

## الوظيفة التشريعية والرقابية لمجلس الأمة الجزائري

### *The legislative and oversight function of the Algerian senate*

نهلة جديدي \*

Nahla Djedidi

جامعة الوادي - الجزائر -

University of Eloued - Algeria-

Djedidi-nahla@univ-eloued.dz

تاريخ الاستلام

Submission date

11/01/2023

تاريخ القبول للنشر

Acceptance date

18/03/2023

تاريخ النشر

Publication date

31/05/2023

#### ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى إجراء تقييم موضوعي للدور التشريعي والرقابي لمجلس الأمة الجزائري ومدى فاعليته بالنظر إلى طبيعة هذه المؤسسة الدستورية وأسباب ومبررات نشأتها واستثناسا بما استقرت عليه الأنظمة الديمقراطية الغربية من حيث توزيع الوظائف التشريعية والرقابية بين غرفتي البرلمان. **الكلمات المفتاحية:** الثنائية البرلمانية؛ مجلس الأمة؛ التعديل الدستوري لعام 2016؛ الصلاحيات التشريعية والرقابية.

#### **Abstract:**

*This study aims to conduct an objective assessment of the legislative and oversight role of the Algerian senate and its effectiveness, given the nature of this constitutional institution and the reasons for its establishment, and drawing attention to the stability of Western democratic systems in terms of the distribution of legislative and oversight functions between the two chambers of Parliament.*

**Key words:** Bipartisanship; the Algerian senate; the constitutional amendment of 2016; Legislative and oversight powers;

\* المؤلف المراسل

مقدمة:

لقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري بموجب دستور 1996 نظام الثنائية البرلمانية (Le Bicaméralisme)، وهو نظام ضارب في تاريخ النظم السياسية المقارنة ظهر في إنجلترا قبل أن تتبناه عديد الأنظمة الديمقراطية الغربية. غير أن النظام البرلماني في إنجلترا لم يأخذ شكله الثنائي منذ البدء، فقد سبقت الغرفة العليا من حيث النشأة المجلس المنتخب من قبل الشعب، إذ كانت بدايته بعد اتحاد مقاطعات المملكة المتحدة وقيام الملك بتشكيل جمعية عمومية أطلق عليها تسمية "مجلس الحكماء" تضم الأشراف والأساقفة ورؤساء المقاطعات، وكان لهذا المجلس اختصاصات واسعة غير أنها لا تترامح صلاحيات الملك صاحب السلطة الفعلية، ثم ازداد نفوذ المجلس في القرن الثالث عشر- وتوسع اختصاصه في المسائل التشريعية وفرض الضرائب والقضاء وأطلق عليه اسم "البرلمان"<sup>1</sup>.

وقد ظهرت بوادر انقسام البرلمان الإنجليزي إلى غرفتين في عصر- هنري الثالث (1207 – 1272) الذي قام باستدعاء فارسين عن كل مقاطعة يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب للمشاركة في جلسات البرلمان بجانب الأشراف والأساقفة، فحدث انقسام داخل البرلمان أدى إلى تشكيل الأساقفة والأشراف مجموعة منفصلة داخل المجلس (مجلس اللوردات) وكذلك فعل المنتخبون الذين اختاروا رئيسا من بينهم يدعى speaker وسموا مجلسهم بمجلس العموم، غير أن سلطة بقيت مشتركة بينهما إذ يتطلب إصدار القرارات أغلبية أصوات المجلسين معا. ثم تمكن المجلس المنتخب من السيطرة تدريجيا على العمل التشريعي وتناقصت سلطة مجلس اللوردات الذي أصبح الداعم للملك في مواجهة ممثلي الإرادة الشعبية<sup>2</sup>. وهو النموذج الذي أخذت به أغلب الديمقراطيات الغربية فيما بعد.

ورغم الانتقادات التي وجهت لنظام المجلسين والتي اعتبرته عائقا للإرادة الشعبية المتجسدة في الغرفة الأولى وسببا في تعطيل العمل التشريعي<sup>3</sup>، لا يزال يساهم نظام الثنائية البرلمانية في أكثر من 80 دولة حول العالم في تحقيق تمثيل أكثر دقة واكتالا للأقاليم ويعمل كهيئة خيرة على مراجعة وتدقيق القوانين وتوفير المزيد من الضوابط الديمقراطية على سلطة المجلس المنتخب الذي قد تحكمه توجهات حزبية ضيقة<sup>4</sup>.

لذلك قد تختلف أسباب ومبررات تبني نظام الازدواجية البرلمانية وتباين طبيعته بحسب البيئة التي أنشأ فيها<sup>5</sup> غير أنه غالبا ما يحقق وجوده الأهداف المرجوة منه، وكذلك شأن مجلس الأمة الجزائري المنشئ بموجب المادة 98 من دستور 1996<sup>6</sup> والذي أنيط به صلاحيات تشريعية

ورقاية يشترك في ممارستها مع المجلس الشعبي الوطني، حسب المادتين 98 و 99 من دستور 1996.

وعلى خلاف النموذج البريطاني الذي تتشكل فيه الغرفة العليا بالكامل عن طريق التعيين، يتولى رئيس الجمهورية الجزائري تعيين ثلث أعضاء المجلس فقط من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية، بينما يتم انتخاب الثلثين من بين أعضاء المجالس المحلية حسب المادة 101 ف2 من دستور 1996. وذلك من شأنه أن يساهم في إشراك الكفاءات والجماعات المحلية في العملية التشريعية والرقابية.

لذلك يعد مجلس الأمة الجزائري مُرتكزًا استقرار مؤسسة البرلمان؛ سواء من حيث "تأطير النزاعات السياسية والحوّول دون المظاهر العنيفة لها وهي الوظيفة الأساسية للثنائية البرلمانية في الجزائر"<sup>7</sup>، أم من حيث تمثيل المجموعات المحلية وتحسين العمل التشريعي من خلال الاستفادة من الكفاءات، إضافة إلى دوره المحوري في تدعيم أحمزة الرقابة، وهو ما تسنى لمجلس الأمة تحقيقه بعد التعديل الدستوري لعام 2016 الذي منح الغرفة العليا صلاحيات تشريعية متعددة (المبحث الأول) في الوقت الذي تسعى فيه لتعزيز وظيفتها الرقابية على أعمال الحكومة (المبحث الثاني).

## المبحث الأول:

### الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة

يعد مجلس الأمة أداة لتحسين التمثيل داخل المؤسسة التشريعية عن طريق تمكين المجموعات المحلية من التمثيل على المستوى الوطني والاستفادة من خبرة الكفاءات، فضلا عن كونه أداة لتحقيق التوازن بين المؤسسات وذلك عن طريق نزع احتكار العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني والحيلولة دون التعسف في صياغته وإتمام العملية التشريعية على أحسن وجه، وكذا توسيع سلطة إخطار المجلس الدستوري<sup>8</sup>.

ويعتبر إشراك مجلس الأمة في العملية التشريعية الحقيقية أهم إصلاحات التعديل الدستوري لعام 2016 التي أعادت التفسير الصحيح لنص المادة 98 من دستور 1996 وفق ما أكدته المجلس الدستوري في رأيه المتعلق بدستورية القانون العضوي المتعلق بتنظيم العلاقة بين غرفتي البرلمان وبين البرلمان والحكومة بقوله: "واعتبارا أن منح الحق في المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة يعد تدعيما لدور مجلس الأمة وتجسيديا للمهام التي خولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه طبقا لمضمون المادة 98 من الدستور"<sup>9</sup>.

وما تجدر الإشارة إليه أن المجلس الدستوري قد تبنى موقفا مغايرا سنة 1998 إذ اعتبر بمناسبة مراقبة دستورية النظام الداخلي لمجلس الأمة أن "...إقرار حق التعديل وإجراءاته الواردة في المواد من 63 إلى 68 والمادتين 65 و76 من النظام الداخلي تتعارض مع مقتضيات مواد الدستور المذكورة سابقا" في إشارة إلى المادتين 119 و120 من دستور 1996. مما يعني أن منع مجلس الأمة من ممارسة حق المبادرة بالتعديل يرجع في الأصل إلى اجتهاد المجلس الدستوري من خلال هذا الرأي وليس إلى الرغبة الصريحة للمؤسس الدستوري<sup>10</sup>.

وبتعديل الدستور عام 2016 أصبح مجلس الأمة يتمتع بصلاحيات تشريعية متعددة تتمثل في:

- مناقشة مشاريع ومقترحات القوانين المحالة إليه من الغرفة الأولى مع إمكانية المصادقة أو الاعتراض عليها.

- المناقشة الأولية مع إمكانية التعديل للقوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي قبل عرضها على الغرفة الأولى المكرسة بموجب المادة 137 من التعديل الدستوري لعام 2016 ( المادة 144 من التعديل الدستوري لعام 2020).

- إمكانية اقتراح القوانين المكرسة بموجب المادة 136 من التعديل الدستوري لعام 2016 (المادة 143 من التعديل الدستوري لعام 2020).

- المبادرة باقتراح تعديل الدستور حسب المادة 222 من التعديل الدستوري لعام 2020.

### المطلب الأول: مناقشة مشاريع ومقترحات القوانين المحالة إليه من الغرفة الأولى

لئن كانت مشاريع ومقترحات القوانين التي تحال من الغرفة الأولى لا يمتلك مجلس الأمة القدرة على تعديلها وإنما يتوقف اختصاصه عند حدود المصادقة بأغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية أو الاعتراض على بعض نصوصها، إلا أن هذا الأخير كفيل بالدفع نحو تعديل النصوص المختلف فيها بين الغرفتين، وذلك عن طريق تفعيل الفقرة الخامسة من المادة 145 من الدستور التي تمنح الوزير الأول أو رئيس الحكومة سلطة استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء التي تتشكل من أعضاء من كلتا الغرفتين للاجتماع في أجل 15 يوما بهدف التوصل إلى حل للخلاف واقتراح نص يتم عرضه على الغرفتين والتي يتوجب عليها أن تتهي نقاشاتها في أجل 15 يوما، ثم تعرض الحكومة النص المقترح من طرف اللجنة على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة. غير أنه في حالة عدم التوصل إلى نص توافقي ترجح كفة الغرفة الأولى التي تُكَلَّف من قبل الحكومة بالفصل نهائيا في الخلاف ولها في هذه الحالة الأخذ بالنص

الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء وإذا تعذر ذلك بالنص الذي صوتت عليه. كما يمكن أن يسحب النص نهائياً إذا امتنعت الحكومة عن إخطار الغرفة الأولى، وفي هذه الحالة ترحح كفة السلطة التنفيذية التي يمكنها وأد النص الذي لا يتوصل بشأنه البرلمان إلى اتفاق.

لقد تصدى مجلس الأمة في السنوات ما بين 1998 و2006 لبعض بنود النصوص التشريعية المحالة عليه وتمت إحالتها على اللجنة البرلمانية متساوية الأعضاء "شعورا منه بما يقع على عاتقه من مسؤوليات جسام من واجب التحقق والتكيف والملائمة في النصوص التشريعية قبل عملية الموافقة والمصادقة عليها"<sup>11</sup> والأمثلة متعددة على ذلك نذكر منها: القانون الأساسي لعضو البرلمان، قانون الطاقة، القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء وغيرها من القوانين التي فصلت اللجنة متساوية الأعضاء في موادها التي كانت محل خلاف.

### المطلب الثاني: أسبقية مناقشة مشاريع ومقترحات القوانين

عزز المؤسس الدستوري بموجب المادة 136 من التعديل الدستوري لعام 2016 من مكانة مجلس الأمة داخل السلطة التشريعية بمنحه أسبقية المصادقة على مشاريع ومقترحات القوانين المتعلقة بكل من: التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

قد يتبادر إلى ذهن الباحث سؤال يتعلق بسبب حصر- أسبقية المناقشة في ثلاث مجالات ذات طابع محلي وإقليمي؟ لقد اختار المشرع الدستوري أن يحصر اختصاص مجلس الأمة في ثلاث مجالات يمكنه خلالها اقتراح القوانين ويتمتع بأسبقية مناقشتها وتعديلها كونها تتناسب وتركيبية المجلس، وقد جاء التأكيد على ذلك في قرار المجلس الدستوري المتعلق بمراقبة دستورية تعديل 2016 بقوله: "واعتباراً أن إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الدولة تأسيساً على خصوصية تركيبة ثلثي أعضاء مجلس الأمة"

هذه الصلاحية تقودنا إلى النقطة التالية المتعلقة بإمكانية تعديل نصوص مشاريع ومقترحات القوانين التي تتمتع بها حصرًا الغرفة التي يودع على مستواها مشروع أو اقتراح القانون.

### المطلب الثالث: إمكانية تعديل نصوص مشاريع ومقترحات القوانين

لم يكن يتمتع مجلس الأمة منذ نشأته بموجب المادة 98 من دستور 1996 بأسبقية مناقشة وتعديل مقترحات ومشاريع القوانين إلى غاية تعديل الدستور عام 2016 الذي أحدث نقلة نوعية في الاختصاص التشريعي للغرفة العليا، غير أن هذه المكنة جاءت مقيدة:

1- لا يمكن لأي غرفة أن تعدل النص الذي وافقت عليه الغرفة الأخرى: تنص المادة 28 ف2 من القانون العضوي رقم: 16-12<sup>12</sup> على أنه: "لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى". ومعنى ذلك أن إمكانية التعديل المتاحة لمجلس الأمة تقتصر على المجالات الثلاث المحددة في المادة 137 من الدستور على اعتبار أنها الوحيدة التي تنظر فيها الغرفة العليا ابتداءً. وذلك ما أكدته المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة<sup>13</sup> التي تنص على أن: "تقدم اقتراحات التعديلات على المشاريع واقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس في المسائل التي نصت عليها أحكام المادة 137 من الدستور..."

2- لا بد لمقترح التعديل أن يستوفي الشروط الشكلية المنصوص عليها في المادتين 71 و 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة وهي:

- يقدم اقتراح التعديل من قبل الحكومة أو اللجنة المختصة أو 10 من أعضاء مجلس الأمة.
- يصاغ اقتراح التعديل باللغة العربية وفي شكل مادة قانونية مرفقة بعرض الأسباب.
- يخص الاقتراح إما تعديل مادة واحدة أو إضافة مادة جديدة لها علاقة مباشرة بالنص.
- يجب توقيع اقتراح التعديل من قبل جميع أصحابه ويودع من قبل مندوبهم أو من ينوب عنه من الموقعين لدى مكتب مجلس الأمة في أجل 24 ساعة من الشروع في المناقشة العامة لمشروع أو اقتراح القانون محل التعديل.

3- يخضع مقترح التعديل لرقابة مكتب مجلس الأمة الذي يتأكد من استيفاء مقترح التعديل للشروط الشكلية السابقة، ويصدر قراره إما بالرفض المعلن أو بالقبول. ثم تحال الاقتراحات المقبولة شكلا على اللجنة المختصة لدراستها مع مندوبي أصحابها وبحضور ممثل الحكومة. وفي حال الاتفاق عليها تحال إلى الجلسة العامة لمجلس الأمة للتصويت عليها حسب المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

#### المطلب الرابع: المبادرة باقتراح مشاريع القوانين

إلى جانب مناقشة مشاريع ومقترحات القوانين سواء المحالة إليه من الغرفة الأولى أو تلك المبتدئة به والتي له الحق في تعديلها، يملك مجلس الأمة صلاحية المبادرة باقتراح قوانين إلى جانب الجهات المخول لها ذلك، بموجب المادة 143 من الدستور.

غير أن حصر صلاحية المبادرة في المجالات الثلاث فقط تضعف من فاعلية المجلس ومن دوره التشريعي إذ لا شيء يمنع من تقديم مقترحات قوانين في شتى المجالات التي تدخل

في الاختصاص التشريعي كون المقترحات تخضع فيما يتعلق بقبولها أو رفضها لسلطة اللجنة الخاصة ولا تؤثر على التوازنات التي تتوخى السلطة التنفيذية تحقيقها بين غرفتي البرلمان، على خلاف أولوية المناقشة وإمكانية التعديل التي يمكن حصرها في المجالات الثلاث للاعتبارات التي قدمها المجلس الدستوري.

ونشير إلى أن المشرع الدستوري قد تراجع عن شرط التقييد العددي بـ 20 عضواً من أعضاء مجلس الأمة لتقديم اقتراح قانون، غير أن ذلك لا يعني البتة تراجعاً عن إمكانية تقديم "الاقتراح الجماعي" الذي يضمن جدية المقترحات والإجماع حولها.

أما فيما يتعلق بالموضوع فقد اشترطت المادة 147 من الدستور ألا يكون مضمون أو نتيجة اقتراح أو تعديل القانون تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقاً بتدابير تغطي ذلك الاختلال. وأضافت المادة 23 من القانون العضوي 16-12 ألا يكون النص المقترح نظيراً لمشروع أو اقتراح القانون تجرى دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبته منذ أقل من 12 شهراً. وأضافت المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة شروطاً شكلية تتمثل في ضرورة تحرير المقترح باللغة العربية في شكل مواد قانونية مرفقاً بعرض الأسباب.

#### المطلب الخامس: المبادرة باقتراح تعديل الدستور

يمتلك مجلس الأمة صلاحية المبادرة باقتراح تعديل الدستور بالاشتراك مع المجلس الشعبي الوطني شرط بلوغ نصاب ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معاً حسب المادة 222 من التعديل الدستوري لعام 2020. يقدم هذا الاقتراح إلى رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي. غير أن شرط الثلاثة أرباع يكاد يكون مستحيل التحقق، وإن تحقق يبقى لرئيس الجمهورية "إمكانية" عرض مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي من عدمه.

كما يمتلك مجلس الأمة القدرة على تعطيل التعديل الدستوري الذي يتم بمبادرة من رئيس الجمهورية وذلك في حالة عدم إحراز نصاب ثلاثة أرباع أصوات أعضاء الغرفتين المجتمعتين إذا كان التعديل المقترح حسب المادة 221 من التعديل الدستوري لعام 2020 أو في حالة عدم إحراز الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الأمة إذا كان التعديل المقترح حسب المادة 219 من التعديل الدستوري لعام 2020. وفي كلتا الحالتين يمتلك مجلس الأمة صلاحية تعطيل تمرير التعديل الدستوري إذا تضمنت نصوصه مساساً بوحدة الأمة واستقرارها.

ولئن كانت نشأة الغرفة الثانية للبرلمان غير مكتملة الخصائص منذ البدء، إذ لم تكن تتمتع بصلاحيات تعديل مشاريع القوانين المصادق عليها من الغرفة الأولى ولا بأسبقية مناقشتها ولم تمتلك حق المبادرة باقتراح القوانين سوى بعد تعديل الدستور عام 2016، إلا أنه لا يمكن إنكار دور مجلس الأمة خلال سنوات وجوده في حوكمة النصوص القانونية.

ومما لا شك فيه أن مجلس الأمة على أرض الواقع قد ساهم ولا يزال يساهم بشكل كبير وواضح في توازن الديمقراطية التمثيلية والتشاورية ويجرّص على مناقشة النصوص التي تعرض عليه مناقشة برلمانية فعلية لا تتأثر بموقف إيديولوجي، مناقشة ترتقي إلى رسالة مجلس الأمة وما يحتمه عليهم منطق الفكر المؤسسي<sup>14</sup>. ولا يخفى كذلك المكانة المتميزة التي يحظى بها رئيس مجلس الأمة بصفته الرجل الثاني في الدولة بعد رئيس الجمهورية.

وإلى جانب الاختصاص التشريعي، يمارس البرلمان بغرفتيه اختصاصا رقابيا تتعدد وسائله وتباين فاعليته سنتناوله بالتفصيل في المبحث الثاني.

### المبحث الثاني:

#### الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة

لئن كان الاشتراك في الاختصاص التشريعي من الأسس المتفق عليها في نظام البيكاميرالية، فإن توزيع الاختصاص الرقابي بين المجلسين تحكّمه اعتبارات أخرى تجعل للغرفة الأولى الأفضلية من حيث مسائل الحكومة وإمكانية إسقاطها والتي يقابلها إمكانية حل رئيس الجمهورية للغرفة لأولى. لذلك وحفاظا على توازن السلطات الذي هو من مقومات النظام البرلماني لا تمتلك الغرفة العليا إمكانية إسقاط الحكومة ولا يمكن لهذه الأخيرة أن تؤدي إلى حل تلك الغرفة<sup>15</sup>.

وبالتالي لا يتمتع مجلس الأمة بذات الاختصاصات المقررة للمجلس الشعبي الوطني، إذ نصت الفقرة الأولى من المادة 115 من التعديل الدستوري لعام 2020 على أنه: "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 106 و111 و158 و160 من الدستور" وهي المواد التي تنظم الموافقة على مخطط عمل الحكومة وعلى بيان السياسة العامة والأسئلة والاستجواب وهي الصلاحيات الرقابية التي تمارسها كلتا غرفتي البرلمان. وأضافت الفقرة الثانية من المادة 115 أنه: "يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المادتين 161 و162 من الدستور"، وهي المواد المتعلقة بلمتس الرقابة التي ينفرد المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة بممارستها عقب مناقشة بيان السياسة العامة أو عقب الاستجواب.

## المطلب الأول: الرقابة على مخطط عمل الحكومة

نصت المادة 50 من القانون العضوي 16-12 على أنه: "يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضاً حول مخطط عمل الحكومة خلال العشرة أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 94 من الدستور. يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لأئحة". وأضافت المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة أنه: "يشترط لقبول اقتراح لأئحة حول مخطط عمل الحكومة أن تكون موقعة من قبل ثلاثين عضواً على الأقل...".

على الرغم من أن الحكومة غير مسؤولة سياسياً أمام مجلس الأمة كما سبق الإشارة إليه إلا أن الدستور ألزمها بتقديم عرض حول مخطط عملها أمام مجلس الأمة، "ولعل الغاية من ذلك هو إعلام هذا الأخير بمحتوى مخطط عملها لأنه شريك في العمل التشريعي وبالتالي سيناقش جميع القوانين التي تأتي من الحكومة لتنفيذ مخطط عملها فلا يعقل منطقياً أن يصوت على قوانين تتعلق بمخطط يجهله، فضلاً عن إتاحة الفرصة للمجلس لتقديم ملاحظاته وتوصياته وتحفظاته في شكل لأئحة"<sup>16</sup>

غير أن هذه اللأئحة ليس لها أي أثر قانوني على مصير الحكومة لأنها سبق لها وأن تحصلت على ثقة الغرفة الأولى، إلا أن التصويت على اللأئحة ذو أثر سياسي يسمح للحكومة بأن تعمل بثقة وراحة بحكم تمتعها بالتأييد والمساندة<sup>17</sup> التي تسهل عليها تطبيق مخطط عملها وتمرير مشاريع القوانين المتعلقة به.

## المطلب الثاني: سماع بيان السياسة العامة

تقدم الحكومة سنوياً عرضاً يتضمن حصيلة ما تم تنفيذه من مخطط عملها الذي سبق وأن تحصلت على موافقة البرلمان عليه.

وإن كان المجلس الشعبي الوطني حسب الفقرات الأولى من المادة 111 يمارس رقابة فاعلة على السياسة العامة للحكومة قد ينجر عنها تقديم لأئحة أو إيداع ملتمس رقابة، كما يمكنه في حال طلب الوزير الأول "التصويت بالثقة" عدم الموافقة على لأئحة الثقة مما يترتب عليه استقالة الحكومة. فإن هذا النوع من الرقابة غير متاح لمجلس الأمة، إذ اكتفى المشرع الدستوري في الفقرة الأخيرة من المادة 111 من الدستور بعبارة "يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة." بمعنى أن الأمر متروك للحكومة التي لها ألا تقدم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة.

قد يظهر ذلك بأنه إضعاف لفاعلية مجلس الأمة إلا أنه يعد نهجا معمولا به في أغلب الديمقراطيات الغربية باستثناء رومانيا التي يتمتع فيها المجلسان بسلطات متساوية<sup>18</sup>.

### المطلب الثالث: طرح الأسئلة على الحكومة

من المبادئ المقررة دستوريا تمكين البرلمان من إمكانية طرح الأسئلة بنوعها الشفوي والكتابي على الحكومة، بهدف لفت انتباهها إلى المسائل ذات الصالح العام المشترك، ويعني السؤال طلب توضيح مسألة أو وضع معين، وهو وسيلة دستورية ناجعة لتسوية التوترات المثارة للجدل بين البرلمان والهيئة التنفيذية والحصول على المعلومات<sup>19</sup>، وهو يمثل أهم العوامل الفاعلة والمؤثرة في سير مناقشات البرلمان... والتي تصب في صالح الإصلاح المؤسساتي وترسيخ خطى التطور الديمقراطي<sup>20</sup>.

لقد أتيح لمجلس الأمة طرح الأسئلة على أعضاء الحكومة منذ تأسيسه بموجب دستور 1996 (المادة 134) تقابلها المادة 152 من تعديل 2016 والمادة 158 من تعديل 2020، إذ تنص هذه الأخيرة في فقرتها الأولى على أنه: "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة. يكون الجواب على السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما. بالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين يوما". وأضافت الفقرة الخامسة أنه: "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".

وعلى الرغم من أن الأسئلة وما يمكن أن يتبعها من مناقشات لا يترتب عليها أي مسألة للحكومة -وهو أمر معمول به في معظم الأنظمة السياسية المقارنة- إلا أنها تعد وسيلة مؤثرة تحقق جملة من المقاصد أهمها المراقبة الدائمة لأعمال الحكومة خاصة وأن تعديل 2016 جعل من جلسات الأسئلة الشفوية جلسات أسبوعية بالتداول بين الغرفتين بموجب الفقرة الرابعة من المادة 158، كما يمكن للأسئلة الشفوية وما تبعها من إجابات وزارية أن تسلط الضوء على النقائص والثغرات التي تستوجب إحداث إصلاحات تشريعية.

وقد أخذ المشرع الدستوري الجزائري مبدأ مناقشة الأسئلة سواء كانت مكتوبة أو شفوية، غير أن الملاحظ هو عدم إمكانية اللجوء إلى المناقشة إلا استثناء عندما يرى المجلس ذلك مناسبا حسب الفقرة الخامسة من المادة 158، حيث أن المناقشة لا تجري بالنظر إلى طبيعة السؤال وإنما نتيجة للإجابة عنه<sup>21</sup>.

## المطلب الرابع: تقديم استجواب للحكومة

الاستجواب هو لوم وتأنيب الحكومة عن التقصير المرتبط بعدم أداء مهامها على الوجه المطلوب، فهو ذو طبيعة اتهامية يستهدف تقصي الحقائق وتوضيح المسائل للرأي العام. ويعتبر الاستجواب من أهم وسائل الرقابة على أعمال الحكومة، إذ يمكن أن يترتب عنه -عند ممارسته من طرف نواب الغرفة الأولى- التصويت على ملتمس الرقابة واستقالة الحكومة. ويقترب الاستجواب الذي يمارسه المجلس الشعبي الوطني من مناقشة بيان السياسة العامة من حيث النتائج المترتبة عنه التي نظمها المادتان 161 و162 من الدستور. بينما يقترب الاستجواب الذي تمارسه الغرفة العليا من السؤال مع تعقيد إجراءات الأولى وتحديد موضوعها، ومع ذلك لا يقل الاستجواب أهمية من حيث تأثيره على أداء الحكومة وإن لم يترتب عنه مسؤولية الحكومة.

لقد نصت المادة 160 من الدستور على أنه: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أي مسألة ذات أهمية وطنية وكذا عن حال تطبيق القوانين، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً". وبينت المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة أنه: "... يمكن ثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الأمة تقديم طلب استجواب الحكومة. يودع طلب الاستجواب لدى مكتب المجلس الذي يبت فيه. في حالة قبول طلب الاستجواب يرسل رئيس المجلس نص الاستجواب إلى الوزير الأول ويوزع على الأعضاء ويعلق بمقر المجلس. وفي حالة رفضه يكون قرار الرفض معللاً ويبلغ إلى مندوب أصحاب الاستجواب"

من خلال النصين السابقين يتضح أن المشرع جعل من حق الاستجواب حقاً جماعياً على عكس السؤال، كما ربط تفعيل رقابة مجلس الأمة بموافقة رئيسه الذي له أن يرفض بقرار معلل طلب الاستجواب. وتجدر الإشارة إلى أن المادة 151 من دستور 2016 كانت قد حددت موضوع الاستجواب "بقضايا الساعة"، وهي عبارة عامة وفضفاضة قد تجبُّ تحتها كافة المواضيع الوطنية والدولية، وهو ما تداركه المشرع الدستوري في المادة 160 من تعديل عام 2020 واستبدالها بعبارة "المسائل ذات الأهمية الوطنية وحال تطبيق القوانين"، وهي عبارات واضحة ودالة ترمي إلى مسائلة الحكومة عن المستجدات الوطنية ذات الأولوية وعن القوانين المصادق عليها ومدى تطبيقها على أرض الواقع بهدف مراقبة مدى التزام الحكومة بمخطط عملها.

### المطلب الخامس: تشكيل لجان التحقيق

تعتبر لجان التحقيق وسيلة رقابية دستورية يجرى تفعيلها من قبل البرلمان تتألف من عدد معين من أعضائه هدفها تقصي الحقائق عن وضع معين ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص، تنهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان الذي له أن يقرر ما يراه مناسباً نتيجة لهذا التقرير.<sup>22</sup>

لقد نصت المادة 159 من التعديل الدستوري لعام 2020 على أنه: " يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة. لا يمكن إنشاء لجان تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي". ونشير إلى أن هذه المادة تقابلها المادة 180 من تعديل عام 2016 والمادة 161 من دستور 1996 والمادة 151 من دستور 1989، وجميعها ورد تصنيفها في الباب المتعلق بالمؤسسات الرقابية والاستشارية على خلاف تعديل 2020 الذي أعاد دمجها ضمن الفصل المتعلق بالبرلمان.

لقد منح المشرع الدستوري لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إمكانية إنشاء لجان تحقيق على حد سواء، وقد نظمت المواد من 77 إلى 87 من القانون العضوي 16-12 والمواد من 100 إلى 107 من النظام الداخلي لمجلس الأمة إجراءات وشروط إنشاء اللجان وطريقة عملها وإجراءات إيداع تقريرها وتبليغه ونشره.

اشترط المشرع أن يتم تقديم اقتراح لأئحة تأسيس لجان تحقيق موقعة من قبل عشرين عضواً من أعضاء مجلس الأمة، تودع لدى مكتب هذا الأخير ويتم التصويت عليها بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح اللائحة ورأي اللجنة المختصة بالموضوع، واشترط ألا يتم إنشاء لجان تحقيق في وقائع محل إجراء قضائي ويتم تبليغ وزير العدل قصد التأكد من ذلك، كما يجب إعلام الغرفة الأولى والحكومة بتشكيل اللجان، ولا يمكن لأصحاب اقتراح اللائحة أن يكونوا أعضاء في لجنة التحقيق المشكلة، وتستفيد لجنة التحقيق من كل الوسائل المادية والبشرية لضمان حسن سير أشغالها، وفي نهاية عملها تسلّم تقريرها إلى رئيس مجلس الأمة الذي يبلغه إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يوزع على أعضاء مجلس الأمة.

تستمد هذه الآلية الرقابية أهميتها في كونها تساهم في استقصاء القضايا ذات المصلحة العامة ويمكن أن تؤدي إلى تحريك الرقابة القضائية إذا أُحيل تقريرها إلى الجهات القضائية المختصة، غير أن ما يلاحظ حول دور مجلس الأمة هو موقفه السلبي اتجاه استخدام آليات الاستجواب والتحقيق القضائي الذين لم يسبق وأن لجأ إلى تفعيلها منذ نشأته.

وفضلا عن سبل الرقابة السابقة الذكر مكنّ المشرع الدستوري في المادة 192 من التعديل الدستوري لعام 2020 أعضاء مجلس الأمة من إخطار المحكمة الدستورية، إلى جانب دور رئيس مجلس الأمة في تحريك الرقابة الدستورية عن طريق الإخطار المكرسة بموجب المادة 166 من دستور 1996، واشترط المشرع توقيع الإخطار من قبل 25 عضوا من أعضاء مجلس الأمة للنظر في دستورية نص معين أو بشأن الخلافات التي يمكن أن تحدث بين السلطات الدستورية أو حول تفسير حكم أو عدة أحكام دستورية.

#### الخاتمة:

يمثل مجلس الأمة الجزائري ركيزة أساسية لاستمرارية السلطة التشريعية كونه مؤسسة دستورية غير قابلة للحل من طرف رئيس الجمهورية، كما يساهم في استقرار الدولة واستمراريتها نظرا للدور الهام الذي يلعبه رئيس مجلس الأمة بتوليته منصب رئيس الدولة في حالة عجز أو وفاة أو استقالة رئيس الجمهورية حسب المادة 94 من الدستور.

وإلى جانب مكانته وموقعه في البناء الديمقراطي وفي استقراره، ساهم مجلس الأمة الجزائري منذ نشأته بموجب دستور 1996 في إحداث التوازن المنشود داخل قبة البرلمان خاصة فيما يتعلق بصلاحياته التشريعية التي شهدت عدة تطورات تضمنتها التعديلات الدستورية المتتالية أهمها التعديل الدستوري لعام 2016 والتي أدت إلى تعزيز دور ومكانة مجلس الأمة كمؤسسة تشريعية تبادر باقتراح القوانين وتستكمل المناقشات المستفيضة لمشروع القوانين لتمكين الحكومة من العلم أكثر بالمشاكل المطروحة شعبيا. إضافة إلى صلاحياته الرقابية التي تميزت بطابع مختلف عن تلك التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني نظرا لاختلاف تركيبة المجلسين وموقعهما في مواجهة السلطة التنفيذية والتي تجعل من مهمة الغرفة العليا تتمحور حول تحقيق الموازنة والمساندة وحوكمة العمل التشريعي.

وفي سبيل تفعيل الصلاحيات التشريعية والرقابية لمجلس الأمة يمكن أن تقدم التوصيات

#### التالية:

- توسيع الصلاحيات التشريعية لمجلس الأمة بتمكينه من اقتراح مشاريع القوانين في كافة المجالات التي تدخل في الاختصاص التشريعي.
- توعية ثلثي أعضاء مجلس الأمة المنتخبين حول دورهم الرقابي خاصة فيما يتعلق بتفعيل الآليات الاستجواب وتشكيل لجان التحقيق خاصة في المواضيع المتعلقة بالشأن المحلي.

الهوامش:

- 1- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص.176=181.
- 2- المرجع نفسه.
- 3- انظر: فاطمة الزهراء لقشيري، "الاختصاص الرقابي لمجلس الأمة الجزائري في ظل التعديل الدستوري 2020"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 9، العدد 2، جوان 2022، ص.76.
- 4- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، المجالس الثنائية (الهيئات التشريعية ذات المجلسين)، أوت 2014.
- 5 - vois : *Hugues Portelli, « Bicamérisme ou pouvoir régional », pouvoirs, 2016/4 n° 159, p.101=108.*
- 6- تنص المادة 98 من دستور 1996 على أنه: يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والمصادقة عليه.
- 7- محمد عمران بوليفة، "مجلس الأمة الجزائري: بعده التمثيلي ودوره في الاستقرار المؤسسي"، مركز دراسات الوحدة العربية، 2018.
- 8- انظر: - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص.419.
- وليد شريط، "الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري-المبررات وواقع العلاقة بين غرفتي البرلمان-، متحصل عليه من:  
<http://dspace.univ-tlemcen.dz/handle/112/2433>
- 9- ثامري عمر، "اصلاح مجلس الأمة زيادة في الاختصاص وتراجع في المكانة"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، الجزائر، المجلد 14، العدد 02، 2021، ص.501.
- 10- نبيلة لدرع، التفرقة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي في النظام الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004، ص.86.
- 11- صويلح بوجمعة، "مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار"، ص.07.

- 12- القانون العضوي رقم: 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة (الجريدة الرسمية عدد: 50 لسنة 2016).
- 13- الجريدة الرسمية عدد: 49 لسنة 2017.
- 14- انظر: صويلح بوجمعة، المرجع السابق، ص. 06.
- 15- انظر: فاطمة الزهراء لقشيري، المرجع السابق، ص. 79.
- 16- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، 2006، ص. 256، 257.
- 17- انظر: نفس المرجع، ص. 257.
- 18- انظر: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، المرجع السابق، ص. 12.
- 19- انظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة، الجزائر، 2009، ص. 378=401.
- 20- جلال بنداوي، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، دن، 2003، ص. 22.
- نقلا عن عباس عمار، المرجع السابق، ص. 21.
- 21- عمار عباس، المرجع السابق، ص. 70.
- 22- انظر: عمار عباس، المرجع السابق، ص. 92=95.