتها المادة 04 من التعليم رقم 08 السالفة الذكر، ونفس المدة حددتها المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بقولها "يعرض صاحب السؤال سؤاله في ظرف ثلاث (3) دقائق" ليجيب عنه عضو الحكومة في حدود ظرف ست (6) دقائق، في حين حددت التعليم السابقة في المادة السادسة مدة رد عضو الحكومة داخل المجلس الشعبي الوطني بسبع دقائق، مع إمكانية تمديد هذه المدة إذا ارتأى أن موضوع الإجابة يقضي ذلك .

ولا شك أن تحديد مدة طرح السؤال من شأنه منع تحويل الجلسات المخصصة للأسئلة إلى منبر لعرض البرامج والآراء السياسية، بقدر ما هي مخصصة لفت نظر الحكومة لأموار تهم المواطنين في حياتهم اليومية وقضاياهم العامة³.

وقد تأتي إجابة عضو الحكومة عن السؤال ناقصة غير مقنعة، وعلى هذا الأساس مكن المشرع صاحب السؤال من إمكانية التعقيب على الإجابة وهذا من أجل إيضاحه، ولا يجوز أن يتضمن التعقيب نقدا أو اتهاما، وقد نصت المادة 72 الفقرة الثانية من القانون العضوي رقم 16-12 سالف الذكر على ذلك "يمكن صاحب السؤال، إثر جواب عضو الحكومة، أن يتناول الكلمة من جديد"، وقد حددت التعليم السابقة لنواب المجلس الشعبي الوطني مدة دقيقتين للتعقيب، أما مدة التعقيب بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة فتكون في حدود ثلاث (3) دقائق وهو ما أشارت إليه الفقرة الثانية من المادة 96.

أنظر: عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 748.

- حصيلة متابعة أشغال البرلمان الدورة البرلمانية العادية 2017-2018، ص ص. 54-55.

1- كان أفضل لو جعل المؤسس الدستوري عقد الجلسات الخاصة بالإجابة على الأسئلة أسبوعيا لغرفتي البرلمان، فباستعماله لعبارة "... بالتداول...." من شأنه تقليص الجلسات المخصصة للإجابة، وسنجد أنه ستعقد جلسة كل خمسة عشر يوما، ولن تفترق المسألة عما كانت عليه قبل التعديل الدستوري، هذا إن تم احترام هذه الآجال أصلا.

- أنظر: دايم نوال، المرجع السابق، ص 225.

2- أنظر نص المادة 71 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

3- بوكرا إدريس، الأسئلة الشفوية الموجهة لأعضاء الحكومة، المرجع السابق، ص 105.

ومثلما أعطى القانون حق التعقيب لأصحاب الأسئلة الشفوية فإن نفس القانون مكن أيضا ومن باب المساواة أعضاء الحكومة من حق الرد على التعقيب في مدة دقيقتين داخل المجلس الشعبي الوطني¹، وفي حدود ثلاث دقائق بالنسبة لسؤال عضو مجلس الأمة.

إذا لم يقتنع أعضاء المجلس النيابي بإجابة الوزير جاز لهم فتح مناقشة عامة² بشأنها وفقا للشروط الواردة في النظام الداخلي للغرفتين، ومن ثمة يعتبر حق اللجوء إلى إجراء مناقشة عامة من أهم النتائج المترتبة على عدم قدرة العضو الحكومي إقناع العضو البرلماني بما قدمه من إجابة³، وهي لا تعني تحميل عضو الحكومة المسؤولية، وإنما الهدف منها هو تعميق النقاش حول موضوع يعد هاما يتعلق عادة بقضايا عامة وسياسية، ونجد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يحدد العدد المطلوب للتوقيع من أجل فتح مناقشة، واعتمد في ذلك على العرف البرلماني، باعتماد العدد المطلوب في اللائحة، وهو عشرون نائبا لطلب إجراء مناقشة، وهو ما تم فعلا في الفترتين التشريعتين الرابعة والخامسة⁴، في حين نجد المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة اشترطت توقيع (30) عضو على الأقل لفتح المناقشة، ويضبط مكتب المجلس جلسة المناقشة بالتشاور مع الحكومة.

ولما كانت المناقشة أداة لسد الثغرات الواردة في الإجابة، وتعميق النقاش حولها لاستكمال واستيضاح الحقائق المرتبطة بها والتي تخص عادة قضايا سياسية هامة، فإن تقييدها بشرط جمع توقيع

1- أنظر المادة السابعة من التعلية السابقة الذكر.

2- تنص الفقرة الخامسة من المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على "إذا 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".

3 - ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجنايئة للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 167.

4- لقد تم إجراء مناقشة لجواب رئيس الحكومة مرتين في الفترة التشريعية الرابعة للمجلس الشعبي الوطني، تعلق الأولى بإجراء مناقشة الوضع الأمني في البلاد، وقد وقع على طلب المناقشة 172 نائبا، وصادق المجلس على الطلب بتاريخ 2 فيفري 1998، وقد تدخل في مناقشة الموضوع 75 نائبا، والثانية تتعلق بالوضع العام للبلاد، بعد جواب رئيس الحكومة عن سؤالين شفوئين متعلقين بالوضع العام للبلاد، صادق المجلس على الطلب بتاريخ 20 جويلية 2001، لإجراء مناقشة عامة للموضوع، وبعد جواب رئيس الحكومة أيضا عن سؤالين شفوئين متعلقين بالوضع العام للبلاد، صادق المجلس بتاريخ 30 مارس 2003 على لائحة لإجراء مناقشة عامة للموضوع.

- أنظر: العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والممارسة، المرجع السابق، ص 23.

30 عضو في مجلس الأمة، وفي ظل وجود ثلث رئاسي، يقلل ولا شك من فرض إجراءاتها، في حين أن حظوظ أعضاء المجلس الشعبي الوطني في توقيع طلبها أكبر وأوفر، بالرغم من أن الأحكام التشريعية سكتت كلية عن تحديد معايير واجراءات سير جلسة المناقشة¹.

ما يمكن أن نستخلصه في الأخير إلى أن الأسئلة البرلمانية بالرغم من أنها أداة تفاعل هامة في علاقة الحكومة بالبرلمان، وعنصر تأثير متبادل، إلا أنها تبقى أداة للرقابة البرلمانية محدودة الأثر، وضعيفة جدا² ولا تعدو أن تكون مجرد وسيلة إعلامية، ويرجع ذلك للأسباب التالية³:

- عدم ادراج الأسئلة في جدول أعمال الجلسة المحددة للإجابة على الأسئلة وذلك بسبب قلة تمثيل الأقلية داخل الهيئة المكلفة بإدراج السؤال في جدول إحدى غرفتي البرلمان.
- التأخر في إرسال الأسئلة للحكومة يؤدي إلى انعدام أثرها، نظرا لفوات أوانها خاصة تلك المتعلقة بالمسائل الظرفية والطارئة.

¹ ميلود ذبيح، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 126.

² أنظر: حصيلة تبين عدد الأسئلة الشفوية والكتابية خلال الفترة التشريعية 2012-2017:

1 - الأسئلة الشفوية:

عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المعالجة	عدد الأسئلة المسحوبة	عدد الأسئلة المحولة إلى كتابية	عدد الأسئلة المتبقية	نسبة الإجابة %	عدد الجلسات	-
828	589	45	111	239	71.14	60	المجلس الشعبي الوطني
393	353	08	09	40	89.82	53	مجلس الأمة

2- الاسئلة الكتابية:

عدد الأسئلة المطروحة	عدد الأسئلة المعالجة	عدد الأسئلة المسحوبة	عدد الأسئلة المتبقية	نسبة الإجابة %	
1783	1748	06	35	98.04	المجلس الشعبي الوطني
119	112	00	07	94.11	مجلس الأمة

- المصدر: حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية السابعة 2012-2017، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 13.

³ بوكرا إدريس، الأسئلة الشفوية الموجهة لأعضاء الحكومة، المرجع السابق، ص 111 - 112.

- العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والممارسة، المرجع السابق، ص 24-24.

- عدم عقد جلسة مخصصة للأسئلة كل أسبوع بصورة منتظمة، مما أدى إلى تكديس الأسئلة وفقدان بعضها لأهميتها.
- غياب بعض أعضاء الحكومة عن جلسات الأسئلة، رغم إعلامهم بجدول أعمالها في الوقت المناسب، وعادة ما تشهد الجلسات المخصصة للأجوبة غياب أصحاب الأسئلة.
- عدم الرد على الأسئلة في الآجال المحددة دستوريا غير مقرون بأي جزاء لتقرير المسؤولية الفردية أو الجماعية للحكومة مما يجعله عديم الأثر.
- ومن جهة أخرى فإن اقتصار المؤسس الدستوري على السؤال الشفوي العادي، بدون مناقشة أو بمناقشة وعدم الالتفات للتجارب البرلمانية التي تأخذ بنماذج أخرى أكثر فعالية مثل السؤال الشفوي العاجل، أو نظام الأسئلة الحالية أو أسئلة الفحص من شأنه التقليل من أهمية وأثر السؤال الشفوي.
- اتسام جل الأسئلة بالطابع المحلي جعل مواضيعها تطرح بصورة متكررة، إذ توجه أحيانا إلى عضو واحد في الحكومة عدة أسئلة في نفس الموضوع مع اختلاف صاحب السؤال والدائرة الانتخابية.
- إمكانية فتح المناقشة حول الأسئلة المطروحة إذا كان جواب عضو الحكومة غير مقنع تصطدم بالنصاب المبالغ فيه، والصعب التحقيق، بالرغم من أن فتح المناقشة لا يرتب عنه أي أثر فعال وحاسم.
- هذا ناهيك عن القصور التشريعي الواضح الذي عجز عن إيجاد تنظيم مناسب لإجراءات لشروط التي يجب أن تتوفر في الأسئلة.

ثانيا: دور وزارة العلاقات مع البرلمان في مجال الأسئلة البرلمانية.

إن القانون العضوي رقم 16-12 منح للحكومة ممثلة في وزارة العلاقات مع البرلمان دور واسع في مجال الأسئلة، بل تتواجد تقريبا في كل الإجراءات الحاسمة¹، بحيث لا يمكن إدراج الأسئلة الشفوية في جدول كل غرفة إلا بعد ضبط عددها واليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة، بالتشاور والتنسيق المسبق بين مكتب كل غرفة مع الحكومة ممثلة في وزارة العلاقات مع البرلمان².

¹- دايم نوال، المرجع السابق، ص 216.

²- 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.

أنظر: العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والممارسة، المرجع السابق، ص 23.

أما إذا رجعنا إلى المرسوم التنفيذي رقم 98-04 السالف الذكر نجد المادة الرابعة منه خولت لوزير العلاقات مع البرلمان صلاحية تنسيق العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، ومن بين المهام التنسيقية التي تقوم بها حسب الفقرة الرابعة من نفس المادة "ينظم كيفية تبليغ الأسئلة الشفوية والمكتوبة التي يوجهها أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة، وكذلك الأجوبة الخاصة بها، وفقا للأشكال وللآجال المحددة"، وهو ما أكدته المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 03-144 السالف الذكر بقولها "قسم متابعة الرقابة البرلمانية، و يكلف:

- متابعة إجراءات مختلف آليات الرقابة البرلمانية على مستوى غرفتي البرلمان.

- تنظيم كفاءات التبليغ والرد على الأسئلة الشفوية والمكتوبة وكذا الاستجواب".

الملاحظة التي يمكن أن نبيها هي أن العبارات الواردة في المادتين غامضة -ككل مرة - تنظيم ومتابعة فدور وزارة العلاقات مع البرلمان في هذا الموضوع كان المفروض أن يكون واضحا ودقيقا¹، حتى لا يكون هناك تداخل في المهام، وهذا ما إذا نظرنا من جهة إلى المادة 70 الفقرة الثانية من القانون العضوي رقم 16-12 التي تنص فيما يتعلق بالسؤال الشفوي "...يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة" وكذلك الحال بالنسبة للسؤال الكتابي في المادة 73 من نفس القانون العضوي في فقرتها الثانية "يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة".

وبالتالي فإن دور وزير العلاقات مع البرلمان في هذا المجال يبقى مرهونا بنوعية العلاقات السياسية أو حتى الشخصية التي تربطه مع رئيس غرفتي البرلمان، لأن هذان الأخيرين غير مجبرين على التنسيق معه قبل إرسالهما للأسئلة إلى الحكومة².

وبعيدا عن النصوص القانونية وإذا رجعنا للممارسة نستطيع أن نبين دور وزارة العلاقات مع البرلمان في مجال الأسئلة البرلمانية كالتالي:

1 _ الأسئلة الكتابية: عادة ما يتم إرسال السؤال الكتابي الذي تم قبوله إلى وزير العلاقات مع البرلمان الذي يبلغه فورا للوزير المعني، وذلك حتى يتسنى له معالجته ويرسل نسخة منه للوزير الأول أو رئيس

¹- محمد أرزقي نسيب، المرجع السابق، ص 96.

²- رقيق ياسين، المرجع السابق، ص 51.

الحكومة حسب الحالة¹، ويسهر وزير العلاقات مع البرلمان على متابعة الأسئلة الكتابية بتوجيه عند الاقتضاء مراسلات تذكير للوزراء المعنيين، وذلك للإجابة عن الأسئلة التي وجهت لهم، علماً أن الدستور يحدد أجل ثلاثين (30) يوماً للحكومة لتقديم ردّها عن الأسئلة².

وفي هذا الصدد يتعين على الوزير المعني بالجواب إتباع نفس الإجراءات التي تم تبليغها بمقتضاها السؤال، بحيث يرسل جوابه لوزير العلاقات مع البرلمان الذي يحوله بدوره، حسب الحالة، إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، الذي بلغه إلى عضو البرلمان المعني.

ويجدر التنبيه إلى أن كل جواب يرسل مباشرة من طرف عضو الحكومة إلى عضو البرلمان المعني، دون احترام الإجراءات المشار إليها أعلاه، يعد بالنسبة لمكتبي الغرفتين سؤال غير مجاب عليه³. وباعتبار المجال العلاقتي مجال مهم وحساس، وبالنظر لانعكاساته الإيجابية على الأداء التشريعي والرقابي وتطوير العلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، حرصت الوزارة على المساهمة في ترقية هذه العلاقة والارتقاء بها من خلال جملة من المبادرات والاقتراحات ثمنها وأكدها رؤساء الحكومة المتعاقبين بإجراءات قانونية وتقنية واضحة.

ولعل أبرز ما مميز العهدة التشريعية الخامسة (2002-2007) مثلاً في هذا الجانب، تحقيقاً للانسجام بين العمل الحكومي والبرلماني وتسهيل نشاط البرلمانين، هو توقيع السيد رئيس الحكومة لتعليمة بتاريخ 12 سبتمبر 2005 وجهت إلى السيدات والسادة أعضاء الحكومة بخصوص التكفل بالأسئلة الشفوية وضبط جلسات الرد عليها وكذا الأسئلة الكتابية والتفرغ لها مسبقاً⁴، وقد كان وزير العلاقات مع البرلمان مصدر هذه التعليمة.

2 - الأسئلة الشفوية: في هذا المجال، يعمل وزير العلاقات مع البرلمان من أجل تسهيل العمل البرلماني وجعل استعمال مختلف آليات الرقابة البرلمانية وسيلة تحفيز وترقية العلاقة بين الحكومة والبرلمان، وحث الوزراء المعنيين بالأسئلة الشفوية على الرد عن الأسئلة المتعلقة بالقضايا الراهنة وحضور الجلسات المخصصة للإجابة عن الأسئلة الشفوية، وهذا بتنظيم ترتيب مرور الوزراء كل حسب برنامجهم، وذلك

¹- دليل الإجراءات العملية في مجالي التشريع والرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 49.

²- زياني طاها وحيدة، المرجع السابق، ص 20.

³- دليل الإجراءات العملية في مجالي التشريع و الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 51.

⁴- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة 2002-2007، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 38.

بالتشاور مع مكثبي الغرفتين، وإذا لم تسمح الظروف وفي حالة التعذر، يمكن للوزير المعني بالأسئلة أن يمثل من قبل وزير العلاقات مع البرلمان، تفاديا لتأجيل جلسات الرد الراجع لانشغال بعض أعضاء الحكومة بسبب برنامج نشاط مكثف¹.

تبياناً لذلك، وفي إطار التضامن الحكومي وتجسيده لدوره وصلاحياته، يقوم السيد وزير العلاقات مع البرلمان² باعتباره ممثلاً دائماً للحكومة أمام البرلمان بالإجابة عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة،

¹ - زياني طاطا وحيدة، المرجع السابق، ص 20.

² - يقوم أولاً وقبل كل شيء من التأكد من عدم توجيه أي من الاسئلة إليه شخصياً، على الرغم من أنه نادراً جداً ما تتلقى وزارة العلاقات مع البرلمان أسئلة من طرف البرلمانين، وقد تم توجيه منذ انشاء الوزارة إلى يومنا هذا أربعة أسئلة تتمثل في:

- السؤال الأول في دورة الربيع سنة 2004: لقد تم توجيه سؤال من طرف السيد عدة فلاحى نائب المجلس الشعبي الوطني، لوزير العلاقات مع البرلمان، حول استعداد الحكومة لمراجعة طريقة تعاملها مع نواب المجلس الشعبي الوطني كمؤسسة رقابية، ومدى استعداد السلطة التنفيذية لاستقبال النواب ولاستماع إليهم، وقد أجاب السيد الوزير بأن رئيس الحكومة (الوزير الأول) قد أكد خلال مناقشة برنامج الحكومة على استعداده للتعاون مع السادة نواب الشعب بصورة مطلقة بما يخدم مصالح الشعب والبلاد، وقد سعت يضيف الوزير، وزارة العلاقات مع البرلمان باعتبارها ممثلة للحكومة إلى تكريس هذا التوجه وتوضيح هذه العلاقة من خلال تنظيم ندوات وأيام دراسية وملتقيات علمية، بغرض المساهمة في إرساء ثقافة وأعراف وتقاليد برلمانية وتقريب وجهات النظر حول العديد من القضايا ذات الصلة بالموضوع، وأكد أن وزارته كانت ولا تزال على استعداد تام لاستقبال النواب والاصغاء إلى اشغالاتهم وتبليغها إلى السيد رئيس الحكومة وإلى الدوائر الوزارية المعنية.

أنظر: - الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية الخامسة، 05 يونيو 2004، ص 46 وما بعدها.

- السؤال الثاني في دورة الربيع سنة 2009: إن السيد وزير العلاقات مع البرلمان محمود خذري، تلقى سؤالا كتابيا من طرف السيد محمد صالح نائب في المجلس الشعبي الوطني، يتعلق بإمكانية توجيه أسئلة شفوية أو كتابية إلى السيد الوزير الأول، وفي هذا الإطار تمت استشارة الوزير الأول حول الموضوع، الذي أفاد بأنه لا يرى أي مانع في إمكانية توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية عليه، من طرف السيدات والسادة أعضاء البرلمان، وأعرب عن ذلك رسمياً، من خلال توجيه رسالة إلى السيدين رئيسي الغرفتين، مجدداً مرة أخرى، استعداده واستعداد أعضاء الحكومة للرد عن أي سؤال يتم توجيهه، خلال رده على اشغالات النواب، ونجدد الإشارة إلى أن الأسئلة التي ستوجه مستقبلاً، إلى السيد الوزير الأول، سيتم الرد عليها، كما جرت العادة سواء من قبل الوزير المختص قطاعياً، أو من طرف وزير العلاقات مع البرلمان، بتكليف منه، كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

أنظر: - الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، السنة الثالثة رقم 108، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية الرابعة، 27 مايو 2009، ص 16.

- حصيلة متابعة أشغال البرلمان في مجال الرقابة البرلمانية، دورة الربيع 2009، صدرت عن وزارة العلاقات مع البرلمان، ص3.

حسب الحالة وبعض أعضاء الحكومة، بعد موافقة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وتمثيلهم من خلال الرد على بعض الأسئلة الشفوية.

الملاحظ أنه لا يوجد أي نص لا في الدستور ولا في القانون العضوي رقم 16-12 ولا في النظام الداخلي للغرفتين يتعلق بالإجابة على الأسئلة، إلا أنه وبالرجوع إلى المرسوم رقم 98-04 السالف الذكر نجد المادة الأولى منها جعلت من وزير العلاقات مع البرلمان ممثل الحكومة لدى البرلمان، وعلى هذا الأساس الممارسة أثبتت الإجابة المتكررة لوزير العلاقات مع البرلمان للوزير الأول في الرد على الأسئلة الموجهة له¹ أو لأعضاء الحكومة في حالة تعذر عليهم الإجابة².

- السؤال الثالث طرح من طرف السيد بوزيد لزهرى عضو مجلس الأمة في دورة الربيع 2010: يتعلق بوضعية الأسئلة الشفوية على مستوى غرفتي البرلمان منذ بداية البرلمان التعددي سنة 1997، وقد أجيبت عنه في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ 10 جوان 2010، حيث تم إبراز التطور المعتبر المسجل في لجوء أعضاء البرلمان إلى آلية الأسئلة الشفوية، ومن ثمة ارتفاع في عدد الأسئلة المطروحة على مستوى غرفتي البرلمان في الفترة التشريعية السادسة، مقارنة بالفترتين التشريعتين الرابعة والخامسة.

أنظر: - حصيلة متابعة أشغال البرلمان في مجال الرقابة البرلمانية، دورة الربيع 2010، صدرت عن وزارة العلاقات مع البرلمان ص 2.

- السؤال الرابع طرح من طرف السيد عبد الكريم قريشي عضو مجلس الأمة، يتعلق بالطريقة الناجعة التي يمكن اعتمادها من أجل تمكين عضو البرلمان الحصول على الأجوبة في مختلف القضايا، وقد تكفلت الوزيرة بسمة عزوار بالإجابة يوم الخميس 18 جوان 2020 إذ أكدت أن الحكومة حريصة على التكفل بكل انشغالات أعضاء البرلمان من منطلق توطيد التعاون والتنسيق بين السلطات وتعزيز الديمقراطية، وذكرت السيدة الوزيرة أنه من بين الآليات الدستورية للرقابة البرلمانية طرح الأسئلة الكتابية والشفوية التي اثبتت نجاعتها من خلال آلياتها بما في ذلك الاتصال المباشر بين صاحب السؤال وعضو الحكومة، مشيرة إلى أن الجلسات التي تيرمج لهذا الغرض تعتبر منبرا لشرح سياسة الحكومة واعلام المواطنين بالإجراءات المتخذة، حيث تولي الهيئة التنفيذية اهتماما بالغا لذلك كما تعمل على التكفل بكل الأسئلة المطروحة، وبخصوص الاسئلة المكتوبة ذكرت الوزيرة أن الرد عليها يتم في الأجال القانونية أي ثلاثين يوما مؤكدة بأنه لم يسجل أي تأخير لحد اليوم، أما الاسئلة الشفوية التي أسس لها الدستور أجالا هي الأخرى تتكفل بها الحكومة خلال الجلسات العامة المخصصة لها، أي 15 يوما لكل غرفة، وأوضحت إلى أنه لا يمكن الاجابة إلا على عدد محدد من الاسئلة خلال الجلسة الواحدة بسبب ارتباطها بالبث التلفزيوني المباشر وبالنظام الداخلي لغرفتي البرلمان الذي لا يسمح للعضو طرح أكثر من سؤال خلال جلسة نظرا للعدد المعتبر للأسئلة.

1- أنظر للملحق رقم 2، ص 353.

2- ومن أمثلة ذلك :

جدول يتعلق بنبياة السيد وزير العلاقات مع البرلمان، عن أعضاء الحكومة، في الرد عن الأسئلة الشفوية المطروحة على مستوى غرفتي البرلمان خلال دورة الخريف 2009 ودورة الخريف 2010:

إلا أن السؤال المطروح في هذا المضمار هل وزير العلاقات مع البرلمان هو من ينوب عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وعن الوزراء المعنيين بتلك الأسئلة، تلقيا وردا؟ وإن كان الأمر يتعلق بتلقي أسئلة البرلمانيين ويسجلها فقط، دون أن يكون له أي دور في إيصال تلك الأسئلة إلى المعنيين، فمثل هذا الدور لا يجدي نفعاً.

أما إذا تعدت مهمة الوزارة - ونخص هنا قسم الأسئلة المكتوبة والشفوية- إلى مساعدة الوزراء المعنيين بالأسئلة في صياغة الأجوبة، وتدعيم تلك الأجوبة بالمستندات القانونية والوقائع المدعمة للأجوبة، في هذه الحالة يمكن أن تصبح الوزارة وكيلا عن الوزراء، وبالتالي يمكن الاستغناء عن حضور الوزراء المعنيين عند الرد على الأسئلة خاصة بالنسبة للأسئلة الكتابية¹، غير أن هذا غير وارد إذ نجد بأن الوزارة

موضوع السؤال المطروح	الانتماء الحزبي لصاحب السؤال	عضو البرلمان صاحب السؤال	عضو الحكومة المعني بالسؤال	تاريخ الجلسة
حول وضع استراتيجية مواتية للاستثمار في المجال الصناعي	ج ت و قسنطينة مجلس الأمة	كمال بوناح	السيد وزير الصناعة وترقية الاستثمارات	08 أكتوبر 2009
حول إنشاء منطقة صناعية بمدينة رأس الواد بولاية برج بوعريش	ت و د برج بوعريش مجلس الأمة	عبد الله بن التومي		

- أنظر: حصيلة متابعة أشغال البرلمان في مجال متابعة الرقابة البرلمانية، دورة الخريف 2009، الدورة التشريعية السادسة، 2012/2007، ص 11.

موضوع السؤال المطروح	الانتماء الحزبي لصاحب السؤال	عضو البرلمان صاحب السؤال	عضو الحكومة المعني بالسؤال	تاريخ الجلسة
بخصوص تدني مستوى الخدمات الجامعية رغم الأموال المرصودة لها	ت و د الجلفة مجلس الأمة	قدور كاس	السيد وزير التعليم العالي	23 سبتمبر 2010
بخصوص تحديد قائمة بأسماء المجالات المحكمة التي ستعتمد في كل الجامعات الجزائرية في كل التخصصات	الثلاث الرئاسي مجلس الأمة	عبد القادر بن سالم		
حول إنشاء مؤسسات خاصة للتكوين العالي	الثلاث الرئاسي مجلس الأمة	بوزيد لزهاري		

- أنظر: حصيلة متابعة أشغال البرلمان في مجال متابعة الرقابة البرلمانية، دورة الخريف 2010، العهدة التشريعية السادسة 2007/2012، ص 17.

¹ - محمد أرزقي نسيب، المرجع السابق، ص 97.

الموجه إليها السؤال بما لديها من خبراء هي التي تشرف على عملية اعداد الأجوبة عن الأسئلة بعيدا عن وزارة العلاقات مع البرلمان.

وعلى هذا الأساس عند توكيل وزير العلاقات مع البرلمان بالتكفل بالإجابة عن الأسئلة -في حالة غياب الوزراء المعنيين بالرد- غالبا ما يقدم اجابات عامة لا تحمل التفاصيل الدقيقة، الأمر الذي يخلق الكثير من الامتعاض والاستياء لدى أعضاء البرلمان، ويؤثر سلبا على مستوى ومردودية الأسئلة.

وهذا ما حصل مثلا في جلسة المجلس الشعبي الوطني المنعقدة في 18 ديسمبر 2002، فبدلا من الإجابة على تسعة (9) أسئلة أختزل العدد إلى خمسة (5) أسئلة فقط وتقلص عدد الوزراء المعنيين إلى ثلاثة، مما أدى لانسحاب نواب حركة مجتمع السلم وحركة الإصلاح من قاعة الجلسات¹.

ولقد أوردت الوزارة في تقريرها للعهددة التشريعية 1997-2002 مجموعة من العوائق التي تحول دون قيامها بدورها في عملية متابعة مسار الأسئلة² والتي نوردتها كالتالي:

- عدم إشراك الحكومة ممثلة في وزير العلاقات مع البرلمان في برمجة جلسات الغرفتين وضبط جدول أعمالها.
- عدم وجود آلية قانونية للتكفل بالأسئلة التي لم تتم الإجابة عليها في آجالها القانونية، الأمر الذي يؤثر سلبا في تلقي وتبليغ الأسئلة.
- عدم المرور في بعض الأحيان بوزارة العلاقات مع البرلمان كقناة اتصال ضرورية في تلقي وتبليغ الأسئلة.
- إشكالية تحديد الاختصاص عندما يتعلق الأمر بالسؤال لا يعني القطاع الموجه له السؤال³، وتحويل بعض الأسئلة الشفوية إلى كتابية دون علم الوزارة.

¹ م: شوقي، وزراء يغيبون عن جلسة الأسئلة الشفوية، جريدة الشروق اليومي، 19 ديسمبر 2002، ص 3، نقلا عن عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 328.

² تقرير العهددة التشريعية 1997-2002 الصادر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، أبريل 2002، ص62.

³ عادة ما يرد عضو الحكومة المعني كتابة عن طريق وزارة العلاقات مع البرلمان بأن السؤال المطروح لا يدخل في صلاحيات القطاع الذي يشرف عليه، دون أن يكون لوزارة العلاقات مع البرلمان أية صلاحية في تعديل وجهة السؤال. ونذكر على سبيل المثال:

- السؤال الشفوي الذي تحول إلى سؤال الكتابي الموجه من السيد لخضر بن خلاف إلى السيد وزير الطاقة والمناجم، كان موضوع السؤال حول قضايا الفساد التي مست قطاع الطاقة والمناجم، وقد رد عليه السيد وزير العلاقات مع البرلمان، حيث

- ازدواجية تعامل الغرفتين مع الوزارة، حيث أن مجلس الأمة يرسل السؤال مباشرة إلى رئيس الحكومة، بينما يرسل المجلس الشعبي الوطني السؤال المطروح مباشرة إلى وزير العلاقات مع البرلمان.
- ورود السؤال في بعض الأحيان في شكل طلب تدخل مما يصعب تكيفه وتصنيفه.
- وعلى ضوء هذا التناقض اقترحت الوزارة في نفس التقرير اقتراحات من شأنها أن تجعلها تلعب دورا فعالا في التكامل الحقيقي بين السلطتين ومن أهم ما ذكرت:
- التعامل مع البرلمان بغرفتيه عن طريق وزارة العلاقات مع البرلمان التي تعتبر قناة الاتصال الضرورية في تلقي وتبليغ الأسئلة وتفادي الاتصال المباشر بالغرفتين.
- مراجعة القانون العضوي رقم 99-02 (لقد تم الغاءه حاليا وعض بالقانون 16-12 وبقي محتفظا بنفس النفاص) على ضوء الممارسة وتدارك الفراغات القانونية المسجلة.
- تعيين إطار على مستوى كل قطاع وزاري مكلف بمتابعة الأسئلة الشفوية والكتابية.
- رد الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، على الأسئلة الشفوية ذات البعد الوطني.
- لتجاوز حالات غياب بعض أعضاء الحكومة وما نتج عنها، يفضل أن تبرمج جلسات مسبقا بداية كل شهر مثلا لمعرفة العدد الحقيقي لعدد الأسئلة التي ستطرح فعلا مع إعطاء دور لوزارة العلاقات مع البرلمان لا سيما في مجال الضبط النهائي لعدد الأسئلة.
- ونظرا للأهمية البالغة التي توليها الحكومة لآلتي الأسئلة الشفوية والكتابية التي لا تقبل أي تماطل للرد عليها، فإن معالجتها من قبل السيدات والسادة أعضاء الحكومة وفي الأجال الدستورية، يترجم احترامهم لممثلي الشعب في البرلمان، ويشكل أحسن تعبير عن تحسس الدولة لقضايا المواطنين وإرادتها في التكفل بانشغالاتهم، ومن هذا المنطلق، يتعين مراعاة الترتيبات الآتية¹:

كان جوابه، بعد الاطلاع على السؤال الشفوي رقم 77، الموجه من طرف النائب لخضر بن خلاف إلى السيد وزير الطاقة والمناجم، يتضح جليا أن السؤال لا يندرج ضمن اختصاصات السيد عضو الحكومة المعني به،

- السؤال الكتابي الموجه إلى السيد وزير الشؤون الدينية، وكان موضوعه حول معايير توزيع جوازات السفر الخاصة بأداء مناسك الحج خلال عملية القرعة على بلديات القطر، وقد رد السيد وزير العلاقات مع البرلمان، حيث كان جوابه، بعد الاطلاع على نص السؤال الكتابي رقم 67 الموجه من طرف النائب محمد الطيب إلى السيد وزير الشؤون الدينية والأوقاف، يتضح جليا أن موضوع السؤال لا يندرج ضمن اختصاصات السيد عضو الحكومة المعني به.

أنظر: - الجريدة الرسمية للمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السابعة، الدورة العادية الثانية، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الخميس 25 أبريل 2013، السنة الأولى رقم 43، الأربعاء 19 يونيو سنة 2013، ص ص. 58-59.

¹ دليل الإجراءات العملية في مجالي التشريع والرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص ص. 47-48.

- في حالة تلقي عضو الحكومة لسؤال شفوي أو كتابي، لا يندرج ضمن صلاحياته واختصاص دائرته الوزارية، بمختلف مصالحها، يتعين إعادة السؤال إلى وزير العلاقات مع البرلمان، في أقرب الآجال حتى يتسنى له إبلاغ صاحبه بهذه الحالة،

- وفي حالة تلقي عضو الحكومة لسؤال شفوي أو كتابي، يتضمن عدة مسائل منها جوانب من اختصاص دوائر وزارية أخرى، يتعين إبلاغ وزير العلاقات مع البرلمان، فوراً بالموضوع، الذي يعلم بدوره السيد الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بهذه الحالة لطلب التوجيهات الملائمة¹.

- أما في الحالة التي يبرمج فيها عضو الحكومة لجلسة الرد عن سؤال أو أسئلة شفوية وجهت إليه، ويتعذر عليه حضور الجلسة، فيتعين عليه إخطار وزير العلاقات مع البرلمان، فوراً، حتى يتسنى له تدبر مع الجهات المعنية في غرفتي البرلمان.

وبهذه الكيفية يتميز دور الوزارة عن باقي الوزارات، ولا تتحول إلى أداة بديلة لوزارات تكون الأسئلة موجه إليها خصيصاً، وهذا يعطي بعداً أكثر موضوعية لأداء الوزارة ويضعها في مكانها الحقيقي ويعطيها الدور المنوط بها ويمكنها من تحقيق الهدف الذي وجدت من أجله، أي جعل أجهزة النظام السياسي تتناغم وتتسجم في أداء دورها على أفضل طريقة².

ومهما كان فإن تواجد وزارة العلاقات مع البرلمان ممثلة للحكومة في مختلف إجراءات السؤال، سيعزز من مركز الحكومة، ويضمن لها الإمساك في زمام الأمور، ويحميها من امكانية الوقوع في المسؤولية التي يمكن أن تتولد من استعمال آلية السؤال، كل هذا يعتبر مصدر نقص وعدم توازن في العلاقة بين السلطتين والذي يجعل البرلمان في مركز ضعيف أمام السلطة التنفيذية.

1 - ونذكر في هذا الصدد السؤالين الكتابيين رقمي 64 و66 الذي تم ارسالهما بتاريخ 26 مارس 2013، أجاب السيد وزير العلاقات مع البرلمان بعد الاطلاع على نصي السؤالين الموجهين من طرف السيد الناصر حريز، نائب بالمجلس الشعبي الوطني، إلى كل من وزير الفلاحة والتنمية الريفية والسيد وزير الموارد المائية، فتضح جلياً أن نصي السؤالين عبارة عن نسخة طبق الأصل لبعضهما بعضاً، وموجهين إلى وزيرين قطاعين مختلفين، وعليه أرجو من سيادتكم دعوة السيد النائب إلى تحديد الوزير الذي يرغب في توجيه سؤاله إليه حسب الاختصاص.

أنظر: -الجريدة الرسمية للمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السابعة، الدورة العادية الثانية، ص 54.

2 - سليم قلالة، المرجع السابق، ص 113.

المطلب الثاني: الاستجواب البرلماني.

يعتبر الاستجواب في النظام البرلماني من بين أهم وسائل الرقابة التي يملكها البرلمان اتجاه الحكومة وأشدّها تأثيراً على السلطة التنفيذية ككل سواء من حيث موضوعه أو من حيث الآثار والنتائج المترتبة على توظيفه، وذلك لكونه إجراء ذو طبيعة اتهاميّة يحمل في ثناياه معنى النقد ولاتهام للحكومة أو لأحد الوزراء بسبب التقصير والعجز أو الضعف في جانب من جوانب تصرفاتها.

وعلى هذا الأساس يعتبر من أشد آليات الرقابة على أعمال الحكومة، وبالتالي لا يمكن إثارته إلا بعد استفتاءه لمجموعة من الشروط وبعد توفر لهذه الشروط يبدأ الاستجواب مراحلته الاجرائية، بتقديمه للبرلمان، ثم ادراجه في جدول الأعمال تمهيداً لتحديد موعد المناقشة (الفرع الأول) إلا أن الملاحظ أن الاستجواب في الجزائر لا يعدو أن يكون مجرد وسيلة وأداة بسيطة للإعلام لا يترتب عليها اتخاذ أي إجراء تجاه الحكومة وتفقر للجزاء القانوني الصارم، خاصة عندما تكون اجابات الحكومة عامة وسطحية، خاصة إذا علمنا أن للحكومة ممثلة في وزارة العلاقات مع البرلمان دور هام عند تحديد وضبط جلسة الاستجواب، وهذا ما يؤدي الى اضعاف البرلمان، ومنح أولوية للحكومة، وبالإضافة إلى هذا الدور فإن لهذا الوزير أن ينوب عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، والوزراء في الاجابة عن الاستجواب (الفرع الثاني).

الفرع الأول: شروط واجراءات ممارسة الاستجواب البرلماني.

يعتبر الاستجواب وسيلة دستورية من وسائل الرقابة البرلمانية المخولة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، يهدف إلى كشف الحقيقة حول موضوع من المواضيع التي تهم الدولة، موجه للحكومة المسؤولية عن تنفيذ سياستها العامة، ويحمل في طياته معنى المحاسبة والمؤاخذة لأعمال الحكومة، وقد يؤدي في نهاية الأمر إلى طرح الثقة بالحكومة أو بأحد أعضائها.

ويمكن تعريف الاستجواب على أنه وسيلة دستورية يستطيع بموجبها عدد من النواب أو عدد من أعضاء مجلس الأمة، أن يطلبوا من الحكومة تقديم توضيحات لكشف الحقيقة حول موضوع من مواضيع الساعة التي تهم الدولة من خلال تبيان موقفها في ممارسة السلطة وتسيير الشأن العام.

وقد أقر المؤسس الدستوري الجزائري صراحة هذه الوسيلة الرقابية بموجب المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بنصها "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة" وهو ما يفيد تبني هذه الوسيلة في كل قضية تنثير اهتمام الرأي العام الوطني.

ولما كان الاستجواب مرتبا لنتائج خطيرة، حيث يمكن أن ينتج عنه نتائج حاسمة وخطيرة بالنسبة للوزير المستجوب، أو إلى الحكومة مجتمعة، وحتى لا تفاجأ الحكومة بكثرة الاستجوابات حتى في القضايا الصغيرة، فإن النصوص القانونية تحوطه بالكثير من الشروط، تضمن جديته، وقيامه على أدلة تبرر مسائلة الحكومة أو أحد أعضائها (أولا) ولكي يرتب آثاره القانونية، ينبغي احترام كافة الاجراءات التي تفرضها النصوص التشريعية في تقديمه ومناقشته والرد عليه(ثانيا).

أولا: شروط الاستجواب.

هناك شروط شكلية وأخرى موضوعية ينبغي على مقدم الاستجواب التقيد بها دائما حتى يعتد بالاستجواب ويواصل اجراءاته للوصول إلى ترتيب آثاره القانونية.

1- الشروط الشكلية:

بالرجوع إلى المادة 151 من الدستور نجدتها وردت عامة ولم تتضمن أية اشارة إلى الشروط الشكلية التي يجب مراعاتها عند تقديم الاستجواب وعلى هذا الأساس ما علينا إلا الرجوع إلى القانون العضوي رقم 16-12 وإلى النظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من أجل الوقوف على هذه الشروط.

أ - شرط الكتابة:

لا يصح أن يتقدم الأعضاء بالاستجواب شفاهة أثناء انعقاد إحدى جلسات المجلس، ويرجع سبب تقديم الاستجواب مكتوبا وليس شفويا، هو ضمان أن يكون واضحا بغير لبس لوجه المخالفة موضوع الاستجواب، وعدم التغيير في مضمونه ومحتواه، وعدم الاطمئنان إلى ذاكرة رئيس المجلس النيابي في حالة تقديمه شفويا، فضلا عن ضمان وتسهيل حصول أعضاء المجلس على نسخة من هذا الاستجواب قبل ادراجه في جدول الأعمال¹، خاصة إذا كان الرد على الاستجواب يتطلب أحيانا الاعتماد على بعض الأرقام أو الرجوع إلى مجموعة من الأوراق والوثائق من طرف الوزير والتي تساعده في التوضيح والتبرير والدفاع عن نفسه قبل الوصول إلى مرحلة تطور الاستجواب إلى حجب الثقة منه².

¹ -Dubuc Joseph : le question et l'interpellation, thèse, Université de paris,1909,p189.

² -ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجناحية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 180.

إن شرط الكتابة لم ينص عليها القانون العضوي رقم 16-12 صراحة ولكن أشار إلى شرط الكتابة ضمنا عندما نص على التوقيع عليه والتوقيع لا يكون إلا على طلب مكتوب، وبالرجوع إلى المادة 92 الفقرة الثانية من النظام الداخلي لمجلس الأمة نجدها تنص على "يودع طلب الاستجواب لدى مكتب المجلس الذي يبت فيه" والإيداع بطبيعة الحال لا يكون إلا كتابة، وإذا رجعنا للممارسة البرلمانية في الجزائر نجد بأن تقديم طلب الاستجواب دائما يكون مكتوبا.

ب - شرط توفر النصاب القانوني:

إذا كان حق تقديم الاستجواب مكفول بنص الدستور لكل نواب وأعضاء البرلمان إلا أن هذا الحق حتى يكون صحيحا ومقبولا ومنتجا لأثاره القانونية، لا بد أن يوقع عليه على الأقل (30) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثون عضوا من مجلس الأمة حسب الحالة، وهو الشرط الذي أشارت إليه المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12.

ومن هنا نلاحظ أن الاستجواب في النظام السياسي الجزائري، حق جماعي وليس حق فردي، وأن العدد المطلوب للقبول للاستجواب عدد مبالغ فيه ويصعب تطبيقه على أرض الواقع ويعتبر من أصعب الآليات الرقابية من حيث الشروط¹، وهذا ما يؤدي إلى اضعاف هذه الآلية، وهو ما تؤكدته الممارسة العملية لهذه الوسيلة الرقابية، إذ نجد أن مجلس الأمة لم يلجأ إلى هذه الآلية نهائيا إذ يستعصي جمع توقيع (30) عضو داخل مجلس الأمة لقلة عدد أعضائه، أما المجلس الشعبي الوطني فكانت عدد حالات تقديم الاستجواب قليلة تعد على أصابع اليد.

(ج) - أن يوجه الاستجواب إلى الحكومة:

يجب أن يوجه الاستجواب إلى أعضاء الحكومة وهو ما نصت عليه المادة 151 من الدستور، وبالتالي لا يقبل الاستجواب إلا إذا كان موجها لمن تتوفر فيه صفة العضوية في الحكومة، بدءا بالوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، إلى جميع الوزراء باعتبارهم أعضاء في الحكومة، وهذا ما تم تأكيد من خلال نص المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12 بقولها "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة...".

¹ بن السيممو محمد المهدي بن مولاي مبارك، الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقيقة، العدد 32، ص 115.

ومن خلال هذه النصوص يتبين أنه لا يجوز توجيه الاستجواب إلى رئيس الجمهورية، باعتباره أنه غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان، كما أنه لا يجوز توجيه الاستجواب إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، أو استجواب أعضاء البرلمان بعضهم البعض¹، ويعد هذا الشرط تطبيقا سليما لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية الذي يعد بحق ضمانا جديدا لممارسة السلطة في إطار ديمقراطي، فالسلطة بلا مسؤولية تشكل استبدادا محققا، والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلما محققا أيضا، ويترتب عن هذا الشرط نتيجة مهمة مؤداها أنه لا يجوز استجواب الحكومة أو أحد أعضائها عن اختصاص يمارسه رئيس الجمهورية منفردا ولا تشترك معه الحكومة في ذلك².

2- الشروط الموضوعية:

بالرجوع إلى المادة 151 من الدستور نجدها تنص على "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة..." وهو ما تضمنته المادة 66 من القانون العضوي 16-12³، يتضح أن تقديم الاستجواب مرتبط بشرط موضوعي واحد يتعلق بقضية من قضايا الساعة، فلا ينبغي أن يكون موضوع الاستجواب قديم أو مستقبلي، وعادة ما يشغل الرأي العام ووسائل الإعلام⁴، والأحزاب والمجتمع المدني. وقد استبدل المؤسس الدستوري الجزائري هذا الشرط -إحدى قضايا الساعة- بشرط "ذات أهمية وطنية وهذا بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال نص المادة 160 إذ تنص على "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية..".

إن هذا الشرط مرن ومطاط وواسع التفسير يسمح للهيئة المكلفة باستقبال الاستجواب استعمال سلطتها التقديرية لتحديد المواضيع التي ذات أهمية وطنية وما لا يعتبر منها، ومن ثمة امكانية استبعاد كل استجواب لا ينسجم محتواه مع توجهات الحكومة بحجة أن موضوعه لا يعتبر من المواضيع ذات الأهمية الوطنية، الأمر الذي يجعل هذا الشرط ربما سيفاً يسله المجلس المحكوم دائماً بإرادة الأغلبية الموالية للحكومة على نواب المعارضة ضعيفة التمثيل في المجلس النيابي، ويعطي الحكومة الفرصة لرفض الرد

¹ بن السيمو محمد المهدي بن مولاي مبارك، المرجع السابق، 117.

² إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 200.

³ تنص المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12 على "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة...".

⁴ والمثال على ذلك قضية عدم اعتماد حزب الجبهة الديمقراطية وحركة الوفاء والعدل سنة 2000، والذي كان موضوع استجواب وجه للحكومة وشغلت بالصحافة والرأي العام الوطني.

على ما لا ترغب فيه من استجابات¹، فتقلت بذلك عن كل ما يربكها ويسيء إلى صورتها أمام الرأي العام.

وقد اضافت نفس المادة من التعديل الدستوري لسنة 2020 شرط موضوعي آخر هو أن يتعلق الاستجواب بحال تطبيق القوانين.

وبالمقابل وعند إلقاء نظرة على الأنظمة المقارنة نجدها تنص على العديد من الشروط الموضوعية التي يجب أن تتوفر في الاستجواب حتى يتم قبوله ومنها استبعاد أي استجواب ليس له علاقة بالمصلحة العامة، وعدم مخالفة الاستجواب للدستور، وعدم سبق الفصل فيه².

وبرأينا وعلى الرغم من أن التجربة البرلمانية الجزائرية تثبت استثناء الاستجابات المقدمة للحكومة لجميع الشروط المذكورة رغم عدم النص عليها، إلا أننا كنا نحبذ مع ذلك قيام المشرع بإفراغها في نص قانوني كي لا يترك لرئيسي غرفتي البرلمان أية سلطة تقديرية قد تمارس من جانبها تعسفا³.

¹ استنكر نواب المجلس الشعبي الوطني رفض مكتب المجلس برمجة استجواب قدم للوزير الأول بتاريخ 27 ديسمبر 2011 بخصوص الوضعية المزرية لقطاع التربية بثلاث ولايات هي: الجلفة، الأغواط، والمسيلة، حيث ولعدة سنوات متتالية تناوبت على احتلال المراتب الدنيا وطنيا في امتحانات شهادة البكالوريا مما يدل على الوضعية الكارثية والمزرية لقطاع التربية بهذه الولايات، وبرر مكتب المجلس هذا الرفض بحجة أن "موضوعه لا يتعلق بإحدى قضايا الساعة" ورد النواب -طالبى الاستجواب - بخصوص هذه الحجة أن مطلبهم لا يزال موضوعه قائما بل ومتكررا وهو بذلك يشكل قضية هامة من قضايا الساعة بالنسبة لهذه الولايات مما يجعل هذا الانشغال يتوافق وروح المادة 151 من الدستور، واستهجن النائب محمد محمودى مندوب أصحاب الاستجواب الطريقة التي تعامل بها مكتب المجلس مع مبادرتهم وجعلها في سلة المهملات.

- انظر: ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 182.

² نشير إلى أن التجربة البرلمانية الجزائرية قد شهدت سنتي 2000 و 2001 تقديم استجوابين اثنين للحكومة في نفس الموضوع تقريبا دون أن يتم رفض الاستجواب الثاني، فبتاريخ 8-11-2000 تم تقديم استجواب إلى الحكومة حول عدم اعتماد وزارة الداخلية لحزبي الجبهة الديمقراطية وحركة الوفاء والعدل، وأجاب الوزير عن الاستجواب، ثم بتاريخ 29 مارس 2001 تم تقديم استجواب ثاني حول عدم اعتماد نفس الوزارة لحزب الجبهة الديمقراطية وقبل هذا الاستجواب كذلك، وكان تبرير الاستجواب الثاني بتطرق وزير الداخلية في إجابته الأولى إلى أسباب عدم اعتماد حركة الوفاء والعدل دون حزب الجبهة الديمقراطية.

- أنظر: - جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 259 المؤرخ في 23 أبريل 2001، ص 4

- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 147.

³ - المرجع نفسه، ص 147.

ثانياً: إجراءات ممارسة سلطة استجواب الحكومة.

يُمر الاستجواب البرلماني بمجموعة من الإجراءات، إذ لمجرد أن يتوفر الاستجواب على الشروط الموضوعية والشكلية، وتوقيعه من طرف ثلاثين نائباً أو ثلاثون عضواً يتم إيداعه من قبل أصحابه، ولو أن القانون العضوي رقم 16-12 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يشر إلى الجهة التي يودع أمامها الاستجواب، وعلى خلاف ذلك نجد النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 أشار في المادة 92 الفقرة الثانية على أن "يودع طلب الاستجواب لدى مكتب المجلس الذي يبيت فيه"، والممارسة البرلمانية تثبت بأن إيداع نص الاستجواب دائماً يكون على مستوى مكثبي الغرفتين حسب الحالة.

بعدها يقوم رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة بإرسال نص الاستجواب للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لقبوله وهذا ما نصت عليه المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12، في حين لو رجعنا إلى نص المادة 65 من القانون العضوي رقم 99-02 الملغى نجدتها تنص على أن تبليغ نص الاستجواب يكون خلال ثمانية وأربعين ساعة الموالية لإيداعه.

والفرق واضح بين تبليغ الاستجواب للحكومة بقبوله وبين التبليغ بإيداعه، فالمرشح ومن خلال المادة 66 أطال المدة أكثر وذلك ما سيؤثر على مضمون الاستجواب، خاصة إذا علمنا أنه يحمل دائماً الطابع الاستعجالي وضرورة الإجابة عليه في فترة تتناسب وموضوع الاستجواب، وقبوله يأخذ وقتاً طويلاً، خاصة إذا افترضنا أن موقعي الاستجواب من المعارضة، ورئيس المجلس الذي تم الإيداع على مستواه ينتمي لحزب سياسي مؤيد للحكومة، وبالتالي يتقاعس في دراسة مضمون الاستجواب وبالتالي يقوم بتعطيله أو تأجيله.

يليه تحديد تاريخ الجلسة التي يتم فيها مناقشة الاستجواب وذلك بالاتفاق بين مكتب المجلس المعني والحكومة، على أن يتم ذلك كأقصى حد خلال ثلاثين يوماً (30) يوماً على الأكثر من تاريخ تبليغ نص الاستجواب¹.

¹ - أنظر نص المادة 67 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

إن ترك القانون العضوي مسألة تحديد ميعاد الاستجواب بالتشاور مع الحكومة، قد يمكن الحكومة بسهولة التأثير على أعضاء المكتب وعلى مقدمي الاستجواب وتأجيل ميعاد الاستجواب إلى أن تهدأ الأمور وتتغير الظروف¹.

إن مدة الثلاثون يوما المقررة لانعقاد جلسة الرد على موضوع الاستجواب تعتبر مدة طويلة، لا تتوافق ولا تتسجم مع الطابع الاستعجالي وستفقد الاستجواب لا محالة غايته المرتبطة بإحدى قضايا الساعة أو الأهمية الوطنية، وتطمس ربما حتى حماس النواب ورغبتهم في التفاعل مع ما يثيره موضوع الاستجواب من قضايا حساسة تتعلق بالسياسة العامة للحكومة، كما قد تطمس بشكل أو بآخر من رغبتهم في المناقشة الجادة لمحتواه² ويفقد الاستجواب ما له من أهمية ليكون إجراء تأجيل مناقشة الاستجواب من الأمور الواردة³.

خاصة إذا علمنا بأن مدة الثلاثون يوم تبدأ من تاريخ قبول الاستجواب، وليس من تاريخ إيداع الاستجواب كما كان عليه الحال في القانون العضوي 99-02 الملغى⁴.

وهنا نتساءل حقيقة عن غاية المؤسس الدستوري بداية من النص على الميعاد في المادة الدستورية؟ ثم غايته من خلال القانون العضوي من توسيع المدة من خمسة عشر يوما إلى ثلاثين يوما وربطهما بتاريخ التبليغ الذي هو في الأصل مرهون بتاريخ القبول!! بدل ربطها بتاريخ الإيداع مثلما كان عليه الحال في القانون العضوي رقم 99-02 الملغى، وبالتالي نرى أن المشروع زاد بذلك في عرقلة إجراءات وسير الاستجواب والحد من فعاليته⁵؟.

1- دايم نوال، المرجع السابق، ص 239.

2 - ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 184.

3 - ليلي بن بغيلة، المرجع السابق، ص 34.

4 - لقد كانت المدة المقررة في القانون العضوي الملغى 99-02 لتحديد الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب يكون في غضون خمسة عشر يوما على الأكثر من تاريخ إيداع نص الاستجواب، وهذه المدة معقولة لا تفقد السؤال صفتها الاستعجالية، فحبذا لو احتفظ المؤسس الدستوري في القانون العضوي رقم 16-12 على نفس المدة.

5 - دايم نوال، المرجع السابق، ص 240.

خلال الجلسة المخصصة لدراسة الاستجواب¹، تبدأ أولى إجراءات المناقشة بقيام مندوب أصحاب الاستجواب بتقديم عرضا يتناول موضوع استجوابه ضمن الفترة الزمنية المخصصة له خلال هذه الجلسة، مبينا الأمور المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يسند إليها، ووجهة المخالفة التي ينسبها إلى من وجه إليه الاستجواب، وما يراه من أسانيد وأدلة تؤيد ما ذهب إليه²، ومادام أن الحكومة سترد على الاستجواب في نفس الجلسة يجب أن يكون تدخل مندوب أصحاب الاستجواب موجز ومختصر³.

وبعد أن يفرغ المندوب من شرح الاستجواب، وبيان الوقائع التي يستند إليها، وتقديم مستندات الاتهام التي في حوزته، تقوم الحكومة بالرد على الاتهامات التي وردت في صحيفة الاستجواب، فكما أعطيت الفرصة كاملة للمستجوب لشرح استجوابه، فإنه يجب أيضا أن تعطي الفرصة كاملة لمن وجه إليه الاستجواب للدفاع عن نفسه، وتنفيذ أدلة الاتهام التي تحيط به، وبالصورة التي يراها مناسبة لإقناع المجلس بأنه لا محل للاستجواب⁴، وعادة ما تتسم ردود الوزراء بالعمومية، وترتبط السائل بالماضي وآفاق المستقبل لئلا تخرج الحكومة⁵.

لتمنح الكلمة بعدها لمندوب أصحاب الاقتراح من أجل التعقيب على رد الوزير، وبعدها يفتح باب المناقشة أمام أعضاء البرلمان للاستماع إليهم بين المؤيدين والمعارضين للاستجواب.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن الاستجواب البرلماني ومظاهر تدخل الوزارة كمثل للحكومة بالنسبة

لهذه الآلية.

بالرجوع إلى الدستور ومختلف النصوص القانونية المنظمة للاستجواب، نجدها لم تتضمن أية إشارة للآثار الذي يمكن أن يترتب عن الاستجواب، وإلى الجزء المناسبة خاصة عندما تقدم الحكومة اجابات

1 - تنص المادة 68 من القانون العضوي رقم 16-12 على "يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض، وتجب الحكومة عن ذلك".

2 - ابراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 202.

3- تجدر الإشارة إلى خلو القانون العضوي رقم 16-12 والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان من الإشارة إلى الوقت المخصص لمقدم الاستجواب لشرح الاستجواب، وبالتالي إمكانية مناقشة الاستجواب في جلسة واحدة أو عدة جلسات حسب ما يقتضيه مضمون الاستجواب.

4- ابراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 220.

5- ميلود ذبيح، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 143.

سطحية لا يقتنع بها أعضاء البرلمان، وبالتالي فإن فعالية الاستجواب في النظام الدستوري الجزائري محدودة وغير موجودة لا تؤدي إلى تحريك مسؤولية الحكومة تقتصر على الاستفهام دون المحاسبة (أولا) ويظهر دور وزارة العلاقات مع البرلمان عند استعمال آلية الاستجواب في دوره كمثل للحكومة عند ضبط الجلسة المخصصة للرد على الاستجواب والتي عادة ما تدرج في تاريخ يساعد الحكومة، كما له أن يرد على الاستجواب نيابة عن الحكومة (ثانيا).

أولا: انعدام الآثار المترتبة عن الاستجواب البرلماني.

للاستجواب آثار ونتائج حاسمة في الرقابة على العمل الحكومي في النظام البرلماني، إذ يعتبر آلية دستورية لمحاسبة الحكومة والوزراء وتوجيه اللوم لهم، وإثارة مسؤوليتهم، إذا ثبت تقصيرهم أو إخلالهم بما تعهدوا به من برامج ومخططات، فلا يعتبر مجرد حوار بين مقدمه والموجه إليه، بل ينتهي عادة بمناقشة واسعة إذا ثبت تقصير الحكومة، وبالتالي إدانة الحكومة وطرح مسؤوليتها السياسية والتي قد تكون فردية تؤدي إلى سحب الثقة من المستجوب، أو تضامنية تؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة بأكملها.

إلا أن الملاحظ أن المادة 151 من الدستور جاءت عامة لم تنص على أي جزاء على إثر تقديم الوزراء إجابة غير مقنعة عن الاستجواب الموجه لهم، وحتى القانون العضوي رقم 16-12 وقبله القانون العضوي رقم 99-02 جاء مبتورا من الآثار المترتبة عن استعمال هذا الإجراء بل أكثر من ذلك نجد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني جاء خاليا من أية إشارة للاستجواب في حين اكتفى النظام الداخلي لمجلس الأمة سنة 2017 بإيراد مادة واحدة فقط محددة لإجراءات الاستجواب.

فالاستجواب على ضوء النصوص الدستورية والنصوص القانونية المطبقة له في الجزائر لا يرتب أية مسؤولية لا فردية ولا جماعية، فلا يمكن حتى فتح مناقشة عامة حول الموضوع، وقد يقتصر دور الوزير في الرد على التدخلات بعض النواب دون الأخرى المنصبة على الاستجواب، والإجابة قد يشوبها الكثير من الاقتضاب ونقص الدقة فتأتي عامة سطحية، ليصبح بهذا الاستجواب في الجزائر مجرد إجراء يمكن أعضاء البرلمان من مطالبة الحكومة بتوضيح وشرح وتحديد الغاية من التصرفات التي قامت بها في موضوع الاستجواب، دون أن يكون لهم أي حق في ترتيب أي جزاء عليها إن تبين تعسفها في استعمال السلطة، ومن ثمة فقدت هذه الآلية مفعولها واختفى أثرها وزال دورها نتيجة لانعدام اقترانها بالجزاء الدستوري المناسب والآليات القانونية الملائمة.

فالمؤسس الدستوري الجزائري نص على استجواب الوزراء كوسيلة رقابة برلمانية، لكنه لم يشر مطلقاً إلى إمكانية عدم رضا أعضاء البرلمان أو على الأقل أصحاب الاستجواب برد الحكومة، أو عدم اقتناعهم به وبالتالي لم يستشرف الانعكاسات التي قد تتولد جراء هذا الرد، وكذلك آليات تفعيل أو امتصاص هذه الانعكاسات، رغم الهالة الإجرائية التي رصدها له، هذا ما دفع بالنواب إلى العزوف عن ممارسة الرقابة عن طريق الاستجواب والميل أكثر إلى استخدام أسلوب الأسئلة الشفوية، والتي لا تختلف في جوهرها عن الاستجواب، ما دام أن هذا الأخير لا تترتب عنه أية نتيجة يمكن أن تميزه عن السؤال خاصة وأنه يمارس من طرف كل نائب على حدا، ويتشبهان في مفعولهما وآثارهما.

ولا نكاد نجد في النظام الدستوري الجزائري برمته سوى المادة 125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في فقرتها الثانية التي تنص على "يمكن أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة بتكوين لجنة تحقيق"، والمادة 79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 التي تنص على إمكانية انتهاء الاستجواب بطلب إجراء مناقشة عامة يقدم من خمسة عشر (15) عضو على الأقل مع العلم أن قبول إجراء المناقشة يبقى رهينا بموافقة المجلس بعد طرح الطلب للتصويت، وطبعاً قد يكون التصويت بالرفض لاسيما إذا كانت أغلبية الأعضاء موالية للحكومة، وحتى وإن فرضنا بأن المجلس سيقبل إجراء مناقشة فإن أقصى ما يمكن أن تؤدي إليه المناقشة هو تكوين لجنة تحقيق¹، في حين أن أعضاء البرلمان يملكون حق طلب تكوين لجان تحقيق دون حاجة المرور إلى أعمال آلية الاستجواب وتعقيدهاته¹.

1 - والممارسة البرلمانية تؤكد أن نواب المجلس الشعبي الوطني، بادروا بإنشاء لجان تحقيق بعد استجواب الحكومة في العديد من الأمثلة نورد منها:

- الاستجواب المتعلق بالعقد المبرم بين شركة سونطراك والشركة الأمريكية ألبازو، وقد تم إنشاء لجنة تحقيق لعدم اقتناع النواب برد الحكومة.

- الاستجواب المتعلق بالحفاظ على الأمن وتطبيق القانون وأتى هذا الاستجواب نتيجة تصاعد أعمال العنف التي أخذت أبعاداً واسعة، مست مؤسسات الدولة وأجهزتها، وقدم هذا الاستجواب من طرف عشر (10) نواب إلى حكومة السيد مولود حمروش، وانتهت إلى إنشاء لجنة تحقيق لعدم اقتناع الأعضاء...

- الاستجواب الموجه إلى حكومة أحد أويحي حول التجاوزات التي وقعت في الانتخابات المحلية التي جرت في 23-10-1997 وقد كان الدافع لتوجيه هذا الاستجواب فداحة التزوير الذي حصل لنتائج الانتخابات المحلية، وقدم تمت الإجابة عنه في 23-11-1997 وتم إنشاء لجنة تحقيق لعدم اقتناع النواب برد الحكومة.

- الاستجواب الموجه إلى حكومة أحمد أويحي المتعلق بالحصانة البرلمانية والاعتداء على النواب، وقد جاء هذا الاستجواب نتيجة تعرض النواب لاعتداءات من قبل قوات الأمن، عند تعبيرهم على التجاوزات التي عرفت الانتخابات

وعلى هذا الأساس أتى التعديل الدستوري لسنة 2020 من أجل تعزيز وتفعيل هذه الآلية وتحقيق الغرض المنشود منها، وحتى يكون الاستجواب أكثر قوة وشدة يمكن أن يصوت المجلس الشعبي الوطني على ملتمس رقابة على اثر استجواب وهذا ما نصت عليه المادة 161 بقولها "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة"².

إن جميع الاستجوابات³ الموجهة إلى الحكومات الجزائرية المتعاقبة لم تؤدي إلى شيء يذكر ولم يحصل أن استقالت حكومة ولا حتى وزير معني بالاستجواب على الرغم من جسامة التجاوزات

المحلية سنة، 1997 وقد تم الإجابة عليه بتاريخ 24-11-1997، وعلى إثر عدم اقتناع النواب بجواب الحكومة تم إنشاء لجنة التحقيق.

1- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 152.

2- إلا أن الملاحظ أن المؤسس الدستوري ومن خلال المواد 161 و162 نجد أنه احاط ملتمس الرقابة بهالة من الشروط التعجيزية والتي تحول دون التصويت عليه، وهذا ما يتم شرحه عند الحديث عن بيان السياسة العامة.

3- عدد الاستجوابات المقدمة خلال الفترة التشريعية الممتدة من عام 1997 إلى غاية عام 2002 فيما يلي:

- استجواب يتعلق بالتجاوزات الحاصلة في الانتخابات المحلية 23 أكتوبر 1997.
 - استجواب يتعلق بالتمسك بالحصانة البرلمانية لبعض النواب في أكتوبر 1997.
 - استجواب يتعلق بموقف الحكومة من اعتماد حزبي حركة الوفاء والعدل والجهة الديمقراطية في 2000.
 - استجواب حول موقف الحكومة من قضية اعتماد الجهة الديمقراطية في 2001.
 - استجواب حول قضية المفقودين في 2001.
 - استجواب حول غلق المجال الاعلامي العمومي في 2001.
 - استجواب حول خرق القانون رقم 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية وكذا خرق الأمر رقم 96-30 المعدل والمتمم في 2001.
- انظر: حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002)، الجزء الثاني، 2002، ص ص. 29-291.

- أما عدد الاستجوابات المقدمة خلال الفترة التشريعية 2002-2007 فتتمثل فيما يلي:
- استجواب حول خرق القانون رقم 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية وكذا خرق الأمر رقم 96-30 المعدل والمتمم في 2001.
- أضرار التجارب النووية الفرنسية بمنطقة رقان في 09-01-2003.
- خرق الحصانة النيابية خلال المسيرة السلمية لحركة مجتمع السلم في 27-02-2003.
- النتائج التي خلفها زلزال 21 ماي 2003 في 15-06-2003.
- خرق الأمر الرئاسي رقم 76-35 المتعلق بالمنظومة التربوية في 17-09-2003.
- إضراب أستاذة الثانويات في 22-09-2003.

المستجوب عنها أحيانا وعدم كفاية التبريرات المقدمة من قبل الحكومة، فبعض الاستجابات انتهت بقفلة باب المناقشة وتسليم النواب بالأمر الواقع ومنها الاستجواب المتعلق بتعميم استعمال اللغة العربية والاستجواب المتعلق بالحق في الإعلام والاستجواب المتعلق بقضايا المفقودين والاستجابات المتعلقة بعدم اعتماد حزبي الجبهة الديمقراطية وحركة الوفاء والعدل¹.

إن النظر إلى المصير الذي يؤول له الاستجواب في التجربة البرلمانية الجزائرية يؤكد لا محالة ضعف هذه الآلية وعدم فاعليتها، وهذه النهاية تسفر في كل الأحوال عن خيبة أمل المستجوب والمعارضة والمواطن على حد سواء وتشكك في جدوى وفعالية آليات الرقابة برمتها، ونتائج الاستجواب بهذا المعنى هي في عمومها أدبية معنوية أكثر منها مادية²، مما يؤثر سلبا في نجاعة الرقابة البرلمانية ويثبط عزيمة أعضاء البرلمان في القيام بالدور المنوط بهم في مراقبة العمل الحكومي، لا سيما إذا كان موضوع الاستجواب ينصب على موضوعات الساعة، وهذا ما يدعو إلى ضرورة رفع القيود الدستورية، ومراجعة أحكام القانون العضوي رقم 16-12 والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان بما يجعل من الاستجواب أكثر فعالية ونجاعة خاصة من حيث ترتيب الآثار القانونية.

ثانيا: دور وزارة العلاقات مع البرلمان عند ممارسة الاستجواب.

إن الدور الذي يقوم به وزير العلاقات مع البرلمان باعتباره جزء من الحكومة وممثلها الدائم داخل البرلمان للحكومة في مجال آلية الاستجواب البرلماني، يعتبر دور مهم، إذ يعتبر شريك أساسي لا غنى عنه في ضبط الجلسة التي يتم فيها الاستجواب.

تبياناً لذلك، نجد في الفترات التشريعية السابقة لم يتم استجواب (خلال الفترة التشريعية السابعة 2012-2017) بالرغم أن مواضيع الاستجواب كثيرة وخطيرة خاصة في مجال الفساد والاختلاسات، إذ

- منكوبو زلزال 21 ماي 2003 في 05-01-2004.

- الاعتداءات التي تعرض لها مناصرو الفريق الوطني بتونس 25-02-2004.

- التعليق التلفزيوني باللغة الفرنسية للقاءات كأس افريقيا للأمم في 05-06-2004.

أما في الفترة التشريعية 2007-2012 فهناك عزوف على استعمال آلية الاستجواب ودام هذا العزوف خلال الفترات التشريعية المتتالية وحتى الحالية.

¹- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 153.

²- ذبيح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص ص. 140-141.

كان بإمكان أعضاء البرلمان إثارتها إلا أنه نظرا للتنظيم القانوني للاستجواب وما تضمنه من شروط واجراءات معقدة ومشددة شكل عائق حال دون ممارستها من طرف البرلمان.

ومن جهة أخرى يرجع السبب إلى عدم انفراد مكتب إحدى الغرفتين بتحديد ميعاد الاستجواب، حيث يتم تحديده بالتشاور مع الحكومة ممثلة في وزير العلاقات مع البرلمان، وبذلك يكون من اليسير على الوزير التأثير على أعضاء المكتب، وعلى العضو مقدم الاستجواب، وبالتالي تأجيل ميعاد الاستجواب، إلى أن تتغير وتهدأ الأوضاع¹، وهذا ما يؤدي لا محالة إلى عرقلة المعارضة في ممارسة دورها الرقابي في الوقت المناسب ووفقا لما يتماشى مع قضايا ذات الأهمية الوطنية، وبالتالي لن يصل الاستجواب إلى نتائج هامة.

أما الوجه الآخر الذي تساهم فيه وزارة العلاقات مع البرلمان كمثل الحكومة عند تقديم الاستجواب هي إمكانية تفويضه من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أو أحد الوزراء ليتولى الرد على الاستجواب.

فهل إنابة وزير العلاقات مع البرلمان في الإجابة عن الاستجواب سليمة، أم أنه يجب حضور الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أو الوزير المعني قطاعه بالموضوع؟.

لا يوجد ما يمنع الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أو أي وزير في الطاقم الحكومي أن ينيب وزير العلاقات مع البرلمان في الإجابة عن الاستجواب أو أي وزير آخر، إذ يرى بعض الفقه أن جواز الإنابة يرجع إلى مبدأ التضامن الوزاري في الحكومات البرلمانية الحديثة.

لكن بالرجوع إلى الدستور والقانون العضوي رقم 16-12 والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لا نجد أي إشارة إلى موضوع الإنابة، وفي الوقت ذاته لا يوجد أي نص يلزم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بالإجابة شخصيا أو الوزير المعني قطاعه بالاستجواب وهذا ما يستشف من نص المادة 160 من التعديل الدستوري النافذ، والمادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12 عندما جعلت الاستجواب موجه للحكومة عند نصها على "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة".

1- تم تأجيل جلسة طرح والإجابة على الاستجواب المتعلق بالخروقات المتتالية للقانون المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية من دورة الربيع لعام 2001 إلى دورة الخريف 2002 وتحديدا في 9 جانفي 2003.
انظر:

- حصيلة المجلس الشعبي الوطني، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 291.
- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 346.

إلا أن السؤال الذي يُطرح في هذه الحالة ما لمقصود بالحكومة؟ وهل يعني ذلك أن يحضر جميع الطاقم الحكومي؟ أم يكفي حضور الوزير المختص وزارته بموضوع الاستجواب؟ أم يكفي إنابة وزير العلاقات مع البرلمان؟.

فأمام هذا الغموض والابهام الذي ساد النصوص القانونية ما علينا إلا الرجوع إلى الممارسة البرلمانية، إذ نجدها أثبتت للعديد من المرات عدم حضور الحكومة بكامل أعضائها لجلسة الاستجواب، فعادة ما تقوم بتفويض أحد وزرائها للجواب على نص الاستجواب نيابة عن الطاقم الحكومي، وهو ما حدث مثلا في الاستجواب المقدم حول قضية العقد الذي أبرم بين شركة سونطراك وشركة آلباسو الأمريكية إذ تكفل وزير الطاقة والصناعات البترو كيمياوية بالإجابة، كما تكفل وزير العدل بالرد نيابة عن الحكومة على الاستجواب المتعلق بالتزوير الذي شاب الانتخابات المحلية لسنة 1997، كما تولى وزير الداخلية الرد على الاستجواب المقدم حول اعتماد حزبي حركة الوفاء والعدل وحزب الجبهة الديمقراطية.

إلا أن الملاحظ عادة ما تتخلل جلسات الرد على الاستجواب العديد من الاشكالات حول الجهة المخولة بالرد على الاستجواب، وقد أثير هذا الاشكال في جلسة الرد على الاستجواب الموجه بشأن التجاوزات التي وقعت في الانتخابات المحلية لسنة 1997 من طرف النائب "عبد القادر حجار" وقد رد رئيس الجلسة على أن وجود الحكومة ليس بعدد أفرادها، وإنما بمسؤولياتها الأدبية وبوجودها المعنوي، وهي اليوم ممثلة، وأن النظام الداخلي لا يشير إلى وجوب حضور رئيس الحكومة (الوزير الأول) أو الحكومة بكاملها، وإنما ينص على الحكومة بمفهومها ومضمونها المعنويين¹.

وقد قام وزير العلاقات مع البرلمان السيد نور الدين طالب بتمثيل الوزير الأول في الرد عن الاستجواب المتعلق بالخروقات المتتالية والحاصلة في القانون المتضمن استعمال اللغة العربية، وقد أثارت هذه الجلسة خلافا حاد أدت إلى مغادرة أعضاء حركة مجتمع السلم الجلسة، إذ أصر السيد عبد الرزاق مقري على عدم طرح هذا الاستجواب في غياب السيد رئيس الحكومة (الوزير الأول) وتوَجَّله إلى أن يأتي بنفسه للرد عليه ليعطي بذلك قيمة واعتبار للغة العربية، وليفهم الناس جميعا أن ثمة فرق شاسع بين

¹ - أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 21 المؤرخ في 15-12-1997، ص 5.

السؤال الشفوي واستجواب الحكومة، ومادام أن السؤال يتعلق بمصير الأمة فلا نقبل أن يجيب عليه أي وزير¹.

وقد رد الرئيس على أن مسألة حضور رئيس الحكومة (الوزير الأول) لا الدستور والقانون يشترطان حضوره لأن الاستجواب موجه إلى الحكومة ككل وليس لشخصه، فالحكومة هيئة متضامنة لها الحق أن تعين من ينوب عنها كما يحق للنواب أن يعينوا من ينوب عنهم في طرح الاستجواب².

وعلى الرغم من هذا الخلاف نجد رئيس المجلس الشعبي الوطني منح الكلمة للسيد وزير العلاقات مع البرلمان كمثل لرئيس الحكومة من أجل الرد عن الاستجواب، وهو أمر يتسم بالسلامة إذ لا نجد أي نص لا في الدستور ولا في القانون يلزم رئيس الحكومة شخصيا للرد عن الاستجواب، إذ يملك حق تفويض أي ممثل عنه لينوبه والأولى بذلك وزير العلاقات مع البرلمان.

إلا أنه نظرا لخطورة الاستجواب وما يمكن أن يؤول عليه من مسؤولية سياسية فإنه من الأفضل أن يتصدى للرد الوزير المعني قطاعه بالموضوع، وهذا بحكم اطلاع هذا الأخير على خبايا الموضوع وتفاصيلها الدقيقة وما يمكن أن يمتلكه من وثائق ومستندات قد تكذب وتفتد ما جاء في الاستجواب من ادعاءات وما احتواه من مزاعم، لهذا فإنه من الصعب القول بجواز أن يتكفل وزير آخر بالرد حتى ولو كان الوزير الأول نفسه³، إلا إذا كان مضمون الاستجواب غير مرتبط بوزارة بعينها فإنه في هذه الحالة فقط يمكن لوزير العلاقات مع البرلمان أن يتكفل بذلك وعلى سبيل المثال، يمكن التصييص على أن الإجابات التي لها علاقة بالصفة النظامية أو لها علاقة بأداء الحكومة بشكل عام ومن غير تحديد القطاع تكون من اختصاص وزير العلاقات مع البرلمان⁴.

المطلب الثالث: التحقيق البرلماني.

إن التحقيق البرلماني يعد وسيلة لرقابة عمل الحكومة متعدد الأطراف، ويتميز عن السؤال والاستجواب في أنه سلسلة من الأسئلة والمناقشات، والتي تمر بمجموعة من المراحل والتحريرات، وليس

1- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، السنة الأولى رقم 34، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الخميس 09 يناير 2003، ص ص. 4-5.

2- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق، ص 09.

3- ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجنايئة للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص ص. 186-185.

4- سليم قلالة، المرجع السابق، ص 112.

مجرد سؤال وإجابة، تتمحور على وضع معين سواء كان هذا الوضع مالياً أو اقتصادياً أو قانونياً أو أخلاقياً، كما قد يستهدف مخالفة سياسية نتيجة سؤال أو مناقشة أو استجواب، وهي تخص أعضاء البرلمان ككل من ناحية وتتعلق بالجهاز الحكومي.

وللتحقيق البرلماني تعريفات عدة، حيث عرفه البعض على أنه وسيلة من وسائل الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة عن طريق لجنة مخولة باستعمال وسائل تمكنها من الكشف عن الحقائق المتعلقة بموضوع التحقيق، وتقدم للبرلمان تقريراً بذلك، ليصدر قراره النهائي بهذا الموضوع¹، وعليه فالتحقيقات التي تجريها لجان التحقيق ليست لها سمة التحقيقات الجنائية التي تجريها جهات التحقيق القضائية ولكنها تحقيقات سياسية هدفها استجلاء وقائع معينة وبحثها وتمحيصها بهدف تمكين البرلمان من ممارسة الرقابة.

إن إنشاء لجان التحقيق يستمد مشروعيتها من حق دستوري مقدس، هو حق رقابة أعضاء البرلمان للحكومة، لأن هؤلاء يمثلون الهيئة الناجبة التي فوضت لهم تمثيلهم والتحدث باسمهم، وهم مسؤولون اتجاهها اعتباراً للوعود والتعهدات التي التزموا بها اتجاه ناخبهم، وهي وعود وتعهدات يحاسبون عليها.

وللوقوف أكثر على هذا الموضوع نتعرض إلى إجراءات وسلطات التحقيق البرلماني في (الفرع الأول)، ثم نحدد في (الفرع الثاني) أثار التحقيق البرلماني موضحين كيف تؤثر وزارة العلاقات مع البرلمان كممثل للحكومة على هذه اللجان.

الفرع الأول: إجراءات وسلطات التحقيق البرلماني.

تعتبر لجان التحقيق البرلماني من بين الوسائل المهمة والخطيرة التي يستخدمها البرلمان للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، إذ يمكن للبرلمان أن يحقق في أية مخالفة أو تجاوز للقوانين والأنظمة وبالتالي حماية الدستور من أي تجاوز أو تعدي على أحكامه أو قواعده، فلا يمكن للبرلمان أن يكشف عيوب الجهاز الإداري سواء في الناحية المالية أو السياسية أو الإدارية، بغير هذه الطريقة، فقد يكون الأمر خطيراً كخلل في جهاز من أجهزة الدولة أو حدوث فساد مالي، فيرغب المجلس في أن يستوضح الأمر بنفسه، فيجري تحقيقاً، ويتولى إنشاء لجنة تحقيق تتولى بنفسها، وباسم البرلمان دراسة الموضوع الذي شكلت من أجله.

¹ أمين سلامة العضائيلة، لجان التحقيق البرلمانية في الأردن في غياب آلية دستورية تنظمها (دراسة مقارنة)، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، مجلد 2، العدد 4، جامعة مؤتة، ص 219.

إن المشرع الجزائري وإن كان قد منح السلطة للبرلمان بإنشاء لجنة التحقيق كلما استدعت ذلك المصلحة العامة، إلا أنه قيد ذلك بمراعاة مجموعة من الشروط والإجراءات المحددة مسبقاً (أولاً) ولا يمكن للجان التحقيق أن تقوم بعملها على أكمل وجه ما لم تكن تتمتع بسلطات كافية تخولها القيام بمهمتها الرقابية وفي هذا الصدد جرى العرف في الممارسة البرلمانية على الاعتراف لها بمجموعة من السلطات تتنوع تبعاً للموضوع الذي تحقق فيه (ثانياً).

أولاً: إجراءات التحقيق البرلماني.

حسب نص المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-12 تنشأ لجان التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بتقديم لائحة تكون موقعة من طرف عشرون (20) نائباً أو عشرون (20) عضواً في مجلس الأمة.

وقد تعرض النصاب القانوني المذكور إلى الكثير من النقد، حيث اعتبر الكثير من النواب أن رفع عدد التوقيعات المشترطة إلى عشرين إنما غرضه تكميم الأقواه ومنع المعارضة من ممارسة حقها في الرقابة¹، فهذا الشرط فيه تضيق وتقييد للمبادرين بإنشاء لجان التحقيق، كما أن اشتراط هذا النصاب فيه منع للمعارضة من المبادرة بإنشاء لجنة التحقيق، فلا يتصور أن تنشأ الأغلبية لجان تحقيق في أعمال حكومة تساندها²، كما نلاحظ بأن المشرع ساوي بين عدد نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة وهو أمر غير منطقي على اعتبار أن عدد أعضاء مجلس الأمة أقل بكثير من نصف عدد نواب المجلس الشعبي الوطني.

يتم إيداع طلب التكوين لدى مكتب أحد المجلسين، والذي يقوم بالتصويت عليه فإذا حازت على موافقة أعضاء المجلس، أمكن تشكيل لجنة التحقيق.

وقد أشارت المادة 79 والمادة 82 من القانون العضوي رقم 16-12 على أن تعين أعضاء لجان التحقيق يكون من بين أعضاء الغرفتين على أن لا يعين في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة³

¹ - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 156.

² - ميلود ذبيح، المرجع السابق، 147.

³ - نفس الحكم تضمنته المادة 103 من النظام الداخلي لمجلس الأمة حيث تنص على "تتشكل لجنة التحقيق من أعضاء من غير الموقعين على اقتراح اللائحة وفقاً للشروط نفسها التي تحكم تشكيل اللجان الدائمة للمجلس".

الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة، ما يعني أن النواب أو الأعضاء الموقعين على اللائحة لا يمكن لهم الانضمام إلى التشكيلة.

وبهذا يكون المشرع قد أسند مهمة التحقيق إلى أعضاء معرفتهم بموضوع التحقيق محدودة، وذلك ما يؤثر لا محالة على عملية جمع المعلومات والبيانات لمعرفة مواطن النقص والخلل، فكان الأجدر بالمشرع أن يترك العضوية للمبادرين باقتراح الإنشاء، فهم الأدرى والأعلم بملازمات الموضوع المراد التحقيق فيه.

ويتم تعيين أعضاء اللجنة بنفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل غرفة عند تشكيل اللجان الدائمة¹، والملاحظ أن لا الدستور ولا القانون العضوي المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة نصا على الحد الأدنى ولا الحد الأقصى لعدد أعضاء لجان التحقيق، وإذا رجعنا لتجربة البرلمانية في هذا الصدد نجد أن عدد أعضاء لجان التحقيق التي تم انشائها كان يتراوح بين (10) أعضاء إلى (40) عضوا.

إذ نجد مثلا عدد أعضاء لجنة التحقيق حول بيع الغاز الطبيعي إلى شركة آلباسو بلغ عدد أعضائها عشرة أعضاء، وتشكلت لجنة التحقيق في قضية اختلاس 26 مليار دولار من خمسة عشر عضوا، أما اللجنة الخاصة بالتحقيق في قضية الغرفة الوطنية للتجارة فلم يتجاوز عدد أعضائها أربعة عشر عضوا وتشكلت اللجنة الخاصة بالتحقيق في التجاوزات المرتكبة خلال الانتخابات المحلية لسنة 1997 من عشرون عضوا، في حين تشكلت لجنة التحقيق حول ندرة وارتفاع اسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية من ثلاثة عشر عضوا.

إن عدد أعضاء لجان التحقيق البرلمانية ينبغي أن يكون متناسبا مع طبيعة الموضوع المطلوب التحقيق فيه، ذلك لأن بعض المواضيع تكون معقدة وحيثياتها موزعة على اقليم الوطن وتتطلب عملا كبيرا وبالتالي يكون من المستحسن رفع أعضاء اللجنة المحققة فيه على النحو الذي يؤدي إلى تسهيل مهامها واقتصاد الوقت، لا سيما وأن اللجنة مطالبة بعرض نتائج عملها على الغرفة التي شكلتها في أجل محدد².

¹ لقد تمت الإشارة إلى كيفية إنشاء اللجان الدائمة على مستوى غرفتي البرلمان في الفصل الثالث من المذكرة، ص 170.

² محمد هامل، المرجع السابق، ص 158.

ولمجرد تشكيل اللجنة يتم استدعائها من رئيس المجلس من أجل انتخاب مكتبها من قبل أعضائها والذي يضم الرئيس وتمثل صلاحياته في إدارة وتنسيق أعمال اللجنة، يساعده نائبه، ومقررًا يتكفل بتقديم التقرير الذي تم اعداده أمام المجلس المعني¹.

لا يكفي اختيار مكتب اللجنة وإنما ينبغي أن تجتمع اللجنة لإعداد نظامها الداخلي المحدد لضوابط سيرها، وطبيعة المهام المسندة إليها، ورسم جدول أعمالها، لتحديد المسبق للأشخاص المستجوبين، أو الوثائق والمستندات المراد فحصها، أو المرافق المراد معاينتها، وحصر مكان وزمان عمل اللجنة، وحصر الوسائل المساعدة لإنجاز مهامها².

إذا كان المشرع قد منح نواب وأعضاء البرلمان حق انشاء لجان التحقيق البرلمانية، إلا أن هذا الحق ليس مطلقا وإنما أورد عليه قيود تتمثل أساسا في:

1 - يجب أن ينصب التحقيق على قضايا ذات مصلحة عامة: تنص المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على "يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة"، الملاحظ على هذه المادة أنه لا قيد يفرض على مجال التحقيق فقد يستهدف المجلس التحقيق في قضايا الفساد ببعض الإدارات أو المصالح وشركات القطاع العام كما قد يكون بهدف فحص بعض المسائل المنسوبة إلى أحد الوزراء تمهيدا لاتهامه³، إلا أنه لو رجعنا لعبارة "ذات مصلحة عامة" نلاحظ أنه مصطلح فضفاض يتسم بالعمومية، يحمل العديد من التفسيرات والتأويلات، يصعب تحديد المقصود منها، كما يطرح إشكال الجهة التي تقوم بتكيف ما يعتبر من المصلحة العامة من عدمه.

تبياناً لذلك، قد يسمح هذا الغموض للبرلمان بالتصدي للتحقيق في أية قضية، إذا كان المجلس النيابي هو الهيئة المخولة بتحديد وحصر ما يعتبر من المصلحة العامة وما لا يعتبر منها، وضمن هذا المساق فإن التحقيق لا تحده أية قيود طالما أن له علاقة بعمل الحكومة، أما إذا كانت الحكومة هي الهيئة المخولة بذلك فإننا نجد عبارة المصلحة العامة قد تحد من سلطة البرلمان من المبادرة بإنشاء هذه اللجان عندما

¹ المادة 104 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السالف الذكر.

² ميلود ذبيح، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص ص. 148-189.

³ ليلي بن بغيلة، المرجع السابق، ص 41.

تقدر الحكومة أن هذه القضية لا تكتسي طابع المصلحة العامة¹، ويمكن أن تستعمله من أجل تدعيم سياستها إذا كانت نتائج التحقيق في صالحها، وعلى هذا الأساس نرى أنه من الضروري تحديد المقصود بالمصلحة العامة، مع ضبط الجهة التي تقوم بالتكيف حتى لا يكون هناك تداخل في الصلاحيات والاختصاصات بين الحكومة والبرلمان في هذا الصدد.

2- يجب أن لا ينصب التحقيق على موضوع يكون محلاً للتحقيق القضائي: عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات لا يجوز إنشاء لجنة تحقيق إذا كانت الواقعة أو الوقائع المراد التحقيق فيها محل متابعة وبحث أو تحري أمام الجهات القضائية² إذا كانت تشترك في نفس الأسباب والموضوع ونفس الأطراف، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 159 من التعديل الدستوري النافذ حيث "لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي" ونفس الحكم تضمنه المادة 80 من القانون العضوي رقم 16-12³، وبديهي أن حظر اشتغال لجنة التحقيق البرلمانية في وقائع تكون محل متابعة أو بحث تجريه السلطة القضائية، هو حظر ينبني على أساس استقلال القضاء عن غيره من السلطات الأخرى، وعلى اعتبار ما يتعين التقيد به من احترام وتقديس لعمل القضاء، يتنزه عن الدوافع السياسية، ويربأ برجال القضاء عن الحسابات الانتخابية وصراعات المصالح والرؤى والنفوذ التي تهيمن على أعضاء المجالس النيابية، وهم رجال سياسة بالدرجة الأولى⁴، إلا أنه يمكن التذرع بفتح تحقيق قضائي لكبح إنشاء لجنة

1- ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 201.

2- بالرغم من أن التحقيق البرلماني يختلف عن التحقيق القضائي من حيث هدفه وإجراءاته، حيث أن التحقيق القضائي الذي تمارسه السلطة القضائية إما أن ينتهي إلى الحفظ أو إلى توجيه الاتهام إلى فرد معين بصدده حادثة معينة وقعت في الزمن الماضي إذ لا شأن للتحقيق القضائي بالمستقبل، كما هو الحال في التحقيق النيابي الذي يستهدف تفصي الحقائق وإجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بأعمال السلطة التنفيذية والتي تؤثر في سير المرافق العامة والأجهزة الإدارية على اختلاف أنواعها وحسن إدارتها ومساواة الأفراد أمامها.

أنظر: ليلي بن بغيلة، المرجع السابق، ص 41.

3 - تنص المادة 80 من القانون العضوي رقم 16-12 على "طبقاً لأحكام الفقرة (2) من المادة 180 من الدستور، لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق في وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق ذات الإجراء بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف.

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".

4- محمد جهاد الحاي، لجان التحقيق البرلمانية ودورها في الرفع من جودة أداء العمل الحكومي، مجلة العلوم السياسية، العدد الثاني، 2017، ص 107.

التحقيق، إذ للحكومة إذا أرادت وقف المبادرة أن تسارع عن طريق وزارة العدل إلى فتح تحقيق قضائي في القضية¹، ولقد تم رفض لائحة إنشاء لجنتي تحقيق من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني حول أحداث شلف في 28 ماي 2008، وأحداث بريان في 30 جوان 2008 بسبب وجود متابعة قضائية.

3 - الطابع المؤقت للجان التحقيق: لقد حددت المادة 81 من القانون العضوي رقم 16-12 النطاق الزمني للجان التحقيق، إذ تكتسي طابع مؤقت بطبيعتها، وتنتهي مهمتها بالانتهاء من التحقيق وإيداع التقرير المتضمن نتائج البحث لرئيس الغرفة المعنية، أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (6) أشهر ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، وهي مدة معقولة، لأن لو كانت المدة أطول فمن شأنها أن تجعل من موضوع التحقيق يفقد أهميته مع مرور الزمن، وفي حالة ما إذا لم تنتهي اللجنة من تحقيقها خلال هذه المدة لها أن تقدم طلب إلى رئيس الغرفة المعنية لتمديد الأجل لمرة واحدة على أن لا يتعدى ستة (6) أشهر²، ووجب عليها إعداد تقرير للمجلس تضمنه العقبات والأسباب التي أدت إلى تأخيرها³. ولا يجوز تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل 12 شهر ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها، إلا أنه وخلال هذه المدة قد تظهر أدلة جديدة وثابتة تستدعي استكمال التحقيق.

وإذا لم تتمكن اللجنة من إتمام عملها خلال المدة المحددة أعلاه، تسلم وجوبا الوثائق والمستندات التي بحوزتها إلى مكتب الغرفة التي أنشأتها⁴.

يستشف من الطابع المؤقت لعمل لجان التحقيق أن المشرع الجزائري اعتمد على أسلوب اللجان المؤقتة في التحقيق البرلماني دون اللجان الدائمة، فدور هذه الأخيرة في غرفتي البرلمان الجزائري لم يرتقي إلى درجة التحقيق، ولن يتعدى إلا محاولة إعلام البرلمان بالمعلومات والحقائق بصفة مدروسة،

¹- نبالي فطة، لجان التحقيق البرلمانية بين التقييد والتجريد، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 52، العدد 1، 2015، ص 55.

²- أنظر: نص المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ونفس الحكم تضمنته المادة 107 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، إلا أن الملاحظ أنه لم يحدد المدة الأقصى للتمديد.

³- إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 210.

⁴- أنظر: الفقرة الرابعة من المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والفقرة الرابعة من المادة 106 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ومنظمة عن طريق التقارير التشريعية الرسمية المتمثلة في التقارير التمهيدية، والتقارير التكميلية حول النص محل الدراسة¹.

4 - **التحلي بالسرية**²: يجب على أعضاء لجان التحقيق أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعايinatهم ومناقشاتهم هذا ما أكدته المادة 83 من القانون العضوي رقم 16-12، فالهدف من السرية هو ضمان نجاعة التحقيق من جهة ومن جهة أخرى لمنع التأثير على الذين يتم الاستماع إليهم والذين يدلون بمعلومات، غير أن العلنية إجراء ديمقراطي يسمح للرأي العام الاطلاع على سير التحقيق ويتأكد من مدى جديته³، لكن الملاحظ أن المشرع الجزائري لم يأخذ بمبدأ السرية بصورة مطلقة، فقد ترد عليه استثناءات وهو ما أثبتته الممارسة البرلمانية، فقد كانت لجنة التحقيق في قضية الغرفة الوطنية للتجارة وتحويل 26 مليار دولار تنشر أخبارها بصفة دورية في وسائل الإعلام عن الخطوات التي خطاها التحقيق، وسجلت جانبا من أشغالها وسائل الاعلام المرئية والمسموعة، مما يعني أن المشرع الجزائري لم يأخذ بطابع السرية على إطلاقه⁴.

ثانيا: سلطات التحقيق البرلماني.

بعد تشكيل لجان التحقيق وانتخاب مكتبها تقوم بكافة الصلاحيات التي يتطلبها التحقيق البرلماني ولكي تقوم بهذه المهام الرقابية اعترفت لها النصوص القانونية، بجملة من السلطات نضمها القانون العضوي رقم 16-12، وهذا بهدف حسن تأدية دورها، إذ بدونها تظل عاجزة عن القيام به، فنجد هذه

1- عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 351.

2- يثور التساؤل والجدل في الفقه الدستوري حول ما إذا كان يجب أن تقوم لجان التحقيق النيابية بأعمالها بشكل سري بعيدا عن الجمهور ووسائل الإعلام أم بشكل علني وأمام الرأي العام؟ وبناء على هذا التساؤل ظهر اتجاهين:
-الاتجاه الأول: يرى وجوب علانية وإشهار أعمال لجان التحقيق النيابية حتى تحقق هذه الآلية الهدف منها والسبب في ذلك حسب هؤلاء أن علانية أعمال لجان التحقيق يمكن أصحاب المظالم من معرفة إلى أين انتهى التحقيق النيابي وأن النشر يساعد على اضعاف مصداقية النتائج التي تتوصل إليها التحقيقات.

-أما الاتجاه الثاني: فيرى ضرورة سرية الجلسات وأعمال لجان التحقيق النيابية وحجة هؤلاء أن السرية تساعد على ضمان الثقة وتعميقها بين الوزير المعني ولجان التحقيق كما أنه قد تكون للوزير المعني اعتبارات دفعته لاتخاذ قراراته، ونشرها قد يعطي انطبعا سينا عنه لدى أفراد شعبه وقد يؤدي إلى تحويل توصيات اللجنة إلى قرار مشروط بأمر معين مما يجعل العامة يقفون في مواجهة الوزير.

أنظر: ليلي بن بغيلة، المرجع السابق، ص 44.

3- نبالي فطة، المرجع السابق، ص 63.

4- للاطلاع أكثر ارجع: ميلود ذبيح، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 150.

السلطات تختلف باختلاف المواضيع التي تتحرى فيها، إذ تتنوع بين سلطات تتعلق بالأشخاص، وسلطات تمارس على الوثائق والمستندات، وأخرى متعلقة بالأماكن:

1 - **سلطات تتعلق بالأشخاص:** يمكن للجان التحقيق الاستماع إلى أي شخص ترى أن بإمكان شهادته أن تفيد سير التحقيق، وكل من ترى له علاقة بموضوعها، بما فيهم الموظفين والوزراء أنفسهم، حيث يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة، مع ضبط برنامج لذلك بالاتفاق معه، كما يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى المعنيين في القطاع أو القطاعات محل التحقيق عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها¹، تجنباً لتداخل السلطات والصلاحيات، غير أن ذلك لا يعني إمكانية التحلل من مسؤولية الاستجابة لطلبات اللجنة²، فقد نص القانون العضوي المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان على أن عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيراً جسيماً يدون في التقرير، وتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها³.

الملاحظ أن المشرع استعمل عبارة "التقصير الجسيم" والتي تقتضي التوضيح فهي توصيف للفعل وليست عقوبة تترتب عن الامتناع عن الامتثال، فالوقوف عند الوصف غير كاف، كما أن تحمل السلطة السلمية للمسؤولية في هذه الحالة غير محدد⁴، وعلى هذا الأساس كان على المشرع أن يحدد جزاء (عقوبة) عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق صراحة، وهذا بهدف القضاء على التهاون الذي قد يصدر من طرف أعضاء الحكومة ورجال الإدارة بصفة عامة.

2 - **سلطات تتعلق بالوثائق ومعاينة الأماكن:** خولت المادة 85 من القانون العضوي رقم 16-12 لجان التحقيق حق الاطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها، إلا أن هذا الحق ليس مطلقاً وإنما استثنى منه الوثائق التي تكتسي طابعاً سرياً واستراتيجياً يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، ويتعين على الجهة التي تتمسك بهذا الاستثناء أن تبرر وتعلل ذلك، إلا أن الاشكال يطرح بالنسبة للجهة التي تقوم بتكليف مدى سرية هذه الوثائق؟.

1- أنظر: المادة 84 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

2- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 184.

3- أنظر: الفقرة الأخيرة من المادة 84 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

4- ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 151.

نجد المشرع الجزائري خول هذه الصلاحية للجهة الإدارية المعنية، بمعنى الجهة التي تقوم بتكيف الوثائق هي نفسها المكلفة بتسليمها، والأكد أن هذه الجهة ستعمل جاهدة على عدم منح لجان التحقيق الوثائق التي تطلبها، بتكليف المسألة على أنها سرية وتتعلق بالدفاع والأمن الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، ومما لا شك فيه أن هذا القيد يعتبر دون أدنى شك قيد خطير يحول دون قيام اللجنة في الاطلاع على الوثائق التي تساعده في الوصول إلى الحقيقة، وعلى هذا الأساس كان على المشرع أن يخول صلاحية تحديد مدى سرية الوثائق من عدمها إلى جهة محايدة.

أما بالنسبة للأماكن، فيمكن لجنة التحقيق أن تعين أي مكان له علاقة بموضوع التحقيق، فلها الحق أن تنتقل بين القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية وحتى الخاصة، أو الأماكن التي لها علاقة بجهات التحقيق، وذلك بإجراء معاينات وجولات ميدانية.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن التحقيق البرلماني ودور الوزارة في التأثير على لجان التحقيق.

إن لجان التحقيق البرلمانية على الرغم من الدور المهم الذي قد تلعبه في مجال الرقابة على أعمال الحكومة، إلا أن دورها الفعلي في التجربة الجزائرية يبقى دون أثر يذكر، لأن تقاريرها غالباً ما تبقى في أراج البرلمان، ليبقى الغرض منها مجرد الاستيضاح عن أمور والوصول إلى الحقيقة والاستفسار عما يجهله البرلمان (أولاً)، خاصة إذا علمنا أن نشر مضمون هذه التقارير لا يمكن إلا بعد استشارة الحكومة إذ يعمل وزير العلاقات مع البرلمان على عدم نشرها إذا كانت تتعارض مع السياسة العامة للحكومة (ثانياً).

أولاً: الآثار المترتبة عن التحقيق البرلماني.

بعدما تستكمل اللجنة تحقيقها بما لديها من سلطات، تقوم بوضع التقرير النهائي والذي يعتبر نتويع لمجمل الزيارات والمعاينات والاستجوابات والشهادات التي قامت بها والمستندات والوثائق التي حصلت عليها مع ذكر النتائج التي توصلت إليها، إضافة إلى التوصيات التي تراها ضرورية، إذ يلزم نص المادة 86 من القانون العضوي رقم 16-12 بتسليم التقرير إلى رئيس الغرفة المعنية، ليبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، كما يوزع بعد طبعه على النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة، لكي يتمكنوا من الاطلاع على ما احتواه التقرير من معلومات والاقتراحات اللازمة، مع ضرورة عرض التقرير شفاهة في الجلسة الخاصة بمناقشة مدى صلاحية نشر التقرير من عدمه.

إلا أن المادة 86 من القانون العضوي السابق لم تذكر المدة التي يجب أن يتسلم فيها النواب التقرير من طرف الغرفة المعنية، وهذا ما تداركته المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بالنص صراحة على ووجوب توزيع التقرير في أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ استلامه، وهذا ما لم يشر إليه النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ومناقشة أعضاء أو نواب البرلمان لتقرير اللجنة ينصب على نشر هذا التقرير من عدمه، فكان من المفروض أن يقوموا بمناقشة التقرير وما تضمنه من نتائج واقتراحات من أجل الخروج في الأخير بقرار صائب، وعلى اعتبار مناقشة تقرير اللجنة أمر في غاية الأهمية لأنه يضع الحكومة أمام مسؤولياتها تحت رقابة الرأي العام.

ويتوقف إجراء نشر التقرير على إرادة المجلس الذي أنشأها بعد اقتراح من مكتب المجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية وبعد أخذ رأي الحكومة، ليصوت المجلس المعني على أمر نشر التقرير كليا أو جزئيا دون مناقشة بأغلبية أعضائه الحاضرين، وذلك بعد تقديم موجز للتقرير من طرف المقرر، يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير، ويمكن عند الاقتضاء فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير¹.

يبدو أنه وفي خضم كل الجهود التي يقوم بها أعضاء لجنة التحقيق في سبيل الوصول إلى المتسببين في الوقائع محل التحقيق، نجد أن المشرع الجزائري قد أغفل تبيان الجزاء المترتب عند إدانة تقرير لجنة التحقيق للوزير الذي كانت مصالحه محل التحقيق إذ لا وجود لأية مسؤولية سياسية يمكن تحريكها ضد هذا الوزير الشيء الذي يجعل من مجهودات اللجنة تذهب هباء منثورا ويعطي للحكومة المبرر لعدم الالتفات إلى هذه اللجنة بالمرّة²، ولا أدل على ذلك فشل كل لجان التحقيق التي انشئت في ظل دساتير 1976 و1989 و1996 والذي يعود من دون أدنى شك إلى إخفاء وثائق وخاصة المعلومات ذات الصلة بمهمة اللجنة، ذلك لأنه ليس لأعضائها ولا للغرفة التي أنشأتها سلطة تخولها فرض طلباتها لعجزها عن مواجهة السلطة التنفيذية التي تتحكم فيها بأدوات سياسية أولا ثم قانونية ثانيا وتاريخية ثالثا لقيام النظام على قاعدة التنظيم الهرمي في قمته السلطة التنفيذية التي تراقب الجميع دون أن تراقب إلا بموافقتها

¹ - أنظر: المادة 87 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

² - ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 203.

وبالطريقة والنتيجة التي تحددها، بل ويمكن أن تتفق، حتى لا نقول تتواطؤ، السلطتين لإخفاء نتائج تقريرها تجانيا لآثارها¹.

إن نشر تقرير لجنة التحقيق يشكل النقطة الجوهرية في عملها، ويعطي مدى فعالية آلية التحقيق عن طريق اللجان، ويجسد فعلا الرقابة البرلمانية على الحكومة²، ويشكل نوعا من الجزاء المعنوي للحكومة لا سيما إذا كان يتضمن إدانة لها بسبب تقصير أو تجاوزات ارتكبتها.

فقد يتضمن التقرير توصية مفادها أن الفعل الذي حققت فيه لا يصل إلى درجة الفعل الإجرامي وأنه لا يوجد ما يستدعي مساءلة السلطة التنفيذية، وهذا ما نتج فعلا عن قضية آل باسو، إذ عزز التقرير الذي قامت فيه اللجنة بدور الحكومة، وقد يتضمن توصية تدعو إلى تعديل النصوص القانونية المنظمة لبعض المسائل لقصورها، وهذا ما اسفر عنه التقرير الذي قدمته لجنة التحقيق في قضية التزوير في الانتخابات المحلية سنة 1997، حيث أوصى التقرير بضرورة تعديل قانون الانتخابات، بما يضمن تعزيز دور السلطة القضائية والرقابة الفعلية للأحزاب السياسية، وقد ينتهي التقرير بالدعوة إلى إحالة موضوع التحقيق إلى جهات أخرى غير البرلمان مثلا السلطة القضائية، إلا أن المشرع الجزائري اغفل هذا الأمر ولم ينص على إحالة ملف التحقيق في حالة ثبوت أفعال ذات طابع جنائي، وقد ينتهي بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة بإثبات تورطها، إلا أن هذا غير وارد في البرلمان الجزائري، إذ نجد بأن جميع هذه التوصيات لا تلزم الحكومة في شيء لعدم وجود حكم يقضي بذلك، ولعل هذا ما يفسر تجاهل الحكومة في جل الحالات للتوصيات التي أوردتها لجان التحقيق البرلمانية التي تم انشاؤها.

وهذا ما جعل لجان التحقيق وكغيرها من الوسائل السابقة الذكر (السؤال والاستجواب) لا تعدو أن تكون إلا وسائل إعلامية، لأن التقرير الذي تقوم بإعداده مجرد حبر على ورق، يخلو من الطابع الردعي ولا يترتب عنه أي جزاء قانوني، لا بإثارة مسؤولية الحكومة ولا بإدانة المسؤولين، ومن ثمة بقيت هذه الآلية بمثابة الوسيلة المحدودة إن لم نقل المعدومة الأثر، هذا ما أدى إلى قلة لجان التحقيق البرلمانية في

¹ - السعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 185.

² - مولاي الهاشمي، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري (المبدأ والتطبيق)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2009-2010، ص 89.

النظام الدستوري الجزائري حيث لم يتجاوز عددها عشرون لجنة خلال خمسين سنة من الممارسة البرلمانية¹، وذلك ما أدى إلى تفوق السلطة التنفيذية وتأثيرها على السلطة التشريعية.

ثانيا: تأثير وزارة العلاقات مع البرلمان على لجان التحقيق البرلمانية.

إن دور وزارة العلاقات مع البرلمان في مجال آلية لجان التحقيق البرلمانية، دور غامض (ككل مرة وبالنسبة لكل الآليات) لعدم ضبطه صراحة لا في القانون العضوي المحدد للعلاقة بين البرلمان والحكومة ولا من خلال المرسوم المحدد لصلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان، إذ نجد الفقرة (5) من

1 - جدول يبين لجان التحقيق التي تم تشكيلها من قبل المجلس الشعبي الوطني ونتائج عملها:

الفترة التشريعية	موضوع التحقيق	تاريخ انشاء اللجنة	أثار التحقيق
الفترة التشريعية الأولى	العقد المبرم بين شركة الباسو و شركة سونطراك	1980-12-25	دامت مدة 6 أشهر زائد شهرين كمدة إضافية أما التقرير لم ينشر
الفترة التشريعية الثانية	لم تنشأ لجان التحقيق	/	/
الفترة التشريعية الثالثة	قضية 26 مليار دولار	1990-05-13	دام عمل اللجنة 6 أشهر ونشر تقريرها
	قضية الغرفة الوطنية للتجارة	1990-05-15	دام عمل اللجنة 6 اشهر وتم نشر تقريرها.
الفترة التشريعية الرابعة	لجنة التحقيق حول سير الانتخابات المحلية لسنة 1997	1997-11-23	دام عمل اللجنة 6 أشهر مضاف لها 6 اشهر و لم يتم نشر تقرير اللجنة
	قضية الاعتداء على النواب	1997-11-24	دام عملها 6 اشهر وتم توزيع التقرير على اعضاء المجلس الشعبي الوطني إلا أنه لم ينشر
	الأحداث التي عرفتتها بعض ولايات الوطن	2001-04-30	دام عمل اللجنة 6 اشهر مع اضافة مدة 3 أشهر و لم يتم نشر التقرير
الفترة التشريعية الخامسة	خرق الحصانة البرلمانية	2004-01-25	دام عمل اللجنة 6 أشهر و لم ينشر تقريرها
	الممارسات الغير الشرعية لبعض الولاة	2004-01-25	دام عمل اللجنة 6 أشهر و لم ينشر تقريرها للجنة
	أوجه صرف المال العام	2004-01-25	دام عمل اللجنة 6 اشهر إلا أنه لم ينشر تقرير اللجنة.
الفترة التشريعية السادسة	ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية	2010-04-20	دام عملها 6 اشهر وتم نشر تقريرها بالموقع الالكتروني للمجلس الشعبي الوطني
الفترة التشريعية السابعة إلى غاية 2020	لم تنشأ لجان التحقيق	/	/

المادة (4) منه حصرت دوره في المتابعة إذ تنص على " يتابع الإجراءات الخاصة بالمراقبة التي يمارسها البرلمان"¹.

إلا أنه ومن خلال تتبع مختلف الاجراءات التي تمر على عملية انشاء اللجان نلاحظ بأن وزير العلاقات مع البرلمان يلعب دورا سياسيا أكثر منه تقنيا ويظهر ذلك خاصة:

- إذا رجعنا للطريقة التي تتشكل بها لجان التحقيق نجدها تتشكل بنفس الطريقة التي تتشكل بها اللجان الدائمة، وهذا ما يفتح الباب واسعا أمام وزير العلاقات مع البرلمان كمثل للحكومة للتأثير على عمل هذه اللجان وتوجيه نتائجها وفقا للمصالح التي تخدم سياسة الحكومة، بسبب التحكم في أعضائها، فتشرع لجان التحقيق في مباشرة عملها وفق الإطار المحدد لها مسبقا من قبل الحكومة، وذلك ما حال دون تحقيقها لهدفها الرقابي وسيطرة الحكومة وتفوقها على المجلس الشعبي الوطني.

فقصور عمل لجان التحقيق في الجوائر راجع بالدرجة الأولى إلى تدخل الحكومة ممثلة خاصة في وزير العلاقات مع البرلمان في نشاطها أو من خلال الضغوط التي تمارسها على أعضائها أحيانا، وإن لم يكن هذا الضغط، فإن تشكيل هذه اللجان في الغالب يكون من أعضاء يميلون لمساندة السلطة التنفيذية الأمر الذي يؤدي إلى اتسام أعمالها بالقصور².

وأن المعارضة حتى وإن وجدت في التشكيلة فبالطبع لن يكون لها أثر كبير، وبالتالي التعتيم على رأي اللجنة أمام البرلمان مما يجعله في موقف الضعيف القاصر.

- إن نشر تقرير لجان التحقيق قيده المادة 87 من القانون العضوي رقم 16-12 بقيد يصعب تجاوزه وهو الوارد في عبارة "بعد رأي الحكومة"، وهذا يعني أن المجلس المعني ملزم باستشارة الحكومة والاعتماد على رأيها في اتخاذ قرار النشر، أو تبرير عدم النشر، حيث اعتبره السيد محمد كشود أول وزير للعلاقات مع البرلمان أنه إجراء ضروري لأن الحكومة شريك مهم للبرلمان، لذا يجب عدم إخفاء أمور مثل هذه الأمور عنها³.

¹ - كما تنص الفقرة 01 من المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 03-144 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية في وزارة العلاقات مع البرلمان على "قسم متابعة الرقابة البرلمانية ويكلف بما يلي: - متابعة إجراءات مختلف آليات الرقابة البرلمانية على مستوى غرفتي البرلمان".

² - ليلي بن بغيلة، المرجع السابق، ص 46.

³ - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 18 الفترة التشريعية الرابعة، 14 ديسمبر 1998، ص 24.

لكنه من جهة أخرى يشكل قيادا على البرلمان ويجعله قاصرا خاضعا لوصاية الحكومة والأمر سيكون هينا لما يكون التقرير مؤيدا للحكومة، بينما في الحالة العكسية أي لما يكون ضدها، فغير مستبعد أنها سترفض التقرير إن لم ترفض التحقيق أصلا، وهذا الوضع بالتأكيد سيؤثر على عمل البرلمان¹.

إن رأي الحكومة فيما يتعلق بنشر التقرير، كليا أو جزئيا هو رأي استشاري²، لا يلزم الغرفة المعنية من الناحية القانونية، وبالتالي فإن دور وزير العلاقات مع البرلمان في هذا الشأن يبقى دورا سياسيا، يعمل على تحقيق مصلحة الحكومة بنشر أو بعدم نشر التقرير³، من خلال تواجده واحتكاكه مع البرلمانيين والمجموعات البرلمانية، وهذا بطبيعة الحال إذا كان البرلمان لا يتكون من أغلبية مساندة للحكومة، ينتمي إليها الوزير⁴.

- ومن جهة أخرى، قد يعمل وزير العلاقات مع البرلمان من خلال احتكاكه الدائم بأعضاء البرلمان، من أجل انشاء لجان التحقيق خاصة على مستوى المجلس الشعبي الوطني⁵ وهذا بهدف مساندة الحكومة، للتقليل من حدة الانتقادات الموجهة إليها وتبريد المشاعر المتأججة، بشأن القضية محل التحقيق، وتبرئتها

1- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 356.

2- بشأن حدود إلزامية رأي الحكومة للمجلسين لنشر التقرير وحدود سيادة قرارها، أكد مقرر لجنة الشؤون القانونية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشة القانون العضوي رقم 99-02 بأن حذف كلمة "الأخذ برأي الحكومة"، والاكتفاء باعتماد عبارة (بعد رأي الحكومة) يؤكد أن المجلسين سيدان في اتخاذ قرار نشر التقرير كليا أو جزئيا، بعد استشارة الحكومة طبعاً، دون الالتزام بأخذ رأيها في قراراتها.

وقد عقب النائب جلول جودي بهذا الخصوص على ربط قرار النشر برأي الحكومة بقوله " أين هي مصداقية المجلس إذا كنا تحت وصاية الحكومة، بحيث يفرض علينا انتظار الإشارة منها لنتحرك.

أنظر: - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107 المؤرخة في 12 ديسمبر 1998، ص 17 مع ص 55.

- ميلود ذبيح، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 153.

3 - إن لجان التحقيق التي تم انشائها لم تنشر تقريرها، باستثناء لجنة التحقيق حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية، فقد تم عرضه على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وتم المصادقة على نشر التقرير، وبالتالي ستنتشر نتائج لجنة التحقيق لأول مرة تقريرها، إذ أكد السيد كمال رزقي رئيس اللجنة أن اللجنة لم يكن لها أي قصد إلا الاطلاع على الواقع، واقتراح أمور في مصلحة المواطنين والمواطنات، فلا توجد حسابات لعقوبة أي قطاع أو أي شخص.

هذا ما يعني أن تقرير اللجنة لا يقر أي جزاء أو أية مسؤولية سياسية للوزير المعني، ونشر هذا التقرير لا يهدد مصيرها.

أنظر: الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، رقم 279، ص 17.

4- ياسين رقيق، المرجع السابق، ص ص. 53-54.

5- تظهر الممارسة أن مجلس الأمة لم يستعمل ولا مرة واحدة هذه الآلية الهامة.

وتلميع صورتها أمام الرأي العام، وذلك عوض جمع القرائن والأدلة لإثبات مسؤوليتها، ودفعها إلى اصلاح الاختلالات القائمة في أدائها، وتفادي هذه الأخطاء، وإذا لجأ إلى التحقيق لا ينشر التقرير، وإذا نشر فإنه لا يؤثر عليها تأثيرا مباشرا ولا يهدد مصيرها، وأفضل مثال على ذلك هو اللجنة التي أنشئت في عقد شركة سوناطراك مع شركة آل باسو الأمريكية، فالنتائج التي تمخض عنها التحقيق هي دعم ومساندة توجه الحكومة الرامي إلى تثمين سعر المحروقات وخاصة الغاز الطبيعي¹، وكأن تقرير لجنة التحقيق جاء من أجل تدعيم سياسة الحكومة عوض البحث عن مسؤوليتها السياسية، مما يؤكد رجحان الكفة لصالح السلطة التنفيذية بالأخص الحكومة، الشيء الذي لا يحقق علاقة متوازنة ومتكاملة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويجعل من وسائل الرقابة الغرض منها احراج الحكومة لا غير.

الملاحظ التي يجب أن نشير إليها، أن المشرع ومن خلال نص المادة 84 الفقرة 01 و02 من القانون العضوي رقم 16-12² استبعد صراحة وزير العلاقات مع البرلمان من الاجراءات الخاصة بالاستماع لأعضاء الحكومة في إطار لجان التحقيق، والخاصة بتلقي طلبات الاستماع وضبط برنامج الاستماع إليهم، إذ تكون بالاتفاق مع الوزير الأول أو ريس الحكومة، حسب الحالة، وهذا أمر غير صائب إذ كان من المفروض توكيل هذه المهمة لوزير العلاقات مع البرلمان باعتبار أن هذه الاجراءات من المسائل التي تعتبر من صلاحيات الوزارة ولأنها قناة الاتصال الضرورية في تلقي وضبط برنامج الاستماع وتفادي الاتصال المباشر بالغرفتين، وعلى هذا الأساس يجب اعادة توضيح نص المادة 84 بجعل هذه الصلاحيات من مهام وزارة العلاقات مع البرلمان، وهذا ما يعطيها أهمية أكبر ويزيد من فعالية أدائها.

المبحث الثاني: الوسائل الموجبة للمسؤولية السياسية.

إذا كانت الآليات التي تم التعرض إليها سابقا لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة وأنها عديمة الأثر فلم يكتفي المشرع الجزائري بهذه الآليات وإنما زود البرلمان بآليات أخرى من شأنها أن ترتب المسؤولية السياسية للحكومة في حالة ما إذا تم تجسيدها عمليا، وتمحو الآثار السلبية للآليات السابقة.

¹- ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 157.

²- تنص المادة 84 الفقرة 01 و02 على "...يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، إلى الوزير الأول، طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة. يضبط برنامج الاستماع إلى أعضاء الحكومة بالاتفاق مع الوزير الأول".

وتظهر هذه الآليات من خلال مناقشة أعضاء البرلمان لمخطط عمل الحكومة عند بداية عملها، ومن خلال إلزامها بتقديم بيان عن السياسة العامة بعد مرور سنة من تعيينها، وهذا ما سنبرزه في هذا المبحث موضحين دور وزارة العلاقات مع البرلمان بالنسبة لهذه الوسائل، فدورها سياسي بحت، ولا يمكن القول بأنها تلعب أي دور أساسي مخول له قانونا بشكل صريح، فهذه الآليات عادة ما يتم استعمالها أثناء مواجهة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة للبرلمان، وبالتالي هو من يتصدى لها مباشرة.

المطلب الأول: عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة حسب الحالة على غرفتي البرلمان.

إن مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة حسب الحالة، يعتبر أول لقاء رسمي بين الحكومة والبرلمان وهو عبارة عن اقتراح لأسلوب عمل يمكن من خلاله إيجاد حلول للمشاكل المطروحة، عن طريق استجماع للجهود والخبرات التي من شأنها أن تجسد التطبيق الفعلي للبرنامج عن طريق وضع سلم للأولويات.

فمناقشة مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة حسب الحالة، هي وسيلة من وسائل الرقابة الأولية التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، إن بقاء الحكومة ابتداء وانتهاء مرهونا بموافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها أو برنامج الحكومة حسب الحالة (الفرع الأول).

وحتى يكون أعضاء مجلس الأمة على دراية كافية بما جاء في مخطط أو برنامج عمل الحكومة، يتم تقديم عرض مختصر على هذا المخطط أو البرنامج أمامهم من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، والعرض في هذه الحالة مجرد أداة دستورية الغرض منها إعلام أعضاء المجلس بما احتواه مخطط أو برنامج العمل، دون أن يترتب من هذا العرض أي أثر على المستقبل السياسي للحكومة (الفرع الثاني)، إن تقديم مخطط أو برنامج عمل الحكومة من صلاحيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وبالرغم من ذلك نجد وزير العلاقات مع البرلمان يعمل على رأب الصدع مع النواب المعارضين لمخطط أو برنامج عمل الحكومة، ولن يتأتى ذلك إلا بناء على التنسيق المسبق بين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحال ووزير العلاقات مع البرلمان (الفرع الثالث).

الفرع الأول: عرض مخطط عمل أو برنامج الحكومة على المجلس الشعبي الوطني.

إن مخطط عمل أو برنامج الحكومة حسب الحالة، يعتبر بمثابة اتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه وفي نطاقه أداء عمل الحكومة، فلا يستطيع الوزير الأول أو رئيس الحكومة

حسب الحالة، في النظام السياسي الجزائري الشروع في تطبيق مخطط أو برنامج عمل الحكومة إلا بعد عرضه ومناقشته والمصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، ما يعني أن الوزير الأول ورئيس الحكومة، حسب الحالة، ملزمان بتقديم مخطط أو برنامج عمل الحكومة حسب الحالة، إلى المجلس وليس له الخيار في ذلك (أولا) ولكي تقوم الحكومة بتنفيذ مخطط عملها أو برنامجها، يجب عليها كسب ثقة المجلس الشعبي الوطني كأول اختبار يجب على الحكومة اجتيازه (ثانيا).

أولا: إلزامية عرض مخطط عمل أو برنامج عمل الحكومة على الغرفة الأولى.

أتى التعديل الدستوري لسنة 2020 وميز بين مخطط عمل الحكومة وبرنامج عملها إذ تنص المادة 106 منه على "إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، يعين رئيس الجمهورية وزير أول ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء".

كما تنص المادة 110 من التعديل الدستوري نفسه على "إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية".

إذن بعد تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وأعضاء الحكومة تعد هذه الحكومة مخطط عملها إذا كانت تحت قيادة الوزير الأول أو برنامج عمل في حالة ما إذا كانت تحت قيادة رئيس الحكومة.

إن مخطط أو برنامج عمل الحكومة يعتبر التزام من طرف السلطة التنفيذية أمام ممثلي الشعب في البرلمان بالعمل على حسن التطبيق والأداء لمضمون هذا البرنامج تحت الرقابة البرلمانية باستعمال كافة وسائل هذه الأدوات الرقابية في وقتها المناسب¹، فالحكومة لا يسعها استلام السلطة والاستمرار في ممارستها إلا إذا حظيت بثقة النواب، ومتى فقدت هذه الثقة فإنها تضطر للاستقالة.

¹ -Georges Burdeau, droit constitutionnel et institution politique, 10^{em} . L.G.D.J 1976 , p 627 .

لذا بعد تعيين الوزير الأول والطاقم الحكومي، تعد الحكومة مخطط، وعملها الذي تقوم بعرضه وجوباً¹ على المجلس الشعبي الوطني للموافقة، ويكون ذلك خلال الخمسة والأربعين (45) يوماً الموالية لتعيينه².

ويرجع سبب تحديد هذه المدة إلى تجنب تعسف الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة في عرض مخطط عمله على المجلس الشعبي الوطني فقد يتم تجاوز هذا الإجراء رغم أهميته والشروع في تطبيق البرنامج، فمن الناحية العملية نجد أعضاء الحكومة يشجعون في ممارسة مهامهم دون عرض مخطط العمل على نواب المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه³، وما يؤكد ذلك هو عدم تقديم برنامج الحكومة للبرلمان عقب تعيين السيد بلخادم على رأس الحكومة في ماي 2006، وعدم تقديم السيد أويحي أيضاً برنامجاً في جوان 2008، بحجة الاستمرار في تطبيق نفس البرنامج، وهو برنامج رئيس الجمهورية الذي لم تنتهي عهده بعد، فهذا القرار يشكل اعتداء صارخ على أحكام الدستور⁴.

ولا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة إلا بعد مرور سبعة أيام من تاريخ تبليغ المخطط للنواب، وهذا القيد أوردته المادة 48 من القانون العضوي رقم 16-12⁵ فعامل عدم كفاية المدة الزمنية، وعامل عدم اختصاص الكثير من النواب بشأن جل مضامين المخطط لا يتيح لهم كشف النقائص والثغرات الواردة في مخطط العمل، كما قيدت المادة 49 من نفس القانون المجلس بفترة قصيرة لا تتجاوز العشرة أيام على الأكثر لمناقشة البرنامج وتقييمه وهي الأخرى مدة زمنية غير كافية لمناقشة

¹ - إن الوزير الأول ملزم بعرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني، فإذا كان بخلاف ذلك لاستعمل المشرع الدستوري عبارة يمكن بدلا من يقدم الواردة في نص المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وتقابلها المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - تنص المادة 47 من القانون العضوي رقم 16-12 على "يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوماً الموالية لتعيين الحكومة. ويفتح المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة".

³ - وقد احتج النواب على هذه الممارسة أثناء مناقشة برنامج حكومة سيد أحمد غزالي (الذي عين رئيساً للحكومة في جوان 1991 بعد إقالة مولود حمروش) حيث شرعن في تطبيق برنامجها قبل موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه.
- دايم نوال، المرجع السابق، ص 267.

⁴ - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 287.

⁵ - تنص المادة 48 من القانون العضوي رقم 16-12 على "لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة إلا بعد سبعة (7) أيام من تبليغ المخطط للنواب".

مخطط عهدة حكومية تتضمن استراتيجيات عملها، وأدوات ووسائل تنفيذها ومعايير تقييمها¹، وأن تدخلات النواب لمناقشة محتوى هذا المخطط ينبغي أن تكون سريعة وخلال مدة زمنية قصيرة، وهي الوضعية التي قد لا تسمح لجميعهم بالتدخل، وهو ما يفتح المجال أمام رئيس المجلس لتقليص المدة الخاصة بكل نائب، وبالتالي فالمناقشات ستكون هشة يطغى عليها الطابع السطحي والعام دون أن تطل التفاصيل والجزئيات².

إن مخطط عمل الحكومة المفصل يبلغ لأعضاء البرلمان مكتوباً، إذ يسلم للنواب للاطلاع عليه قبل جلسة المناقشة، في حين يقدم الوزير الأول أهم الخطوط العريضة في الجلسة المخصصة لذلك، وهو ما جرى عليه العمل خلال الممارسة البرلمانية في مختلف مناسبات تقديم مخططات عمل الحكومة.

فقبل التصويت على مخطط عمل الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني يجرى بشأنه مناقشة عامة عادة ما تبتث على المباشر، تشمل جل الجوانب والمحاور التي احتواها المخطط بمختلف الجوانب السياسية والاقتصادية والتربوية والأمنية... وللنواب حق ابداء أية ملاحظات واقتراحات والتي قد تكون مؤيدة وقد تكون معارضة، وهذا من أجل تغيير ومعالجة ما يروونه من نقائص ضمن هذا المخطط.

الملاحظ أن المجلس بمناقشته المسبقة لمخطط عمل الحكومة، فهو إذن يراقب السياسة العامة التي ستطبق مستقبلاً، والتي يجب أن تحصل على رضاه، ومن ثمة ستكون محل متابعة من طرفه، وإن الحكومة بدون هذه الموافقة ستعرض للسقوط التلقائي بمجرد التصويت بالرفض دون أن يستلزم ذلك اصدار لائحة فالمجلس الشعبي الوطني يؤثر على الحكومة بإمكانية توجيه برنامجها على ضوء المناقشة، ومن ثمة تكييفه حسب الانتقادات وملاحظات أعضاء³.

إلا أن بالرجوع إلى الفقرة الثانية من المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجدها تنص على "ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية" نلاحظ أن عملية التكيف خاضعة لرغبة الوزير الأول، إذ استعمل المشرع عبارة "يمكن"، فإذا أراد كيف، وإذا أبى لم يكيف، فله الحرية الكاملة في التصرف، وهذا ما يحمل في طياته التناقض العملي⁴

1- ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص 175.

2- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 288.

3- ميلود خيرجة، آليات الرقابة التشريعية، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى، مصر، 2014، ص 68.

4- شريط وليد، المرجع السابق، ص ص. 398-399.

وعلى هذا تغدو مناقشات النواب بلا طائل يرجى منها ما دام أن الوزير الأول من يقرر تكييف البرنامج على ضوء الملاحظات المقدمة في جلسات المناقشة، أو الإبقاء على البرنامج كما عرض في المرة الأولى أمام المجلس الشعبي الوطني دون إعارة الاهتمام لما تمخضت عنه مناقشة النواب¹.

وقد ألزمت نفس المادة المشار إليها أعلاه الوزير الأول قبل تكييفه لمخطط العمل على ضوء الملاحظات والتعديلات التي تقدم بها نواب المجلس الشعبي الوطني على استشارة رئيس الجمهورية، لأن الوزير الأول بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 أصبح مجرد منسق لعمل حكومة رئيس الجمهورية، وهناك برنامج وحيد هو برنامج رئيس الجمهورية، فلا يعقل أن يكون محل تغيير وتعديل من طرف ممثلي الشعب والوزير الأول بعيدا عن صاحب الفعلي للبرنامج.

وعلى هذا الأساس، تجد الحكومة في النظام السياسي الجزائري نفسها في حرج، فهي أمام أمرين كلاهما مخالفته لأحدهما قد تؤدي إلى نهايتها، وهذا ما يعيقها عند تكييف مخطط عملها على ضوء مناقشات أعضاء البرلمان خاصة الغرفة الأولى، ويصعب الأمر أكثر إذا تعلق الأمر بإعادة النظر في الخطوط العريضة التي رسمها رئيس الجمهورية للوزير الأول عند تعيينه، خصوصا أن مخطط عمل الحكومة قد تمت الموافقة عليه في مجلس الوزراء²، وهو الأمر الذي يضع الوزير الأول بين مطرقة رئيس الجمهورية وسندان المجلس الشعبي الوطني وفي حرج كبير لا مخرج له إلا بتطبيق أحد الحلين أحدهما مر.

إما الثبات على قناعته والإقدام على تكييف مخطط عمله ولو خالف ذلك توجهات وقناعات الرئيس ففي هذه الحالة قد يكون مصيره إنهاء المهام من طرف رئيس الجمهورية، وإما مسايرة توجه هذا الأخير بعدم القيام بالتعديلات المطلوبة وهنا قد يكون مصيره كذلك إسقاط الحكومة التي يقودها والسبب رفض النواب الموافقة على مخطط العمل³.

¹ - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 289.

² - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 115.

³ - ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 246.

إذن في حالة ما إذا أسفرت الانتخابات البرلمانية على أغلبية رئاسية يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة كما أشرنا سابقا، أما في حالة ما إذا أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية برلمانية يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية.

يعرض رئيس الحكومة، في كل الحالات، برنامج حكومته على مجلس الوزراء، ثم يقدمه للبرلمان حسب الشروط والاجراءات التي ذكرناها سالفا بالنسبة لمخطط عمل الحكومة وهي المحددة في المواد 106 (الفقرات الأولى والرابعة) والمادة 107 و108¹.

ثانيا: ارتباط مصير الحكومة بنتائج التصويت على مخطط أو برنامج عملها.

يُعد تقديم مخطط أو برنامج عمل الحكومة، حسب الحالة، أول لقاء رسمي بين الحكومة والبرلمان (المجلس الشعبي الوطني)، والأثر الذي يترتب عن تقديم مخطط أو برنامج عمل الحكومة، من الناحية النظرية، قد يكون تصويتا بالقبول أو الرفض وهنا تمييز بين الحالتين:

1 - حالة الموافقة:

إن مخطط أو برنامج عمل الحكومة، يمر على اجراء التصويت من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني كي يصبح واجب النفاذ، ومن خلال هذا الاجراء يتحدد مصير الحكومة إما الاستمرار في أداء مهامها أو خروجها وعلى هذا الأساس فموافقة النواب يعتبر شرط ضروري لإعطاء الضوء الأخضر للشروع في تطبيق مخطط أو برنامج عمل الحكومة، في الميدان العملي.

قد تكون العلاقة بين الحكومة والبرلمان على أحسن حال في حالة الموافقة على خطة عملها أو برنامجها، وقد تجسد هذا في الممارسة حيث أكد ذلك رئيس الحكومة على بن فليس قبل المصادقة على برنامج حكومته لسنة 2002 بقوله: "ألمي... في أن يكون هذا النقاش الذي سيتبع بعملية التصويت على البرنامج منطلقا لعلاقة متينة مبنية على الثقة بين الحكومة والتشكيلة الجديدة للمجلس الشعبي الوطني"²، وهو الأمر الذي يشكل قوة دافعة للحكومة للمضي قدما في تنفيذ ما التزمت به أمام ممثلي الشعب، كما يشكل دعما إضافيا للثقة التي حازت عليها الحكومة الأمر الذي يساعدها في العمل على انجاح تطبيق هذا

¹ وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 116.

المخطط في المستقبل بكل أريحية ما دام أنها مدعومة من قبل الأغلبية البرلمانية¹، ويجب التذكير بحقيقة أساسية وهي أن خطة عمل الحكومة أو برنامج عمل الحكومة، بعد الموافقة عليها من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني تصبح دليل البرلمان في عملية الاضطلاع بالوظيفة التشريعية، حيث أن أغلب المبادرات بالتشريع تتبع من هذا المخطط أو البرنامج وأن جل المناقشات والدراسات والاقتراحات يجب أن تستلهم منه وأن تتطابق وتتوافق مع محتويات هذه الخطة².

إن الأثر الإيجابي لعرض مخطط أو برنامج عمل الحكومة، على البرلمان يمثل القاعدة التي رسخت في ظل النظام السياسي الجزائري منذ تنصيب أول برلمان تعددي بموجب الانتخابات التشريعية لجوان 1997، فكل الحكومات المتعاقبة لم تجد أية صعوبة في الحصول على المصادقة البرلمانية، والتي تكون مصادقة تلقائية دون جدال، ولكن ذلك ليس من شأنه التأثير بالأغلبية البرلمانية المتواجدة في البرلمان، بدليل أن لا رئيس الحكومة ولا الوزير الأول كنا يعينان من ضمن حزب حائز على الأغلبية البرلمانية³.

2 - حالة الرفض:

وهو الأثر المستبعدة في النظام السياسي الجزائري، والذي تتفوق فيه السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، فإلى حد الآن لم نسجل أي موقف رافض للبرلمان، إذ يمكن أن تعتبر أية مبادرة بالرفض تهديدا للبرلمان نفسه باعتباره يعارض الإرادة الرئاسية بصفة علنية وصريحة⁴، ومن شأن ذلك أن يدخل مؤسسات الدولة في أزمة سياسية، وانسداد حتمي في سيرها، بسبب ما قد يلجأ إليه رئيس الجمهورية.

¹ - ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 246.

² - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 116.

³ - إن رئيس الجمهورية وإن كان مخولا دستوريا باختيار الوزير الأول دون قيود دستورية باستثناء استشارة الأغلبية البرلمانية - الاستشارة هنا غير الزامية-، إلا أنه من الناحية السياسية والعملية يتوخى لدى اختياره تجنب أحداث شقاق بين الوزير الأول والأغلبية البرلمانية على الأقل، تفاديا لأي انسداد بين السلطة التشريعية والتنفيذية والذي لا يخدم اطلاقا السير العادي للمؤسسات السياسية العليا دخل الدولة، إذ أن رفض النواب لمخطط عمل الحكومة معناه عدم أخذ رئيس الجمهورية بعين الحسبان- المعطيات السياسية لدى اختياره للوزير الأول وهو أمر نادر الحدوث إذ لم يكن من المستحيل أن يحدث. أنظر: - سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، طبعة نوفمبر، الجزائر، 2010، ص 139.

- ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص 69.

⁴ - سعاد بن سرية، المرجع السابق، ص 137.

إذ عدم الموافقة على مخطط عمل أو برنامج الحكومة، يترتب عليه تحريك مسؤوليتها أمام المجلس الشعبي الوطني، فليس لهذا الرفض الطابع العقابي أو الردعي على الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو الوزراء وإنما يستهدف المناصب الإدارية والسياسة في آن واحد، حيث يسعى لإفقاد الوزراء مناصبهم ليس بسبب عدم ملائمة مخطط العمل أو برنامج الحكومة لأمال وتطلعات الناخبين، بل لعدم رضا ممثلي الشعب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، والتشكيلة الحكومية التي جاء بها¹، لا سيما وأن التجانس بين الأغلبية البرلمانية والطاقم الحكومي أمر لا بد منه لبقاء السير الحسن لمؤسسات الدولة، وكل مخالفة لهذا التجانس قد تعد أمر ضروريا وسببا مباشرا لعدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة².

ففي حالة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة (إذا كانت تحت قيادة الوزير الأول) أو برنامج عمل الحكومة (إذا كانت تحت قيادة رئيس الحكومة) ما على الوزير الأول (المادة 107 من تعديل 2020) أو رئيس الحكومة (المادة 107 من تعديل 2020)، حسب الحالة، إلا أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، وما على هذا الأخير إلا تعيين وزير أول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وحكومة جديدة بنفس الطرق والكيفيات التي عينت بها الحكومة السابقة.

يقوم الوزير الأول أو رئيس الحكومة الجديد بإعداد مخطط عمل الحكومة أو برنامج عملها حسب الحالة، ثم يعرضه على مجلس الوزراء، ثم بعد ذلك يعرضه على نواب المجلس الشعبي الوطني من أجل الموافقة عليه أو رفضه مرة أخرى.

إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة أو برنامجها للمرة الثانية ينحل وجوبا، وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون وتصريف الأمور، ويتم إجراء انتخابات خلال أجل أقصاه ثلاثة أشهر³.

إن رفض المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الحكومة أو برنامجها للمرة الثانية يعتبر مغامرة بمصيره لأن الدستور ربط عدم الموافقة على المخطط أو البرنامج وبين حله وجوبا، لذا لا يمكن تصور

¹ قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 كان رئيس الحكومة هو من يتولى تقديم أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يقوم بتعيينهم بموجب مرسوم رئاسي، ولكن بعد التعديل الدستوري أصبح رئيس الجمهورية من يتولى تعيين أعضاء الحكومة بعد أن يستشير الوزير الأول، وهذا ما نصت عليه المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 248.

³ أنظر المادة 96 من الدستور حسب التعديل 2016، تقابلها المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

لجوء المجلس لمثل هذا الإجراء، والدفع بهم إلى الموافقة رهبة من سيف الحل المسلطة عليهم من طرف رئيس الجمهورية ولهذا فإثارة مسؤولية الحكومة في هذه الحالة مستبعد إن لم نقل مستحيل، وهذا ما يجعل رئيس الجمهورية في موقف أقوى مقارنة مع المجلس الشعبي الوطني الذي يوضع في موضع حرج، وعلى هذا الأساس، نجد التجربة البرلمانية في ظل التعددية الحزبية لم تؤدي إلى هذا الإجراء الخطير، فعادة ما يلجأ النواب إلى المناقشة والتكليف لمخطط عمل الحكومة أو برنامجها أو المصادقة عليه، دون رفضه، ليقصر دور المجلس الشعبي الوطني بالنسبة لهذه الآلية على الموافقة اللامشروطة.

الفرع الثاني: تقديم عرض لمخطط أو برنامج عمل الحكومة على مجلس الأمة.

إن مجلس الأمة لا يملك سلطة اسقاط الحكومة، ولكنه وباعتباره شريكا أساسيا في أداء العمل التشريعي، لأنه يناقش ويصادق على النصوص التشريعية الآتية من الحكومة أو المجلس الشعبي الوطني فإن ذلك يوجب ضرورة عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامجها عليه، فلا يعقل منطقيا أن يحدد موقفه اتجاه هاته النصوص بالتصويت وهو يجهل أبعاد المخطط أو البرنامج الذي تضمنه (أولا) واللائحة التي يتقدم بها المجلس بمناسبة تقييمه لمخطط عمل الحكومة ما هي إلا وسيلة توجيهية ارشادية للحكومة، ليس لها أية قيمة قانونية وإن كان من الناحية السياسة يمكن أن تتضمن نوعا من الجزاء المعنوي الذي قد يضعف أو يقوى الحكومة مستقبلا (ثانيا).

أولا: الأحكام العامة المتعلقة بالعرض.

إن مخطط عمل الحكومة أو برنامجها الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، وقبل أن يتم تطبيقه يجب أن يتم عرضه على مجلس الأمة من أجل الاطلاع عليه، وهذا ما نصت عليه المادة 106 الفقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني"، وهو الأمر الذي أكدته الفقرة الأولى من المادة 50 من القانون العضوي رقم 16-12 بقولها "يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضا حول مخطط عمل الحكومة خلال العشرة (10) أيام على الأكثر، التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 94 من الدستور".

إن مجلس الأمة لا يملك سلطة اسقاط الحكومة، لأن هذا الأخيرة غير مسؤولة أمامه، وبالرغم من ذلك، الدستور ألزم الوزير الأول ورئيس الحكومة، حسب الحالة، بضرورة تقديم عرضا حول مخطط عمل الحكومة أو برنامجها، خلال العشرة (10) أيام على الأكثر بعد موافقة الغرفة الأولى عليه، ويجب

التذكير أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، يقدم قراءة لأهداف المخطط أو البرنامج ومحاوره الكبرى دون التطرف للتفاصيل والجزئيات التي ناقشها ووافق عليها المجلس الشعبي الوطني.

إن سبب عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامجها على المجلس الشعبي الوطني لأنها مسؤولة أمامه وتقديم مخطط العمل أو البرنامج إلى هذا المجلس إنما الغرض منه نيل موافقته عليه، في حين أن عرضا يكفي أمام مجلس الأمة ما دام هذا الأخير غير مقرر له أن يوافق على مخطط عمل الحكومة أو برنامجها.

ومع ذلك يثار التساؤل حول الغرض من تقديم عرض عن مخطط عمل أو برنامج موافق عليه إلى مجلس لا يملك في مواجهته أية سلطة؟.

إن الدستور سكت بخصوص هذه المسألة، ورغم هذا السكوت يمكن تبرير الإجراء الدستوري بتقديم عرض عن مخطط عمل الحكومة أو برنامجها إلى مجلس الأمة باعتبارات تتعلق بالحوار بين المجلسين والحكومة والتعاون بينهما.

فمجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني يراقبا عمل الحكومة، من أجل ذلك لا يمكن إعمال هذه الرقابة إذا لم يكن في مقدور مجلس الأمة الاستعلام عن مقاصد وتصرفات الحكومة، إذ يحقق العرض المتعلق بمخطط عمل الحكومة أو برنامجها جزءا من حاجة المجلس إلى الإعلام من جانب الحكومة لممارسة رقابته¹، ومن جهة أخرى نجد مجلس الأمة يشارك في العمل التشريعي وبالتالي سيناقد جميع القوانين التي تأتي من الحكومة لتنفيذ مخططها أو برنامجها فلا يعقل منطقيا أن يصوت على قوانين تتعلق ببرنامج يجهله²، ومن خلال هذا العرض يكون المؤسس الدستوري قد وضع بذورا لتنظيم حوار بين الحكومة ومجلس الأمة³.

وعلى كل حال نجد القيمة الدستورية لعملية عرض مخطط أو برنامج الحكومة على مجلس الأمة هي العلم والإعلام والاطلاع على هذا البرنامج فقط، بهدف تكوين رؤية ومعيار رقابي لممارسة

¹ - بن مالك بشير، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، وقائع الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، الجزائر، ص 110.

² - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين البرلمان والحكومة، المرجع السابق، ص 22.

³ - بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 109.

صلاحيات ووسائل الرقابة المقررة دستورا لمجلس الأمة على أساس ذلك، حيث أنه لا يمكن لمجلس الأمة في جميع الأحوال والظروف أن يقرر مسؤولية الحكومة، فرقابه هي رقابة معلومات فقط¹.

بالرغم من أن الدستور لم يشر إلى مناقشة أعضاء مجلس الأمة لمخطط أو برنامج عمل الحكومة حسب الحالة، إلا أن الممارسة الميدانية تبرز بوضوح أن المجلس قد درج على أن يفتح نقاشا، وتوالت هذه العادة مع كل الحكومات التي تعاقبت لحد الساعة، إذ أن أول عرض عن برنامجي حكومي قدم إلى مجلس الأمة بعد تنصيبه لأول مرة كان يتعلق ببرنامج السيد أحمد أويحي رئيس الحكومة وذلك بتاريخ 1998²/03/29.

والسؤال المطروح هنا حول القيمة القانونية للمناقشة التي تكون من طرف أعضاء مجلس الأمة طالما أن مخطط أو برنامج عمل الحكومة تمت الموافقة عليه من الغرفة الأولى؟ وأنه هذا النقاش لا يتوج بآثار ملزمة؟.

يجيب في هذا الشأن رئيس مجلس الأمة عبد القادر بن صالح قائلا : أن نقاش برنامج (مخطط) الحكومة والنقاش بصفة عامة يكتسي أهمية قصوى لأكثر من سبب، فهو يعتبر بمثابة القراءة الثانية المعتمدة في منهجية أعمالنا البرلمانية لأن طبيعة التركيبة البشرية لأعضاء مجلس الأمة الممثلين أساس للجمعات المحلية والثلث الرئاسي المشكل من شخصيات وطنية تم انتقاؤها لمواصفات خاصة محددة في الدستور³ وإن طبيعة التركيبة وطبيعة التمثيل هي التي تجعل من نقاش الآراء المعبر عنها في مجلس الأمة نقاشا يكتسي خصوصية متميزة، كما أنها تعتبر محطة لمناقشة بعض المواضيع التي لم يتعرض لها⁴.

¹ - عمار عوادي، مكانة آليات الاستئذ الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، جوان، 2006، ص 41.

² - عمار عوادي، مكانة آليات الاستئذ الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، جوان، 2006، المرجع السابق، ص 117.

³ - كما يضيف السيد بشير بومعزة أول رئيس لمجلس الأمة بتاريخ 2000/10/01 بأن "ما أسميناه بالمناقشة يدخل في إطار البيداغوجيا البرلمانية الديمقراطية وهو يفيد كثيرا، بحيث يمكن رئيس الحكومة (الوزير الأول) وأعضاء حكومته من الاطلاع أكثر على مشاكل البلاد، ولهذا فهذا التقليد أو العادة لا بد من المحافظة عليها".

أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، السنة 3، دورة الخريف 2000، العدد 02، ص 10.

⁴ - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 119.

وعلى كل حال نذهب إلى ما قاله الأستاذ بن مالك بشير أن النقاش الذي يجريه مجلس الأمة بعد أن يقدم الوزير الأول عرضاً عن مخطط عمله لا يمثل إبعاداً لحكم دستوري يقلق مجلس الأمة، بقدر ما هو ممارسة دستورية لم يعترضها أي رئيس حكومة (الوزير الأول) لحد الآن، ويتجسد قبول الحكومة لهذه الممارسة بشكل لا غبار عليه في الرد الذي يدلي به الوزير الأول على نقاش مجلس الأمة وهذا ما جرى عليه العمل في كل الحكومات التي تتابعت منذ 1998¹.

ثانياً: الآثار القانونية المترتبة عن عرض مخطط عمل أو برنامج عمل الحكومة أمام مجلس الأمة.

يمكن لأعضاء مجلس الأمة بعد مناقشتهم لمخطط أو برنامج عمل الحكومة، أن يصدروا لائحة يضمنها موقفه اتجاه هذا الأخير²، عبر إجراءات محددة، قد تكون اللائحة مؤيدة أو معارضة لمحتوى هذا العرض، إن اللائحة ليس لها أي أثر على الحكومة من الناحية القانونية، أما من الناحية السياسية، فهي ذات قيمة سياسية، فقد يسبب لها اضطراباً، وقد يزيد الحكومة دعماً سياسياً³.

يجب أن نشير هنا أن المؤسس الدستوري قد ميز بين اللائحة الصادرة من المجلس الشعبي الوطني بمناسبة اختتام مناقشة بيان السياسة العامة، واللائحة التي يصدرها مجلس الأمة عند عرض مخطط عمل الحكومة، وهذا ما أكدته المجلس الدستوري⁴ حين اعتبر الفقرة الثانية من المادة 51 من مشروع القانون العضوي رقم 16-12 والتي جاء في محتواها ما يلي: "...يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط نفسها المحددة في المواد 53 إلى 56 من هذا القانون" غير مطابقة جزئياً لأحكام الدستور، مما يستدعي إعادة صياغتها.

إلا أن الملاحظ أن المشرع الجزائري لم يكلف نفسه ولم ينظم هذه اللائحة، وإنما لجأ إلى أسرع الحلول وأسهلها حين حذف هذه الفقرة من القانون الجديد، بالرغم من أن الأمر كان يستدعي إعادة صياغة النص، بما يعطي للائحة الصادرة من مجلس الأمة الأحكام الخاصة بها، بهذا نكون أمام فراغ قانوني فيما يخص اللائحة الصادرة من مجلس الأمة من حيث إجراءات إعدادها وكيفية المصادقة عليها، والآثار

1- بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 111.

2 - تنص الفقرة الأخيرة من المادة 51 من القانون العضوي رقم 16-12 على "يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة".

3- بن مالك بشير، المرجع السابق، ص 113.

4 - رأي المجلس الدستوري الصادر تحت رقم 04/ر.ق.ع.م.د/ 16 المؤرخ في 11 أوت 2016، يتعلق بمراقبة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريدة الرسمية رقم 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.

الناجمة عنها، خاصة إذا علمنا بأن القانون العضوي رقم 99-02 الملغى أخضع اللائحتين لمدة سبعة عشرة (17) سنة لنفس الإجراءات ونفس الأحكام، وبوجود هذا القصور التشريعي بالنسبة للنص الجديد فإننا نكون مضطرين إلى تحديد هذه الأحكام كما جاء في الاحالة المشار إليها في القانون القديم¹، معتمدين على النظام الداخلي الجديد لمجلس الأمة.

تشتترط المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة من أجل اصدار لائحة حول مخطط عمل الحكومة أن تكون موقعة من قبل ثلاثين (30) عضوا على الأقل، بعدما كان النظام الداخلي لمجلس الأمة الملغى يشترط لقبول اقتراح لائحة أن تكون موقعة من قبل عشرين (20) عضو².

الملاحظ أن هذه النسبة مبالغ فيها، ويصعب من الناحية العملية إن لم نقل يستحيل الحصول عليها خاصة إذا كانت اللائحة تضم بيان سلبي يحمل في طياته نقدا ولوما لما حمل مخطط أو برنامج عمل الحكومة لأن أغلبية الأعضاء المنتخبين عادة ما ينتمون لنفس الحزب التي تشكل الأغلبية البرلمانية للطاغم الحكومي والذي يجعل التوافق سهلا بين الحكومة وهذه الأغلبية³، ومن جهة أخرى نجد الثالث المعين من طرف رئيس الجمهورية، لا يتوقع أن يلجؤوا لإصدار لائحة لمعارضة مخطط عمل الحكومة، والذي هو في الأصل مستمد من برنامج رئيس الجمهورية الجهة التي عينتهم.

حيث يودع اقتراح اللائحة من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس بعد ثمان وأربعون (48) ساعة من تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، للعرض الخاص بمخطط عمل الحكومة.

تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت في حالة تعددها، حسب تاريخ ايداعها، والمصادقة على احدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه، يجعل اللوائح الأخرى لاغية⁴.

إن اللائحة الصادرة من طرف مجلس الأمة عند مناقشة لمخطط أو برنامج عمل الحكومة بالرغم من أنها لا ترتب أية مسؤولية سياسية من الناحية القانونية على الحكومة، إلا أنها من الناحية العملية، فإن مسألة أو مبدأ إصدار لائحة من طرف مجلس الأمة حول برنامج الحكومة بالرفض أو الموافقة له ثقله وتأثيراته السياسية والمعنوية لدى السلطات العامة في الدولة ولدى الرأي العام الوطني نظرا للمكانة

1- للاطلاع أكثر ارجع: ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 254.

2- أنظر المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000، السالف الذكر.

3- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 298.

4- المادة 55 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

الدستورية والسياسية التي يحتلها مجلس الأمة في المجتمع والدولة، بالإضافة إلى نوعية تشكيلته البشرية والسياسية والاجتماعية والثقافية والعلمية والجغرافية¹.

حيث يرى الأستاذ الأمين شريط بأن اصدار اللائحة مسألة حتمية وذات قيمة وأثر سياسي جوهري، ففي حالة الموافقة على المخطط أو البرنامج يمكن للحكومة أن تعمل بثقة وراحة كبيرة بحكم التأييد والمساندة، أما في حالة التحفظ على المخطط أو البرنامج أو بعض جوانبه ستأخذ الحكومة ذلك بعين الاعتبار عند وضع مشاريعها بقصد الحصول على رضا مجلس الأمة، وإلا فإنها قد تتعرض إلى رفض أو عدم مصادقة على بعض تلك القوانين. وبهذه الكيفية يؤدي مجلس الأمة دور صمام الأمان وضمان استقرار الدولة والنظام السياسي في حالة ظهور أغلبية برلمانية قد تهدد هذه المسائل².

الفرع الثالث: دور وزارة العلاقات مع البرلمان بمناسبة عرض مخطط أو برنامج عمل الحكومة.

إن دور وزارة العلاقات مع البرلمان غير محدد وغير مضبوط من طرف القانون العضوي رقم 16-12 ولا من طرف المرسوم التنفيذي رقم 98-04 عند عرض مخطط أو برنامج عمل الحكومة من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، على غرفتي البرلمان.

ونظرا للأهمية القصوى التي تكتسيها عملية عرض مخطط أو برنامج عمل الحكومة، أمام البرلمان، وخاصة النتائج التي تؤول إليها العملية، فإنه من الضروري والمنطق السليم أن تتوطد العلاقة بين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، وحسب الحالة، ووزير العلاقات مع البرلمان بكيفية يمكن أن تصيح الوزارة سدا يمنع حدوث النتيجة الوخيمة لسوء عرض البرنامج الحكومي.

ومنع حدوث تلك النتيجة يكون بتزويد وزارة العلاقات مع البرلمان ببنك المعلومات، ومخزن هائل من الوثائق، المدعمة بالإحصائيات، عن كل القطاعات الحكومية، والتي يجب تحيينها دوريا، مما يمكن تزويد وزارة العلاقات مع البرلمان بمعلومات دقيقة وواقعية، تكون جد قوية تساهم في اقناع البرلمانين بوجهة نظر الحكومة، وجدية القطاعات التي تمثلها³.

1- عمار عوابدي، مكانة آليات الاستئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 41.

2- الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 22.

3- محمد أرزقي نسيب، المرجع السابق، ص 97.

ومهمة الوزارة في الميدان المشار إليه أعلاه مستمر خلال النشاط السنوي للحكومة، مما يمكن الوزارة من متابعة المشاريع المختلفة لمختلف القطاعات الحكومية، مما يمكنها من تسجيل التقدم أو التأخر في إنجاز المشاريع وتبنيه - عند الضرورة - مسؤولي المشاريع المتأخرة¹.

المطلب الثاني: تقديم بيان السياسة العامة ووسائل الرقابة المرتبطة به.

يراد ببيان السياسة العامة تقديم الحكومة سنويا عرضا عن مدى تنفيذ مخطط عملها أو برنامجها الذي سبق للبرلمان أن وافق عليه، فهو بهذا عبارة عن وسيلة ابلاغ، إي احاطة البرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة الفارطة من البرنامج، وما هو في طور التحقيق، كما تبرز الحكومة من خلاله الصعوبات التي اعترضتها والآفاق المستقبلية التي تنوي القيام بها، ولو أن الممارسة السياسية في الجزائر أثبتت أن رؤساء الحكومات عادة ما يركزوا في عرض النتائج الايجابية التي حققتها حكوماتهم، مؤيدين ذلك بالأرقام مع تفادي ذكر العيوب والنقائص².

إلا أن الملاحظ أن نص المادة 84 من الدستور 1996 قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، لم ينص على الزامية تقديم بيان السياسة العامة أمام غرفتي البرلمان بشكل صريح، ولم يقرر أي جزاء في حالة عدم عرض البيان، الأمر الذي أدى إلى تخلي كثير من الحكومات عن هذا الالتزام الدستوري، فمثل هذا الممارسات من شأنها أن تكرر عرفا دستوريا قد يتيح لحكومات قادمة العزوف عن تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني خاصة، وهو ما من شأنه أن يفرغ مبدأ المسؤولية السياسية من محتواه³.

1- محمد أرزقي نسيب، المرجع السابق، ص 97.

2- عمار عباس، بيان السياسة العامة للحكومة بين وسائل الرقابة الردعية ولوائح المساندة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 50، العدد 3، ص ص. 116-117.

3- منذ ارساء الصيغة السياسية الجديدة بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 لم يتم تقديم سوى أربع بيانات للسياسة العامة للحكومة وهي: - بيان السياسة العامة ديسمبر 1998 (حكومة أويحي 1996-1998).

- بيان السياسة العامة نوفمبر 2001 (بن فليس 2000-2003).

- بيان السياسة العامة ديسمبر 2004 (حكومة أويحي 2003-2006).

- وآخرها بيان السياسة العامة 2010 (حكومة أويحي منذ 2010).

أنظر: - بورنان نعيمة، تقرير حول: بيان السياسة العامة في الجزائر 2010، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد

01، سبتمبر 2011، ص 01

- عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 745.

وتفعيلاً لوسائل الرقابة القائمة، وفي خضم الجدل الساسي والدستوري آتى التعديل الدستوري لسنة 2016 من أجل تجلية اللبس الذي كان يكتنف تقديم الحكومة لحصيلتها السنوية أمام المجلس الشعبي الوطني، حيث أصبح النص الجديد يلزم الحكومة بكل وضوح على تقديم البيان السنوي لسياستها العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، لتصبح المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تعتبر ضماناً دستورية للقضاء على عزوف الحكومات عن تقديم بيان السياسة العامة¹.

وعلى هذا الأساس يشكل عرض بيان السياسة العامة للحكومة فرصة لأعضاء البرلمان للاطلاع على مدى تنفيذ الحكومة للوعود التي قطعتها عند تشكيلها، الأمر الذي يسمح للمساندين بتجديد الثقة فيها، وللمناوئين بنقدها ومحاولة إسقاطها من خلال الوسائل الدستورية المتاحة، فقد خول النواب بمقتضى الدستور إمكانية اختتام المناقشة التي تعقب بيان السياسة العامة بلائحة (الفرع الأول) أو بإيداع ملتمس رقابة (الفرع الثاني)، كما قد تختتم بطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، من النواب تصويتاً بالثقة لصالح الحكومة (الفرع الثالث)، وفي كلا الحالتين قد ينجم عنهما استقالة الحكومة في حالة التصويت على ملتمس الرقابة أو برفض منح الثقة للحكومة، هذا ما سنتناوله في هذا المطلب، مع توضيح الدور الذي تقوم به وزارة العلاقات مع البرلمان بشأن هذه الوسائل.

الفرع الأول: اقتراح لائحة.

يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني بعد اطلاعهم على بيان السياسة العامة للحكومة ومدى التزامها بمخطط العمل المصادق عليه، ابداء موقفه من سياسة الحكومة عن طريق اقتراح لائحة أو عدة لوائح، وهذا بمراعاة مجموعة من الشروط والإجراءات (أولاً) إن اللائحة الصادرة من طرف المجلس الشعبي الوطني المتوجة لمناقشة البيان، وإن كانت عديمة الأثر القانوني فإنها من الناحية السياسية يعتبر إجراءً سياسياً ذات مدلول يزيد الحكومة دعماً أو ضرراً سياسياً دون أن يمتد ذلك إلى حد الوصول إلى إسقاطها (ثانياً).

أولاً: شروط وإجراءات اقتراح لائحة.

إن تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، سنوياً لبيان السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني يتم من خلاله مناقشة عمل وأداء الحكومة، إن ذلك يزود نواب المجلس الشعبي الوطني

¹ - للاطلاع أكثر ارجع: عيادي سعاد، المرجع السابق، ص ص 744-746.

بالمعلومات والحقائق عن واقع أداء عمل الحكومة والإدارة العامة التابعة لها، الأمر الذي يشكل لديهم في هذه الحالة أو الآلية معيار رقابي برلماني ومعيار أو مقياس حال الأداء، فيسهل عملية المقاربة والمطابقة لتحريك مسؤولية الحكومة أو الاقتناع والرضا عن أدائها¹.

فالحكومة على موعد حاسم مع نواب المجلس الشعبي الوطني على الخصوص، بعد مرور سنة من موافقتهم على مخطط أو برنامج العمل أو بعد مرور سنة على تقديم البيان السنوي الأخير، قصد تقديم بيان عن سياسة العامة، وهي محطة ثانية تمكنهم من الوقوف على مدى تحقق وعود الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وذلك من خلال تتبع كل مراحل انجاز وتطبيق مخطط أو برنامج العمل على أرض الواقع، ويمكن أن تختتم المناقشة العامة لبيان السياسة العامة بلائحة، وهذا ما نصت عليه المادة 3/111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها "يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة".

إن إيداع اللائحة تخضع لمجموعة من الشروط أوردها القانون العضوي رقم 16-12 وتتمثل أساسا في:

- تقديم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال الاثنتين ولسبعين (72) ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان، وهو الشرط الذي أشارت إليه المادة 52 من القانون العضوي رقم 16-12، ولقد تم ضبط هذا الأجل من أجل إتاحة مدة زمنية للنواب من أجل جمع التوقيعات المطلوبة حتى تصل التوقيعات للنصاب المطلوب.
- يجب أن يوقع اقتراح اللائحة عشرون (20) نائبا على الأقل ليكون مقبولا²، وهو نصاب قد يسمح للمعارضة في اقتراح اللوائح، لتبين للحكومة من خلالها على عدم رضاها عن بيان السياسة العامة، وتقديم تحفظاتهم وتعديلاتهم مع بيان النقائص التي تضمنها البيان، ورأي المعارضة حتى وإن لم يجد استجابة داخل المجلس الشعبي الوطني إلا أنها يمكن أن يكون هذا الموقف فعال وذو تأثير سياسي أمام الرأي العام، وقد يضر بالحكومة سياسيا.
- يتم إيداعه من طرف مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

¹- عمار عوابدي، مكانة آليات الاستئذنة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 42.

²- أنظر المادة 53 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

- لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح لائحة¹، في حال اتحاده في الموضوع، أما إذا كان الموضوع مختلف فبإمكانه التوقيع على أكثر من لائحة.
- تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت في حالة تعددها حسب تاريخ إيداعها، طبعها قبل التصويت تجرى مناقشة حول اقتراحات اللوائح لكنها تكون محدودة، فتكون الأولوية للحكومة إذا طلبت ذلك، ومندوب أصحاب الاقتراح، ونائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة ونائب أخر لدعمه.
- إن مصادقة نواب المجلس الشعبي الوطني على احدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه يجعل اللوائح الأخرى لاغية، وهذا أمر بديهي لأن تصويت الأغلبية لصالح لائحة يعني انتفاء الفائدة من التصويت على غيرها طالما أنها لن تتال الأغلبية².

ثانيا: الآثار القانونية المترتب عن المصادقة على اقتراح اللائحة.

لم ينص الدستور ولا القانون العضوي ولا الأنظمة الداخلية للغرفتين عن الأثر القانوني للائحة التي يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني، بمناسبة عرض بيان عن السياسة العامة السنوي للحكومة، إن كانت ملزمة للحكومة أم لا؟.

وعلى الرغم من أن النصوص الدستورية لم تحدد الهدف من اقتراح اللوائح، إلا أن الأمر لا يعدو أن يكون موضوعها وهدفها هو إما تأييد الحكومة على المضي في تنفيذ مخططها، ويعتبر هذا المنحى إن نجح بمثابة تصويت بالثقة، خاصة إذا رأى النواب أن بيان السياسة العامة المقدم من طرف الحكومة، قد أكد تفاني الحكومة في تجسيد البرنامج الذي سبق للنواب الموافقة عليه، وإما لوما وانتقادا للحكومة، خاصة إذا كانت مجموعة من البرلمانيين غير راضية على البيان، وغير قادرة على توفير النصاب المطلوب لنجاح لائحة اللوم³.

وعلى هذا الأساس نجد بأن اقتراح اللوائح التي يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني قد تكون ايجابية أو سلبية:

- اللائحة الايجابية: قد يتوج المجلس الشعبي الوطني مناقشته لبيان السياسة العامة بلائحة ايجابية بما يجدد ثقته في مخطط أو برنامج عمل الحكومة، وتزامن ذلك مع إصدار مجلس الأمة للائحة ايجابية أيضا

¹- أنظر المادة 54 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

²- صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 285.

³- عمار عباس، بيان السياسة العامة للحكومة بين وسائل الرقابة الردعية ولوائح المساندة، المرجع السابق، ص 11.

لنفس الغرض فإن ذلك يعكس لا محالة دعم مجلسي البرلمان على حد سواء للحكومة¹، وبالتالي عن رضاه عن عملها وهذا يشكل دعماً سياسياً ووقوفاً إلى جانبها وتعبيراً عن استمرار الثقة فيها وبالتالي حسن العلاقة².

- **اللائحة السلبية:** ليس من الضروري أن يتوج المجلس الشعبي الوطني مناقشته لبيان السياسة العامة بلائحة ايجابية، بل له أن يقيم هذا الأخير بموقف سلبي عبر لائحته³، التي يعبر فيها عن تحفظه من سياسة الحكومة ولفت انتباهها إلى جوانب التقصير وعدم الالتزام بالمخطط المنفق عليه وأن الثقة المتبقية فيها أصبحت مشروطة بالعودة إلى احترام مخطط العمل تجاوز مواطن التقصير، ومثل هذا الموقف يعبر عن إدانة وإنذار للحكومة بأن مشاريع قوانينها قد تصطدم بالرفض أو التعديلات الضرورية لها.

فهذا الموقف له أثر سياسي ثقيل على الحكومة ويضعها في موقف حرج صعب لدى الرأي العام دون أن يذهب إلى درجة سحب الثقة عنها⁴، الأمر الذي يدفعها إلى تقديم بيان عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة قصد استصدار لائحة تؤيد سياستها، وتواجه بها تحفظات المجلس الشعبي الوطني كدعم سياسي يمكنها من الاستمرار دون أضرار عن اتخاذها إجراءات قد تخلق أزمة حكومية بل مؤسساتية حال إقدامها على طرح مسألة الثقة أمام المجلس الشعبي الوطني⁵.

في الأخير نقول، أنه على الرغم من عدم ترتيب أي جزاء على اللائحة، إذ لا تهدد بسقوط الحكومة، كما لا تحول دون تأديتها لمهامها، إلا أنه من الناحية السياسية بما تتضمنه من تعبير النواب من تحفظهم واستيائهم يجرج الحكومة ويقلل من مصداقيتها، وهذا يعتبر بمثابة إنذار على امكانية عرقلة عملها مستقبلاً إذا استمرت الحكومة على نهجها، دون أن يصل ذلك إلى حد الرغبة في إسقاطها.

1- ابراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 178-179.

2- الأمين شريط، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 25.

3- ابراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 179.

4- الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 25.

5- إن هذا الواقع يبرز وبجلاء أن الأمل في مساندة مجلس الأمة للحكومة غير دائم ولا سهل المنال، حيث يكون له وبكل سلطة اصدار لائحة سلبية تناقض هذا الأمل، وإن ذلك يكن له أثر قانوني إلا أنه من الناحية السياسية سيرهق الحكومة، حيث أنه سيشكل حاجزا صعب التجاوز ومانعا يعطل عمل المجلس الشعبي الوطني لضرورة تدخلهما سويا لإتمام عمل هذا الأخير.

- للاطلاع أكثر ارجع: ابراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 177 وما بعدها.

الفرع الثاني: ملتمس الرقابة.

يعتبر ملتمس الرقابة لائحة يوقعها عدد من النواب تتضمن انتقادا لمسعى الحكومة، تختلف إجراءاته ونتائجه عن اللوائح العادية التي تعقب بيان السياسة العامة، وتعد هذه الوسيلة أداة دستورية، تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة عن تنفيذ مخطتها أمام البرلمان ويمكن أن تؤدي إلى سقوطها متى توافرت الشروط القانونية لتحريكها والتي تعتبر في مجملها شروط تعجيزية، تجعل من ممارستها مستحيلة (أولا) إن تبني هذا السلاح الدستوري الخطير والفعال في نفس الوقت، يعتبر من أهم الوسائل الرقابية التي يملكها المجلس الشعبي الوطني ضد الحكومة والتي قد تؤدي إلى تنحي الحكومة عن السلطة (ثانيا) وبالرغم من أن هذه الآلية مرتبطة وبشكل مباشر بالوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، إلا أن وزير العلاقات مع البرلمان يلعب دورا أساسيا قبل التوقيع على ملتمس الرقابة (ثالثا) .

أولا: شروط وإجراءات ملتمس رقابة.

إن رقابة المجلس الشعبي الوطني على مخطط أو برنامج عمل الحكومة رقابة منطقية وطبيعية على اعتبار أن المجلس كان قد منح الترخيص بتنفيذ مخطط عمل الحكومة، ومنه يكون بمقدوره فحص ورقابة صحة ودقة تنفيذه من خلال بيان السياسة العامة، واتخاذ كافة التدابير اللازمة في حالة تجاوز الاتفاق المعقود بين الحكومة والبرلمان، حتى وإن استتبع الأمر إثارة المسؤولية السياسية للحكومة¹.

ملتمس الرقابة إجراء ينصب على مسؤولية الحكومة ويرمي إلى إرغامها على الاستقالة، في حالة نجاحه تستقيل الحكومة وجوبا، فهو إذا أشد إجراءات الرقابة البرلمانية خطورة بالنسبة إلى الحكومة، ولهذا السبب أحاطه المؤسس الدستوري بقيود صارمة أضحت بسببها إسقاط الحكومة عن طريق ملتمس الرقابة يكاد يكون متعذرا²، ويتضح ذلك من خلال استعراض مختلف هذه الشروط والقواعد الخاصة بملتمس الرقابة والتي نظمتها المواد 161 و162 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وكذلك المواد (من 58 إلى 62) من القانون العضوي رقم 16-12.

¹ عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 317.

² صالح بلحاج، المرجع السابق، ص ص. 285-286.

إن استعمال النواب لهذه الآلية مقيد شرطيا بمناقشة البيان السنوي للحكومة، وبهذا القيد يكون الدستور قد منح للحكومة ضمانات قانونية لمدة سنة كاملة ضد لائحة ملتمس الرقابة¹، ما يعني أن ممارسته لا تتصور إلا مرة واحدة في السنة، بل وحتى هذه المرة الواحدة قد لا تتحقق أحيانا على اعتبار أن الحكومة دأبت غير ما مرة على الاحجام عن عرض بيان السياسة العامة للبرلمان².

إن الدستور يشترط لقبول ملتمس الرقابة ضرورة توقيعه من قبل سبع (7/1) عدد النواب على الأقل³، وهو عدد مبالغ فيه نوعا ما ويصعب تحقيقه بسبب طبيعة الفسيفساء السياسية في الجزائر والتي تتسم بمشاركة العديد من التشكيلات السياسية في المجلس الشعبي الوطني وبعده نواب متفاوت⁴، إضافة إلى قيد آخر وهو الذي أورده المادة 59 من القانون العضوي رقم 16-12 "لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة واحد" وهو عقبة تحول دون جمع العدد المطلوب من موقعي الاقتراح...

¹ زينب عبد اللاوي، رقابة البرلمان على بيان السياسة العامة للحكومة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد السابع، العدد الأول، 2020، ص 603.

² فالحكومة قد برهنت عمليا أنها لا تخشى من لجوء النواب لمحاسبتها، فقد تبادت عدة مرات في خرق الدستور والقانون العضوي رقم 99-02 بامتناعها عن تقديم بيان السياسة العامة سنويا، وهو ما حدث عدة مرات دون أن ينتفض المجلس الشعبي الوطني لتلك التصرفات ومساءلة الحكومة رسميا من قبل النواب بموجب أسئلة أو استجواب يتبع ذلك بمناقشة واعلام الرأي العام بتلك التجاوزات، فقد اكتفت الحكومة بالاعتصام على تقديم بيان السياسة العامة في الدورات الخريفية لسنة 1998 و 2001 و 2010 والربيعية لسنة 2005 وذلك من قبل السيد أحمد أويحي في المرة الأولى والثالثة والرابعة وعلي بن فليس في المرة الثانية خلال الفترات التشريعية الثلاث 1997-2002 و 2002-2007 و 2007-2012 أي خلال 15 سنة.

للاطلاع أكثر ارجع: - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 167.

- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 178.

³ وهو الشرط الذي اشارت إليه المادة 153 من الدستور حسب تعديل 2016 بقولها "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع سبع (7/1) عدد النواب على الأقل". نفس الشرط اشارة إليه المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ على سبيل المثال بلغ عدد التشكيلات السياسية الممثلة في الفترة التشريعية السابعة ثماني وعشرون تشكيلة (28) لا يستوفي منها شرط السبع وهو (66) نائبا إلا تشكيلتين اثنتان هما حزب جبهة التحرير الوطني وحزب التجمع الوطني الديمقراطي.

أنظر: - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 179.

ومتى توفر النصاب يودع ملتمس الرقابة من قبل مندوب المبادرين به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني على أن يعلق بالمجلس ويوزع على كافة النواب وينشر في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني¹، من أجل إطلاع الرأي العام على مضمون الملتمس.

وبعد ذلك تتم مناقشة نص الملتمس من قبل نواب المجلس لشعبي الوطني، ولا يتدخل فيها إلا الحكومة بناء على طلبها، ومندوب أصحاب الملتمس، ونائب يرغب في التدخل ضد الملتمس، ونائب مؤيد للملتمس، وهذا وفقا لنص المادة 61 من القانون العضوي رقم 16-12، ولا يتم التصويت على ملتس الرقابة إلا بمرور ثلاثة أيام من تاريخ إيداع المقترح بمكتب المجلس².

إن هذه الضوابط لا تتيح لمودعي الملتمس إبراز وجهة نظرهم، وتبرير الإجراء وتأكيد وجهته، مما يجعل المناقشة فاترة وباهته لا تساعد على حشد المؤيدين للملتمس، وبالتالي الفشل في توفير النصاب³.

وإذا اجتاز النواب شرط النصاب المطلوب لقبول لائحة ملتس الرقابة، تواجههم عقبة ثانية وهي النصاب المطلوب للتصويت على ملتس الرقابة، إذ يتوقف تمريره على موافقة ثلثي عدد النواب وهذا ما نصت عليه المادة 154 من الدستور حسب تعديل 2016 " تتم الموافقة على ملتس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب"⁴، والعسير والمستبعد في هذا الوضع هو قدرة مودعي الملتمس على إقناع ثلثي النواب زائد واحد في كنف أغلبية مساندة للحكومة، وهو نصاب مغالى فيه، وخاصة أن المجلس تعددي يتشكل من أحزاب سياسية متعددة مما يجعل من المستحيل معه كسب العدد المؤيد لملتس الرقابة، فيما يسهل ذلك لو كان تكوين المجلس قائما على الثنائية الحزبية، وإذا كان الأمر عسير بالنسبة على موقعي الملتمس فإنه من اليسير على الحكومة أن تضمن جمع ثلث عدد النواب زائد واحد لتأييدها في احباط وكسر وافشال آلية الملتمس واعدامها، وهذا لا شك اختلال في طرفي المعادلة، ومفارقة عجيبة، وإخلال بمبدأ التوازن الذي يصب لصالح الحكومة وتفوقها وهيمنتها على المجلس⁵.

1- أنظر المادة 60 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

2- أنظر الفقرة الثانية من المادة 62 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

3- ميلود ذبيح، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 190.

4- ونفس الحكم تضمنه المادة 62 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

5- ميلود ذبيح، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 191.

إن لائحة ملتزم الرقابة عادة ما يبادر بها نواب المعارضة، إلا أن هذه الأخير يستحيل عليها أن تجمع هذه العدد، بهذه النسبة يكون المؤسس الدستوري قد حكم على هذه الآلية بالوفاة قبل ولادتها، وأفرغها من محتواها، الأمر الذي جعل النواب يحجمون عن المبادرة به أصلاً لمعرفة المسبقة بعدم نجاحهم في بلوغ النصاب المطلوب.

ثانياً: آثار ملتزم الرقابة.

إن التصويت المجلس الشعبي الوطني على ملتزم الرقابة قد تؤدي إلى احدى النتيجتين:

1- قد يفشل النواب المبادرون باقتراح ملتزم الرقابة في الحصول على نسبة الثلثين (2/3) المطلوبة لإقراره، تستمر الحكومة في عملها بشكل عادي.

2- أما في حالة التصويت على ملتزم الرقابة وحصوله على الأغلبية المطلوبة، ذلك ما يؤدي إلى المسؤولية التضامنية للحكومة، أي الاستقالة الجماعية لها حيث يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 162 من الدستور "إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتزم الرقابة، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية"¹.

إلا أنه بالرجوع إلى نص المادة 162 من الدستور والمادة 62 من القانون العضوي رقم 16-12 نلاحظ بأن موافقة المجلس الشعبي الوطني على ملتزم الرقابة لا تؤدي بالضرورة إلى سقوط الحكومة، فكلتا المادتين تشير إلى ضرورة تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة حكومته غير أنهما لا تتضمنان ما يلزم رئيس الجمهورية بقبول هذه الاستقالة، بما يفهم منه بأن رئيس الجمهورية يملك كامل السلطة التقديرية في قبول استقالة الحكومة أو رفضها².

كما أن هذا الإجراء يهدد بقاء المجلس في حد ذاته، إذ بإمكان رئيس الجمهورية قبل أن يقبل باستقالة الحكومة، أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني وإعلان انتخابات تشريعية مسبقة كرد فعل فوري على ملتزم الرقابة، وعلى هذا لم يثبت في تجربتنا البرلمانية وأن أودع ملتزم رقابة لإثارة مسؤولية الحكومة، وهذا ما جعل من أداء السلطة التشريعية يتدهور من عهدة إلى أخرى.

¹ هذا ما أكدته الفقرة الأخيرة من المادة 62 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

² محمد هامل، المرجع السابق، ص 183.

فأمام عامل تحكم الرئيس في آلية حل المجلس الشعبي الوطني، وإحاطة توظيف آلية ملتزم الرقابة بشبكة معقدة من الشروط، التي تعتبر مثبتة تعجيزية يصعب على مقترحي الملتزم القيام بها، بداية من توفير نصاب السبع (7/1) انتهاء بشرط ثلثي (2/3) عدد النواب للتصويت عليه، جعل من هذه الآلية غير ناجحة لا نظريا ولا عمليا، وبدون أثر قانوني في مواجهة الحكومة.

ثالثا: مظاهر تدخل وزير العلاقات مع البرلمان قبل التصويت على ملتزم الرقابة.

إن دور وزير العلاقات مع البرلمان بالنسبة لآلية ملتزم الرقابة دور سياسي لم توضحه النصوص القانونية المحددة لصلاحياته، ولعل السبب يرجع إلى أن هذه الآلية مرتبطة بشكل مباشر بالوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، فيظهر دوره السياسي قبل موعد التصويت على هذه الآلية من خلال عمله السياسي داخل كواليس البرلمان، ويظهر ذلك من خلال:

رأينا بأن التصويت على ملتزم الرقابة لا يكون إلا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ إيداع الملتزم مكتب المجلس الشعبي الوطني، وهي مدة تسمح للحكومة وبالضبط وزارة العلاقات مع البرلمان بالأخص من اجراء الاتصالات اللازمة مع مؤيديها قصد ضمان اخفاق الاقتراح، وتعطيل حدوثه، عن طريق إقناع المترددين والأحزاب القابلة للتعامل معها على الوقوف إلى جنبها¹، ومطالبة بعض النواب بالعدول عن موقفهم، أو تلجأ للاتفاق مع النواب المعارضين حول نقاط الخلاف، أو على الأقل منع تسرع المجلس الشعبي الوطني من ابداء أي تصويت مفاجئ من شأنه تهديد استقرار الحكومة، لا سيما عند احتمال غياب مؤيديها من نواب الموالاة عن جلسة التصويت، وبالتالي هذه المهلة تعتبر كافية لوزير العلاقات مع البرلمان للاتصال بالبرلمانيين المتغيبين من أجل الالتحاق بالمجلس، وبالتالي ضمان أصواتهم لصالح الحكومة، وبهذه المدة (ثلاثة أيام) تتمكن وزارة العلاقات مع البرلمان على اجهاض وايقاف مفعول ملتزم الرقابة.

ومن جهة أخرى، نجد اشتراط شرط الثلثين للتصويت على ملتزم الرقابة يعتبر شرط تعجيزي يستحيل تحقيقه لقدرة وزارة العلاقات مع البرلمان (كممثل للحكومة داخل البرلمان) عمليا على استمالة عدد من النواب يتخطى عددهم الثلث + واحد، سواء كان هذا العدد تابعا للحكومة، أو تستميله بأساليبها

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 165.

الخاصة¹، وهذا يرتكز على كفاءة الوزير السياسية، ذلك ما يجنب الحكومة بظهورها بمظهر الضعيف، وهي المتعودة على القيادة والتوجيه والسمو ومن ثمة لا ترضى بأن تهتز ثقتها.

في حالة سحب الثقة عن الحكومة معناه استقالته جماعيا، الأكيد أن الأثر سيمتد إلى وزارة العلاقات مع البرلمان باعتباره جزء من الطاقم الحكومي، وعلى هذا الأساس يعمل وزير العلاقات مع البرلمان كل ما لديه من سبل من أجل تهدئة الأعصاب وتبريدها واقناع مقترحي الملتمس، من أجل التراجع عنه، وكسب بعض المترددين من أجل الوقوف إلى جانبها، كما يقدم كل ما له من حجج وأدلة من أجل افضال وعدم التصويت على ملتمس الرقابة، وهذا يعتمد أكثر على علاقته السياسية مع البرلمانين.

الفرع الثالث: طلب التصويت بالثقة.

إن طلب التصويت بالثقة تعتبر آلية برلمانية تقليدية تمنح للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة للمبادرة بطلب الثقة حول السياسة التي انتهجتها وزارته ليمنح له امكانية أن يحرك مسؤولية الحكومة بالتوجه إلى المجلس الشعبي الوطني ويطلب منه التصويت بالثقة، وهو بهذا الإجراء يريد أن يتأكد من مدى الثقة الممنوحة له من قبل المجلس، فاقترح التصويت بالثقة ليس بيد البرلمان وإنما بيد الحكومة، تلجأ إليه بمناسبة عرض بيان السياسة العامة ويكون وفقا لضوابط وشروط روعي أثناء وضعها أولوية ضمان استمرار الحكومة وبقائها في الحكم(أولا) وتختلف الآثار الناجمة عن طلب التصويت بالثقة بين حالة نيل الطلب الأغلبية المطلوبة وبين الحالة التي لا ينال فيها تلك الأغلبية والذي قد يترتب منها إما سحب الثقة من الحكومة أو الحل الجماعي للمجلس الشعبي الوطني (ثانيا) وتقديم هذا الطلب محصور في شخص الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بعيدا عن الوزراء بما فيهم وزير العلاقات مع البرلمان، إلا أن هذا الأخير يلعب دورا أساسيا في تذليل الصعاب حتى تنال الحكومة ثقة المجلس(ثالثا).

أولا: شروط واجراءات توظيف طلب التصويت بالثقة.

عادة ما يلجأ الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، إلى طلب التصويت بالثقة في ظروف وحالات² متنوعة منها الحالة التي تكون فيها الحكومة محل نقد من قبل الغرفة السفلى، عندئذ يبادر الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بطلب التصويت بالثقة للوقوف على حقيقة قوة المعارضة ضده ومعرفة ما إذا كان لا يزال مالكا دعم الأغلبية البرلمانية، وقد يحدث هذا أيضا في حالة علاقة متسمة

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 164.

² - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 288.

بالتفوتور بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة،، حينئذ يمكن أن يلجأ هذا الأخير إلى طلب التصويت بالثقة لكي يثبت لرئيس الجمهورية نفسه أنه يحظى بدعم الأغلبية، طبعاً لا يمكن أن يحدث هذا إلا إذا وجد وزير أول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، مستقل نسبياً عن رئيس الجمهورية، كما يمكن أن يطلب الثقة لدعم موقفه إزاء الرأي العام والبرلمان ورئيس الجمهورية معاً.

وأين كانت الأسباب والدوافع فإن طلب التصويت بالثقة لا يمكن مباشرة الإجراءات الخاصة به إلا بتوفر مجموعة من القيود تتمثل أساساً في:

أول قيد هو الارتباط الزمني بين طلب التصويت بالثقة وبين السياسة السنوي، فطلب التصويت بالثقة لا يمكن توظيفه إلا مرة في السنة لا أكثر شأنه شأن ملتزم الرقابة، ويكون ذلك عند تقديم بيان السياسة العامة للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، فلا يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يفكر في طلب التصويت بالثقة قبل هذه اللحظة أو بعدها وهذا في إطار المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والحكومة بطبيعة الحال مخيرة في اللجوء أو عدم اللجوء إلى ذلك.

ومن جهة أخرى، إن طلب التصويت بالثقة ينهض به الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة عكس ملتزم الرقابة الذي يتقدم به النواب¹، وهذا ما أشارت إليه الفقرة الخامسة من المادة 111 من التعديل الدستوري النافذ بقولها "... للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة"، فيمارسه الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بصورة منفردة بعيداً عن الحكومة وطاقمها، وبدون الرجوع إلى رئيس الجمهورية، ليتم تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال إلزاماً²، دون ما حاجة للحصول على موافقة المجلس الذي سيناقش أمامه، أو إحدى هيئاته.

¹ هناك فروق عديدة بين ملتزم الرقابة والتصويت بالثقة، فلا مجال للخلط بينهما، ملتزم الرقابة يكون بمبادرة من النواب بينما التصويت بالثقة تبادر به الحكومة، الهدف من كلا الاجراءين مختلف، ملتزم الرقابة يرمي إلى إسقاط الحكومة أما التصويت بالثقة فهده استمراريته، في ملتزم الرقابة يصوت النواب من أجل الإسقاط وفي التصويت بالثقة من أجل الإبقاء، وفي الأغلبية المطلوبة كذلك فرق واختلاف لصالح الحكومة، فلا بد من أغلبية الثلثين لاستقالة الحكومة في حال الملتزم لكن الأغلبية البسيطة في التصويت بالثقة كافية لإبقائها.

أنظر: صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 287.

² تنص المادة 63 من القانون العضوي رقم 16-12 على "يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوباً، بناء على طلب الوزير الأول، وفقاً لأحكام المادة 98 من الدستور".

لا يمكن تقديم طلب التصويت بالثقة إلا أمام المجلس الشعبي الوطني، وهذا الأمر منطقي لأنها الغرفة المالكة للشرعية الشعبية ومنتخب بالاقتراع العام السري والمباشر، هذا من جهة ومن جهة أخرى يعتبر الغرفة القابلة للحل، فتطبيقا للتوازن بين الآليات منح له صلاحية اسقاط الحكومة، كسلاح مقابل لآلية الحل.

إن طلب التصويت بالثقة المقدم من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، يكون بإتباع اجراءات معينة نصت عليها الفقرة السادسة والسابعة من المادة 111 من التعديل الدستوري النافذ والمواد (63-64-65) من القانون العضوي رقم 16-12 حيث:

تتم مناقشة طلب التصويت بالثقة بتدخل الحكومة من أجل طلب مسانبتها، ونائب مؤيد للتصويت بالثقة، ونائب آخر معارض للتصويت بالثقة¹، مما يعني أن التوازن مفقود، هناك طرفان ضد طرف واحد معارض، وهذا يدعم الحكومة، ويتيح لها ابداء وجهة نظرها، وتمكينها من اقناع النواب بمسانبتها²، وما زاد من فجوة فقدان التوازن بين المؤيد والمعارض هو أن المشرع لم يبين المدة المخصصة لكل تدخل، الأمر الذي يفتح المجال أمام رئيس المجلس للتلاعب في تحديدها بما يناسب توجهات الحكومة طالما أن الرئيس غالبا ما يكون منتما لحزب الأغلبية البرلمانية المسيطر على تشكيل الحكومة³.

أما عن النصاب المشترط لهذا التصويت فقد حددته المادة 65 من القانون العضوي بالأغلبية البسيطة أي بأغلبية الأعضاء الحاضرين في الجلسة المخصصة للتصويت بالثقة، وهو نصاب يسير منخفض سهل التحقيق إذا ما قرناه بالنصاب المطلوب للتصويت على ملتصق الرقابة.

ثانيا: الآثار المترتبة على طلب التصويت بالثقة.

إذا صوت نواب المجلس الشعبي الوطني لصالح الحكومة، فهذا يعتبر بمثابة تجديد للثقة في الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، فإنه يلتزم بمساندة الحكومة وتأييدها وبالتالي الامتناع مستقبلا عن

1- أنظر المادة 64 من القانون العضوي رقم 16-12، السالف الذكر.

2- ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 196.

3- ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجناحية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص

عرقلتها في تنفيذ مخطط عملها، وهذا يدل من باب المخالفة، على أن المجلس يحمل نفسه أمام الرأي العام مسؤوليته عن سوء وتدهور العلاقة بين الطرفين وهو موقف تحميل العبء سياسيا على المجلس¹.

أما إذا صوت بعدم الموافقة على لائحة الثقة فإن الحكومة تستقيل وجوبا، مما قد يؤدي إلى نشوب أزمة سياسية في ظل البحث عن حكومة جديدة وبرنامج جديد وقد تتطور الأمور إلى درجة الحل الوجوبي.

غير أن 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 الدستور ترك تحيتها عن الحكم خاضعا للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي يمكنه قبل قبول استقالة الحكومة أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني، ومن ثمة التضحية بالمجلس حفاظا على بقاء الحكومة²، خاصة إذا كانت له قناعة أن المجلس الشعبي الوطني هو المتسبب في سوء العلاقة مع الحكومة، وعرقلة سير شؤون الدولة سواء لتفتت الأغلبية فيه أو لأي سبب آخر يجعله غير قادر على أداء عمل تشريعي جيد، وهذا راجع إلى كون رئيس الجمهورية هو حامي الدستور والساهر على حسن سير المؤسسات الجمهورية³.

وعلى هذا الأساس، يجب على النواب قبل أن يقرروا مساءلة الحكومة وإسقاطها بعدم التصويت لها بالثقة التفكير بعمق وبروية في ردة فعل رئيس الجمهورية وموقفه إزاء الإجراء الذي سوف يقدمون عليه الذي ربما يكون تأثيره خطير عليهم، لأنه قد يدفعهم ذلك الإجراء الذي قد يعتبروه بمثابة تحدي له إلى حل المجلس عوض قبول استقالة الحكومة، وهنا يجد النواب أنفسهم في وضعية لا يحسدون عليها بسبب معاقبتهم على ممارسة حق دستوري مكفول لهم وفقدانهم العضوية في المجلس الشعبي الوطني، وبالنتيجة نصل إلى القول بأن النظام يدور في حلقة مضبوطة لا توازنه تحت قيادة رئيس الجمهورية، مفتاح قبة النظام لا يواجهه دستوريا، أحد من المؤسسات المنتخبة أو المعينة⁴.

في الأخير وبالنظر لسلسلة القيود المفروضة على إجراءات الرقابة البرلمانية من طرف المؤسس الدستوري الجزائري، جعل من هذه الأدوات (إصدار لائحة، أو ايداع ملتمس رقابة أو التصويت بالثقة)

1- الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 26.

2- عمار عباس، بيان السياسة العامة للحكومة بين وسائل الرقابة الردعية ولوائح المساندة، المرجع السابق، ص 9.

3- الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص ص. 26-27.

4- سعيد بو الشعير، النظام السياسي، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 171.

ذات فعالية ضعيفة ومحدودة، وحصر دورها في اعلام الرأي العام بخصوص اخطاء وهفوات الحكومة وهذا ما جعل هذه الآليات الرقابية مغيبة عمليا، ووصل الأمر إلى حد عزوف النواب واحجامهم عن توظيفها فاللجوء إلى هذه الآليات ليس بالأمر الهين، بل سلطتهم في ذلك محصورة ومقيدة بجملته من القيود، تحد من فعالية هذه الآليات، واستعمالها على أرض الواقع يغدو مستحيلا، وتشكل في الوقت ذاته درعا واق لضمان استقرار الحكومة.

ثالثا: دور وزارة العلاقات مع البرلمان عند تقديم طلب التصويت بالثقة.

إن طلب التصويت بالثقة، يعتبر من الصلاحيات التي يقوم بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وله وحده السلطة التقديرية في ذلك، فهو ليس بحاجة إلى الرجوع إلى مجلس الوزراء في شأن المبادرة بطلب بالتصويت بالثقة، بما فيهم وزير العلاقات مع البرلمان.

وعلى هذا الأساس يتجسد دور وزير العلاقات مع البرلمان بالنسبة لهذه الألية في المتابعة فقط، فيقوم بتسخير تجربته باعتباره برلماني سابق لمصلحة الحكومة من خلال تتبع الحياة السياسية داخل البرلمان، هذا التتبع الذي يمكنه من تجنب وقوع الحكومة فيما يمكن أن يسئ لعلاقتها مع النواب¹، ويظهر ذلك من خلال:

إن طلب التصويت بالثقة يتم تسجيله وجوبا في جدول الأعمال بناء على طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، كما ذكرنا سابقا، إلا أن الملاحظ أن المادة 63 من القانون العضوي رقم 12-16 لم تحدد المدة اللازمة لإجراء عملية التصويت وتركت الحرية في ذلك للحكومة والبرلمان، ويمكن أن يتم الاتفاق على طول الظرف الزمني بين ايداع الطلب وجدولته، هذا ما يمكن وزير العلاقات مع البرلمان من الاتصال والاحتكاك بالأغلبية البرلمانية وإجراء مشاورات ماراطونية معها، من أجل وضع خطة تنتهي إلى الموافقة على طلب التصويت بالثقة، ولا شك أن طول الانتظار يكسر شوكة المعارضة وينقص من شدة حماسها ويثبط عزيمتها.

ومن جهة أخرى، إن النسبة المقررة قانونا للموافقة على طلب التصويت بالثقة، محدد بالأغلبية البسيطة للنواب المصوتين أثناء الجلسة المخصصة للتصويت، لا شك أن هذه النسبة تجعل الحكومة في مأمن، ويكون تحصيلها دون عناء كبير، إلا أن ذلك يتوقف على الدهاء السياسي لوزير العلاقات مع

¹ - رقيق ياسين، المرجع السابق، ص 63.

البرلمان، ومدى تفرسه في الحياة البرلمانية، لتكون له قدرة التحكم في التصويت، خاصة إذا استطاع كسب مساندة الأغلبية البرلمانية في مفاوضاته معها، وهذا الاجراء يسبق بالضرورة عملية التصويت.

ولن يتأتى ذلك إلا إذا كان هناك تنسيق مسبق بينه وبين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وتزويده ببنك من المعلومات حول بيان السياسة العامة وما يحتويه من احصائيات وأرقام، حتى يملك الحجة والدليل.

الخاتمة

إن وجود وزارة العلاقات مع البرلمان أصبح أمراً هاماً، بل تمثل العمود الفقري بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية، وانشاؤها يعتبر دليلاً على مبتغى توطيد العلاقة بين هاتين السلطتين المتكاملتين وذلك بتسهيل أساليب العمل وترسيخ تقاليد الحوار بينهما، كما تسعى إلى ترسيخ ثقافة التعاون والتكامل وذلك من خلال فتح حوار مستمر ودائم بين المؤسستين بغرض تحقيق التقارب بينهما، فمن خلال تبادل الآراء تفتح فرصاً أوسع للتفاهم.

إن وزارة العلاقات مع البرلمان تلعب دوراً جوهرياً في إعطاء ديناميكية جديدة على مستوى العلاقة بين الحكومة والبرلمان، فهي مؤهلة لذلك وتعتبر بمثابة الضامنة للتوازنات الأساسية بين السلطتين، فتساهم وبشكل كبير في القضاء على الصراعات التي قد تكون بين الحكومة والبرلمان خاصة مع المعارضة.

إذا كان هذا هو الهدف من انشاء وزارة للعلاقات مع البرلمان إلا أن الفجوة بين النصوص القانونية والواقع السياسي أثبتت بأن الوزارة في الجزائر ما هي إلا أداة لتكريس هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، ووكيلاً لتنفيذ امتيازات الحكومة، لتمكينها من بسط نفوذها على البرلمان وجعلها راسخة أمامه وغير معرضة لهزاتته، ذلك ما أدى إلى خلق اختلال رهيب في التوازن بين السلطتين.

إذ منح لها المشرع وسائل تختلف في ثقلها وقوتها، وعمل على إقحامها على مستوى كل الأجهزة المتواجدة في البرلمان وفي مختلف المراحل والجراءات التي تمر عليها النصوص القانونية، لضمان مرورها كما وردت وبأخف التعديلات بعيداً عن كل المشاكل والعراقيل، لتكون الحكومة شريكاً بالتساوي بل لها نصيب الأسد في إنتاج التشريع، وذلك ما يجعل من البرلمان أقرب للجهاز التابع للسلطة التنفيذية والمؤتمر بأوامرها منه إلى المؤسسة صاحب السيادة في التشريع، بالإضافة إلى تدخلها في مختلف وسائل الرقابة التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة، ذلك ما أدى إلى ضعف فعاليتها وأبانت هذه الوسائل عدم القدرة على تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

مما سبق وكحصيلة لما جاء في هذه الدراسة بقي أن نوضح إلى أننا توصلنا إلى جملة من النتائج التالية:

- لم تكن الحاجة إلى استحداث وزارة مكلفة بالعلاقات مع البرلمان في ظل دستور 1963 ودستور 1976 بسبب الدمج بين السلطات وتبني نظام الأحادية الحزبية، إلا أنه بعد تبني مبدأ الفصل المرن بين السلطات خاصة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وقرار التعددية الحزبية ظهرت الحاجة لمثل هذه

الوزارة لضمان التوازن والتكامل بين السلطتين من أجل تجسيد هدف مشترك يصب في ترقية العلاقة بين السلطات.

- لكي يقوم وزير العلاقات مع البرلمان بإجراء الحوار بين جميع الجهات الفاعلة في البرلمان، لا بد أن يأتي مباشرة من مقاعد البرلمان، وأن يكون أكثر تمثيلاً للأغلبية داخله، وهذا من شأنه أن يزيل التعارض بين الحكومة والبرلمان.

- حتى يتسنى لوزير العلاقات مع البرلمان القيام بمهامها على أحسن وجه زودة بإدارة مركزية تكون تحت إشرافه، تتكون من الأقسام والمكاتب وكذا مديرية الإدارة العامة، مثلها مثل الوزارات الأخرى، إلا أنه بالنظر للمهام الموكلة للوزير نلاحظ أنه ليس بحاجة إلى هذا الهيكل الكبير من الإداريين هو عن غني عنهم.

- لقد أتى المرسوم التنفيذي رقم 98-04 الصادر في سنة 1998 ليحدد ويضبط صلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان، ففصل هذه الصلاحيات وحددها في عشرة مواد تقريبا، إذ تركز مهامه على عملية التنسيق بين الحكومة والبرلمان، إلا أن الملاحظ على هذا المرسوم أنه حصر وقيد هذه المهام في أربعة مهام تتمثل في عملية التنسيق، المتابعة والاثراء، والتحيين، وهي مهام شكلية لا ترتبط بالجانب الجوهري ولا تؤثر في شكل العلاقة بين الحكومة والبرلمان لا سلبا ولا إيجابا، وهذا ما يقزم من دور الوزارة في تحقيق الانسجام والتكامل بين المنفذ والمشرع.

- بالرجوع إلى القانون العضوي رقم 16-12 والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لا نجد أية إشارة بأن وزير العلاقات مع البرلمان من يتولى مهمة تمثيل الحكومة داخل البرلمان، فعند الاحالة إلى العلاقة بين الحكومة والبرلمان تكتفي بذكر ممثل الحكومة بشكل عام، دون الاهتمام بالوزارة، وذلك ما يشكل تضارب وتناقض بين النصوص القانونية.

- إن علاقة وزير العلاقات مع البرلمان مع الهياكل المشكلة للبرلمان (رئيسي الغرفتين، رؤساء الكتل، رؤساء اللجان، النواب، هيئة التنسيق، مكنتي الغرفتين) غامضة لم تحدها النصوص القانونية، وهذا ما دفع بالوزير إلى إقامة علاقات فردية معها دون ضبطها في شكل مواد قانونية، وذلك بتحديد وضبط مهام وصلاحيات كل طرف بشكل يسهل عمل وزير العلاقات مع البرلمان.

- إن السلطة التنفيذية ممثلة في حكومتها تسيطر وبشكل كبير على المبادرة بمشاريع القوانين، بل وتحتكر المجال المالي إذ نجد مجمل المبادرات المالية ذات مصدر حكومي، ولها أن تبادر بالمشاريع في مختلف المواضيع دون أي قيد أو شرط، في مقابل ذلك نجد حق نواب وأعضاء البرلمان أحاطه المشرع

بهاالة من الشروط والقيود التي تحول دون ممارسته، وهذا ما أدى إلى تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال التشريع بل أصبحت هي المشرع الرئيسي.

- باعتبار وزير العلاقات مع البرلمان عضو من أعضاء الحكومة له حق المبادرة بمشاريع القوانين في المجال البرلماني.

- إن وزير العلاقات مع البرلمان يلعب دورا محوريا بالنسبة لمشاريع القوانين، فباعتباره الممثل الدائم للحكومة داخل البرلمان، ومن خلال احتكاكه بمختلف التشكيلات السياسية للبرلمان، فإنه يستطيع في هذه المرحلة أن يبدي رأيه في مشاريع القوانين بشكل تسهل عملية التصويت عليها في البرلمان، كما له أن يبدي بتحفظاته وملاحظاته حولها داخل مجلس الحكومة ومجلس الوزراء، بشكل وقائي وذلك ما يضمن مرورها داخل غرفتي البرلمان، إلا أن ما يعاب على المرسوم التنفيذي 04-98 أنه لم يحدد ولم يضبط العلاقة التي تجمع بين وزير العلاقات مع البرلمان وأعضاء الحكومة في مجال المبادرة بالقوانين، وكأن التنسيق مفترض دون حاجة لنصوص قانونية تنظمه.

- إن الدور الذي يقوم به وزير العلاقات مع البرلمان بالنسبة لاقتراح القوانين دور غامض لم يحدد من طرف المرسوم التنفيذي رقم 04-98، وعلى هذا الأساس نقول بأن دوره مثله مثل باقي الوزراء والمتمثل في دراستها وابداء الرأي حولها، وإذا كان مضمونها متناقض مع السياسية العامة للحكومة يسعى جاهدا من أجل عدم تمريرها.

- التعديلات هي لب المبادرة بالتشريع، ولقد أقر المشرع حق تقديمها للجان الدائمة ولنواب وأعضاء البرلمان، كما يمكن للحكومة أن تبادر باقتراح التعديلات على مشاريع أو اقتراحات القوانين، بل أقر لها المشرع مجموعة من الامتيازات أثناء تقديمها، وعادة ما تكون وزارة العلاقات مع البرلمان العين السهرة على تنفيذ هذه الامتيازات.

- إن وزير العلاقات مع البرلمان ومن خلال حضوره الدائم والمستمر للجلسات العامة لغرفتي البرلمان، وحضوره على مستوى اللجان الدائمة، ذلك ما يؤهله لتموقع الفعلي في قلب العمل التشريعي مستفيدا من الامتيازات المقررة لمصلحة الحكومة، فيراقب الاتجاه العام الذي تسير فيه التعديلات وله اختيار الوقت الذي يراه مناسبا من أجل التدخل بهدف ترجيح كفة الحكومة، إما بتعديل اقتراحات النواب بما يخدم السياسة العام للحكومة، أو السعي من أجل المحافظة على مشاريع القوانين كما وردت من طرف الحكومة، وذلك بتقديم الحجج والمبررات والأدلة، ومنه التأثير على الرأي العام داخل المجلس.

- يتمثل دور وزير العلاقات مع البرلمان على مستوى البرلمان في إدارة الاجراءات التشريعية لصالح الحكومة، ومتابعة مسار النصوص التشريعية داخل المؤسسة البرلمانية.
- تشارك الحكومة في كل الاجراءات التشريعية ممثلة في وزارة العلاقات مع البرلمان، بداية من وضع جدول أعمال الدورة، فيقوم الوزير بترتيب النصوص حسب الأولوية التي يراها أنسب وأصلح للحكومة وعلى هذا الأساس نستطيع القول أن وزارة العلاقات مع البرلمان باعتبارها الممثل القانوني للحكومة داخل البرلمان، ستظل المشرفة على رسم جدول الأعمال وترتيب مواضيعها وفق مبنغها، وبإمكانها أن توجه النشاط البرلماني بما يخدم مصالح السلطة التنفيذية، فلها إدراج المشاريع التي تريد مناقشتها، والعمل على تسببها، واختيار الوقت المناسب لمناقشتها في جو يسوده التفاهم السياسي، ذلك ما يحقق تفوق الحكومة على البرلمان بغرفتيه.
- إن وزير العلاقات مع البرلمان يؤثر على اللجان الدائمة على مستوى غرفتي البرلمان عند دراسة وفحص النصوص القانونية وذلك عن طريق حضوره الدائم، كما يؤثر عليها بطريقة غير مباشرة وذلك عن طريق الضغط على أعضاء المجموعات البرلمانية المكونة للجان، لتكون الوزارة وبطريقة غير مباشر شريك في المناقشات التي تجرى على مستوى اللجان الدائمة، وبهذا تتمكن من تمرير مشاريع القوانين التي بادرت بها الحكومة وبأخف التعديلات.
- يلعب وزير العلاقات مع البرلمان دورا استراتيجيا في تنفيذ السياسة الحكومية وتطوير التشريع، إذ يضمن الحضور الدائم للحكومة للجلسات، كما يضمن توفر الحكومة للرد على طلبات نواب وأعضاء البرلمان خلال المناقشة العامة، بالإضافة إلى ذلك يعمل جاهدا من أجل حضور الوزراء المختصين أثناء المناقشات التي تهم قطاعهم.
- عند وقوع خلاف بين غرفتي البرلمان حول نص قانوني فإن الجهة المخولة باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بهدف دراسة الأحكام محل الخلاف هو الوزير الأول، وصلاحيه عرض النص الذي أعدته اللجنة من اختصاصات الحكومة.
- بالرجوع للمرسوم التنفيذي رقم 04-98 نجده حصر دور وزير العلاقات مع البرلمان عند تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء في المتابعة، في حين نجد بأن دوره في هذه المرحلة يتعدى ذلك، فيلعب دورا سياسيا قبل وقوع الخلاف، وذلك بإضفاء جو من التفاهم بين أعضاء غرفتي البرلمان تفاديا لوقوع الخلاف، كما يؤثر على اللجنة من خلال الدور التقني الذي يقوم به من خلال حضوره لأشغال اللجان المتساوية الأعضاء، ومن خلال عرض النص المقترح من طرفها، بل إن ابداعات المشرع الجزائري

تتواصل إذ نجد بأنه لا يمكن ادخال التعديلات على النص إلا بعد موافقتها، ولها أن تسحب النص في حالة استمرار الخلاف، وهذا يشكل انتهاكا صارخا لمبدأ الفصل بين السلطات ويمس من جهة أخرى بسيادة البرلمان المعترف بها دستوريا.

وبهذا يكون المشرع قد سلح الوزارة بوسائل تختلف في ثقلها وقوتها عند المشاركة في الاجراءات التشريعية، ذلك من شأنه أن يجعل من الحكومة مشرعا حقيقيا وخطيرا ومنافسا قويا للبرلمان.

- لا يتوقف دور وزارة العلاقات مع البرلمان وحسب المرسوم التنفيذي رقم 04-98 عند الاجراءات التشريعية بل يمتد إلى عملية اصدار ونشر القوانين مع الهيئات المعنية، إلا أن دوره يتمثل في إيداء الرأي والتنسيق أي أن دوره في هذه المرحلة ليس بالدور الجوهري.

- تتعدد وتتووع وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، إلا أن ما لاحتنا على هذه الوسائل سواء المرتبة لمسؤولية الحكومة أو تلك الغير مرتبة للمسؤولية، أنها وسائل عديمة الأثر، ومحدودة الأداء، بسبب احجام أعضاء البرلمان عن ممارستها نظرا للقيود التي تحول دون توظيف هذه الآليات، إذ تم تفرغ هذه الآليات من مضمونها الحقيقي فأصبحت مجرد أدوات خالية من كل فعالية.

- تتواجد وزارة العلاقات مع البرلمان في مختلف وسائل الرقابة البرلمانية، فدورها في هذا المجال غير محدد بشكل دقيق، إذ نجد المرسوم التنفيذي رقم 04-98 وككل مرة حصر دورها في المتابعة والتنظيم، عكس ما هو موجود في الواقع، إذ يعلب دورا سياسيا أكثر منه تقني.

- يظهر دور وزير العلاقات مع البرلمان خاصة بالنسبة للآليات غير الموجبة للمسؤولية الحكومية، أما عندما يتعلق الأمر بالوسائل الرقابية التي تحرك مسؤولية الحكومة فدوره يكون أقل أهمية.

- تتواجد وزارة العلاقات مع البرلمان في مختلف الاجراءات التي يمر عليها السؤال البرلماني، إذ تعتبر ضمانا لوضع بصمات الحكومة على مختلف الاجراءات، ومهما كان فإن دور الوزارة في مجال السؤال البرلماني يتمحور أساسا في تذكير أعضاء الحكومة بالأجال القانونية للرد على السؤال عن طريق المراسلات، ويساهم في ضبط برمجة الجلسات المخصصة للإجابة، كما قد ينوب وزير العلاقات مع البرلمان عن أحد زملائه بالرد على الأسئلة وغالبا ما يقدم اجابات عامة لا تحمل الجديد مما يؤثر سلبا على مردودية السؤال.

- تلعب وزارة العلاقات مع البرلمان دورا محوريا عند تحديد وضبط جلسة الاستجواب البرلماني، وهذا ما يدفع بالوزير وخدمة للسياسة العامة للحكومة الذي هو جزء منها، على افراغ الاستجواب من محتواه، والعمل على تأجيله وإذا ما حل ميعاد النظر فيه تكون الأحداث والظروف قد تغيرت، لتجد الحكومة عندئذ

مسلكا ممتاز للإفلات من الانتقادات الموجه لها، فعامل الوقت قد يؤدي إلى اختناق الاستجواب، وحتى للتنازل عنه، ويأس أصحابه من أن يكون له أثر يذكر.

- بالرغم من أن لجان التحقيق البرلمانية لها دور مهم في مجال الرقابة البرلمانية، لأنها تسمح للبرلمان من الوصول إلى الحقيقة بنفسه، ومع ذلك ما وجدناه في التجربة الجزائرية أن دورها يبقى دون أثر وتقاريرها تبقى حبيسة أدرج البرلمان دون نشرها، خاصة إذا علمنا أن نشر مضمون هذه التقارير لا يمكن إلا بعد أخذ برأي الحكومة، إذ يعمل وزير العلاقات مع البرلمان باعتباره سندا قويا للحكومة داخل البرلمان، على رد كل محاولات التشكيك في النشاط الحكومي، ويدعم الحكومة سواء كانت على صواب أو خطأ، ويعمل على نشر التقارير التي تبيض سياستها.

- إن الآليات المرتبة للمسؤولية الحكومية مرتبطة أساسا بالوزير الأول، وعلى هذا الأساس نجد دور وزير العلاقات مع البرلمان بالنسبة لهذه الوسائل ضئيل، وبالرغم من ذلك نجده يلعب دورا سياسيا لا غنى عنه، إذ يعتبر سد منيع من وقوع الحكومة في المسؤولية السياسية، ويشكل نوعا من الضمان الحكومي ضد انعطافات المرتقبة داخل البرلمان، ويتوقف هذا بطبيعة الحال على الذكاء السياسي للوزير، ومدى خبرته في الحياة البرلمانية، وبهذا يكون وزير العلاقات مع البرلمان متخصصا في كل شيء، حاضرا في كل مكان، ومتعدد المهام.

إن الفرد يتطلع إلى حياة أفضل من جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، يرنو فيها إلى تصحيح الخطأ وتقويم كل اعوجاج حتى تتطلق الدولة إلى حياة جديدة تزيد فيه حرية الشعوب ورفاهيتها، من هذا نريد إيراد مجموعة من الاقتراحات لتقويم بعض النقائص وإعادة التوازن المفقود بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ورسم حدود تلتزم بها وزارة العلاقات مع البرلمان من أجل تحقيق الهدف الأساسي من انشائها وهو احداث نوع من التكامل والتعاون بين الحكومة والبرلمان، وذلك بالدعوة إلى إعادة النظر في أحكام القانون العضوي رقم 16-12 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة، والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، والمرسوم التنفيذي رقم 04-98 وذلك بذكر مجموعة من الاقتراحات:

- يستطيع وزير العلاقات مع البرلمان القيام بمهامه المتمثل في توطيد وتنسيق العلاقة بين الحكومة والبرلمان بالاعتماد على عدد من المساعدين فقط، دون حاجة إلى هيكل إداري مثلما هو عليه الحال، والذي من شأنه أن يتقل كاهل الدولة ويزيد من النفقات العامة.

- تهذيب بعض المصطلحات الغامضة التي استعملها المشرع في المرسوم التنفيذي رقم 04-98 كمصطلح "يتابع"، "يساهم"، "يشارك"... واستبدالها بعبارة أعم وأشمل. وذلك بإعادة صياغة بعض مواد المرسوم التنفيذي، نظرا للطابع الإجرائي والفني لهذه العملية، وطبيعة اختصاصات وزارة العلاقات مع البرلمان.

- ضرورة انشاء "مجمع" أو "خلية" مهامها توحيد المصطلحات في المنظومة التشريعية الجزائرية حتى لا يكون تضارب بين النصوص وسوء تفسيرها.

- من باب توضيح المهام يجب الإشارة وبشكل موضوعي ودقيق بصورة توضح بجلاء أن المقصود بممثل الحكومة لدى البرلمان هي وزارة العلاقات مع البرلمان وأنها الممثل القانوني لها، ولن يتأتى هذا إلا من خلال تعديل الألفاظ والصيغ الواردة في القانون العضوي رقم 16-12 والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، وبهذا تتلاءم النصوص مع مهمة الوزارة.

- لتحديد وضبط العلاقة القائمة بين هياكل البرلمان مع وزارة العلاقات مع البرلمان يجب اشراك هذه الأخير عند وضع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، وهذا من شأنه تنظيم العلاقة بين الوزارة وبين هذه الهياكل، وبهذا تصبح العلاقة بين هذه الأطراف أكثر وضوحا بتحديد مهام ومسؤولية كل طرف بعيدا عن أي لبس.

- إن مراجعة المرسوم التنفيذي رقم 04-98 المحدد لصلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان أمرا ضروريا، إذ ينبغي إضافة إلى جانب متابعة وإثراء لمشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي في البرلمان، متابعة ذات العملية وتنسيقها وهي تتم في الهياكل الحكومية، بحيث تصبح الوزارة منسقة بين طرفي صناعة النصوص ذات الطابع التشريعي، وملمة بخلفيات الاقتراحات المقدمة من قبل الهياكل الحكومية، بل متمكنة من المتابعة بدءا بمرحلة الاقتراح والدراسة.

- حتى لا يكون ترتيب جدول الأعمال حسب أولويات الحكومة ممثلة في وزير العلاقات مع البرلمان، يجب أن يكون ضبط جدول أعمال البرلمان تبعا لترتيب الأولوية الذي يتم الاتفاق عليها بين وزير العلاقات مع البرلمان ومكتبي الغرفتين، ولن يتأتى ذلك إلا بتعديل المادة 15 من القانون العضوي رقم 12-16.

- لكي يقوم وزير العلاقات مع البرلمان بدوره عند وضع جدول أعمال البرلمان وتفاديا لأي خلل، يجب موافاة الوزير برزنامة نشاطات أعضاء الحكومة، ليتسنى له التنسيق مع أجهزة غرفتي البرلمان (هيئتي الرؤساء والتنسيق ومكتبي الغرفتين).

- تمكين الوزارة من الحصول على مكتب لدى كل غرفة لتسهيل الاتصال ومتابعة أفضل لأشغال الغرفتين.
- إن العلاقة التي تربط بين وزير العلاقات مع البرلمان والمجموعات البرلمانية ليست قانونية، وبما أن هذه الأخيرة تعتبر جزء من السلطة التشريعية ولها وزن داخل البرلمان، وتؤثر على الحياة البرلمانية، نرى من الضروري تحديد وضبط هذه العلاقة، وذلك بوضع قواعد واجراءات توضح كيفية قيام هذا الحوار خدمة للعمل البرلماني، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال اعادة النظر في أحكام المرسوم التنفيذي رقم 04-98 المحدد لصلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان.
- جعل دور وزارة العلاقات مع البرلمان يتعدى الجانب التقني إلى الجانب السياسي باعتبار أن الكثير من العقبات التي تقف في وجه الأداء الحكومي ذات خلفية سياسية.
- حتى لا تكون الاجابة على الاسئلة البرلمانية تحمل طابعا عاما وسطحيا يجب التمييز بين تلك التي لها علاقة بقطاع محدد من القطاعات وتلك التي تمس أداء الحكومة بشكل عام، ويتولى وزير العلاقات مع البرلمان بالصنف الثاني من الأسئلة التي لها علاقة بأكثر من قطاع وهذا طبعا بعد عقد لقاءات تشاورية مع مسؤولي القطاعات المعنية، أما عن الاسئلة ذات البعد الوطني يجب أن يتولى الوزير الأول بنفسه الإجابة عنها.
- يجب اعادة النظر في نص المادة 87 من القانون العضوي رقم 16-12 وذلك بحذف عبارة بعد رأي الحكومة، وهذا لتفادي عرقلة نشر تقرير اللجان البرلمانية.
- من الضروري تحديد مهام وزير العلاقات مع البرلمان بالنسبة للآليات الرقابية المرتبة للمسؤولية الحكومية.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

1 - باللغة العربية:

أولاً: الوثائق الرسمية:

1/ الدساتير والقوانين الدستورية :

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية رقم 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية رقم 09، المؤرخة في 01 ماي 1989.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
- القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63، مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 14، مؤرخة في 07 مارس 2016.

2/ القوانين العضوية:

- القانون العضوي رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية، جريدة رسمية رقم 28 المؤرخ في 10 جويلية 1984.
- القانون العضوي رقم 89-11 المتضمن الجمعيات ذات الطابع السياسي، الجريدة الرسمية عدد 05 المؤرخة في 05 جويلية 1989.
- القانون العضوي رقم 89-24 المؤرخ في 44 سبتمبر 1989 المعدل والمتمم للقانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية المؤرخة في 03 جانفي 1990.
- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419، الموافق لـ 08 مارس 1999 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والمحدد للعلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 15 بتاريخ 09 مارس 1999.
- القانون العضوي رقم 98-02 مؤرخ في 16 جمادى الثانية عام 1439 الموافق 4 مارس سنة 2018، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو 1998 والمتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتعلق بالتعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 50، بتاريخ 28 أوت سنة 2016.
- القانون العضوي رقم 18-15 مؤرخ في 22 ذي الحجة عام 1439 الموافق 2 سبتمبر سنة 2018، يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية العدد 53 المؤرخة في 02 سبتمبر 2018.

3/ أنظمة غرفتي البرلمان:

- النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 22 جوان 1997، الجريدة الرسمية رقم 53 الصادرة في 13 أوت 1997.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ 30 جويلية 2000، الجريدة الرسمية رقم 46، الصادرة في 13 اوت 2000.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم، المؤرخ في 17 ديسمبر 2000، الجريدة الرسمية رقم 77 الصادرة في 17 ديسمبر 2000.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم، المؤرخ في 22 اوت 2017، الجريدة الرسمية رقم 49، الصادرة في 22 أوت 2017.

4/ النصوص التنظيمية:

- أ - المراسيم الرئاسية:

- المرسوم الرئاسي رقم 91-389 المؤرخ في 18 أكتوبر 1991 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 91-199 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة

- المرسوم الرئاسي رقم 91-199 المؤرخ في 6 ذي الحجة عام 1411 الموافق 18 جوان 1991 يونيو 1991 يتضمن تعيين أعضاء الحكومة الجريدة الرسمية رقم 30 مؤرخة في 30 جوان 1991، الجريدة الرسمية العدد 30.
- المرسوم الرئاسي رقم 97-321 المؤرخ في 25/06/1997 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 44، المؤرخة في 25 جوان 1997.
- المرسوم الرئاسي رقم 97-01 المتعلق بوظيفة الامين العام للوزارة، المؤرخ في 04 أكتوبر 1997، الجريدة الرسمية رقم 01 مؤرخة في 05 جانفي 1997.
- المرسوم الرئاسي 98-216 المؤرخ في 29 أوت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية 64 مؤرخ في 30 أوت 1998.
- المرسوم الرئاسي رقم 18-107 مؤرخ في 17 رجب عام 1439 الموافق 4 أبريل 2018، يتضمن إنهاء مهام أعضاء الحكومة.
- المرسوم الرئاسي رقم 19-111 مؤرخ في 24 رجب عام 1440 الموافق 31 مارس 2019 يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 82، مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.
- **ب المراسيم التنفيذية:**
- المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23-06-1990 الذي يحدد هيكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، الجريدة الرسمية رقم 26 المؤرخة في 23 جوان 1999.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-304 المؤرخ في 28 غشت 1991 تشكيلة دواوين الوزراء المنتدبين، الجريدة الرسمية العدد 40، الصادرة في 28 أوت 1991.
- مرسوم تنفيذي رقم 98-04 مؤرخ في 19 رمضان عام 1418 الموافق 17 يناير سنة 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية العدد 04، المؤرخة في 28 يناير 1998.
- مرسوم تنفيذي رقم 98-05 مؤرخ في 19 رمضان 1418 الموافق 17 يناير 1998، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية العدد 04، المؤرخة في 28 يناير 1998.
- المرسوم التنفيذي رقم 03-144 مؤرخ في 26 محرم عام 1424 الموافق 29 مارس سنة 2003 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة العلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية عدد 23، المؤرخة في 02 أبريل سنة 2003.

5/ آراء وقرارات المجلس الدستوري :

- رأي المجلس الدستوري الصادر تحت رقم / 8 ر. ق. ع/م. د 1999/ المؤرخ في 21 فيفري 1999، وذلك بمناسبة النظر في مدى مطابقة القانون العضوي المنظم للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذلك العلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 09 مارس 1999.
- رأي المجلس الدستوري الصادر تحت رقم / 06 ر.ف.م/ م 98/ المؤرخ في 19 جوان 1998، بمناسبة النظر في مدى مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله مع أحكام الدستور، الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 1998.
- رأي المجلس الدستوري الصادر تحت رقم 04/ر.ق. ع/ م. د/ 16 المؤرخ في 11 أوت 2016، يتعلق بمراقبة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 50، المؤرخة في 28 أوت 2016

6/ الحصائل:

- حصيلة الدورة التشريعية الرابعة 1997-2002، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.
- حصيلة المجلس الشعبي الوطني، خلال الفترة التشريعية الرابعة، نشرية المجلس الشعبي الوطني الجزائر، 2002.
- حصيلة متابعة أشغال البرلمان في المجال التشريعي، دورة الخريف 2013، العهدة التشريعية السابعة 2012-2017.
- حصيلة نشاطات مجلس الأمة، منشورات مجلس الأمة، جانفي 1998-2004، الجزائر.
- حصيلة متابعة أشغال البرلمان، دورة الربيع، الفترة التشريعية السابعة 2012-2017، 21 جويلية
- حصيلة متابعة أشغال البرلمان الدورة البرلمانية العادية 2017-2018 وزارة العلاقات مع البرلمان 2016.
- حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية السابعة 2012-2017.
- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة 2002-2007.
- حصيلة متابعة أشغال البرلمان في مجال الرقابة البرلمانية، دورة الربيع 2009، صدرت عن وزارة العلاقات مع البرلمان.
- حصيلة متابعة أشغال البرلمان في مجال الرقابة البرلمانية، دورة الربيع 2010، صدرت عن وزارة العلاقات مع البرلمان.

- حصيلة متابعة أشغال البرلمان في مجال متابعة الرقابة البرلمانية، دورة الخريف 2009، الدورة التشريعية السادسة، 2012/2007.
- حصيلة متابعة أشغال البرلمان في مجال متابعة الرقابة البرلمانية، دورة الخريف 2010، العهدة التشريعية السادسة 20012/2007.
- حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002)، الجزء الثاني 2002.

7/ مداولات المجلس الشعبي الوطني:

- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، السنة الثالثة، رقم 178.
- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، السنة الأولى رقم 17، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية الثانية، 2002.
- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، السنة الثالثة رقم 108، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية الرابعة، 27 مايو 2009.
- الجريدة الرسمية للمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السابعة، الدورة العادية الثانية، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الخميس 25 أبريل 2013، السنة الأولى، رقم 43، الأربعاء 19 يونيو سنة 2013.
- الجريدة الرسمية للمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السابعة، الدورة العادية الثانية.
- جريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 259 المؤرخ في 23 أبريل 2001.
- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 21، المؤرخ في 15 ديسمبر 1997.
- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، السنة الأولى رقم 34، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الخميس 09 يناير 2003.
- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 18 الفترة التشريعية الرابعة، 14 ديسمبر 1998.
- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107 المؤرخة في 12 ديسمبر 1998.
- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، رقم 279.
- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 211، المؤرخ في 17 جويلية 2000.

8/ مجلات المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة:

- مجلة اخبار المجلس، مجلة نصف شهرية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد رقم 11، 15 جوان 2018.
- مجلة مجلس الأمة، مجلة دورية تصدر عن مجلس الأمة، العدد 3، أوت 1999.
- مجلة مجلس الأمة، مجلة دورية تصدر عن مجلس الأمة، العدد 07، جانفي 3003.
- مجلة مجلس الأمة، مجلة دورية تصدر عن مجلس الأمة، العدد 17، أكتوبر 2004.

9/ التعليمات:

- التعليمات العامة رقم 08 / 2000 المؤرخة في 12 جويلية 2000، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 211، المؤرخ في 17 جويلية 2000.

- ثانيا: المؤلفات

1/ الكتب:

- إبراهيم أبوا خزام، الوسيط في القانون الدستوري الدساتير والدول ونظم الحكم، دار الكتاب الجديد المتحدة، الطبعة الثانية، 2010.
- إبراهيم شيحا، محاضرات في تحليل النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار المطبوعات الجامعية.
- ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة، الوزراء" في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، 2002.
- ابراهيم ملاوي، ابراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، طكسيج كوم، الجزائر، 2015.
- إدريس بوكرا، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
- اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، 1993.
- السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المطبعة العالمية، 1949.
- العيفا أو يحي، النظام الدستوري الجزائري، الدار العثمانية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2017.

- بلودنين أحمد، الدستور الجزائري وإشكالية ممارسة السلطة في ظل المرحلة الانتقالية، دار هومة، 2013.
- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الجزائر، 2012.
- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017.
- بوحميده عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2017.
- حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظام البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، 2009.
- حسين عثمان محمد عثمان، الوسيط في القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية مصر، 2002.
- رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971، دار النهضة العربية.
- زهدي يكن، القانون الإداري، الجزء الأول، المكتبة العصرية للطباعة والنشر، بيروت، الطبعة الأولى، 1955.
- زين بدر فرج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990.
- سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، طبعة نوفمبر، الجزائر، 2010.
- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2000.
- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993.
- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة-، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء 4، الطبعة 2، 2013.
- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين الشمس، 1986.
- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- عبد الرزاق زوينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ولادة كاملة ومهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002.

- عبد الرحمان عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة في مجال كل من القانون واللائحة، الجزء 2، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، 2011.
- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة الجزائر.
- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأته - محدداته - أحكامه، دار ربحانة للنشر، الجزائر، 2002.
- عبد الله بوقفة، النظم الدستورية والسلطة التنفيذية بين التعسف والقيود - دراسة مقارنة - نظرية وطبيعة الدول والحكومات، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة - الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، دار الهدى، الجزائر، 2015.
- عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري - الدستور الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2005.
- عبد العزيز الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2005.
- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2010.
- عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مع النظام المصري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، 2009.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 1999.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول: النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، 2008.
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، الطبعة الأولى دار الفكر العربي. 1980.
- فتحي فكري، القانون الدستوري، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، 2003.
- فوزي أوصدي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- فوري أوصديق، فصول دستورية، دار الخلدونية، 2012.
- فودة سيد محمد بيومي أحمد، مسؤولية الوزراء السياسية-الجناحية-المدنية: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية، 2016.

- قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1995.
- مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، دار هومة، الطبعة الخامسة، 2014.
- موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى ترجمة جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992.
- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، 2000.
- محمد جمل ذنبيات، المالية العامة والنشر المالي، الدار العلمية الدولية، عمان، 2003.
- محمد صغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2014.
- محمود محمد على صبره، الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين، مكتب صبره للتأليف والترجمة، يونيو، 2009.
- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
- ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007.
- ميلود ذبيح، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2015.
- ميلود خيرجة، آليات الرقابة التشريعية، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى، مصر، 2014.
- ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قالم، 2006.
- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار المجدد، الجزائر.
- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2004.
- هاشمي خرفي، تقنيات إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية جوانب تطبيقية، القسم الثاني، ITCIS، 2011.
- هاشمي خرفي، تقنيات إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية، القسم الأول، ITCIS، 2011.

2/ الرسائل والمذكرات الجامعية.

- رسائل الدكتوراه:
- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق جامعة قسنطينة، 1999.

- أوصيف السعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، قانون عام، جامعة الجزائر1، 2016.
- دايم نوال، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة أوبوكر بلقايد، تلمسان، 2016 - 2017.
- رابحي حسين، مبدأ تدرج القواعد القانونية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005-2006.
- زينب عبد اللاوي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 28 نوفمبر 1996 الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة باتنة1، 2016-2017 .
- سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري رسالة دكتوراه، معهد الحقوق جامعة الجزائر، 1984.
- ظريف قدور، المسؤولية السياسية والجناحية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة محمد لمين دباغين سطيف02، 2016-2017.
- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة باتنة، 2010.
- محمد قدري حسين، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.
- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أباكر بلقايد تلمسان، 2011-2012.

مذكرات الماجستير:

- دنش رياض، السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2004-2005.
- صدراتي محمد، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، 2013-2014.
- عمر ثامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، الجزائر، 2006.
- كسير سليم، البرلمان والقوانين المالية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002.

- ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2003-2004.
- مولاي الهاشمي، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري (المبدأ والتطبيق)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2009-2010.
- ياسين رقيق، وزارة العلاقات مع البرلمان التنظيم والمهام، مذكرة من أجل الحصول على شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2008-2009.
- يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009-2010.

3/ المقالات العلمية:

- أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة، الجزائر، العدد 17، 2007.
- أمين سلامة العضايلة، لجان التحقيق البرلمانية في الأردن في غياب آلية دستورية تنظمها (دراسة مقارنة)، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، مجلد 2، العدد 4، جامعة مؤتة
- إبراهيم بولحية، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل دستور 1996، بحث مقدم في الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان الجزائر، يومي 23-24 أكتوبر 2000.
- الأمين شريط، القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية، وقائع اليوم الدراسي حول "القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 بين النص والواقع، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يوم 23 أكتوبر 2001 .
- الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، بحث مقدم في الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 23-24 أكتوبر 2000.
- الأمين شريط، واقع البيكاميلالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان، الجزائر، 29-30 أكتوبر 2002.
- الأمين الشريط، حق التعديل في النظام البرلماني، الملتقى الوطني حول " اشكالية المادة 120 من دستور 1996 دراسة تحليلية يومي 06-07 ديسمبر 2004، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائر.

- الأمين شريط، عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني العدد 03، نشرية تصدر عن مجلس الأمة، جوان 3003.
- الطاهر خويضر، دور اللجان المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة للتجربة الجزائرية الأولى)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الخامس أبريل 2004.
- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، 2003.
- العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والممارسة، مجلة ملتقى المؤسسات، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد الثالث، ديسمبر 2006.
- العززي سعد الشنوي، الضوابط الدستورية للسؤال البرلماني من حيث المضمون والاختصاص والغاية، دراسة على ضوء قرار المحكمة الدستورية الكويتية في طلب التفسير رقم 3 لسنة 2004 الصادر بتاريخ 17-4-2005، مجلة النشر العلمي، جامعة الكويت، سبتمبر 2010.
- بوكرا ادريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دراسات ووثائق، المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، الندوة الثانية، نشرات مجلس الأمة، أبريل 2004.
- بوكرا إدريس، الأسئلة الشفوية الموجهة لأعضاء الحكومة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، العدد الأول، 2002.
- بن السيمو محمد المهدي بن مولاي مبارك، الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقيقة، العدد 32.
- بن أحمد نادية، لباز كمال، العلاقة التكاملية والتباعدية بين السلطات منذ إقرار التعددية السياسية في الجزائر، مجلة أكاديمي، العدد الثاني، 2014.
- بن سونة خير الدين، حق المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 33، الجزء الثالث، سبتمبر 2019.
- بن شيخ نوال، بن محمد محمد، سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، جانفي 2017.
- بن مالك بشير، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، وقائع الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، الجزائر.
- بورنان نعيمة، تقرير حول: بيان السياسة العامة في الجزائر 2010، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 01، سبتمبر 2011.
- بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، العدد 07، 2004.

- بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري العدد 09، جويلية 2005.
- بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002.
- بوسنة ناسيمة، صورية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد الثاني، العدد الثاني، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2016
- بولوم محمد الأمين، الحكومة... بين الفكرتين الرئاسية والبرلمانية على ضوء المراجعة الدستورية لسنة 2020، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد السابع، العدد الأول، جوان 2021.
- جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة إدارة، العدد 02، 2000.
- حاحة عبد العالي، يعيش تمام آمال، تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطان في ظل دستور 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، دون سنة
- رسالة مجلس الأمة، البرلمان وقوانين المالية، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة العدد 04، أكتوبر 2003.
- دواعر عفاف، واقع وآفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 03، جانفي 2016.
- زياني طاطا وحيدة، تطور دور وزارة العلاقات مع البرلمان، مجلة ملتقى المؤسسات، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد الثاني، جوان 2006.
- زينب عبد اللاوي، رقابة البرلمان على بيان السياسة العامة للحكومة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد السابع، العدد الأول، 2020.
- سعيد مقدم، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري بحث مقدم في الملتقى الوطني حول موضوع "إشكالية المادة 120 من دستور 1996 دراسة تحليلية، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، ديسمبر 2004.
- سالمى عبد السلام، مداني عبد القادر، تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان قبل وبعد التعديل الدستوري 2016، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد التاسع، المجلد الأول.
- سليم قلالة، علاقة الحكومة بالبرلمان، بحث مقدم في الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 23-24 أكتوبر 2000.

- شريف كايس، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلافات بين الغرفتين، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائر، الجزء الأول، 29-30 أكتوبر 2002.
- صاش جازية، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، نشرية تصدر عن مجلس الأمة، العدد 20، 2008.
- صويلح بوجمعة، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29-30 أكتوبر 2002
- عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية لمسؤولية الوزير عن الهيئات والمؤسسات العامة، مجلس النشر العلمي، مجلد 24، العدد الأول، جامعة الكويت، مارس 2000.
- عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية نشأتها-أنواعها-وظائفها، مجلة الحقوق، المجلد 11، العدد 01، الكويت، مارس 1987.
- عبد العزيز زياري، آراء ودراسات حول المادة 120 من الدستور، مجلة ملتقى المؤسسات، مجلة دورية تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد الأول، جانفي 2006.
- عبد القادر لشقر، اشكالية تغيير الانتماء السياسي داخل البرلمان: دراسة قانونية في ضوء المادة الخامسة من القانون 04_36، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 87_88، أكتوبر 2009.
- عبد الوحيد صرامة، الرقابة على الأموال العمومية، كأداة لتحسين التسيير الحكومي المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، 08-09 مارس 2005.
- عزيزة شبري، النظام الاجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر، مجلة المنتدى القانوني، المجلد 07، 2010.
- علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية "الخبرات المقارنة والدروس المستفادة"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، 3-6 فبراير بيروت، 2003.
- علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، توجد على الموقع التالي <http://www.arabparliamentaryinstitute.org/upload/article/>

- عمار بوضياف، مجلس الدولة الجزائري بين مهمة الاجتهاد القضائي وتعددية الاختصاصات القضائية مجلة الفكر البرلماني نشرية تصدر من مجلس الأمة، العدد 13، 2006.
- عمار عوابدي، فكرة القوانين العضوية وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثاني، مارس 2003.
- عمار عوابدي، مكانة آليات الاسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني العدد 13، جوان، 2006.
- عمار عباس، بيان السياسة العامة للحكومة بين وسائل الرقابة الرديعية ولوائح المساندة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 50، العدد 3.
- عيادي سعاد، تفعيل الدور التشريعي والرقابي والتمثيلي للبرلمان الجزائري في ظل القانون 16-12، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، 2019
- غريبي علي، المركز القانوني للأمانة العامة للحكومة، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 03 جانفي 2016.
- قدور ظريف، مكانة السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري باعتباره آلية رقابية على أعمال الحكومة، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 23، ديسمبر 2016.
- لدرع نبيلة، الحرية الحزبية في النظام الجزائري بين الاتساع والضييق، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 04، جوان 2016.
- لصلح نوال، ظاهرة غياب أعضاء البرلمان في الجزائر (الأسباب والحلول)، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، العدد 06، جوان 2015.
- طيبي عيسى، مكانة الوزير الأول في الجزائر من خلال مسؤوليته على ضوء التعديل الدستوري لعام 2016، مجلة الدراسات القانونية - مخبر السيادة والعدولمة - المجلد الخامس، العدد الأول، جانفي 2019.
- ليث كمال نصرأوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الاصلاح القانوني، ملخص خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون أداة للإصلاح والتطوير)، العدد 02، الجزء الأول، مايو 2017.

- محمد المصالحة، العملية التشريعية في الدول العربية، أوراق الندوة البرلمانية العربية بعنوان: نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، نشرة تصدر بالتعاون بين مجلس النواب اللبناني ومشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، بيروت، فيفري 2003.
- محمد ارزقي نسيب، بعض الملاحظات حول كيفية تصور العلاقة بين البرلمان بغرفتيه مع السلطة التنفيذية بشقيها (رئيس الجمهورية والحكومة)، بحث مقدم في الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، يومي 23-24 أكتوبر 2000 .
- محمد بوسلطان، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان 23-24 أكتوبر 2000، الجزائر.
- محمد جهاد الحاي، لجان التحقيق البرلمانية ودورها في الرفع من جودة أداء العمل الحكومي، مجلة العلوم السياسية، العدد الثاني، 2017.
- محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري (الدولة- الحكومة- الدستور)، مؤسسة الثقافة الجامعية الاسكندرية 2007.
- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، اليوم الدراسي حول موضوع العملية التشريعية ونظام التعديلات، المنظم من طرف وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، مجلة الوسيط، مجلة علمية دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 10، 2013.
- مزود حسن، الفصل بين السلطات في دستور 1996، بحث مقدم في الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر يومي 23-24 أكتوبر 2000.
- مزود حسن، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرية وزارة العلاقات مع البرلمان، 23-24 اكتوبر 2000.
- مسراتي سليمة، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر: بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية مجلة القانون والمجتمع والسلطة، رقم 3، جامعة وهران، 2014.
- موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، العدد الثاني.
- نبالي فطة، لجان التحقيق البرلمانية بين التقيد والتجريد، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية المجلد 52، العدد 1، 2015.
- نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد الرابع، 2004.

- نعيمة عمير، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية المجلد 45، العدد الأول.
- نوال معزوزي، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري بين الإطار القانون والمأمول، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 06 العدد 02، ديسمبر 2019.
- يحي بوخاري، مداخلة حول إعداد مشروع قانون أو تعديله، اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية 15 فبراير 2009، الجزائر.
- يلس شاوش بشير، إشكاليات تطبيق المادة 120 من دستور 1996، ملتقى المؤسسات، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد الأول، جانفي 2006.
- ملخص المالية العامة لاستخدام البرلمانين، إجراءات الميزانية، معجم المصطلحات المتعلقة بالميزانية دليل عام، وضعت الوثيقة بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي موريتانيا.
- دور البرلمان في عملية تكيف ومراقبة الميزانيات العامة في الدولة المعاصرة، مجلة الفكر البرلماني العدد الرابع والعشرون، جانفي 2010، مجلة يصدرها مجلس الأمة.
- حوار مجلس الأمة مع وزير العلاقات مع البرلمان، السيد محمود خودري، مجلة مجلس الأمة، العدد 16، أكتوبر 2004.

2- باللغة الأجنبية:

1/ Les Décrets :

- Décret n°62-523 du 19 avril 1962 Attributions de M. Roger Dusseaulx, ministre delegue auprès du premier ministre pour les relations avec le parlement, journal officiel n°97 du 21/04/1962.
- Décret n°86-690 du 26 mars 1986 relatif aux attributions du ministre Charge des relations avec le parlement.
- Décret n°95-752 du 1 juin 1995 relatif aux attributions du ministre des relations avec le Parlement.
- Décret n° 2009-807 du 29 juin 2009 relatif aux attributions déléguées au ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.
- Décret n° 2009-807 du 29 juin 2009 relatif aux attributions déléguées au ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.
- Décret no 2017-1655 du 6 décembre 2017 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement.
- Décret no 2016-1692 du 9 décembre 2016 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement.

2/ les ouvrages:

- Ahmed moumen, l'administration centrale ministérielle, magister, faculté de droit, Alger.
- André Houriou, et Jean Gicquel, et Patrice Gelard, droit constitutionnel et intuition politiques, 7eme édition, paris ,1980.
- Bernard Chantibout, droit constitutionnel et science politique, 16 édition, paris: Arman colin, 1999.
- COTTERET(J.M) ; L'ordre du jour des assemblées parlementaires, RDP. N 4, 1961.
- Dider Maus, le parlement sous « V République » P.U.F Que-je Presses Universitaire de France, 1^{ère} édition 1989.
- Gerard Bourdeau, le contrôle parlementaire, documentation d'étude de droit constitutionnel et institutionnel politique, N° 14, 1970.
- Georges Burdeau, droit constitutionnel et institution politique, 10em . L.G.D.J 1976
- M.-A. GRANGER, Les décrets portant attributions des membres du gouvernement, RFDC, n° 94, février 2013.
- Michel Ameller , les questions ustrument du contrôle parlementaire, L.G.D.J Paris 1964.
- Patrick LOCQUET, les commissions parlementaires permanentes de la V république ,presse Universitaire de France ,édition,PUF.
- Philippe Ardant, institution politique et droit constitution, 8éme, édition, 2 delta, 1996.
- Richard Moulin, le préidenlisme des régimes politique, L.G.D.J, 1978

3/ les thèses :

- Ahmed moumen ,l'administration centrale ministérielle, magister, faculté de droit , Alger.
- Dubuc Joseph : le question et l'interpellation, thèse, Université de paris,1909.
- Laurent Léothier, Le ministre Charge Des Relations avec Parlement , Thèse pour le doctorat en droit public, Aix-Marseille Université Faculté de Droit et de Science Politique, le 11 décembre -2000
- TURK pauline ,les commissions parlementaires et le renouveau parlement sous la République ,thèse de doctorat en Droit publique, l'université da Lille2 ,France,2003

4/ les articles :

- Christian Bigaut , Organisation Gouvernementale : le ministre charge des relation avec le parlement, le Revue administrative, No 240, Novembre décembre 1987.
- Christian Bigaut, le rôle du ministère des Relations avec le parlement dans les système politique française, carrefour des institutions, Revue périodique éditée par le ministère des relations avec le parlement, Numéro 02 juin 2006.

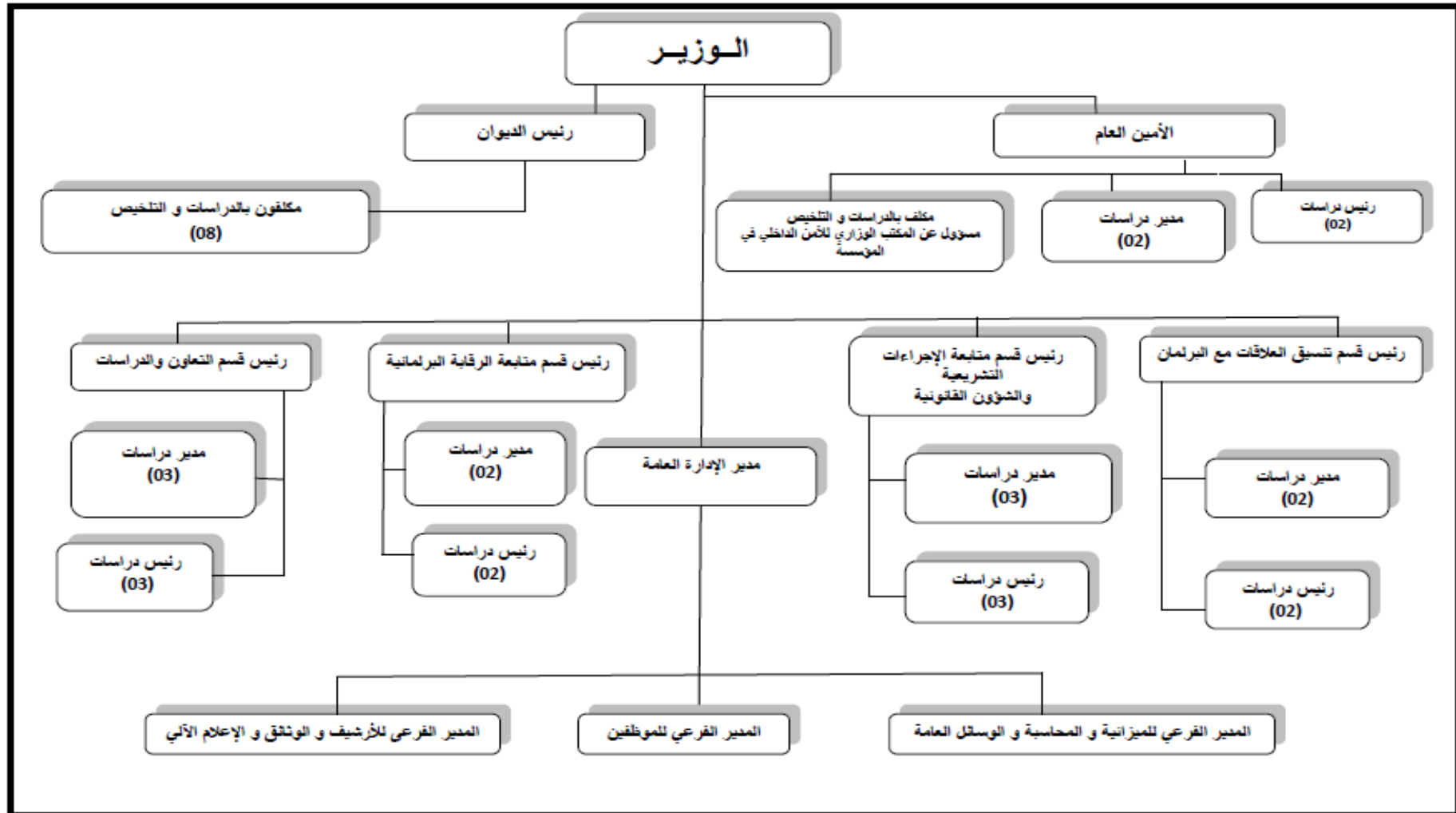
ملاحق

ملحق رقم (01) قائمة للوزراء الذين تداولوا على وزارة العلاقات مع البرلمان في الجزائر.

الوزراء	التخصص	الحكومة	المدة الزمنية في الوزارة	سنة العضوية في البرلمان
السيد محمد كشود		-حكومة أويحي الثانية	24-06-1997 إلى 1999	1997-2002 و 2007-2012 عن حزب التجمع الوطني الديمقراطي عن ولاية قسنطينة.
السيد عبد الوهاب دربال	دكتراه دولة في القانون الدستوري	-بن بيتور -بن فليس الأولى	1999-2002	1997-1998 حزب النهضة عن ولاية سطيف
نور الدين طالب		-حكومة بن فليس الثانية . -حكومة أويحي الثالثة.	18-06-2002 إلى 04-10-2003.	2007-2012 حزب جبهة التحرير الوطني عنابة.
السيد محمود خذري	ليسانس في الحقوق	-حكومة أويحي الثالثة -وأويحي الرابعة	04-10-2003 إلى 01-05-2005.	1997-2002 و 2002-2003 و 2007-2008 حزب جبهة التحرير الوطني عن ولاية باتنة
عبد العزيز زياري	طبيب	-حكومة أيحي الخامسة والسادسة	2005-2007	2007-2012، حزب جبهة التحرير الوطني عن ولاية قسنطينة
السيد محمود خذري	ليسانس في الحقوق	-حكومة بلخادم 02 -حكومة أويحي من السادسة حتى التاسعة -حكومة سلال 01 و 02.	04-06-2007 إلى 13-03-2014	1997-2002 و 2002-2003 و 2007-2008 حزب جبهة التحرير الوطني عن ولاية باتنة
السيد خليل ماحي		-حكومة سلال الثالثة	05-05-2014 إلى 14-05-2015	2012-2014 عن ولاية وهران حزب جبهة التحرير الوطني
السيدة غنية الدالية	ليسانس علم النفس العيادي	-حكومة سلال الخامسة	11-09-2016 إلى 24-05-	2012-2017 حزب جبهة التحرير الوطني

عن ولاية البليدة	2017			
2007-2002 و2012-2007 و2015-2012 حزب جبهة التحرير الوطني عن ولاية باتنة	2015-05-05 إلى 2018-04-04	- حكومة سلال الرابعة - حكومة أويحي العاشرة	شهادة الليسانس في العلوم القانونية	السيد طاهر خاوة
2007-2002 و2017-2012 عن ولاية المدية حزب جبهة التحرير الوطني	2018-04-04 إلى 2019-03-31	- حكومة أويحي العاشرة	دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية والتسيير	السيد محجوب بدة
2019-2017 قائمة حرة عن ولاية الجلفة	2019-03-31 إلى 2020-02-06	حكومة بدوي	ماستر هندسة مدنية	السيد فتحي خويل
2020-2017 جبهة المستقبل عن ولاية باتنة.	2020-06-02	حكومة جراد	ماستر في حقوق الإنسان	السيدة بسمة عزوار

ملحق رقم (02) هيكل وزارة العلاقات مع البرلمان
هيكلت وزارة العلاقات مع البرلمان



ملحق رقم (03) جدول توضيحي لحالات تمثيل وزير العلاقات مع البرلمان لزملائه الوزراء على مستوى لجان غرفتي البرلمان

الرقم	النص	الاياداع	لجان المجلس الشعبي الوطني	لجان مجلس الأمة
1	مشروع قانون يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-08 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008 المعدل للقانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان	2008/09/06	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات
			وزير العلاقات مع البرلمان . شكون لي بادر به	2008/09/15 الاستماع إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان.
			2008/09/22 الاستماع إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان.	
	مشروع قانون يتضمن قانون المالية و الميزانية 2011	2010/10/03	لجنة المالية و الميزانية	لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية
			وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن وزير المالية	2010/10/07 الاستماع إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن وزير المالية
			2010/11/22 الاستماع إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن وزير المالية	
	مشروع قانون يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2008	2010/10/18	لجنة المالية و الميزانية	لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية
			وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن وزير المالية	2010/12/06 الاستماع إلى وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن وزير المالية
2	مشروع قانون المالية التكميلي 2011	2011 /05/05	لجنة المالية	لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية
			وزير المالية	2011/05/18 الاستماع إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان.
3	مشروع قانون يعدل ويتم الأمر رقم 76-106 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976، والمتضمن قانون المعاشات العسكرية		لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني	لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الاجتماعي
			البرلمان نيابة عن الوزير المنتدب لدى وزير الدفاع الوطني يوم 2012 /11/06	الاستماع إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن الوزير المنتدب لدى وزير الدفاع الوطني يوم 2013 /01/22

لجنة الدفاع الوطني الاستماع إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن السيد الفريق نائب وزير الدفاع الوطني، رئيس أركان، الجيش الوطني الشعبي، يوم 14 جويلية 2014.	لجنة الدفاع الوطني الاستماع إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن السيد الفريق نائب وزير الدفاع الوطني، رئيس أركان، الجيش الوطني الشعبي، يوم 14 جوان 2014.	2014/06/09	مشروع القانون يتعلق بالخدمة الوطنية	4
لجنة الدفاع الوطني	لجنة الدفاع الوطني		مشروع قانون يعدل ويتم القانون رقم 89- 04 المؤرخ في 11 فيفري 1986	
2015/06/09، استماع اللجنة السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن السيد فريق نائب وزير الدفاع الوطني، رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي	2015/05/31، استماع اللجنة إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن السيد فريق نائب وزير الدفاع الوطني، رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي	2015/05/26		
لجنة الدفاع الوطني	لجنة الدفاع الوطني		مشروع قانون يتضمن إحداث وسام الشجاعة للجيش الشعبي الوطني	
2015/06/09 استماع اللجنة إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن السيد فريق نائب وزير الدفاع الوطني، رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي	2015/05/31 استماع اللجنة إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن السيد فريق نائب وزير الدفاع الوطني، رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي	2015/05/26		
لجنة الدفاع الوطني	لجنة الدفاع الوطني		مشروع قانون يتضمن إحداث وسام مشاركة الجيش الوطني الشعبي في حربي الشرق الأوسط 1967 و 1973	
2015/06/09 استماع اللجنة إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن السيد فريق نائب وزير الدفاع الوطني، رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي	2015/05/31 استماع اللجنة إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن السيد فريق نائب وزير الدفاع الوطني، رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي	2015/05/26		
لجنة الدفاع الوطني	لجنة الدفاع الوطني		مشروع قانون يعدل و يتم الأمر رقم 76- 112 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976، والمتمم القانون الأساسي لضباط	5
2016/06/29 استماع اللجنة إلى استماع اللجنة إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن السيد الفريق نائب وزير	2016/06/16 استماع اللجنة إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن السيد الفريق نائب وزير الدفاع الوطني رئيس أركان الجيش	2016/06/02		

الدفاع الوطني رئيس أركان الجيش الوطني	الوطني		الاحتياط	
لجنة الدفاع الوطني	لجنة الدفاع الوطني		مشروع قانون يتم الأمر رقم 06-02 المؤرخ في 28 فبراير 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين	6
29/06/2016 استماع اللجنة إلى استماع اللجنة إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن السيد الفريق نائب وزير الدفاع الوطني رئيس أركان الجيش الوطني	16/06/2016 استماع اللجنة إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن السيد الفريق نائب وزير الدفاع الوطني رئيس أركان الجيش الوطني	2016/06/02		
لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الأقليم و التقسيم الإقليمي	لجنة الشؤون القانونية و الإدارية والحريات		مشروع قانو يعدل و يتم الأمر رقم 71-28 المؤرخ في 22 أفريل سنة 1971، والمتضمن قانون العسكري	7
07/06/2018 استماع اللجنة إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن السيد الفريق أحمد قايد صالح، نائب وزير الدفاع الوطني رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي	06/05/2018 استماع اللجنة إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن السيد الفريق أحمد قايد صالح، نائب وزير الدفاع الوطني رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي	2017/01/10		
لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية	لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية		مشروع قانون يتعلق بالنشاطات الفضائية	
10/03/2019 استماع اللجنة إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان ممثلا للحكومة.	28/01/2019 استماع اللجنة إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان، ممثلا للحكومة	2018/01/07		8

ملحق رقم 03: جدول توضيحي لحالات تمثيل وزير العلاقات مع البرلمان لزملائه الوزراء على مستوى لجان غرفتي البرلمان.

الملحق رقم 04: جدول توضيحي لحالات استخلاف وزير العلاقات مع البرلمان للوزير الأول في الاجابة عن الأسئلة الشفوية الموجهة إليه.

السنة	الجلسات
سنة 2008	في يوم 03 أبريل 2008 تكفل السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن رئيس الحكومة في الرد على السؤال الشفوي موجه من طرف عضو مجلس الأمة.
سنة 2009	في يوم 24 ديسمبر 2008 2009 تكفل السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن رئيس الحكومة في الرد على السؤال الشفوي موجه من طرف عضو مجلس الأمة.
سنة 2010	في يوم 28 جانفي 2010 تكفل السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن رئيس الحكومة في الرد على السؤال الشفوي موجه من طرف نائب في المجلس الشعبي الوطني.
سنة 2010	في يوم 14 أكتوبر 2010 تكفل السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن رئيس الحكومة في الرد على السؤال الشفوي موجه من طرف نائب في المجلس الشعبي الوطني.
سنة 2012	في يوم 22 نوفمبر 2012 تكفل السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن رئيس الحكومة في الرد على السؤال الشفوي موجه من طرف عضو مجلس الأمة.
سنة 2013	في يوم 28 مارس 2013 تكفل السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن رئيس الحكومة في الرد على السؤال الشفوي موجه من طرف نائب في المجلس الشعبي الوطني.
سنة 2013	في يوم 23 ماي 2013 تكفل السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن رئيس الحكومة في الرد على السؤال الشفوي موجه من طرف نائب في المجلس الشعبي الوطني.
سنة 2014	في يوم 20 جوان 2013 تكفل السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن رئيس الحكومة في الرد على السؤال الشفوي موجه من طرف نائب في المجلس الشعبي الوطني.
سنة 2014	في يوم 19 جوان 2014 تكفل السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن رئيس الحكومة في الرد على السؤال الشفوي موجه من طرف نائب في المجلس الشعبي الوطني.
سنة 2014	في يوم 03 جويلية 2014 تكفل السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن رئيس الحكومة في الرد على السؤال الشفوي موجه من طرف نائب في المجلس الشعبي الوطني.
سنة 2014	في يوم 17 جويلية 2014 تكفل السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن رئيس الحكومة في الرد على السؤال الشفوي موجه من طرف نائب في المجلس الشعبي الوطني.
سنة 2016	في يوم 17 جويلية 2014 تكفل السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن رئيس الحكومة في الرد على السؤال الشفوي موجه من طرف نائب في المجلس الشعبي الوطني.
سنة 2016	في يوم 01 ديسمبر 2016 حضرت السيدة الوزيرة على مستوى المجلس الشعبي الوطني للرد عن السؤال الشفوي الموجه للسيد الوزير الأول.
سنة 2016	في يوم 29 ديسمبر 2016 حضرت السيدة الوزيرة على مستوى المجلس الشعبي الوطني للرد عن السؤال الشفوي الموجه للسيد الوزير الأول.
سنة 2017	في يوم الخميس 09 فيفري 2017 حضرت السيدة الوزيرة على مستوى المجلس الشعبي الوطني للرد عن السؤال الشفوي الموجه للسيد الوزير الأول

في يوم الخميس 09 فيفري 2017 حضرت السيدة الوزيرة على مستوى المجلس الشعبي الوطني للرد عن السؤال الشفوي الموجه للسيد الوزير الأول	
في يوم الخميس 16 فيفري 2017 حضرة السيدة الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى مجلس الأمة للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول	
في يوم الخميس 16 فيفري 2017 حضرة السيدة الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى مجلس الأمة للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول	
في يوم الخميس 16 مارس 2017 حضرت السيدة الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى مجلس الأمة للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول.	
في يوم الخميس 30 مارس 2017 حضرت السيدة الوزير لجلسة الأسئلة على مستوى مجلس الأمة للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول	
في جلسة يوم الخميس 21 ديسمبر 2017 حضر السيد الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى مجلس الأمة للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول	
في جلسة يوم الخميس 04 جانفي 2018 حضر السيد الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى مجلس الأمة للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول	
في جلسة يوم الخميس 25 جانفي 2018 حضر السيد الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى المجلس الشعبي الوطني للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول.	
في جلسة يوم الخميس 01 فيفري 2018 حضر السيد الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى مجلس الأمة للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول	
في جلسة يوم الخميس 22 فيفري 2018 حضر السيد الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى المجلس الشعبي الوطني للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول.	
في جلسة يوم الخميس 29 مارس 2018 حضر السيد الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى مجلس الأمة للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول	
في جلسة يوم الخميس 19 أبريل 2018 حضر السيد الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى المجلس الشعبي الوطني للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول.	سنة 2018
في جلسة يوم الخميس 03 ماي 2018 حضر السيد الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى المجلس الشعبي الوطني للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول.	
في جلسة يوم الخميس 10 ماي 2018 حضر السيد الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى مجلس الأمة للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول	
في جلسة يوم الخميس 07 جوان 2018 حضر السيد الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى مجلس الأمة للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول	
في جلسة يوم الخميس 21 جوان 2018 حضر السيد الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى مجلس الأمة للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول	
في جلسة يوم الخميس 08 نوفمبر 2018 حضر السيد الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى المجلس الشعبي الوطني للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول.	

<p>في جلسة يوم الخميس 22 نوفمبر 2018 حضر السيد الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى المجلس الشعبي الوطني للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول.</p> <p>في جلسة يوم الخميس 06 ديسمبر 2018 حضر السيد الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى المجلس الشعبي الوطني للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول.</p>	
<p>في جلسة يوم الخميس 24 جانفي 2019 حضر السيد الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى المجلس الشعبي الوطني للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول.</p>	سنة
<p>في جلسة يوم الخميس 31 جانفي 2019 حضر السيد الوزير جلسة الأسئلة الشفوية على مستوى المجلس الشعبي الوطني للرد عن السؤال نيابة عن الوزير الأول.</p>	2019

فهرس المحتويات

.....الشكر	9
.....الإهداء	9
.....مقدمة	أ-و

الفصل الأول

النظام القانوني لوزارة العلاقات مع البرلمان

.....المبحث الأول: تاريخ انشاء وزارة العلاقات مع البرلمان	9
.....المطلب الأول: نبذة تاريخية عن ظهور وزارة العلاقات مع البرلمان	9
.....الفرع الأول: تجربة وزارة العلاقات مع البرلمان في فرنسا	10
.....ثانيا: ظهور وزارة العلاقات مع البرلمان في الجزائر	12
.....المطلب الثاني: مبررات إنشاء وزارة العلاقات مع البرلمان	18
.....الفرع الأول: إقرار التعددية الحزبية	19
.....الفرع الثاني: تكريس مبدأ الفصل بين السلطات القائم على أساس التعاون والتوازن بينهما	23
.....المبحث الثاني: التنظيم الهيكلي لوزارة العلاقات مع البرلمان	28
.....المطلب الأول: وزير العلاقات مع البرلمان	29
.....الفرع الأول: السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تعيين وانهاء مهام الوزير كعضو من أعضاء الحكومة	29
.....أولا: اختيار وتعيين وزير العلاقات مع البرلمان	30
.....ثانيا: إنهاء مهام وزير العلاقات مع البرلمان	40
.....الفرع الثاني: قراءة في المرسوم التنفيذي رقم 04-98 المحدد لصلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان	46
.....أولا: علاقة المرسوم التنفيذي رقم 04-98 بالقانون العضوي رقم 12-16	47
.....ثانيا: علاقة المرسوم التنفيذي رقم 04-98 بالأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان	52
.....الفرع الثالث: صلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان اتجاه السلطة التنفيذية	55
.....أولا: السلطة الرئاسية أو السلطة التسلسلية	56
.....ثانيا: سلطة الوصاية	57
.....ثالثا: السلطة التنظيمية	58
.....المطلب الثاني: تنظيم الإدارة المركزية في وزارة العلاقات مع البرلمان	59

59.....	الفرع الأول: أجهزة الإدارة العامة المركزية.
59.....	أولاً: الأمانة العامة للوزارة
60.....	ثانياً: ديوان الوزير
62.....	الفرع الثاني: هياكل الإدارة المركزية للوزارة.
62.....	أولاً: الأقسام
67.....	ثانياً: مديرية الإدارة العامة.

الفصل الثاني

دور وزارة العلاقات مع البرلمان عند إعداد وبلورة النصوص القانونية

73.....	المبحث الأول: إجراءات المبادرة بمشاريع القوانين ودور وزارة العلاقات مع البرلمان فيها.....
73.....	المطلب الأول: المبادرة بمشاريع القوانين.....
74.....	الفرع الأول: للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة حق المبادرة بالقوانين.....
74.....	أولاً: الامتيازات الحكومية عند المبادرة بالتشريع.....
77.....	ثانياً: الاحتكار الحكومي بالمبادرة بمشاريع قوانين المالية.....
82.....	الفرع الثاني: الإعداد الأولى للمشروع التمهيدي للنص على مستوى الأجهزة الإدارية للسلطة التنفيذية.....
82.....	أولاً: تحضير وإثراء مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي على مستوى وزارة العلاقات مع البرلمان.....
83.....	ثانياً: تحضير النص التشريعي على مستوى الأمانة العامة للحكومة.....
91.....	ثالثاً: عرض مشروع القانون على اجتماع الحكومة.....
94.....	المطلب الثاني: المساهمون في إقرار نص مشروع القانون.....
95.....	الفرع الأول: الاستشارة القبيلة لمجلس الدولة.....
96.....	أولاً: مجال وإجراءات الاستشارة.....
96.....	ثانياً: مساهمة مجلس الدولة في الاقتراح التشريعي.....
101.....	الفرع الثاني: المرور الاجباري لمشاريع القوانين على مجلس الوزراء.....
104.....	أولاً: عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء.....
104.....	ثانياً: دور وزير العلاقات مع البرلمان داخل مجلس الوزراء عند مناقشة مشاريع القوانين.....
107.....	

109	المبحث الثاني: المبادرة باقتراح القوانين.....
110	المطلب الأول: منح حق اقتراح القوانين لغرفتي البرلمان.....
110	الفرع الأول: حق المبادرة بالقوانين حق مشترك بين أعضاء ونواب البرلمان.....
111	أولاً: اشتراك أعضاء مجلس الأمة في اقتراح القوانين.....
114	ثانياً: القيود الدستورية والقانونية على حق اقتراح القوانين.....
117	ثالثاً: دور وزير العلاقات مع البرلمان في مجال مناقشة اقتراحات القوانين.....
118	الفرع الثاني: الحصر الدستوري للمجال التشريعي.....
119	أولاً: مجالات التشريع بموجب قوانين عادية.....
122	ثانياً: مجالات التشريع بموجب قوانين عضوية.....
125	المطلب الثاني: المبادرة بالتعديل صورة من صور المبادرة بالقانون.....
125	الفرع الأول: تقديم التعديلات عن طريق اللجان الدائمة والجلسات العامة للبرلمان.....
125	أولاً: تقديم التعديلات عن طريق اللجان الدائمة.....
129	ثانياً: تعديلات الجلسة العامة.....
132	الفرع الثاني: امتيازات الحكومة عند تقديم التعديلات والدور الجوهري الذي تلعبه الوزارة في هذه المرحلة.....
132	أولاً: امتيازات الحكومة على النواب عند تقديم التعديلات.....
135	ثانياً: دور وزارة العلاقات مع البرلمان عند تقديم التعديلات.....

الفصل الثالث

تحكم وزارة العلاقات مع البرلمان كمثل للحكومة في سير الإجراءات التشريعية

141	المبحث الأول: إعداد جدول أعمال البرلمان من أولويات وزارة العلاقات مع البرلمان (كممثل للحكومة).....
141	المطلب الأول: حضور وزارة العلاقات مع البرلمان عند إعداد جدول أعمال الدورة.....
142	الفرع الأول: مفهوم جدول الأعمال.....
142	أولاً: تعريف جدول أعمال البرلمان.....
144	ثانياً: مضمون وإجراءات إعداد جدول الأعمال.....
147	الفرع الثاني: الجهات المخولة بإعداد جدول الأعمال.....
148	أولاً: مكنتي الغرفتين.....

ثانيا: حضور وزارة العلاقات مع البرلمان كممثل للحكومة عند ضبط جدول أعمال البرلمان.....	149
المطلب الثاني: هيمنة الوزارة على جدول الأعمال.....	153
الفرع الأول: دور وزارة العلاقات مع البرلمان عند ضبط جدول أعمال الدورة والجلسات.....	154
أولا: أولوية الوزارة في ترتيب المواضيع.....	154
ثانيا: استشارة الحكومة عند تحديد جدول أعمال الجلسات.....	157
الفرع الثاني: امتيازات الحكومة عند إعداد جدول الأعمال يقيد من دور البرلمان.....	159
أولا: الامتيازات المقررة للحكومة عند ضبط جدول الأعمال.....	160
ثانيا: تقييد دور البرلمان عند إعداد جدول أعماله.....	163
المبحث الثاني: تواجد وزارة العلاقات مع البرلمان عند فحص ومناقشة القوانين والتصويت عليها.....	165
المطلب الأول: مشاركة الحكومة في مرحلة الدراسة والفحص ودور وزارة العلاقات مع البرلمان في هذه المرحلة.....	165
الفرع الأول: التدخل المباشر للحكومة في عمل اللجان الدائمة ودور الوزارة.....	166
أولا: الإطار الهيكلي للجان الدائمة.....	166
ثانيا: الحضور الدائم للحكومة يؤثر على عمل اللجان الدائمة.....	174
ثالثا: دور وزارة العلاقات مع البرلمان داخل اللجان الدائمة.....	177
الفرع الثاني: تأثير وزارة العلاقات مع البرلمان على المجموعات البرلمانية يعد تأثير غير مباشر على اللجان الدائمة.....	180
أولا: المجموعات البرلمانية.....	181
ثانيا: علاقة الحكومة بالمجموعات البرلمانية والدور الذي تلعبه الوزارة لتأثير عليها.....	184
المطلب الثاني: متابعة عملية مناقشة القانون والتصويت عليه من طرف وزارة العلاقات مع البرلمان.....	188
الفرع الأول: تنظيم حق التصويت وأحكامه.....	188
أولا: التصويت حق شخصي.....	189
ثانيا: التصويت والأغلبية البرلمانية.....	192
الفرع الثاني: أنواع التصويت ودور وزارة العلاقات مع البرلمان بالنسبة لكل نوع.....	195
أولا: أنواع التصويت.....	195
ثانيا: دور وزارة العلاقات مع البرلمان في مرحلة التصويت.....	201

المبحث الثالث: متابعة عملية إنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء وإصدار ونشر القوانين.....	203
المطلب الأول: متابعة عملية إنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف وزير العلاقات مع البرلمان.	204
الفرع الأول: التحكم الحكومي في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان.....	205
أولاً: احتكار الحكومة لسلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء.....	205
الفرع الثاني: اجراءات عمل اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء والدور الذي تلعبه الوزارة في هذه المرحلة.....	209
أولاً: العمل داخل اللجنة المتساوية الأعضاء.....	210
ثانياً: عرض النص التوفيقى التزام حكومي.....	212
ثالثاً: مظاهر تدخل وزير العلاقات مع البرلمان في عمل اللجنة المتساوية الأعضاء.....	214
المطلب الثاني: متابعة عملية إصدار ونشر القوانين.....	218
الفرع الأول: إصدار القوانين.....	219
أولاً: إصدار القوانين من صلاحيات رئيس الجمهورية.....	219
ثانياً: دور وزارة العلاقات مع البرلمان في مرحلة اصدار القوانين.....	222
الفرع الثاني: نشر القوانين.....	224
أولاً: نشر القوانين من مهام رئيس الجمهورية.....	224
ثانياً: دور وزارة العلاقات مع البرلمان أثناء عملية نشر القوانين.....	227

الفصل الرابع

الدور الرقابي لوزارة العلاقات مع البرلمان داخل قبة البرلمان

المبحث الأول: الوسائل غير الموجبة للمسؤولية السياسية بصفة مباشرة.....	231
المطلب الأول: الأسئلة البرلمانية.....	232
الفرع الأول: أنواع الأسئلة البرلمانية وشروطها.....	232
أولاً: أنواع الأسئلة البرلمانية.....	233
ثانياً: شروط توجيه الأسئلة البرلمانية إلى الحكومة.....	238
أولاً: الشروط الشكلية.....	239
ثانياً: الشروط الموضوعية.....	240
الفرع الثاني: تواجد الحكومة في مختلف اجراءات السؤال البرلماني ممثلة في وزارة العلاقات مع البرلمان.....	243

- أولاً: الإجراءات الخاصة بتقديم السؤال والإجابة عليها. 243.....
- ثانياً: دور وزارة العلاقات مع البرلمان في مجال الأسئلة البرلمانية. 249.....
- المطلب الثاني: الاستجواب البرلماني. 258.....
- الفرع الأول: شروط واجراءات ممارسة الاستجواب البرلماني. 258.....
- أولاً: شروط الاستجواب. 259.....
- ثانياً: إجراءات ممارسة سلطة استجواب الحكومة. 263.....
- الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن الاستجواب البرلماني ومظاهر تدخل الوزارة كممثل للحكومة بالنسبة لهذه الآلية. 265.....
- أولاً: انعدام الآثار المترتبة عن الاستجواب البرلماني. 266.....
- ثانياً: دور وزارة العلاقات مع البرلمان عند ممارسة الاستجواب. 269.....
- المطلب الثالث: التحقيق البرلماني. 272.....
- الفرع الأول: اجراءات وسلطات التحقيق البرلماني. 273.....
- أولاً: اجراءات التحقيق البرلماني. 274.....
- الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن التحقيق البرلماني ودور الوزارة في التأثير على لجان التحقيق. 281.....
- أولاً: الآثار المترتبة عن التحقيق البرلماني. 281.....
- ثانياً: تأثير وزارة العلاقات مع البرلمان على لجان التحقيق البرلمانية. 284.....
- المبحث الثاني: الوسائل الموجبة للمسؤولية السياسية.** 287.....
- المطلب الأول: عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة حسب الحالة على غرفتي البرلمان. 288.....
- الفرع الأول: عرض مخطط عمل أو برنامج الحكومة على المجلس الشعبي الوطني. 288.....
- أولاً: إلزامية عرض مخطط عمل أو برنامج عمل الحكومة على الغرفة الأولى. 289.....
- ثانياً: ارتباط مصير الحكومة بنتائج التصويت على مخطط أو برنامج عملها. 293.....
- الفرع الثاني: تقديم عرض لمخطط أو برنامج عمل الحكومة على مجلس الأمة. 296.....
- أولاً: الأحكام العامة المتعلقة بالعرض. 296.....
- ثانياً: الآثار القانونية المترتبة عن عرض مخطط عمل أو برنامج عمل الحكومة أمام مجلس الأمة. 299.....
- الفرع الثالث: دور وزارة العلاقات مع البرلمان بمناسبة عرض مخطط أو برنامج عمل الحكومة. 301.....
- المطلب الثاني: تقديم بيان السياسة العامة ووسائل الرقابة المرتبطة به. 302.....
- الفرع الأول: اقتراح لائحة. 303.....

303.....	أولاً: شروط واجراءات اقتراح لائحة.
305.....	ثانياً: الأثار القانونية المترتب عن المصادقة على اقتراح اللائحة.
307.....	الفرع الثاني: ملتمس الرقابة.
307.....	أولاً: شروط واجراءات ملتمس رقابة.
310.....	ثانياً: آثار ملتمس الرقابة.
311.....	ثالثاً: مظاهر تدخل وزير العلاقات مع البرلمان قبل التصويت على ملتمس الرقابة.
312.....	الفرع الثالث: طلب التصويت بالثقة.
312.....	أولاً: شروط واجراءات توظيف طلب التصويت بالثقة.
314.....	ثانياً: الأثار المترتبة على طلب التصويت بالثقة.
316.....	ثالثاً: دور وزارة العلاقات مع البرلمان عند تقديم طلب التصويت بالثقة.
319.....	خاتمة
328.....	قائمة المصادر والمراجع
347.....	الملاحق

الملخص:

تبنى دستور 1996 مبدأ الفصل المرن بين السلطات القائم على التعاون المتبادل بين السلطات، خاصة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ولقد وضع عدة قواعد وآليات لترسيخ معاني التعاون والتكامل بينهما خدمة لصالح العام، ومن بين هذه الآليات نجد وزارة العلاقات مع البرلمان.

إن من أجل جعل التعاون فعالا ومستمر بين السلطتين، ورفعنا من مستوى الأداء الوظيفي بين الحكومة والبرلمان أنشئت وزارة العلاقات مع البرلمان في سنة 1997، ينصب دورها على ترقية العلاقات بين الحكومة والبرلمان وتسهيل الحوار بينهما، فإذا كان للحكومة والبرلمان تصورات مختلفة حول هذا الموضوع أو ذلك، لا يمكن أن يشكل تصادم بين هاتين المؤسستين، إذ أن تحقيق المصالح العليا للدولة والخيار الديمقراطي مرهون بنوعية العلاقة التي تحكمهما.

إن وزارة العلاقات مع البرلمان تقع في قلب العلاقات بين السلطات، فمن الأهمية بمكان دراسة تنظيمها ودورها، ولا يمكن التعرض لدراستها دون التعرض لتفاصيل وواقع العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان خاصة في مجال التشريع وفي مجال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

Abstract:

The Constitution of 1996 has adopted the principle of supple separation of powers relying on the mutual cooperation between the powers, especially between the executive power and the legislative one. It has put in place several rules and mechanisms to consolidate the cooperation and the complementarity between them for the sake of the public interest, among which we can cite the ministry of the relations with the parliament.

Thus, in order to make the cooperation effective and continuous between the two powers, and to elevate the functional performance between the government and the parliament, a ministry of the relations with the parliament was created in 1997, its role is the promotion of the relations between the government and the parliament and the facilitation of the dialogue between them, whenever the government and the parliament have different conceptions of a given issue, this will not cause a confrontation between the two institutions, as the supreme interest of the state and the democratic choice is related to the quality of the relation that govern them.

The ministry of the relations with the parliament is in the core of the relation between the powers, hence, it is very important to study its organization and role, and this is cannot be done without tackling the details and the reality of the functional relation between the government and the parliament particularly in the domain of legislation and in the domain of the parliamentary control over the government action.