



المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي  
- تيسمسيلت -



معهد العلوم القانونية و الإدارية  
قسم القانون العام

## دور اللجان البرلمانية في تفعيل العمل البرلماني في الجزائر

مذكرة تخرج تتدرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر  
تخصص: دولة و مؤسسات

إشراف الأستاذ:

شامي رابح

من إعداد الطالبين:

لعو أمينة

بـادـن محمد

أعضاء لجنة المناقشة

أ. منـاد أحمد..... رئيسا

أ. بن حميش عبد الكريم..... مناقشا

أ. شـامـي رابح..... مشرفا

السنة الجامعية 2019/2018

يقول الأصفهاني: " إني رأيت أنه ما  
كتب أحدهم في يومه كتاباً إلا قال في  
غده، لو غير هذا لكان أحسن، ولو  
زيد ذاك لكان يستحسن، ولو قدم  
هذا لكان أفضل، ولو ترك ذاك  
لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر  
وهو دليل على استيلاء القاص على  
جملة البشر "

## كلمة شكر وعرfan

لا بد ونحن نخطو خطواتنا الأخيرة في الحياة الجامعية من وقفة نعود إلى أعوام قضيناها في رحاب الجامعة مع أساتنا الكرام الذين قدموا لنا الكثير باذلين جهودا كبيرة في بناء جيل الغد لتبعث الأمة من جديد... وقبل أن نمضي نتقدم بأسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير والمحبة إلى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة... إلى الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة إلى جميع أساتذتنا الأفاضل " كن عالما فإن لم تستطع فكن متعلما، فإن لم تستطع فأحب العلماء، فإن لم تستطع فلا تبغضهم "

نخص بالتقدير والشكر:

أستاذنا الدكتور رابح شامي

الذي نقول له بشارك قول رسول الله صلى الله عليه وسلم : "إن الحوت في البحر والطير في السماء، ليصلون على معلم الناس الخير".

محمد- أمينة

## إهداء

بسم الهادي إلى العالم كل شيء سبحانه وتعالى

بسم الصبر أساس للفرح

بسم الأمل أساس النجاح

وبسم النجاح الذي لا يكون إلا بتوفيق من الله

أهدي ثمرة عملي هذا الى الذي قال فيهما عز وجل:

وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا".

إلى سندي في الحياة زوجي

و إلى قرنا عيني ابنتاي إيناس وماريا

وإلى أخي وصديقي الذي يشجعني دائما داش بومدين

أمينة

## إهداء

أهدي ثمرة عملي هذا إلى من قال فيهما الرحمن: " فإخفص لهما  
جناح الذل من الرحمة، وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيراً"  
رمز الأمل أعز ما أملك في هذا الوجود أمي .  
إلى الذي رباني حتى أصل إلى هذا المستوى أبي .  
إلى دعمي في الحياة زوجتي  
وإلى أبنائي رامي ورمزي وآلاء  
وإلى إخوتي وأخواتي.  
وإلى صديقتي وشريكتي في الدراسة أمينة .

محمد

## قائمة المختصرات

ج ر: الجريدة الرسمية

ج ج د ش: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ج ر ج ج : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

ق ع : القانون العضوي

م د: المجلس الدستوري

ج: الجزء

ع: العدد

ط: الطبعة

ص: الصفحة

مقدمة

أصبحت الديمقراطية اليوم من مميزات الدولة الحديثة، وذلك حفاظا على الحقوق والحريات الفردية والجماعية، وهذا تم التأكيد عليه في آخر تعديل دستوري لسنة 2016، حيث كفل هذا الأخير مبدأ الفصل بين السلطات، وإضفاء المشروعية على ممارستها، حماية لمبدأ اختيار الشعب، والتعبير عن سيادته من خلال مجلس منتخب يعبر فيه عن إرادته.

والسلطة التشريعية في الأنظمة المقارنة، وبما في ذلك الجزائر لها دور مهم وأصيل والمتمثل في سن القوانين ومراقبة عمل الحكومة التي تنفذ تلك القوانين، وتنقل انشغالات المواطنين ومحاوله حلها، وذلك يعد أسمى صور الديمقراطية التي تنشده حكم الشعب لنفسه من خلال ممثليه، والجزائر وهي تنشده تلك الديمقراطية منذ الاستقلال أولت لهذه الهيئة الاهتمام الكبير بموجب ما عرفته من دساتير وتعديلات دستورية عبر مراحل تطور نظامها السياسي، إذ كان لابد منح البرلمان الوسائل الكفيلة لتحقيق وظائفه الدستورية.

وتعتبر اللجان البرلمانية من الوسائل الضرورية التي لا يمكن للبرلمان الاستغناء عنها في أداء مهامه التشريعية والرقابية، كما تعد من أهم التنظيمات الداخلية الأكثر أهمية وفعالية داخل المؤسسة البرلمانية وتكمن أهميتها في كونها تمثل ما يطلق عليه بـ (المطبخ السياسي)، وبهذا تكون الهيكل الأساسي لعمل البرلمان فمنها يبدأ العمل التشريعي والرقابي .

ومع تباين و اختلاف نوع و حجم ووظيفة اللجان البرلمانية من مجلس تشريعي لآخر، إلا أن أهميتها تتزايد كأهم فاعل في العمل البرلماني لتعزيزها لقوة و فعالية الحكومة، وتحسين العملية الديمقراطية، و لهذا تم التنصيب على وجودها في جل الدول الديمقراطية سواء من خلال النص الدستوري أو من خلال الأنظمة الداخلية للمجالس أو هما معا.

فاللجان البرلمانية هي من الآليات التي لا يمكن الاستغناء عنها في العمل البرلماني، فهي الإطار الذي تتجسد فيه آلية العمل التشريعي الصحيح، فأهم أعمال الهيئة التشريعية تتم داخل هذه الخلية، حيث تتشكل كل لجنة من مجموعة نواب و أعضاء تصدر عنها قرارات و توصيات تساعد البرلمان على اتخاذ القرارات المناسبة إزاء الموضوعات المطروحة على جدول أعماله.



ومن أجل ذلك اخترنا أن يكون هذا الموضوع مجال بحث في هذه المذكرة الموسومة بـ " دور اللجان البرلمانية في تفعيل العمل البرلماني في الجزائر" باعتبار أن اللجان البرلمانية واحدة من أهم الآليات الهندسية البرلمانية التي تم نسخها غداة وضع الدساتير الجزائرية والأنظمة الداخلية للبرلمان الجزائري .

## أهمية الموضوع

تكمن أهمية هذه الدراسة في محاولتنا التطرق لوظيفتي البرلمان والوقوف على الصلاحيات التي تقوم بها اللجان، والدور الذي تلعبه في نجاعة العمل البرلماني، وإبراز الجوانب الإيجابية لدور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني الجزائري، إضافة إلى سعيها الوصول إلى الثغرات، و ما يعترتها من نقائص وقصور في هذا الدور، ومرجعية ذلك إلى النصوص القانونية المنظمة لتشكيلها وعملها.

## أسباب اختيار الموضوع

من الأسباب التي دفعت بنا إلى اختيار موضوع اللجان البرلمانية ودورها في العمل البرلماني في الجزائر منها ما هو شخصي بحكم التخصص والرغبة في البحث في هذا الموضوع، ومنها ما هو موضوعي نظرا للدور الذي تلعبه منظومة اللجان البرلمانية في العمل البرلماني هذا من جهة، وبالنظر إلى شح المادة العلمية فيها قياسا بمواضيع استهلكت بحثا من جهة أخرى، كما نرجو أن يكون هذا العمل المتواضع مصدرا يرجع إليه الطلبة من أجل إعداد البحوث والمطالعة، فهدفنا إثراء ما توفر من دراسات ومراجع.

## إشكالية الدراسة:

محاولة منا تسليط الضوء على منظومة اللجان البرلمانية في التجربة الجزائرية وطريقة معالجة المشرع لها والأدوات و الآليات القانونية الممنوحة لها لأداء دورها المنوط بها، ومدى مساهمتها في تحسين و تطوير العمل البرلماني تمحورت إشكالية دراستنا أساسا حول:

**ما مدى قدرة اللجان البرلمانية في تفعيل دور البرلمان التشريعي و الرقابي، بما يضمن له دراسة فعلية**

**لمناقشة المبادرات القانونية، ورقابة جدية وحقيقية لعمل ونشاط الحكومة ؟**

تندرج ضمن إشكاليتنا مجموعة من التساؤلات الفرعية التي نحاول الإجابة عليها في إطار خطة بحثنا :

1. ما هو المرجع الدستوري و الأساس القانوني المنظم للجان البرلمانية في الجزائر؟

2. هل يتمحور عمل اللجان الدائمة حول تهيئة أشغال المجلس مما يجعل منها أجهزة محدودة المبادرة

التشريعية ؟

### 3. هل لجان التحقيق في حقيقة أمرها أداة رقابية أم هي وسيلة لجمع المعلومات؟ وما جدوى التقارير المنجزة من لدن هذه اللجان والمرفوعة إلى البرلمان؟

#### منهج الدراسة

وفي سبيل الإجابة عن الإشكالية السابقة وسعيًا منا لتحقيق الأهداف المذكورة، وأخذًا بعين الاعتبار لطبيعة الموضوع الذي يبحث في الأساس القانوني للجان البرلمانية ودورها التشريعي والرقابي، استدعى الإلمام بموضوع الدراسة توظيف المنهج الوصفي التحليلي، باستحضارنا لمختلف النصوص القانونية المنظمة للجان ومحاولة تحليلها للخروج من جمود المعلومة، وللوقوف على مكامن النقص والقصور في النصوص المنظمة لهذه اللجان.

#### صعوبات الدراسة

لا يخلو أي بحث علمي من بعض الصعوبات التي تعترض سبيله، وتجعل مهمة البحث العلمي شاقة نوعًا ما ولعل أكبر صعوبة واجهتنا بالتحديد نقص كبير في المراجع المتخصصة بصفة مستقلة، فعادة ما يطرح هذا الموضوع في جزء أو جانب فقط من جملة مواضيع القانون الدستوري.

#### الدراسات السابقة

يعتبر البرلمان من أهم المؤسسات الدستورية، والمعبر الحقيقي عن الإرادة الشعبية، حيث أدرجت العديد من الدراسات حول البرلمان ولجانه من زوايا مختلفة منها :

- مذكرة ماجستير للطالب يحياوي حمزة بعنوان " دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر" لسنة 2009-2010، جامعة محمد خيضر بيسكرة، والتي تناول موضوعه بالدراسة والتحليل لدور اللجان البرلمانية من خلال اختصاصها التشريعي والرقابي، ورسده لأهم العوامل المؤثرة في أداء اللجان البرلمانية.
- مذكرة ماستر للطالب شريف شريف بعنوان: " دور اللجان الدائمة في تفعيل العمل البرلماني " لسنة 2017-2018، جامعة مسيلة، والتي تناول موضوعه بالدراسة والتحليل مساهمة اللجان الدائمة في الانتاج التشريعي خلال الفترات التشريعية من (1997-2017).

## خطة الدراسة

قمنا بتقسيم موضوع الدراسة إلى فصلين يسبقهما فصل تمهيدي، حيث تناول هذا الأخير المرجعية الدستورية والقانونية للجان البرلمانية في النظام الجزائري، ويندرج تحت هذا الفصل مبحثين، يتناول الأول نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في ظل الأحادية الحزبية (دستور 1963، ودستور 1976) ويتناول المبحث الثاني نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في ظل التعددية الحزبية (دستور 1989، ودستور 1996).

أما الفصل الأول فخصصناه لدراسة الإختصاص التشريعي للجان البرلمانية، وتناولنا فيه بالتفصيل دور اللجان الدائمة ومساهمتها في العملية التشريعية، حيث تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين المبحث الأول عولج فيه أهمية ودور اللجنة المختصة في صناعة التشريع، من خلال التطرق إلى إجراءات ومراحل دراسة المبادرات التشريعية على مستوى اللجان المختصة، من خلال التقارير التي تعدها، أما المبحث الثاني سنقوم بالتطرق فيه لصلاحيات التعديل، باعتباره حقا متقاسما بين اللجنة المختصة والأعضاء والحكومة.

أما الفصل الثاني والأخير فقد خصصناه لدراسة الإختصاص الرقابي للجان البرلمانية، فارتأينا أن يكون هذا الفصل مزيج بين الدراسة القانونية والواقع العملي للتحقيق البرلماني في الجزائر، فتناولنا في المبحث الأول صلاحية السلطة التشريعية في تشكيل لجان التحقيق، أما المبحث الثاني تطرقنا إلى مدى مساهمة الإختصاص الرقابي للجان البرلمانية في تفعيل العمل البرلماني، بالتطرق إلى دور اللجان الدائمة كآلية رقابية مع رصدنا لأهم نماذج آلية التحقيق البرلماني في الجزائر، التي تشكلت على مدى العهود التشريعية السابقة، وتقييمنا للتجربة البرلمانية الجزائرية في ممارسة هذه الآلية.

و في الأخير أقمنا موضوع الدراسة بخاتمة احتوت على نتائج هذه الدراسة، من خلال ما استنتجناه من القراءات المتنوعة لمختلف المواد والنصوص القانونية المنظمة لهذه اللجان.

الفصل التمهيدي  
المرجعية الدستورية  
والقانونية للجان البرلمانية  
في النظام الجزائري

إن معظم النظم الدستورية في العالم، تبنت سيادة البرلمان في التشريع، والجزائر لم تشذ عن مسابرة هذه الأنظمة، ونجد ذلك واضحا في دساتيرها، فلقد عرفت الجزائر منذ استقلالها العمل التشريعي بالبرلمان، حيث اعتمدت مجالسها في عملها على اللجان البرلمانية لتسهيل وتحسين أدائها مسابرة لباقي البرلمانات في العالم واستفادة من تجاربهم.

فالمتبع لتطور البرلمان في الجزائر منذ الاستقلال يدرك أنها مرت بمرحلتين فاصلتين، الأولى عبرت عنها بفترة الأحادية الحزبية، حيث تميزت بإضفاء الشرعية على الخيارات الكبرى للنظام السياسي، واحتكار السلطة في يد الحزب الواحد، أما المرحلة الثانية فجاءت عقب إقرار دستور فبراير 1989، الذي أحدث نقلة نوعية في النظام السياسي الجزائري بتفتحه على التعددية الحزبية، حيث أصبح يضم البرلمان الكتل الحزبية بعدما كان يضم كتلة واحدة، وما زاد من تطويره انتهاج الشائبة البرلمانية، وتوسيع دائرة التمثيل الوطني.

فالبرلمان يعتمد في أدائه لمهامه على العديد من الآليات المؤسسية، والتي نجد من أهمها اللجان البرلمانية، لذا من باب التأصيل وجب علينا التطرف في هذا الفصل التمهيدي إلى السياق التاريخي للجان البرلمانية في الدساتير الجزائرية، وعليه سنتناول في هذا الفصل مبحثين :

المبحث الأول: نظام اللجان البرلمانية في ظل الأحادية الحزبية ( دستور 1963، ودستور 1976 )

المبحث الثاني: اللجان البرلمانية في ظل التعددية الحزبية (دستور 1989، ودستور 1996 )

## المبحث الأول: نظام اللجان البرلمانية في ظل الأحادية الحزبية ( دستور 1963، ودستور 1976)

لعل المتابع للتطور الذي ميز حياة البرلمان الجزائري بعد الاستقلال، وأثناء عهد الوحدانية الحزبية يلمس بلا أدنى شك حقيقة واقعية، وهي أن هذا الجهاز المؤسساتي لم يعرف الاستقرار في عهد الأحادية الحزبية فجمد بعد 1963 ثم بعث في دستور 1976، بعد غياب طويل على الساحة، وانتكس في دستور 1989 مع تبني التعددية الحزبية، لذا قمنا بدراسة هذا المبحث في خطتنا من خلال مطلبين:

المطلب الأول: اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في ظل دستور 1963

المطلب الثاني: اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في ظل دستور 1976

## المطلب الأول: اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في ظل دستور 1963

ركز النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال على التأسيس الدستوري للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من حيث التركيز على مظهر التأثير والتأثر بينهما، وهذا بالرغم من التوجه الظاهر لإعطاء السلطة التنفيذية الأولوية، وبالمقابل أعطى السلطة التشريعية آليات رقابية في الآثار الناتجة عن ممارستها<sup>1</sup>. غير أنه وقبل دستور 1963، والذي كان أهم ما جاء فيه اعتماد البرلمان كهيئة تشريعية بغرفة واحدة سماها المجلس الوطني، عرفت الجزائر مرحلة انتقالية، والتي دامت إلى غاية يوم الاستفتاء على الدستور الأول للبلاد.

## الفرع الأول: نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني خلال المرحلة الانتقالية قبل 1963

بصدور الأمر 62-10<sup>2</sup> بتاريخ 16 جويلية 1962 الذي حدد طريقة انتخاب المجلس الوطني التأسيسي الذي حدد عدد النواب بـ 169 عضواً، والأمر رقم 62-11 المتعلق بالاستفتاء حول مشروع القانون الذي يحدد المهام المستندة إلى المجلس الوطني التأسيسي ومدته<sup>3</sup>. انتخب الشعب الجزائري أول جهاز برلماني بعد الاستقلال تحت تسمية المجلس الوطني التأسيسي في 20 سبتمبر 1962 الذي تسلم مقاليد الحكم من الهيئة التنفيذية ومن الحكومة المؤقتة، حيث تألف من 196 عضواً

1. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ط 2، (عين مليلة، دار الهدى، 1993)، ص 50.  
 2. الأمر رقم 62-10، ج ر ج، ع 02، المؤرخة في 17 جويلية 1962.  
 3. الأمر رقم 62-11، ج ر ج، ع 02، المؤرخة في 17 جويلية 1962.

خليطا بين الجزائريين والفرنسيين، وبالنظر إلى النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي<sup>1</sup> المصادق عليه في 20 نوفمبر 1962 قد أسند إليه تأسيس مجموعة من اللجان

### أولا: اللجان الدائمة للمجلس الوطني التأسيسي

لم تكن هناك طريقة عمل للجان الدائمة في دراسة المشاريع والقدرة على التحكم في العمل التشريعي لانعدام الخبرة لدى النواب، وقد حددت المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي عدد اللجان الدائمة بعشرة (10) لجان وهي: لجنة الدفاع الوطني والقوات المسلحة، لجنة الشؤون الخارجية والاعلام، لجنة التربية الوطنية والثقافة الشعبية والشباب والرياضة، لجنة العمل والشؤون الاجتماعية، لجنة المالية والميزانية والتخطيط، لجنة الحرف والسياحة والصناعة والطاقة، لجنة الزراعة والاصلاح الزراعي، لجنة الأوقاف والشؤون الدينية، لجنة إعادة البناء والأشغال العمومية والنقل والاتصال، لجنة التشريع والعدل الداخلية، والوظيف العمومي<sup>2</sup> ويتكون كل منها من 12 إلى 20 عضوا، ويتم تشكيلها في جلسة عامة في بداية كل فترة تشريعية، ويمكن تجديدها كلياً أو جزئياً، وتتم العضوية داخل اللجان الدائمة بناء على رغبة كل من النواب في الانتماء إلى لجنة ما، ويتم الانتساب إليها عن طريق الانتخابات، حيث يقوم المجلس بإعداد قائمة المترشحين لعضوية اللجان الدائمة بناء على رغبتهم ويصوت المجلس بالافتراع العام على القائمة المعروضة عليه بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، ونصت المادة 26 من النظام الداخلي للمجلس أنه لا يمكن للنائب الانتماء إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة، ماعدا فيما يخص لجنة الحصانة التي لا ينطبق عليها أحكام هذه المادة<sup>3</sup>.

تودع مشاريع القوانين التي تبادر بها الحومة وكذا الاقتراحات البرلمانية لدى مكتب المجلس، وتحال على اللجنة الدائمة مرفقة بالمستندات والوثائق<sup>4</sup>، ولصحة مداولاتها يجب توفر ثلث (1/3) الأعضاء المشكلين للجنة الدائمة، وتجري عملية التصويت بتوافر نصف أعضائها .

تقوم اللجنة الدائمة بتقديم تقريرها الذي يوزع على النواب الذين يقدمون بدورهم ملاحظاتهم مكتوبة ومعللة، وتحال هذه الملاحظات إلى مقرر اللجنة التي تقوم بإجراء مداولات، وتنتهي اللجنة بإجراء تقرير نهائي

<sup>1</sup> النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي، المصادق عليه في 20 سبتمبر 1962، ج ر ج ج، ع 09، المؤرخة في 11 مارس 1963 .

المادة 21 من نظام المجلس نفسه<sup>2</sup>

المادة 26 من نظام المجلس نفسه<sup>3</sup>

المادة 37 من نظام المجلس نفسه<sup>4</sup>

الذي يناقش في الجلسة العامة غير أنه على اللجنة المعنية تقديم تقريرها في ظرف شهرين، وفي حالة عدم تقديمها في الآجال المحددة يدرج المشروع في جدول أعمال المجلس خلال أسبوع<sup>1</sup>.

### ثانيا: اللجان المؤقتة للمجلس الوطني التأسيسي

وهي ثلاث لجان تنتهي بانتهاء الغاية التي عينت من أجلها، أو بانتهاء أجلها القانوني وهي:

1- لجنة إثبات السلطة وتصحيح النيابة: نصت على تشكيلها المادة 04 من النظام الداخلي للمجلس، ومن أهم مهامها: النظر في محتوى محاضر الانتخابات التشريعية خلال 48 ساعة دون إجراء أي تعديل، وتكون من (20) عضوا من النواب المنتخبين، يتم انتقاؤهم عن طريق القرعة، حيث تعد تقريرا يقرأ دون مناقشة وتصويت على أعضاء المجلس الوطني التأسيسي<sup>2</sup>.

2- لجان التنسيق: وهذه اللجان هي مؤقتة، مهمتها إيجاد حلول للمشاكل التي تحيلها إليها بعض اللجان الدائمة، إذ يمكن للمجلس أن يشكلها بمبادرة من لجنتين أو أكثر، وهي تتكون من مندوبي اللجان الدائمة، وذلك حسب طبيعة المشاكل التي يتوجب عليها دراستها، الفقرة الثالثة من المادة 47 من النظام الداخلي<sup>3</sup>.

3- اللجان الخاصة: المجلس الوطني التأسيسي كان من أهم أسباب إنشاء لجنة خاصة بذلك سميت بـ"اللجنة الخاصة بالقوانين الدستورية"، ونظام سير هذه اللجان مشابه لنظام سير اللجان الدائمة، تقوم بدراسة مواضيع معينة، وينتخب أعضائها حسب طرق انتخاب أعضاء اللجان الدائمة حسب نص المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس<sup>4</sup>.

### الفرع الثاني: اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في ظل دستور 1963 .

لقد تميز دستور 1963<sup>5</sup> إلى جانب اهتمامه بتنظيم السلطات، باحتوائه على مقدمة طويلة تسرد كفاح الشعب الجزائري، كما أنه حدد أهداف النظام داخليا وخارجيا، في ظل الحزب الواحد والاختيار الاشتراكي،

1 المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي.

2 المادة 04 من نظام المجلس نفسه

المادة 47 الفقرة الثالثة من نظام المجلس نفسه<sup>3</sup>

4 المادة 48 من نظام المجلس نفسه.

دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، ج ر، ع 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.<sup>5</sup>



رفضاً للتعددية الحزبية، والنظام الحزبي، وأصبحت السلطات ماهي إلا أدوات في يد الحزب الواحد لتحقيق برامج المعينة وفقاً للنهج الاشتراكي<sup>1</sup>

ولقد اعتمد دستور 1963 على نظام الغرفة الواحدة للهيئة التشريعية سماها "المجلس الوطني" بتاريخ 20 سبتمبر 1964 لمدة 05 سنوات<sup>2</sup>، حيث يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية، ويتولى التصويت على القوانين ويراقب الحكومة<sup>3</sup>، أما لجانه تستمد أساسها الدستوري من الفقرة الثانية من المادة 33 من الدستور التي تنص على أن: "المجلس ينتخب فوراً رئيسه ومكتبه ولجانه"، ولم يحدد الدستور نوعها ولا اختصاصها ماعدا لجنة إنبات السلطة، وتصحيح النيابة التي جاء ذكرها في المادة 29 فقرة 02 وترك تنظيم ذلك للنظام الداخلي للمجلس، وقد اعتمد المشرع الجزائري في هذه المرحلة على صيغتين من اللجان هي اللجان الدائمة، واللجان المؤقتة.

#### أولاً: اللجان الدائمة للمجلس الوطني

أساسها الدستوري كما ذكرنا هو المادة 33 من الدستور، والنظام الداخلي للمجلس الوطني حدد عددها واختصاص كل منها ونظام سير أشغالها.

ينتخب المجلس الوطني لجانه الدائمة التي يتراوح عدد أعضائها ما بين 12 إلى 22 عضواً في مستهل كل فترة تشريعية في جلسة عامة، بعد تنصيب مكتب المجلس وهي حسب المادة 21 من الداخلي: لجنة الداخلية والدفاع الوطني، لجنة الاقتصاد الوطني والزراعة، لجنة الإرشاد، لجنة الشؤون الاجتماعية، لجنة الأوقاف والشؤون الدينية، لجنة الشؤون الخارجية والسياحة، لجنة التشريع والعدل، لجنة المالية، ولجنة إعادة البناء والأشغال العمومية والنقل، أما بخصوص اللجنة العاشرة فهي لجنة الحصانة البرلمانية المنصوص على صلاحيتها بحكم المواد 51، 50، 52 من النظام الداخلي.

يترشح النواب للعضوية في اللجان الدائمة كل حسب رغبته، وحسب المادة 23 من النظام الداخلي، يجب على كل نائب المشاركة في إحدى اللجان الدائمة، ويعاقب النواب الذين لم يشاركوا في أي لجنة، بحسب نصف

<sup>1</sup> عمر فرحاني، "العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في الجزائر بين الأحادية الحزبية والتعددية" مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، كلية الحقوق (2008) :ص 5 .

<sup>2</sup> المادة 27 من دستور 1963 .

<sup>3</sup> المادة 28 من دستور 1963 .

المنحة البرلمانية، تنتهي العضوية في اللجان الدائمة بحكم القانون في الأحوال التالية: النواب الأعضاء في الحكومة، النواب الأعضاء في مكتب المجلس ويستثنى عن ذلك الأمناء.<sup>1</sup>

كما أنه لا يجوز للنائب أن يشارك في أكثر من لجنة دائمة واحدة أما لجنة الحصانة البرلمانية فلا ينطبق عليها هذا الإجراء.<sup>2</sup>

بالإضافة إلى سير أعمال اللجان الدائمة نظمته المواد 32 إلى 46 من النظام الداخلي للمجلس الوطني، لقد منح دستور 1963 امتيازاً لأعضاء الحكومة بالسماح لهم بالمشاركة في أشغال اللجان الدائمة وذلك في المادة 37 منه، مع أحقية الاستماع لهم كلما طلبوا الكلمة، ومنعهم من المشاركة في التصويت حسب الفقرة الثانية من المادة 36 من النظام الداخلي للمجلس الوطني، ويرى الأستاذ سعيد بو الشعير أنه: (بمجرد مشاركة أعضاء الحكومة في المداولات، هو إنقاص من دور اللجان في المجال التشريعي).<sup>3</sup>

وحسب المادة 29 من النظام الداخلي تتطلب صحة مداولات اللجنة الدائمة حضور ثلث أعضائها ويترتب عن الغياب على أشغال اللجنة عقوبة الخصم من المرتب على مراحل،<sup>4</sup> كما لا تجري عملية التصويت داخل اللجان الدائمة إلا إذا توفر النصاب القانوني أي نصف (1/2) أعضائها، وفي حال عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد مضي (24) أربع وعشرين ساعة، وتجري عملية التصويت ولوم يتوفر النصاب القانوني، ويكون التصويت برفع اليد، كما يجري بالافتراع السري بطلب عضوين على الأقل، ولا يسمح النظام الداخلي بالتفويض أو الإنبابة عند إجراء عملية التصويت، وليس لرئيس اللجنة صوت مرجح.

سمح للجنة من تمكينها من الاستفادة من النواب الأعضاء في لجان أخرى لحضور مناقشاتها كمندوبين إذا رأيت لزوماً لذلك، أو استشارة لجنة دائمة أخرى.

### ثانياً: اللجان المؤقتة بالمجلس الوطني

<sup>1</sup> المادة 25 من النظام الداخلي للمجلس الوطني، المصادق عليه في 28 فيفري 1964، ج ر، ع 13، المؤرخة في 21 مارس 1964.

<sup>2</sup> المادة 26 من نظام المجلس نفسه.

<sup>3</sup> بشريف شريفي، "دور اللجان الدائمة في تفعيل العمل البرلماني (مذكرة ماستر، جامعة المسيلة، كلية الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، 2017)، ص 4.

<sup>4</sup> المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الوطني، مرجع سابق.

الجدير بالذكر أن المؤسس الدستوري قد تدارك إغفاله بالنص على حق البرلمان في تشكيل لجان خاصة بالتحقيق البرلماني، وهذا من خلال نظام المجلس الوطني في المادة 48 منه، حيث أقرت يستطيع المجلس الوطني أن يتخذ قرارا بشأن لجان خاصة لدراسة مواضيع معينة،<sup>1</sup> وبناء على ما تقدم تباشر المؤسسة التشريعية تحقيقا بواسطة لجان خاصة مؤقتة في قضايا ذات الصالح العام للوقوف على حقائق الأمور، ولقد تم النص على تشكيل ثلاث أنواع من اللجان وهي:

1- اللجان الخاصة: ولقد تم النص على نفس أحكام إنشائها المذكورة في النظام الداخلي للمجلس التأسيسي طبقا لنص المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس، مع الاستغناء على اللجنة الخاصة "بالقوانين الدستورية" نظرا لزوال الحاجة التي أنشأت من أجلها في تلك الفترة ألا وهي إعداد دستور الدولة الجزائرية.

2- لجنة مراجعة السلطة وتصحيح النيابة: نص عليها الدستور صراحة في الماد 29 الفقرة الثانية: "في حالة النزاع حول قانونية انتخاب النائب تتولى لجنة مراجعة السلطة وتصحيح النيابة المنصوص عليها في النظام الداخلي الفصل في الموضوع طبقا للشروط المحددة"، تتشكل من عشرين (20) عضوا في بداية الدورة التأسيسية، كما أنها تنظر في محتوى محاضر الانتخابات التشريعية خلال 48 ساعة.

3- لجان التنسيق: لم يتم تغيير دورها واختصاصاتها، وأبقى النظام الداخلي للمجلس الوطني طبقا لما جاء في المادة 48 منه على هذا النوع من اللجان، كما ورد سابقا في النظام الداخلي للمجلس التأسيسي.

لم يكتب لدستور 1963 الاستمرار طويلا إذ سرعان ما جمد العمل به بعد 23 يوما فقط من إقراره ثم تبعه انقلاب عسكري أو تصحيح ثوري كما يسميه البعض سنة 1965، الذي عطل ظهور مؤسسة تشريعية حقيقية إلى غاية ظهور دستور 1976.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في ظل دستور 1976

كرس دستور 1976 نظام الوظائف، وهذا عكس دستور 1963 والذي ارتكز على مصطلح السلطات، هذا عن أسبقية التنصيب للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية باعتبار أن السلطة واحدة تتمثل في الحزب الواحد متوزعة على مؤسسات الدولة.

شهرزاد عمرون، "واقع لجان التحقيق البرلمانية في الجزائر" (مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، كلية الحقوق، القانون الدستوري، 2015)، ص 34<sup>1</sup>

<sup>2</sup> عمر فرحاني، مرجع سابق، ص 57.

جاء دستور 1976 في ظروف متميزة من حياة النظام السياسي الجزائري، فقد تم وضعه استجابة لحل أزمة التمثيل والشرعية الدستورية التي عرفت الجزائر منذ 19 جوان 1965<sup>1</sup>، وأقر دستور 1976<sup>2</sup> العودة إلى الحياة البرلمانية بالنص في مادته 126 فقرة 02 بأن: "الوظيفة التشريعية يمارسها مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، وله سلطة التشريع بكامل السيادة".

ورغم أن دستور 1976 لم يمنح صفة السلطة للهيئة التشريعية، فإنه منح لها سلطة التشريع، فصفة السلطة تتعلق بمدى استقلالية هذه الهيئة عن الهيئات الأخرى، ذلك أن دستور 1976 لم يأخذ بنظام الفصل بين السلطات، بينما اعتمد نظام وحدة السلطة<sup>3</sup>، وانتخب أول مجلس شعبي وطني بتاريخ 25 فيفري 1977 بناء على دستور 1976 عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وفق نظام القائمة ذات الأغلبية في دور واحد بناء على الترشيح من قيادة حزب جبهة التحرير الوطني ولمدة 5 سنوات.

أما عن نظام اللجان في المجلس الشعبي الوطني، فقد نصت الفقرة الثانية من المادة 141 من دستور 1976 أنه "ينتخب المجلس مكتبه ويشكل لجانه"، ولم تحدد هذه المادة نوعها ولا عددها ولا تخصصها، وأناط الدستور الأمر إلى لائحة تنظيمه الداخلي الذي نص على: "يشكل المجلس الشعبي الوطني لجانه في نطاق لائحة تنظيمه الداخلي"<sup>4</sup>، وبعد صدور القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني<sup>5</sup> اتضحت ملامح لجان المجلس واختصاصاتها وصلحايتها وطرق سير عملها وهي صيغتان دائمة ومؤقتة.

### أولاً: اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني

تستمد دستوريته من المواد 146، 141، 145 فقرة 02 من دستور 1976، وقد جاء ذكرها في الفصل الرابع من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وعن تشكيل هذه اللجان فقد حددته المادة 57 من القانون الداخلي السالف الذكر، وفي ثمانية لجان: (اللجنة القانونية والإدارية، لجنة الشؤون الخارجية، لجنة التخطيط والمالية، لجنة الفلاحة والثورة الزراعية، اللجنة الاقتصادية، لجنة التنظيم الإقليمي والهيكل الأساسية، لجنة التربية

<sup>1</sup> إدريس بوكرا، التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع 07، (ديسمبر 2004):ص 137.

الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار دستور 1976، ج ر، ع 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.<sup>2</sup>

<sup>3</sup> أحمد وافي، إدريس وبوكرا، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 (المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر 1992)، ص 201.

<sup>4</sup> المادة 145 من دستور 1976.

<sup>5</sup> القانون رقم 77-01 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 15 أوت 1977، ج ر، ع 68، المؤرخة في 04 سبتمبر 1977.

والثقافة، لجنة الشؤون الاجتماعية"، وحددت المواد من 50 إلى 65 من القانون الداخلي اختصاصات كل لجنة، إذ سمي المشرع اللجان الدائمة للمجلس، وعددها مع تحديد اختصاصاتها مقارنة بما كان معمولاً به في النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق.

اللجان الدائمة خاضعة لنظام الانتخاب في مستهل كل دورة تشريعية، مباشرة بعد تنصيب مكتب المجلس النهائي، ويمكن إعادة تشكيل اللجان الدائمة جزئياً أو كلياً عند بداية الدورة العادية الأولى لكل سنة من الفترة التشريعية، تتألف كل لجنة دائمة بقرار من المكتب من 09 إلى 19 عضواً، ويقوم مكتب المجلس بعد تسلمه اقتراحات النواب، كل حسب رغبته بإعداد قائمة المرشحين للجان الدائمة ويعرضها على موافقة المجلس الشعبي الوطني بمجرد تشكيل اللجنة الدائمة، تنتخب مكتبها الخاص المكون من رئيس ونائب له ومقرر<sup>1</sup>.

لقد وضع المشرع قيد على النواب بعدم الانتماء لأكثر من لجنة دائمة واحدة كما رأيناه في السابق، وذلك في المادة 69 من القانون الداخلي للمجلس، وقد تكون الحجة في إعطاء الفرصة لكل نائب لكي يركز اهتمامه في لجنة دائمة واحدة، مما يكسبه الخبرة والقدرة على أداء فعال داخل اللجنة، الشيء الذي ينعكس مباشرة على أداء البرلمان في جانبه التشريعي أو الرقابي.

كما نظمت أحكام سير عمل اللجان الدائمة المواد من 1 إلى 89 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، حيث يتم استدعاء اللجان الدائمة أثناء الدورة من طرف رؤسائها، وفيما بين الدورات من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب جدول أعمالها، ويمكن لرئيس المجلس استدعاؤها بطلب من الحكومة، حسب المادة 71 من القانون الداخلي للمجلس، كما أنه لا تصح مداوات اللجان إلا بحضور أغلبية أعضائها حسب نص المادة 73 من القانون الداخلي، وحضور النواب لأشغال اللجنة الدائمة إجباري في نطاق أحكام المادة 16 من القانون الداخلي<sup>2</sup>، ولا تقبل أية إنابة أو أي تفويض للسلطة، وعند التغيب لست (06) مرات في السنة بدون عذر يفقد النائب عضويته في اللجنة ويعوض<sup>3</sup>، ولم يحدد القانون نصاب التصويت ولا طريقتة، لكن الغالب هو التصويت برفع الأيدي وبحضور الأغلبية بالضرورة، ومحاضر اللجان تتسم بطابع السرية ولا يطلع عليها إلا

<sup>1</sup> المادة 67 من القانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

<sup>2</sup> المادة 16 من القانون 01-77 "يجب على النائب أن يشارك في اجتماعات المجلس الشعبي الوطني و في اجتماعات اللجنة التي هو عضو فيها، لا يسمح للنائب أن يتغيب إلا لعذر مقبول يقدره قانوناً رئيس المجلس الشعبي الوطني".

<sup>3</sup> المادة 75 فقرة 02 من القانون 01-77 .

أعضاؤها أو مكتب المجلس أو الحكومة، ولغيرهم وجوب الحصول على إذن مكتوب من رئيس المجلس للاطلاع عليه).<sup>1</sup>

تبقى اللجان الدائمة مكلفة بقوة القانون بالمسائل الداخلة في اختصاصها، حسب ما تنص عليه المادة 89 من النظام الداخلي، وذلك حتى لا يتعطل العمل التشريعي، ودفع ما يعرف بتنازع الاختصاص السليبي، أما في حالة تنازع الاختصاص الإيجابي، فالمشرع أحال الأمر إلى مكتب المجلس لإيجاد الحل وتسوية المسألة محل النزاع.

### ثانيا: اللجان المؤقتة للمجلس الشعبي الوطني

لقد شهد المجلس الشعبي الوطني النص على أربعة لجان مؤقتة، استمدت وجودها من الدستور والقانون الداخلي للمجلس وهي كالتالي:

1- **لجنة إثبات صحة العضوية:** والتي لم يتم ذكرها صراحة في دستور 1976، وترك أمر تحديد تسميتها وعضويتها وعملها إلى النظام الداخلي للمجلس، وتم اعتماد هذه التسمية بدل تسمية " لجنة إثبات العضوية " التي اعتمدها دستور 1963، في نص المادة 07 من النظام الداخلي للمجلس: " يشكل المجلس الشعبي الوطني في جلسته الأولى من الفترة التشريعية لجنة إثبات العضوية "، وهي مشكلة من عشرين (20) عضوا مهمتها التحقق من صحة العضوية، ترفع تقريرها إلى مكتب المجلس، ويقرأ المجلس تقريرها دون مناقشة ولا تعديل، وتحل قانونا بمجرد إقرار المجلس الوطني لتقريرها.

2- **لجان التنسيق:** من أهم ما يميزها هو امتداد اختصاصها إلى عدة لجان دائمة، فهي تنظر في مسائل يعود فيها الاختصاص مختلفة، وينتهي دورها بمجرد تسليمها لتقريرها للمجلس، وتعود المبادرة بإنشائها إلى رئيسي لجنيتين أو أكثر، ومكتب المجلس له صلاحية في أن يقرر إنشائها.

3- **اللجان الخاصة:** نصت عليها المادة 91 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والتي تتشكل عن طريق الانتخاب، وذلك من أجل موضوع معين من قبل المجلس، وذلك بحسب الاجراءات المتبعة في انتخاب اللجان الدائمة.

<sup>1</sup> تنص المادة 161 في فقرتها الثانية من دستور 1976 على ما يلي: ( يمكن للجان المجلس الشعبي الوطني أن نستمع إلى أعضاء الحكومة)، المادة 87 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

4- لجان التحقيق والمراقبة: لقد أقر المؤسس الدستوري للمجلس الشعبي الوطني رقابة التحقيق والمراقبة على عمل الحكومة في المادة 188 من الدستور، حيث يمكن للمجلس الشعبي الوطني إنشاء لجنة تحقيق في أي وقت في أية قضية ذات مصلحة عامة، والتي تعمل على مراقبة المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها وفق الدستور والقانون رقم 80-104<sup>1</sup> الذي نص على حق النواب في متابعة ومراقبة النشاطات الحكومية على مستوى دوائريهم الانتخابية.

بالنظر إلى القانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، نجد أنه وسع دائرة المبادرة بإنشاء لجنة تحقيق، حيث يمكن للجان الدائمة اقتراح لائحة يتحدد فيها بالتدقيق الوقائع التي تستوجب التحقيق، كذلك يمكن إنشائها بمبادرة من رئيس الجمهورية، وكذا الأمين العام للحزب<sup>2</sup>.

ما نستنتجه بالنسبة لمرحلة الأحادية، أن المشرع الجزائري أكد على أهمية ومكانة المؤسسة التشريعية من خلال تأكيده على الصلاحيات التشريعية والرقابية، وتجسد ذلك من خلال النصوص لقانونية المنظمة للجان، إلا أن الممارسة الفعلية والتحويلات الدستورية أفرزت خلافا كبيرا في العلاقة بين السلطتين مال تأثيرها الكبير للسلطة التنفيذية التي كانت مركز الثقل في النظام السياسي الجزائري<sup>3</sup>.

## المبحث الثاني: نظام اللجان البرلمانية في ظل التعددية الحزبية (دستور 1989،

### دستور 1996)

لقد مر التشريع الجزائري بمراحل مختلفة في وضع القوانين، وسنها وذلك لما مرت به الدولة الجزائرية من تغيرات مست جميع أجهزة الدولة، ونظرا لأن البرلمان يعتبر الفاعل الأساسي في صياغة العملية السياسية للنظام، فقد كان من الضروري إجراء تعديلات دستورية للانتقال من الأحادية إلى التعددية الحزبية، وهو الأمر الذي ترجمه دستور 1989 من خلال نصوصه التي مست طريقة تشكيله، بإعادة النظر في قانوني الأحزاب والانتخابات،

<sup>1</sup> القانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 01 مارس 1980، ج ر، اع 10، المؤرخة في 04 مارس 1980 .

<sup>2</sup> المادة 14 من القانون رقم 80-04.

<sup>3</sup> عمر فرحاني، مرجع سابق، ص 58.

وجده دستور 1996 بانتهاجه للثنائية البرلمانية، وإضافته لغرفة ثانية تتمثل في مجلس الأمة وذلك بهدف توسيع دائرة التمثيل السياسي.

ويعد هذا من أبرز الأحداث في تاريخ الجزائر السياسي، وهذا ما أدى بالأحزاب والتيارات السياسية للتعبير عن آرائها و مواقفها، ولعل هذا التطور من أحادية حزبية إلى التعددية الحزبية يعتبر من أهم المعالم البارزة لدستور 1989 ودستور 1996، هذا من شأنه أن يؤثر بشكل مباشر على أجهزة البرلمان بصفة عامة ولجانه بصفة خاصة.

### المطلب الأول: اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في ظل دستور 1989

شهدت هذه الفترة منذ ظهور دستور 1989<sup>1</sup> إلى غاية دستور 1996 مجلسان تشريعيان هما المجلس الشعبي الوطني والمجلس الوطني الانتقالي، وهذا الأخير فرضته ظروف الفترة الانتقالية التي عرفت الجزائر، نتيجة إلغاء نتائج الانتخابات التشريعية لسنة 1991، والفراغ الدستوري الحاصل آنذاك، لذا سنعالج في هذا المطلب اللجان البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني (الفرع الأول)، واللجان البرلمانية للمجلس الوطني الانتقالي (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: اللجان البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني

لقد كرس دستور 1989 سيادة المجلس في إعداد القوانين والتصويت عليها، وبقي معتمدا على اللجان كأداة مهمة تسهل عمل البرلمان التشريعي في دراسة المبادرات التشريعية، وامتد الاعتماد عليها إلى الجانب الرقابي عن طريق لجان التحقيق، لذا سنتناول في هذا الفرع اللجان البرلمانية الدائمة والمؤقتة للمجلس الشعبي الوطني.

#### أولا: اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني

أكد دستور 1989 على مبدأ اعتماد اللجان الدائمة دون اللجان الخاصة، ولم يترك الحرية للبرلمان لتحديد نوع لجانه، غير أنه لم يحدد له عددها ولا تركيبها ولا طرق عملها، وأبقى للنظام الداخلي تسمية هذه اللجان وتحديد اختصاصاتها، نصت المادة 25 من لائحة المجلس الشعبي الوطني<sup>2</sup> المؤرخة في 29 أكتوبر 1989 على: "يتكون المجلس الشعبي الوطني من اللجان الدائمة التالية: لجنة التشريع والشؤون القانونية، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي، لجنة المالية والميزانية والتخطيط، لجنة الفلاحة والري وحماية البيئة، اللجنة الاقتصادية، لجنة

<sup>1</sup> دستور 1989، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 89\_18 بتاريخ 28 فيفري 1989، ج ر، ع 09، المؤرخة في 31/08/1989 .

<sup>2</sup> لائحة المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 29 أكتوبر 1989، المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر، ع 52، المؤرخة في 11



الإسكان والمنشآت الأساسية والهيئة العمرانية، لجنة التربية الوطنية والتعليم العالي والبحث العلمي والتكوين والتكنولوجيا والشبيبة والرياضة، لجنة الثقافة والإعلام والاتصال، ولجنة الصحة والعمل والشؤون الاجتماعية، لجنة الدفاع الوطني". ومن خلال دراسة نص هذه المادة نجد أن المشرع قد تفادي النقائص المسجلة في تشكيل اللجان الدائمة في النظام الداخلي السابق، وحتى في التعديلات التي لحقت، وذلك بزيادة عدد اللجان الدائمة فصارت عشرة لجان، وهو عدد مناسب ومتكافئ مع عدد النواب، ويمكن بهذا تغطية معظم المجالات والتخصصات التي تدخل في إطار المواضيع التي تكون محل دراسة تشريعية من طرف اللجان الدائمة، والتي من جملتها لجنة دائمة تختص بمجال الدفاع الوطني<sup>1</sup>.

ينتخب المجلس الشعبي الوطني لجانه في بداية كل فترة تشريعية مباشرة بعد التنصيب النهائي لمكتبه، وتتألف كل لجنة من 20 إلى 30 عضواً، يحدد عدد أعضاء اللجان بقرار من المكتب<sup>2</sup>، ويسجل الإبقاء على نفس الطريقة السابقة التي اعتمدها النظام الداخلي للمجلس السابق في تشكيل اللجان، ويعين أعضاء اللجان عن طريق الترشح الحر للنواب ثم انتخابهم، كما أنه ليس من حق النائب سوى الانتساب إلى اللجنة دائمة واحدة فقط<sup>3</sup>، كما يمكن إعادة تشكيل اللجان الدائمة كلياً أو جزئياً عند افتتاح الدورة العادية الأولى لكل سنة من الفترة التشريعية بنفس الأشكال المحددة.

أما فيما يتعلق بنظام وسير عملها فحسب نص المادة 42 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، يتم استدعاء اللجان الدائمة أثناء الدورة من طرف رؤسائها، وفيما بين الدورات من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب جدول أعمالها، ويمكن أن يستدعيها هذا الأخير بطلب من الحكومة، لا تصح مداوات اللجان إلا بحضور أغلبية أعضائها، ولا يقبل أية إنابة أو تفويض فحضورهم إجباري، ويقع تحت طائلة عقوبة فقدان العضوية من تغيب لست (06) مرات دون عذر مقبول.

وفق نص المادة 50 من اللائحة الداخلية للمجلس " يمكن اللجان الدائمة في إطار ممارسة نشاطاتها أن تدعو نوابا سابقين أو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في تيسير أداء مهامها"، وعليه يمكنها الاستعانة

<sup>1</sup> دايفيد أولسن، دايفيد كلوز، اللجان في الهيئات التشريعية، ترجمة نور الأسعد، (المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية NDI، واشنطن، 1996)، ص 10.

<sup>2</sup> المادة 37 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

<sup>3</sup> المادة 38 من اللائحة نفسها.

بأي شخص مختص لأداء مهمتها أو استدعاء مندوبين من أصحاب الاقتراح، بل لها أن تطلب من مكتب المجلس عرض المشروع على لجنة دائمة أخرى.

فالمهمة الأساسية للجان الدائمة هي دراسة المشاريع واقتراحات القوانين، وإعداد تقارير تمهيدية بشأنها، كما يمكنها أن تقوم بمهام رقابية منها طلب الاستماع لأعضاء الحكومة طبقا للمادة 124 فقرة 2 من الدستور: "يمكن للجان المجلس الشعبي الوطني أن تستمع إلى أعضاء الحكومة"، وهو ما أكدته المادة 31 فقرة 2 من القانون رقم 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره<sup>1</sup>، بالإضافة إلى إمكانية للجان الدائمة أن تقدم سنويا في إطار صلاحياتها بيانا إلى المجلس الشعبي الوطني له صلة بتنفيذ برنامج الحكومة، هذا البيان يمكن النواب من الاطلاع على حقائق الأمور بالنسبة لاختصاص اللجنة، والذي يمس جانبا من النشاط الحكومي<sup>2</sup>، كما يمكنها القيام بمهام وجولات استطلاعية طبقا لما جاء في المادة 49 فقرة 02 من لائحة المجلس: "كما يمكن لها كذلك أن تكلف أعضاءها بالقيام بجولات استطلاعية في الميدان، حول مواضيع مطروحة في دراسة القوانين أو حول مواضيع هامة على الساحة، متعلقة بالقطاعات التي تدخل في صلاحياتها"<sup>3</sup>.

إن إدخال تقنية الجولات الاستطلاعية تعتبر قفزة نوعية بالنسبة للبرلمان الجزائري، تفتح له آفاق الوصول إلى الحقائق من خلال النزول إلى واقع الحياة، ليقوم بالإشراف بنفسه على ما أقره من تشريعات وقوانين.

### ثانيا: اللجان المؤقتة للمجلس الشعبي الوطني

اللجان المؤقتة هي لجان مرتبطة بحدث ما، أو ظاهرة محددة أو مرحلة بذاتها، فهي لجان ظرفية، حيث أعطت اللائحة المتعلقة بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إمكانية إنشاء لجان مؤقتة، وهي أربع لجان:

1- لجنة إثبات العضوية: لم ينص دستور 1989 صراحة على إمكانية إنشاء لجنة إثبات العضوية، غير أنه في المادة 98 أكدت على أن إثبات عضوية النواب من اختصاص المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يدل على أن للمجلس كامل الصلاحية في معالجة مسألة عضوية النواب، وبالنظر إلى لائحة المجلس الشعبي الوطني في المواد من

<sup>1</sup> القانون رقم 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 11 ديسمبر 1989، ج ر، ع 52، المؤرخة في 11 ديسمبر 1989.

<sup>2</sup> حمزة بجاوي، "دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر" (مذكرة ماجستير، جامعة بسكرة، كلية الحقوق، تخصص القانون

الدستوري، 2009)، ص 56

<sup>3</sup> المادة 49 الفقرة الثانية من لائحة نظام المجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.

04 إلى 08 حول كيفية إثبات العضوية، فهي كسابقتها في دستور 1976، ولا نسجل أي اختلاف حول هذه اللجنة<sup>1</sup>.

2- **لجان التنسيق**: يرجع تشكيلها إلى اللجان الدائمة، حيث يمكن لمكتب المجلس أن يقرر إنشاء لجان تنسيق بمبادرة من رئيسي لجنّتين أو عدة رؤساء لجان، فقرار بالتأسيس أو الرفض للجان التنسيق يعود للمجلس، لاسيما وأنها تنتخب حسب الإجراءات المقررة لانتخاب اللجان الدائمة<sup>2</sup>، أما فيما يتعلق بتشكيلها وموضوعها وهدفها والعضوية فيها فلائحة النظام الداخلي للمجلس نظمت ذلك.

3- **لجان التحقيق**: تستمد أساسها الدستوري من المادة 151 من دستور 1989، التي نصت على إنشائها وجاء في نصها كما يلي: "يمكن للمجلس الشعبي الوطني في إطار اختصاصاته، أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة"، لكنه ترك تنظيم هذه الآلية للقانون رقم 80-04 والنظام الداخلي للمجلس بنفس الكيفيات والاجراءات التنظيمية بإيداع لائحة لدى المجلس والنصاب القانوني للموقعين على اللائحة... سنقوم بتفصيل هذه الإجراءات في الفصل الثاني من هذا البحث.

4- **اللجان الخاصة**: فغرض إنشائها هو إبداء رأي في موضوعات هامة، تتطلب دراسة دقيقة ومعقدة من قبل نواب متخصصين، أو أن موضوع ما تعدي اختصاص لجنة دائمة مختصة، ويكون تنظيم هذه اللجان المؤقتة وسيرها وتشكيلتها ماثلا لتنظيم وسير وتشكيل اللجان الدائمة<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني: لجان المجلس الوطني الانتقالي

بحثا عن حل للأزمة السياسية التي كانت تمر بها الجزائر، تأسس المجلس الوطني الانتقالي نتيجة أرضية الوفاق الوطني<sup>4</sup>، وقد حددت أرضية الوفاق الوطني أهداف كبرى سياسية واقتصادية واجتماعية وأمنية، وتولت تنظيم المرحلة الانتقالية بإحداث ثلاث هيئات هي: رئاسة الدولة- الحكومة- المجلس الوطني الانتقالي، تمارس هذه الهيئات مهامها وصلاحياتها طبقا لأحكام دستور 1989، والأحكام المتعلقة بها في أرضية الوفاق الوطني<sup>5</sup>،

1 حمزة بجاوي، مرجع سابق، ص 57.

2 وليد شريط، "السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري" (أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، كلية الحقوق، تخصص القانون العام 2012)، ص 125.

3 المادة 62 من لائحة نظام الداخلي للمجلس الوطني، مرجع سابق.

4 المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 29 جانفي 1994 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، ج ر، ع 06، بتاريخ 31 جانفي 1994.

5 إدريس بوكرا، مرجع سابق، ص 147 و ص 148.

ووفق المادة 25 من أرضية الوفاق الوطني: "أسندت للمجلس الوطني الانتقالي الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من الحكومة، أو بمبادرة من ثلث (3/1) أعضاء المجلس"، كما نصت المادة 34 في فقرتها الثالثة من الأرضية "ينتخب المجلس الانتقالي مكتبه ويشكل لجانه"، وبصدور النظام الداخلي للمجلس الانتقالي<sup>1</sup>، ثم تنظيم لجان المجلس وتوسيع عددها واختصاصها.

شكل المجلس الانتقالي عشرة (10) لجان دائمة حسب المادة 25 من نظامه الداخلي هي: (لجنة العلاقات الخارجية والمهجرة، لجنة التشريع والشؤون القانونية والإدارية، لجنة المالية والميزانية، لجنة الفلاحة والري وحماية البيئة اللجنتا الاقتصادية، لجنة السكن والمنشآت الأساسية والتهيئة العمرانية، لجنة التربية الوطنية والتعليم العالي البحث العلمي والتكوين والتكنولوجيا، لجنة الشبيبة والرياضة والطفولة، لجنة الثقافة والاتصال والأوقاف، لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمال والأسرة)، وقد حددت المواد من 27 إلى المادة 36 من النظام الداخلي للمجلس اختصاص والمواضيع التي يمكن لها دراستها، وكل لجنة مشكلة من أحد عشر (11) إلى تسعة عشر (19) عضوا، بالمقارنة بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق فعدد اللجان أقل من عشرة (10) بدل (11) لجنة، واختزال عددها يعود إلى قلة عدد أعضاء المجلس الانتقالي، عدم إدراج لجنة الدفاع الوطني في المجلس الانتقالي، والتي ظهرت 1989 في المجلس الشعبي الوطني، والتي كان نشاطها يتسم بالسرية، يقدم دليلا على أن الدفاع الوطني لن يكون محل رقابة طويلة المرحلة الانتقالية كما كان الحال في ظل دستور 1979<sup>2</sup>.

ولعل أهم ما يلاحظ في نفس السياق، تشابه تنظيم اللجان الدائمة للمجلس الوطني الانتقالي مع تنظيم مثيلاتها في المجلس الشعبي الوطني السابق، وذلك من حيث: انتخاب أعضاء اللجان، وإبقاء الحظر على الانتماء لأكثر من لجنة، وتشكيل مكتب اللجنة، واستدعاء اللجان، وعقد اجتماعاتها ومداولاتها واستعانتها بالكفاءات والخبرات أو استطلاع رأي لجنة أخرى، أو انتداب أعضاء من لجان أخرى لحضور جلساتها، وطريقة حل مشاكل تنازع الاختصاص. ويمتد التشابه إلى سرية محاضر اللجان وإعدادها لتقاريرها التمهيديّة

والتكميلية<sup>3</sup>، مما يعكس إرادة واضحة لدى واضعي أرضية الوفاق الوطني على أن يكون المجلس الانتقالي إلا مطابقا للصورة التي كان عليها المجلس الشعبي الوطني في كثير من الوجوه، وتأكيدا على الدور البرلماني البديل الذي سيلعبه المجلس الوطني الانتقالي في هذه المرحلة<sup>4</sup>.

أما بالنسبة للجان المؤقتة أعطت اللائحة المتضمنة النظام الداخلي الوطني الانتقالي امكانية إنشاء لجان تنسيق مؤقتة بناء على مبادرة من رئيس لجنّتين، أو رؤساء عدة لجان بهدف النظر في مسائل يعود اختصاصها إلى

1 اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي، ج ر، ع 61، المؤرخة في 28 سبتمبر 1994.

2 حمزة بجياوي، مرجع سابق، ص 61.

3 المرجع نفسه، ص 61.

4 محمد الأمين بولوم، مرجع سابق، ص 65.

لجان مختلفة، كما يمكن للمجلس أيضا أن يقرر من أجل موضوع معين تأسيس لجنة خاصة تنتخب حسب الإجراءات المقررة في اللجان الدائمة<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في ظل دستور 1996

اعتمدت الجزائر في دستور 1996 في تنظيم السلطة التشريعية نظام الغرفتين ويعود ذلك لأسباب سياسية أهمها استمرارية الدولة، بحيث تقوم كل غرفة بما لم تقم به الغرفة الأخرى، وذلك بكل ما يتعلق من تشريع وصياغة القوانين، وكذا تحقيق الصالح العام، لذا فقد اسندت السلطة التشريعية إلى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 98 من الدستور 1996<sup>2</sup>: "بممارسة السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

### الفرع الأول: اللجان البرلمانية الدائمة وفق دستور 1996

تنص المادة 134 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري 2016، والتي تقابلها المادة 117 من دستور 1996: "يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجائهما الدائمة في إطار نظامهما الداخلي"، لم تقيد هذه المادة لا المجلس الشعبي الوطني ولا مجلس الأمة في تحديد عدد اللجان الدائمة لكل غرفة، وحتى القانون العضوي رقم 99-02 في نص مادته 14<sup>3</sup>، حيث حول النظام الداخلي لكل غرفة بتحديد عدد لجانه ومهامها.

### أولا: اللجان الدائمة في المجلس الشعبي الوطني

<sup>1</sup> المادتين 60 و61 من لائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

<sup>2</sup> دستور سنة 1996 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07/12/1996، ج ر، ع 76، المؤرخة في 07 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر، ع 25، المؤرخة في 14 أبريل 2002، وبالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر، ع 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، وبالقانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر، ع 10، المؤرخة في 07 مارس 2016.

<sup>3</sup> القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة المؤرخ في 08 مارس 1999، ج ر، ع 15، المؤرخة في 09 مارس 1999

لقد أحصى المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1996، والتعديل الدستوري لسنة 2016 اثنا عشر (12) لجنة دائمة محددة الاختصاص بدقة على وجه الحصر، تضمنها نظامه الداخلي لسنة 2000<sup>1</sup>، وهي على التوالي:

1- لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات: تختص بالمسائل المتعلقة بتعديل الدستور، وتنظيم السلطات العمومية وسيورها، وبالقانون الأساسي لعضو البرلمان... وبكل القوانين الأخرى التي تدخل في إطار اختصاصاتها حسب المادة 20 من النظام الداخلي.

2- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجمالية: تختص بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والاتفاقيات والمعاهدات وبالتعاون الدولي، وقضايا الجمالية الجزائرية المقيمة بالخارج، تشارك في إعداد برنامج النشاط الخارجي للمجلس الشعبي الوطني، وتقوم بمتابعة تنفيذه من خلال اللقاءات والاجتماعات البرلمانية الثنائية والإقليمية والجهوية والدولية... المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3- لجنة الدفاع الوطني: تختص بالمسائل المتعلقة بالدفاع الوطني حسب المادة 22 من النظام الداخلي.

4- لجنة المالية والميزانية: وفق المادة 23 تختص بالمسائل المتعلقة بالميزانية، وبالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وبالتأمين الجبائي والجمركي، وبالعملة والفروض، وبالبنوك، وبالتأمينات، وبالتأمين.

5- لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط: تختص هذه اللجنة بالمسائل المتعلقة بالنظام وبالإصلاح الاقتصادي، وبنظام الأسعار والمنافسة والإنتاج وبالمبادلات التجارية والتنمية، وبالتخطيط والصناعة والهيكلية، وبالطاقة والمناجم، وبالشراكة والاستثمار حسب المادة 24 من النظام الداخلي للمجلس.

6- لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية: تختص بالمسائل المتعلقة بالتربية الوطنية والتعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا والشؤون الدينية، حسب المادة 25 من النظام الداخلي.

7- لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة: تختص هذه اللجنة بدراسة المسائل المتعلقة بتنظيم الملاحاة وتطويرها، وبالعقار الملاحى، وتربية المواشي، والصيد البحري، وحماية الثروة الحيوانية والنباتية، وحماية البيئة حسب المادة 26 من النظام الداخلي.

<sup>1</sup> النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، ج ر، ع 46، الصادر بتاريخ 30 جويلية 2000.

8- لجنة الثقافة والاتصال والسياحة: تختص بالمسائل المتعلقة بالثقافة وحماية التراث الثقافي والتاريخي وصولهما والمحافظة عليهما، وبالتأليف والإشهار، وبترقية قطاع الاتصال، وبتطوير السياحة حسب المادة 27 من النظام الداخلي.

9- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني: تختص بالمسائل المتعلقة بالمجاهدين وأبناء وأرامل الشهداء وأصولهم، وبحماية الطفولة والأمومة والأسرة، وبالمعوقين والمسنين، وبالتضامن الوطني، والضمان الاجتماعي، والقواعد العامة المتعلقة بقانون العمل وممارسة الحق التقني والشغل، وبالصحة، وبالتكوين المهني، حسب المادة 28 من النظام الداخلي.

10- لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية: تختص هذه اللجنة بالمسائل المتعلقة بالسكن، والتجهيز والري والتهيئة العمرانية، حسب المادة 29 من النظام الداخلي.

11- اللجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية: تختص هذه لجنة بجميع المسائل المتعلقة بالنقل والمواصلات، والاتصالات السلكية واللاسلكية، وذلك بنص المادة 30 من النظام الداخلي.

12- لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجماعي: تختص هذه اللجنة بالمسائل المتعلقة بميدان الشباب والرياضة، والنشاط الجماعي حسب المادة 25 من النظام الداخلي<sup>1</sup>.

### ثانيا: اللجان البرلمانية الدائمة في مجلس الأمة

تم في الرابع من شهر جانفي 1998 تنصيب مؤسسة تشريعية في الدولة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني وهي مجلس الأمة، وبهذا دعم البناء المؤسساتي بغرفة ثانية لأجل تكريس السيادة الشعبية وتحسين الأداء البرلماني، حيث نصت المادة 9 من القانون العضوي 99-02 على ان: "أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي الرئيس-المكتب-اللجان الدائمة"، بحيث نص النظام الداخلي لمجلس الأمة<sup>2</sup> على (09) تسعة لجان دائمة وهي:

1- لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان: تختص بالمسائل المتعلقة بالدستور وبعمليات تنظيم السلطات الدستورية، والهيئات العامة والنظام القانوني لحقوق وحرمان الإنسان والنظام الانتخابي، والقانون

<sup>1</sup> المواد 20/21/22 / 23 / 24 / 25 / 26 / 27 / 28 / 29 / 30 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000

<sup>2</sup> النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ج ر ع 49، المؤرخة في 22 أوت 2017.

الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، وبالمسائل المتعلقة بالشؤون الإدارية والإصلاح الإداري، والقانون الأساسي الخاص بموظفي مجلس الأمة وإثبات عضوية الأعضاء الجدد، ودراسة طلبات رفع الحصانة البرلمانية على الأعضاء، حسب المادة 24 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

2- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية: تختص بالمسائل المتعلقة بالنظام والإصلاح الاقتصادي ونظام الأسعار والمنافسة والإنتاج، والمبادلات التجارية، والتنمية، والتخطيط، والصناعة والهيكلية والطاقة والمناجم والشراكة والاستثمار، والمسائل المتعلقة بالميزانية والنظامين الجبائي والجمركي، نظام التأمين... بنص المادة 25.

3- لجنة الدفاع الوطني: تختص هذه اللجنة بالمسائل المتعلقة بالدفاع الوطني، بنص المادة 26 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

4- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجمالية الجزائرية في الخارج: تختص بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والتعاون الدولي، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، وقضايا الجمالية الجزائرية المقيمة بالخارج، بنص المادة 27.

5- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية: تختص هذه اللجنة بالمسائل المتعلقة بتنظيم وتطوير الفلاحة والصيد البحري وحماية الثروة الحيوانية والنباتية، وتطوير التنمية الريفية، بنص المادة 28.

6- لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية: تختص بالمسائل المتعلقة بالتربية والتعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا والقواعد العامة التي تحكم سياسة التكوين المهني، والشؤون الدينية، المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

7- لجنة التجهيز والتنمية المحلية: تختص بالمسائل المتعلقة بالتجهيز والتهيئة العمرانية والتنمية المحلية والنقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية والإسكان وحماية البيئة، المادة 30 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

8- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني: تختص بالمسائل المتعلقة بالصحة العامة والمجاهدين وأبناء وأرامل الشهداء وأصولهم، وضحايا الإرهاب وحماية الطفولة والأسرة، والقواعد العامة المتعلقة بقانون العمل وممارسة الحق النقابي، وسياسة التشغيل والضمان الاجتماعي.... المادة 31 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.



9- لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة: تختص هذه اللجنة بالمسائل المتعلقة بالثقافة وحماية التراث الثقافي وتطوره، وترقية قطاع الإعلام والسياسة العامة للشباب وتطوير السياحة، حسب المادة 32 من النظام الداخلي لمجلس الأمة<sup>1</sup>

النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يحدد في المادة 34 منه عدد أعضاء كل لجنة من عشرين (20) عشرين عضواً إلى ثلاثين عضواً على الأكثر، باستثناء لجنة المالية تتكون من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضواً على الأكثر،<sup>2</sup> في حين النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة 23 منه نص على أن عدد أعضاء اللجان من عشرة (10) إلى خمسة عشر (15) عضواً، مع استثناء لجنتي الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، اللتان تتكونان من (15) عضواً إلى تسعة عشر (19) عضواً، وسبب هذا التصنيف هو أن العمل داخل هاتين اللجنتين كثير، فاللجنتان تستحوذان على حصة الأسد من ناحية النصوص القانونية التي تحال على اللجان<sup>3</sup>.

يتميز المشرع الجزائري بعدم تحديد سقف عدد اللجان الدائمة، فإنه أتاح لكل مجلس تحديد وتوزيع مقاعد اللجان الدائمة على ما يراه مناسباً حسب قواعد تضمنها نظامه الداخلي.

طبقاً للمادة 32 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإنه يشكل لجانه الدائمة في بداية الفترة التشريعية لمدة سنة قابلة للتجديد حيث يمكن إعادة تجديد أعضاء اللجان الدائمة كلياً أو جزئياً ينص الأشكال المحددة في الإنشاء،<sup>4</sup> ونفس الأحكام تضمنتها المادة 26 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، غير أنه حسب المادة 33 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تنص على: "يمكن لكل نائب في المجلس أن يكون عضواً في لجنة دائمة"، ونفس الأمر نصت عليه المادة 26 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، يجعلنا نؤكد على نقطة هامة هي أن النظامين الداخليين لا يجبران النواب، ولا الأعضاء على الانضمام إلى اللجان الدائمة.

كما لا يمكن للنائب أن يكون عضواً في أكثر من لجنة دائمة واحدة<sup>5</sup> كما لا يمكن عضو مجلس الأمة أن ينضم إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة<sup>1</sup>، هذا المنع ليس له مبرر قانوني صريح، ولكن له تأثير على أعمال اللجان

<sup>1</sup> المواد 24/25/26/27/28/29/30/31/32 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>2</sup> المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 .

المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017<sup>3</sup>

<sup>4</sup> المادة 32 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000

<sup>5</sup> المادة 33 فقرة 02 من نظام المجلس نفسه.

الدائمة من خلال بقاء دراسة النصوص، وكذا من ناحية جودة العمل المنجز، باقتصار عمل اللجنة على أعضائها، في حين هناك حاجة الى بعض الأعضاء الآخرين من ذوي الكفاءة المنتمين إلى اللجان الأخرى، هذا له تأثير مباشر على أداء اللجان الدائمة وفعالية البرلمان.

كما يتم اعتماد نظام التمثيل النسبي في توزيع مقاعد اللجان بين المجموعات البرلمانية حسب المادتين 35 و36 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادتين 17 و18 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، في حالة شعور مقعد أو استقالة عضو لجنة دائمة، يتم شغل المقعد الشاغر وفق نفس الإجراءات المذكورة أعلاه.

يدخل استدعاء اللجان الدائمة ضمن الصلاحيات التقليدية لرئيس اللجنة، وهذا في إطار دراسة النصوص أو المسائل المحالة عليها، غير أنه يمكن استدعاء اللجان، خارج الدورة البرلمانية من قبل رئيس كل غرفة، في إطار جدول أعمالها<sup>2</sup>

تجتمع اللجان بمجرد إخطارها، حسب جدول زمني تصادق عليه عموماً أثناء اجتماعها الأولي، ولا يحدد النظام الداخلي لكل من المجلسين أياما مضبوطة لعقد الاجتماعات، غير أن القاعدة المعمول في المجلس الشعبي الوطني تميز اجتماع اللجان الدائمة في حالة الضرورة حين انعقاد جلسات المجلس بموافقة مكتبه<sup>3</sup>، والأمر بالنسبة لمجلس الأمة يختلف فلا يمكن للجان الدائمة أن تجتمع عند انعقاد جلسات مجلس الأمة، إلا بغرض المداولة في مسائل أحالها عليها رئيس المجلس قصد دراسة مستعجلة حسب أحكام الفقرة 03 من المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

اجتماعات اللجان الدائمة في الجزائر مغلقة وغير مفتوحة للجمهور والصحافة، وبالتالي فهي غير مسايرة لتطورات العمل البرلماني لبعض البرلمانات في الأنظمة الأخرى<sup>4</sup>

<sup>1</sup> المادة 21 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 .

<sup>2</sup> المادة 39 الفقرتان 01، 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 34 الفقرتان 01، 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

<sup>3</sup> المادة 39 فقرة الثالثة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

<sup>4</sup> علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص11، رابط المقال: [www.undp-pogar.org/publications/legislature/sawila/](http://www.undp-pogar.org/publications/legislature/sawila/) تاريخ زيارة الموقع 2019/01/12، الساعة 11:00 سا .

## الفرع الثاني: اللجان البرلمانية المؤقتة في ظل دستور 1996

هي لجان مرحلية أو ظرفية، مرتبطة بحدث ما، أو ظاهرة محددة أو مرحلة بحد ذاتها ضمن أية عهدة تشريعية، فعدد اللجان المؤقتة مرتبطة بالمواضيع، وبالتالي لا يمكن حصره من حيث العدد، لذا يمكن تقسيمها من حيث الهدف المتوخى منها<sup>1</sup> وهي :

## أولاً: لجنة إثبات العضوية

وهي لجان استثنائية، تنتهي بمجرد إتمام مهمتها غداة التنصيب الرسمي للمجلس الشعبي الوطني إثر الانتخاب المباشر لكافة أعضائه من قبل مجموع الشعب، أو كذلك غداة التنصيب الرسمي لمجلس الأمة، إثر كل تجديد نصفي لأعضائه، تكتسب هذه اللجنة الصفة الظرفية الفورية المحددة بلحظة زمنية من حياة المجلس النيابي وتشكل من بين أعضائه، لغرض إثبات صحة وقانونية انتساب كل عضو منهم إلى المجلس المعني، ويتأتى ذلك بالاطلاع على تقارير المجلس الدستوري بخصوص نتائج الانتخاب، أو بالاطلاع على مراسيم التعيين بالنسبة للثلث الرئاسي المعين<sup>2</sup>.

## ثانياً: اللجنة المتساوية الأعضاء

مهمة اللجنة المتساوية الأعضاء هي اقتراح نص فيما يتعلق بالأحكام المختلف عليها، حيث نصت عليها المادة 138 دستور 1996، غير أن هذه المادة لم توضح كيفية تشكيلها، وتركت الأمر للقانون العضوي رقم 99-02، حيث حدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء أساسيين وخمسة (05) مستخلفين يعوضون الأساسيين بسبب الغياب.

نتيجة المراحل العديدة التي يمر بها إعداد النص التشريعي سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو على مستوى مجلس الأمة، غير أنه في بعض الحالات تكون هناك عوائق تكمن في عدم التمكن من صياغة نص يحظى بالموافقة في كلا المجلسين، فالغرفتان قد تختلفان حول هذه الصياغة، فالغرفة الواحدة قد تقدم تعديلات لا توافق عليها الغرفة الأخرى والعكس صحيح، وبالتالي تطرح مسألة كيفية حل هذا الخلاف<sup>3</sup>، ونتيجة لذلك فقد أوجد

<sup>1</sup> صبرينة عجايبي، "دور اللجان البرلمانية والمجتمع المدني في ترشيح الأداء البرلماني"، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، ع 22، جامعة قلمة، (2017): ص 93 .

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 94 .

<sup>3</sup> بوزيد لزهاري، "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، ع 01، مجلس الأمة، الجزائر، (ديسمبر 2002):

المؤسس الدستوري الحل في إنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء التي يعهد لها بكل الإشكال القائم بين غرفتي البرلمان، وعليه سندرس هذه اللجنة البرلمانية من ناحية وإجراءات سير أشغالها، ويمكن أن نوجز إجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء في النقاط التالية:

**1. حصر طلب الاجتماع بيد الوزير الأول:** تنص الفقرة الرابعة من المادة 138 من الدستور على ألا يعقد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بطلب من الوزير الأول، ويبلغ الطلب إلى رئيس كل غرفة، ويجب أن تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال خمسة عشر (15) يوما الموالية لتاريخ تبليغ الطلب حسب المادة 91 من القانون العضوي، ويعقد أول اجتماع اللجنة باستدعاء من العضو الأكبر سنا، وتثير المادة 138 من الدستور بعض الملاحظات منها إعطاء المشرع تشوقا للسلطة التنفيذية لاستدعاء اللجنة، وهو امتياز لفائدة الوزير الأول الذي يمكن بموجبه أن يتدخل أو يترك النص عالقا على مستوى مجلس الأمة، فهو جزء من صلاحيات السلطة التشريعية الذي ينتقل إلى السلطة التنفيذية<sup>1</sup>.

**2. الحضور والتصويت في اللجنة المتساوية الأعضاء:** يرجع القانون العضوي في المواد 92, 93 منه أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء إلى الإجراء العادي للجنة الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة<sup>2</sup>، التي يعقد بها اجتماع اللجنة، وعليه فلا توجد أحكام نوعية تنظم سير أعمال هذه اللجنة، ولأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة دون تدخل، وحضورها جوازي وليس إجباريا<sup>3</sup>.

### ثالثا: لجان التحقيق

لقد تم النص على هذه الآلية ضمن المادة 161 من دستور 1996، والتي تقابلها المادة 180 من دستور 2016 المعدل وأحكام المواد 76 إلى 86 من القانون العضوي 99-402، والتي تعتبر أساس دستوري الذي يعقد البرلمان امكانية التحقيق بواسطة لجان غير دائمة تشكل من بين أعضائه. وعهد هذا الاختصاص للغرفتين ولكن دون أن يضفي ما ينتج عنه من أثر، حيث اقتصر على إنشاء هذه اللجان من أجل التحري في قضية ذات مصلحة عامة .

<sup>1</sup> الطاهر خويضر، "دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع 05، (أفريل 2004)، ص 93

<sup>2</sup> القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر، ع 50، المؤرخة في 28 أوت 2016 .

<sup>3</sup> بوزيد لزهارى، مرجع سابق، ص 45.

<sup>4</sup> المواد 76 إلى 86 من القانون العضوي 99-02 .

## خلاصة الفصل التمهيدي

لكل ما سبق في دراستنا يتضح جليا أن تنظيم المشرع الجزائري للجان البرلمانية في ظل الدساتير الجزائرية المتعاقبة انطلاقا من مسيرة البرلمان الجزائري، التي توزعت بين عهدتين متغايرتين من حيث طبيعتها فتأسس البرلمان الجزائري على قواعد النظام الاحادي الذي تميز بغرفة واحدة وهي المجلس الشعبي الوطني، وعايش مخاض التعددية الحزبية عند ميلادها، مما كان له تأثير كبير على تشكيلة أجهزته بصفة عامة وعلى لجانه بصفة خاصة، وتجسد ذلك جليا بتطور المنظومة القانونية المنظمة للجان البرلمانية في كل مرحلة، وهذا ما لمسناه من خلال تطوير النظام الداخلي للمجالس وأنظمة العمل الداخلية، والتي كانت من اهم عوامل قوة اللجان البرلمانية في زياد فاعلية وأداء البرلمان الجزائري.

كما نجد أن المؤسس الدستوري منذ الاستقلال أخذ بنظام اللجان البرلمانية نظرا لأهميتها، ولهذا نجد على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان لجانا متعددة، بحيث يشكل كل مجلس لجانه الدائمة، ويوكل لكل واحدة منها اختصاصات يحددها نظامه الداخلي.

كما يتضح وجود نوعين من اللجان دائمة ومؤقتة، أما الدائمة فهي مجمل اللجان المشكلة للنشاط البرلماني والمتنوعة عبره، سواء من حيث الأعضاء، أو من حيث المهام المنوطة بها، مع مراعاتها لمبدأ التخصص وتحديد مجالات كل لجنة على نحو يسمح بتفعيل الرقابة البرلمانية، على امتداد كل القطاعات التي يلامسها العمل الحكومي، فتتغرز كفاءة اللجان عندما يتركز عملها على مهام محددة وصلاحيات واضحة، مما يزيد من فاعليتها وتشكل فرقا ملموسا لأداء البرلمان لوظائفه.

كما نلاحظ وجود بعض الضوابط التي تحد من فاعلية اللجان، والتي وردت في مجمل الأنظمة الداخلية المنظمة للبرلمان، منها اشتراط عدم انتساب النائب أو العضو إلى أكثر من لجنة واحدة، فهناك من يراه فرصة للنائب أن يتخصص في عمله، غير أن هذا المنع ليس له مبرر قانوني صريح، ولكن له تأثير على أعمال اللجنة من ناحية بطء دراسة النصوص، وكذا الجودة في العمل باقتصار عمل اللجنة على أعضائها، في حين هناك حاجة إلى بعض الأعضاء الآخرين من ذوي الكفاءة المنتمين إلى اللجان الاخرى، هذا له تأثير مباشر على أداء اللجان الدائمة وفعالية البرلمان.

الفصل الأول  
الوظيفة التشريعية  
للجان البرلمانية

أناط المؤسس الدستوري سلطة سن التشريع للبرلمان بغرفتيه، وهذا ما أكدته نص المادة 112 من دستور 1996، فاستمد البرلمان تسمية السلطة التشريعية نظرا لكون سلطة سن القوانين هي مبرر وجوده، فالبرلمان استعاد سيادته في عملية صياغة القانون، والمشاركة في العمل التشريعي من خلال دور أعضائه، أوفي إطار هيكلي يتمثل في لجانه الدائمة، وذلك في إطار الصلاحيات التي يتمتع بها في هذا المجال ابتداء من مرحلة دراسة ومناقشة مشاريع ومقترحات القوانين مرورا بأهم مرحلة وهي إثراء النصوص المعروضة على الغرفة البرلمانية، وإدخال التعديلات عليها باعتبار التعديل يشكل على حد وصف الأستاذ كامبي kamby جوهرية المبادرة بالقوانين<sup>1</sup>، وشكل من أشكالها، ثم إعداد التقارير بشأنها وعرضها على الجلسة العامة للتصويت عليها.

إن التحولات التي طرأت على البرلمان، حيث صارت مجمل أعماله تتجه إلى ما هو تقني، اقتضى ضرورة العمل بنظام اللجان البرلمانية، ولاسيما اللجان الدائمة لكونها كما عرفها إريك أوليفا Eric Oliva تشكيلات مصغرة ومنظمة تعكس إلى حد كبير تركيبة المجلس، ناهيك عن الطابع التقني والتحضيرى الذي يميز أعمالها<sup>2</sup>، لذا تعتبر اللجان الدائمة أهم المحطات والمراحل التي تمر بها العملية التشريعية، والمتعلقة بدراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين، والتي لا يمكن عمليا أن تتم على مستوى الجلسة العامة للمجلس التشريعي، باعتبارها فضاء غالبا ما تبرز فيه الميولات الحزبية، وتطغى عليه التجاذبات السياسية، الأمر الذي يتنافى والطابع التقني للعملية التشريعية التي تستوجب البحث والدقة والتركيز.

وانطلاقا من ذلك سنتعرض في هذا الفصل من المذكرة إلى معالجة مسألة أهمية مساهمة اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، من خلال التقارير التشريعية التي تعدها، مع توضيح المراحل التي سبقت إعدادها، ثم سنقوم بالتطرق إلى صلاحية التعديل باعتباره حقا مشتركا بين اللجان المختصة وأعضاء البرلمان والحكومة، وعليه سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: سلطة اللجان المختصة في دراسة المبادرات التشريعية

المبحث الثاني: التعديلات التشريعية على مستوى اللجان الدائمة

<sup>1</sup> عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد تعديل دستور 1996 ( دار الخلدونية ، الجزائر ، 2017)، ص 33.

<sup>2</sup> حمزة بجاوي، مرجع سابق، ص 2.

### المبحث الأول: سلطة اللجان المختصة في دراسة المبادرات التشريعية

بعد إيداع المبادرات التشريعية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، يعرض رئيس المجلس على اللجان الدائمة جميع مشاريع واقتراحات القوانين التي تدخل في إطار اختصاصاتها مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها<sup>1</sup>، والتي ينحصر دورها في دراسة هاته المبادرات، وتحليلها وتسجيل الملاحظات واستخراج الاستنتاجات، وبلورة التوصيات والتعديلات، وصياغتها في تقريرها التمهيدي، وتقديمها للجلسات العامة للغرفتين.

وبهدف آدائها لعملها على أحسن وجه يمكن للجان الدائمة في إطار ممارسة أشغالها أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامهم، وهذا ما يبين أن المناقشة الحقيقية تتم على مستوى اللجان، أما الجلسات البرلمانية فما هي إلا فرصة لتمكين جميع الأعضاء من الاطلاع على النص التشريعي، كما تمثل إجراء شكليا للتصويت<sup>2</sup>، وبالتالي يمكننا القول بالوصف الذي أطلقه البعض على اللجان البرلمانية بأنها تعد "مخابر التشريع"، مما يعني أهم ما في العمل التشريعي من دراسة وتمحيص، والبحث والتدقيق في اقتراحات ومشاريع القوانين يختزل وينحصر على مستوى اللجان البرلمانية المتخصصة، لذا سنعمد إلى تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

#### المطلب الأول: مساهمة اللجان الدائمة في صناعة النص القانوني

##### المطلب الثاني: التقارير التشريعية للجان البرلمانية

#### المطلب الأول: مساهمة اللجان الدائمة في صناعة النص القانوني

تظهر أهمية ودور اللجان المتخصصة في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، في كونها أول من يتصل بالمبادرة التشريعية، حيث تتولى تحضير العمل التشريعي، واقتراح ما تراه مناسبا من تعديلات، وهو الحق الذي تتقاسمه مع أعضاء المجلس والحكومة، وهذا من شأنه أن يقدم للمشروع مادة ناجحة ومتوازنة، وتسهل على المشرع القيام برسائلته وتذليل الصعاب له.

<sup>1</sup> المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، والمادة 32 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>2</sup> بلال بن بداش، " تفعيل وظائف البرلمان في ظل التعديل الدستوري 2016 " ( مذكرة ماستر، جامعة بومرداس، كلية الحقوق بودواو، تخصص القانون العام، 2017)، ص 55.



### الفرع الأول: المبادرات التشريعية التي تختص بها اللجان

إن إجراء المبادرة بالقوانين يلعب دوراً أساسياً في العملية التشريعية، لأنها أولى الإجراءات التي يتولد عنها القانون، والتي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد النص القانوني، وبدونها يتعذر وضع أو إضافة نصوص قانونية، فهي العمل الذي يضع المراحل التمهيديّة للتشريع، ولذلك يقال من يملك حق الاقتراح هو الذي يحكم، ويقصد بالمبادرة في الفقه " ذلك العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه " <sup>1</sup>.

وعرفها الأستاذ بوشعير على أنها حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة، من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان <sup>2</sup>.

لقد أعطى المؤسس الدستوري حق المبادرة بالقوانين للسلطتين التنفيذية والتشريعية على حد سواء، وذلك تجسيدا لمبدأ التعاون والتكامل بين السلطات،<sup>3</sup> فالبرلمان لا ينفرد بالمبادرة بل تشاركه الحكومة وبدرجة معتبرة، إذ تؤول حسب نص المادة 136 من دستور 1996 المعدل حق المبادرة لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة<sup>4</sup>، بحيث أن أعضاء مجلس الأمة لهم حق المبادرة في المجالات المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور السابق الذكر.

### أولاً: بالنسبة لمشاريع القوانين

إذا كانت المبادرة حق للسلطة التشريعية، فهي كذلك حق للسلطة التنفيذية، بموجب ما يعرف بمشاريع القوانين، وهذه الأخيرة تعتبر أهم صور مساهمة الحكومة في المجال التشريعي، ناهيك عن استحواذها سلطة المبادرة في أهم مجال، والمتمثل في المجال المالي الذي لا يمكن لأعضاء البرلمان تقديم أي مبادرة فيه، إضافة أن ممارسة الحكومة لحق المبادرة بالقانون من خلال الوزير الأول لا تصطدم بأي قيود موضوعية تحد منها، باستثناء تلك القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها دون أي عناء، إذ تتولى الحكومة من خلال دوائرها الوزارية المختصة،

<sup>1</sup> عمرحلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني: دراسة مقارنة: ( دار الفكر العربي، القاهرة، 1980)، ص 11.

<sup>2</sup> سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، بدون طبعة ( دار الهدى للطباعة، الجزائر، عين مليلة، 1990)، ص 365.

<sup>3</sup> أحمد حاكم، " دور مجلس الدولة في العملية التشريعية" (مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية الحقوق، تخصص القانون الإداري المعمق، 2016)، ص 81.

<sup>4</sup> سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 365.

مهمة إعداد مشروع تمهيدي للقانون المراد تقديمه، وقبل عرضه على مجلس الوزراء للمداولة واتخاذ قرار إيداعه، يتم أخذ رأي مجلس الدولة حوله.

ولإيداع مشروع القانون لدى البرلمان يشترط في كل مشروع ليكون مقبولاً أن يرفق بعرض الأسباب، وأن يحرر نصه في شكل مواد حسب المادة 19 من القانون العضوي رقم 16-12، ولقد وضعت المادة 23 من نفس القانون العضوي قيوداً على جميع المبادرات القوانين إذ نصت: "لا يقبل أي مشروع أو اقتراح مضمونه نظير مضمون أو مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من (12) اثني عشر شهراً".

وبعد استيفاء كل هذه الإجراءات يودع الوزير الأول مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، حيث تنصب مناقشة مشاريع القوانين من المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه الوزير الأول، أو على النص الذي يصادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 من دستور 1996<sup>1</sup>، ومكتب المجلس السلطة التقديرية في مدى قبول المبادرات التشريعية، وله كامل الصلاحيات في قبوله أو رفضه من حيث الشكل.

### ثانياً: بالنسبة لاقتراحات القوانين

يعتبر البرلمان صاحب الولاية العامة في عمية وضع القوانين، وهو ما أقرته جل الدساتير الحديثة في مختلف دول العالم بما فيها الجزائر، كما أن الاقتراح التشريعي للقوانين من طرف البرلمان يعتبر الوظيفة الأولى واختصاصه الأصيل، يتمتع بسيادة إعداد القوانين والتصويت عليها، غير أن المبادرة باقتراح التشريع كانت قد اقتصر على أعضاء مجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة وفقاً للمادة 119 من دستور 1996، وبعد التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي أعطى لأعضاء مجلس الأمة الحق في اقتراح القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وهو ما تنص عليه المادتين 136 و137 من دستور 1996 المعدل.

### 1- اختصاص النواب في المبادرة باقتراح القوانين

<sup>1</sup> المادة 138 من دستور 1996 المعدل .

تعود المبادرة باقتراحات القوانين إلى نواب المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما أكدته المادة 136 الفقرة الثانية، التي تنص: " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائبا " والملاحظ أن المشرع الدستوري لم يبيح لنائب واحد أن يتقدم باقتراح قانون مثل ما هو الحال في بعض الأنظمة مثل فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية وتونس، ولكنه اعتمد طريقة الاقتراح الجماعي، كما منح للجان المختصة الحق بالمبادرة بصفتها الخاصة.

فلقد أوجب المشرع في المادة السابقة الذكر من التعديل الدستوري لسنة 2016، وجوب توقيع 20 نائبا على اقتراح القانون، وهو الأمر الذي أصبح يشكل قييدا حقيقيا على حرية النواب في الاقتراح، وإقصاء للمبادرات الفردية، وهذا الشرط بمثابة وضع عراقيل أمام المقترح البرلماني من أجل إعطاء التفوق للمبادرات الحكومية، إذ ليس من السهل تحقيق هذا النصاب خاصة في ظل التعددية الحزبية<sup>1</sup>، وهو ما أكدته المادة 22 الفقرة الأولى من القانون العضوي رقم 16-12 التي تنص: " على مراعاة أحكام المادة 37 من التعديل الدستوري يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من 20 نائبا.... "

كما يشترط أن يكون منصبا على موضوع من الموضوعات التي حولها الدستور للبرلمان أن يشرع فيها، والمتمثلة في مجالات التشريع العادي والعضوي<sup>2</sup>.

كما أنه لا يقبل اي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في الإيرادات وتوفير النفقات حسب نص المادة 139 من دستور 1996 المعدل، وهذا الأمر ليس سهلا على النواب ضمانه، وعلى رأي الأستاذ مسعود شيهوب الهدف من هذا القيد الموجود في الكثير من الدول الديمقراطية، هو الحفاظ على الميزانية باعتبارها الترجمة الرقمية لعمل الحكومة، وتجنب إعادة النظر فيها عن طريق مبادرات فوضوية ديمغوجية سياسية<sup>3</sup>.

## 2 - حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين

<sup>1</sup> خليل حمدان، " الإجراءات التشريعية وفقا لدستور 1996 " (مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، فرع القانون العام، 2011)، ص 21.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 18.

<sup>3</sup> مسعود شيهوب، " المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، مجلة النائب، المجلس ش و، ع2، الجزائر، (2003) : ص 11.

وفقاً لأحكام المادة 119 من دستور 1996 قبل تعديله سنة 2016 اقتضت المبادرة باقتراح التشريع على أعضاء مجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، والتي هي مخالفة للمادة 98 منه، والتي نصت بأن البرلمان له السيادة في إعداد القوانين بغرفتيه<sup>1</sup>، غير أن من مظاهر التجديد والتطور الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 هو منح أعضاء مجلس الأمة الحق في المبادرة بالتشريع، إلى جانب نواب المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، من خلال نص المادة 136 منه، والتي يستشف منها أن لمجلس الأمة دور رئيسي في العمل التشريعي، حيث أصبح الاقتراح مشتركاً بين النواب وأعضاء مجلس الأمة، وذلك بحفاظه على الشرط المتمثل في 20 نائباً مع إضافته لـ 20 عضواً من مجلس الأمة، وهذا ما يتوافق مع المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وما يؤكد أن الغرفة الثانية من البرلمان صار لها الحق في المبادرة بالقوانين، وقيام المؤسس الدستوري بتحديد المجالات التي يمكن لعشرون (20) عضواً من مجلس الأمة أن يقدموا المبادرة باقتراح القوانين، وذلك من خلال نص المادة 137 من الدستور التي تنص: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي، وهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة..."، ومن خلال هذه المادة يتضح جلياً بأن المؤسس الدستوري قد منح لأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين في مجالات محددة لها علاقة مباشرة بالتنظيم المحلي، وهذا راجع إلى الطابع المميز لتشكيلة مجلس الأمة الذي يتشكل ثلثاً أعضائه من قبل أعضاء المجالس المحلية المنتخبة على درجتين، مما يؤهلها للنظر في هذه المسائل.

بعد عملية المبادرة يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، في البت في قابلية اقتراح القوانين، وبعد تسجيلها في جدول أعمال الدورة المقبلة، يتم إرسالها فوراً إلى الحكومة لكي تبدي رأيها خلال شهرين من تاريخ التبليغ وفقاً للمادة 24 و25 من القانون العضوي رقم 16-12<sup>2</sup>، وإن لم تبد رأيها يعرض على اللجنة المختصة لدراسته من قبل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة.

وما يمكن أن نتوصل إليه أن اللجان البرلمانية تقوم بدراسة المبادرات التشريعية سواء كانت مشروع أو اقتراح قانون، لكن في الأصل ليس كل المبادرات للجان فحصها ودراستها وإعداد تقارير بشأنها، فهناك من مشاريع القوانين ما يتم سحبه من طرف الحكومة قبل أن يصوت أو يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني أو

<sup>1</sup> المادتين 98، 119 من دستور 1996.

<sup>2</sup> أنظر المادتين 24، 25 من القانون العضوي رقم 16\_12.

مجلس الأمة حسب الحالة، ومنها ما يتم تأجيله، وذلك طبقاً لنص المادة 21 من القانون العضوي رقم 16-12، فالحكومة لها الحق في سحب مشاريع القوانين، كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت أو المصادقة عليها، ويعلم المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة والحكومة بذلك، ويترتب على السحب حذف النص من جدول أعمال الدورة<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: إجراءات دراسة مبادرات التشريع داخل اللجان المختصة

للجان الدائمة دور مهم في تحضير النص التشريعي من الوجهتين الدستورية والقانونية، ناهيك عن دقة الصياغة، لأن المبادرة بالتشريع قبل أن تعرض على الجلسة العامة للغرفة الأولى أو على الغرفة الثانية حسب الحالة، تكون محل تعديل جوهري من قبل اللجنة صاحبة الاختصاص<sup>2</sup>، فتدخل اللجان في العمل التشريعي يعد ضرورياً، ويقتضي منا بالضرورة التركيز على أهم المراحل والإجراءات التي يتم من خلالها دراسة هاته المبادرات التشريعية داخل اللجان.

### أولاً: عرض مبادرات التشريع على اللجنة المختصة

لا يحال النص المبلغ من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني بشكل مباشر على لجنة دائمة بعينها في المجلس، بل يستدعي الأمر اتخاذ قرار أولي يكون محله تحديد اللجنة المختصة التي تتولى مراجعة نص المشروع، وإعداد تقرير بذلك<sup>3</sup>، وفي هذا الشأن تقسم اللجان الدائمة بالمجلس كما تم توضيحه سابقاً على أساس مبدأ التخصص ووظيفة كل لجنة في مجال معين.

ومن جهة أخرى لا تدرس اللجان مبادرات التشريع التي تدخل في اختصاصها، إلا بعد إحالة من رئيس المجلس وهذا طبقاً لأحكام المادة 56 الفقرة الأولى من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 التي تنص: "يجيل رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجنة المختصة مشاريع القوانين التي يودعها رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس".

و يتم استدعاء اللجان الدائمة أثناء الدورة من قبل رؤسائها، في إطار دراسة المشاريع والمسائل المحالة عليها من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> المادة 21 الفقرة الثالثة من القانون العضوي رقم 16-12

<sup>2</sup> عبد الله بوقفة، "أساليب ممارسة السلطة" دراسة مقارنة، (دار الهدى للطبع والنشر، عين مليلة الجزائر، 2015)، ص 101.

<sup>3</sup> المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

<sup>4</sup> المادة 39 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

وعموما يبدأ عمل اللجنة من تاريخ قبول المبادرات التشريعية، وإحالة مكتب المجلس على اللجنة المختصة لدراستها و تحضير التقرير، حيث تشرع اللجان في مباشرة أعمالها، بإعداد الجدول الزمني لأشغالها، الذي يصبح ساري المفعول بعد موافقة رئيس المجلس.

### ثانيا: دراسة المبادرات التشريعية

لا تكتفي الحكومة بالمبادرة بمشاريع القوانين، بل تشارك أيضا اللجان الدائمة في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين المحال إليها من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني و مكتب مجلس الأمة حسب الحالة وقد تكون الأمور قد حسمت في هذه الرحلة بشكل كبير قبل أن يصل النص إلى الجلسة العامة.

تشرع اللجنة المختصة في دراسة النصوص بمشاركة الحكومة، ويكون لها دور فعال خاصة إذا تعلق الأمر بمشروع قانون، إذ تستهل اللجنة الدائمة أعمالها بالاستماع إلى عرض ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح حسب الحالة، يكون متبوعا بمناقشة بناء على أحكام نص المادة 26 من القانون العضوي رقم 16-12 التي تنص: " للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع، في إطار جدول أعمالها و اختصاصاتها إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك، و يبلغ رئيس كل من الغرفتين الطلب إلى رئيس الحكومة، كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويستمع إليهم بناء على طلب من الحكومة يوجه إلى رئيس كل الغرفتين حسب الحالة " ونفهم من نص المادة أن المشرع يخول لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة واستماع هذه الأخيرة إلى أعضاء الحكومة إذا دعت الضرورة، لكن النص لم يحدد معنى الضرورة، وقد تكون الضرورة خارج إطار ممارسة اللجان لدورها في الإجراء التشريعي<sup>1</sup>.

كما نفهم من المادة أن حضور أعضاء الحكومة أشغال اللجان الدائمة قد يكون إراديا بناء على طلبها، كما يمكن أن يكون بناء على طلب اللجان المختصة، لكن ما يجب ملاحظته هنا أن النص لم يبين كذلك حالة ما إذا لم ترد الحكومة على طلب اللجنة، إضافة إلى رفض رئيس الغرفة المعنية طلب حضور أعضاء الحكومة أشغال اللجان، وهنا يتبين أن اللجان الدائمة لا تتمتع بالاستقلالية في دراسة النص نظرا لحضور عضو الحكومة في أشغالها، حيث يمكن للوزير المعني باعتباره ممثلا للحكومة أن يأخذ الكلمة متى شاء، ما سيدعم وجهة نظر الحكومة من خلال الحجج والتفسيرات التي يقدمها، وذلك قصد الدفاع عن مشاريعها،

<sup>1</sup> ميلود حماني، " دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع17، (2007): ص 71.

وشرح ما يشوبها من غموض، وإبراز للأهداف المتوخاة منها، وبذلك يمكن له أن يؤثر على رأي اللجنة الدائمة، ويوجهه صوب الاتجاه الذي ترغب فيه الحكومة.<sup>1</sup>

كما يمكن لرؤساء الغرف ونوابهم من المشاركة في أشغال اللجان الدائمة، لكن مع عدم تمتعهم من حق التصويت، وذلك لمساعدة اللجان على معرفة الجوانب المبهمة، والأهداف الخفية من النص وموقف المجلس منها.

ويمكن للجنة المختصة أن تستعين بخبراء ومختصين ذوي خبرة من أجل إثراء العمل التشريعي، خاصة في المسائل الدقيقة والتقنية التي تتطلب الفهم والتوضيح<sup>2</sup>، غير أن هذا الحكم بالرغم من إيجابياته إلا أنه يعد اعترافا ضمنيا بنقص كفاءة أعضاء اللجان، وعدم المامهم بكل التخصصات، بل الأكثر من ذلك انعدامها لما نعلم أنه لا يوجد معيار معين يعتمد عليه في تعيين أعضاء اللجان، وتحديد ذلك المتعلق بالكفاءة والتخصص<sup>3</sup>.

إن المشاورات تعد ضرورية في هذه المرحلة، فأهل الاختصاص أقدر على معرفة النقائص وتبianaها، كما أنها تزيد في نفس الوقت من فاعلية وتأثير عمل اللجنة في العمل التشريعي، لأن القرارات التي سوف تتخذها تكون مقنعة عند عرضها، لأنها تتخذ على أساس استشارة أشخاص متخصصين في الموضوعات التي تعرض عليهم.

### ثالثا: المناقشة و التصويت داخل اللجنة

بعد نهاية المشاورات، تشرع اللجنة بدراسة مفصلة للنص القانوني انطلاقا من المعلومات والاستنتاجات التي خلصت إليها، ثم تعرضها على أعضائها من أجل إثرائها.

غير أن المشرع الجزائري لم يشترط حضور عدد معين من أعضاء اللجان الدائمة حتى تصح أعمالها، حيث اعتبرها صحيحة مهما كان عدد أعضاء الحاضرين<sup>4</sup>، وعليه نجد أنه كان من المفروض تحديد نصاب معين من الأعضاء، خاصة بالنظر لإعطاء النص أهمية وإثرائه وتمحيصه، على اعتبار أن الدراسة على مستوى

<sup>1</sup> يحي بدير، "تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة" (مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص القانون العام، 2015)، ص 63.

<sup>2</sup> المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

<sup>3</sup> يحي بدير، مرجع سابق، ص 63.

<sup>4</sup> المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000: "تصح مناقشات اللجان مهما كان عدد الاعضاء الحاضرين".

اللجان ذات أهمية كبيرة هذا من جهة، ومن جهة أخرى لتفادي كثرة الغيابات داخل اللجان سواء أثناء المناقشات، أو حتى في جلسة التصويت، إضافة إلى فقدان الطابع الجزائي في حالة التغيب.<sup>1</sup>

وهنا تملك اللجنة صلاحية إدخال تعديلات التي تراها مناسبة وضرورية على مشروع أو اقتراح قانون، حيث يعتبر التعديل أهم عنصر في مرحلة مناقشة القانون، وفي الأخير تفرغ اقتراحات التعديل التي تباشر بها اللجنة في تقرير تمهيدي، وهذا في أجل لا يتجاوز مهلة شهرين من تاريخ إحالة النص، و إلا تم تسجيله في جدول أعمال الجلسات بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب اللجنة المعنية.<sup>2</sup>

يتضمن التقرير التمهيدي نتائج الدراسة وحوصلة نقاشاتها وتوصياتها، ويشترط للتصويت عليه حضور أغلبية الأعضاء<sup>3</sup>، وقبل هذا يجب أن يتأكد الرئيس من توافر النصاب القانوني بحضور أغلبية الأعضاء، وفي حالة عدم توافر النصاب القانوني بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني تؤجل الجلسة في أجل ستة (06) ساعات، وفي الجلسة الثانية يصبح التصويت صحيحا مهما كان عدد الحاضرين، وهذا خلاف ما هو معمول به على مستوى مجلس الأمة، أين يتم تأجيل الجلسة (24) أربعة وعشرون ساعة<sup>4</sup>، والتي تعتبر مهلة معقولة لاستكمال حضور باقي الأعضاء مقارنة بمهلة لجان المجلس الشعبي الوطني.

وبهذا تكون اللجنة المختصة في الموضوع قد أنهت المرحلة الأولى من دراسة النص، ويرى الأستاذ قائد محمد طربوش: "أن الأعمال التحضيرية الحقيقية لمناقشات الأعضاء وآرائهم في مشروعات القوانين واقتراحاتها هي مناقشة اللجان في جلساتها، وليست في مناقشات الأعضاء في الجلسات العامة للسلطة التشريعية، ففي اللجان تتصارع الآراء وتتقارع الحجج، وفي اللجان يستعان بالكتب والمؤلفات القانونية والدستورية بغية العثور على الحلول السليمة"<sup>5</sup>

### رابعاً: العوامل المؤثرة في مناقشات ومداولات اللجان

<sup>1</sup> فهيمة بيتوت، "تحليل مناقشات المجلس الشعبي الوطني للقانون العضوي المتعلق بالإعلام رقم 05/12" (مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية

الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، 2016)، ص 27

<sup>2</sup> المادة 25 من القانون العضوي رقم 12-16.

<sup>3</sup> المادة 02/40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000

<sup>4</sup> المادة 35 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017

<sup>5</sup> قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1995)، ص 195



لعل من الأسباب التي تحد من فاعلية اللجان ومردوديتها، والذي ينعكس بالدرجة الأولى على النقاشات والمداولات التي تتم داخلها، يعود إلى درجة ثقافة وتكوين النواب، ومستوى الانضباط الحزبي وعامل الحضور، وهذا ما سنحاول الوقوف عليه.

### 1- عامل تكوين النواب

عند تحليلنا للنصوص القانونية الواجب توفرها في ممثلي الشعب، نجد أن المشرع الجزائري لم يشترط أي مستوى علمي أو ثقافي، أو حتى ضوابط من شأنها أن تحقق تمثيل نوعي من بين المترشحين، وهذا بغض النظر إلى المستوى التكويني في الغرفة الثانية نظرا للطبيعة الخاصة لتكوينها.

ومما شك فيه أن شرط الكفاءة العلمية، وعامل التكوين له تأثير بدرجة كبيرة على القدرة على معالجة المسائل بشكل سليم أثناء المناقشات البرلمانية، وهو أمر مهم في العمل التشريعي، لأن مهمة وضع قواعد قانونية مناسبة لإدارة وتنظيم كل الشؤون في الدولة، مسألة دقيقة جدا تحتاج إلى مختصين أكثر من حاجتها إلى أشخاص يجوزون ثقة ناخبي دائرتهم الانتخابية<sup>1</sup>.

فمن بين الضمانات التي تعزز فاعلية الأداء البرلماني واستقلالية السلطة التشريعية، وجود نواب على قدر عالي من الكفاءة والجدية، والذي لا يتأتى إلا بإعادة النظر بجدية في الشروط الواجب توفرها في ممثلي الشعب، أو من خلال تنظيم دورات تكوينية لتحسين مستوى تكوين النواب.

### 2- العامل السياسي أو الانضباط الحزبي

تتجسد أهمية ودور الأحزاب السياسية بالنسبة لوجود النظام الديمقراطي النيابي في نمو الوعي السياسي لدى المواطنين، مما يؤدي في النهاية تشكيل ثقافة سياسية لدى الأفراد، تساهم في المشاركة في السياسة العامة، وفي إبراز مرشحين للمجالس النيابية قادرين على القيام بالمهام المطلوبة خير قيام، مما يؤثر في النهاية على ضمان استقلالية هذه المجالس<sup>2</sup>، وبالتالي ضمان استقلالية أجهزتها ولجانها والكتل البرلمانية التي تتشكل منها.

فمناقشات اللجان ساحة مهمة جدا للأحزاب لفرض آرائها وإيديولوجياتها عن طريق ممثليها، مما يجعل اختلاف الرؤى والمناقشات بين أعضاء اللجنة لا تدور حول أفكار تمثل قناعاتهم الشخصية، بقدر ما هي

<sup>1</sup> عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 32

<sup>2</sup> موريس فرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، ط1، (المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع والنشر، بيروت، 1992)، ص 75.

أفكار تفرضها المصلحة الحزبية، وذلك تأسيساً على حقيقة مفادها أن الأحزاب السياسية هي نفسها تميل إلى تغليب المصالح الحزبية، خاصة إذا كان ينتمي إلى أحزاب تشارك في الحكومة وتنتمي إلى الأغلبية الرئاسية، فتصبح مناقشات اللجان مجرد خطب منبرية ومبارزة كلامية لا فائدة منها، ولقد عبر عن ذلك نائب بريطاني بالقول: "لقد سمعت الكثير من الخطب التي غيرت رأبي، ولكن لم أسمع خطبة واحدة غيرت صوتي".<sup>1</sup>

### 3- عامل الحضور

عضو البرلمان وهو يمارس مهامه النيابية، يتعين عليه حضور جلسات المجلس طيلة العهدة البرلمانية، وهذا ما أقره المشرع الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016 بنص المادة 116 الفقرة الثانية التي تنص "... ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجود المشاركة الفعلية لأعضائهما في أشغال اللجان، وفي الجلسات العامة، تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب"، كما نصت المادة 12 من القانون رقم 01-01 المتعلق بعضو البرلمان<sup>2</sup>: "على عضو البرلمان حضور الجلسات العامة، وأشغال اللجان التي عضو فيها والمشاركة في التصويت، و المصادقة مع أداء المهام المستندة إليه".

ولأهمية هذا الالتزام جاءت المادتين 64 و 57 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و النظام الداخلي لمجلس الأمة على التوالي لتؤكد على هذا الالتزام، غير أن رغم إلزامية أعضاء البرلمان حضور الجلسات، إلا أنه تفتشت ظاهرة التغيب عن جلسات البرلمان واللجان، والتي عبر عنها الدكتور سعيد بوشعير بسلوب سلبي يظهر من أعضاء البرلمان على مستوى اللجان، وكذا في بعض جلسات المجلس<sup>3</sup>.

كما ترجع كثرة الغيابات إلى انعدام طابع الجزاء كأثر مترتب على الغيابات، واكتفاء الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان بتوجيه إشعار مبرر من رئيس الغرفة التي ينتمي إليها العضو، كما ساعد على كثرة الغيابات النصاب القانوني المتعلق بصحة التصويت والمناقشات داخل اللجان، وآلية التصويت بالوكالة.

### المطلب الثاني: التقارير التشريعية للجان البرلمانية

<sup>1</sup> عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 32.

<sup>2</sup> القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان، المؤرخ في 31 جانفي 2001، ج.ر، ع 09، المؤرخة في 04 فيفري 2001، المعدل بالأمر

رقم 03-08 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008، ج.ر، ع 49، المؤرخة في 03 سبتمبر 2008.

<sup>3</sup> أمين رمال، " النظام القانوني لعضو البرلمان الجزائري" ( مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري معمم، 2016)، ص 103.

تحتل التقارير البرلمانية مكانة هامة في العمل البرلماني، حيث تضطلع بدور حيوي وفعال في كافة العمليات البرلمانية الرسمية التشريعية والرقابية، والانضباطية والخاصة، فهي عنصر أساسي من عناصر العمليات البرلمانية الرسمية،<sup>1</sup> وترتبط بها ارتباطاً قانونياً رسمياً وجزءاً لا يتجزأ منها.

فالمجلس لا يناقش النصوص القانونية إلا بعد إعداد تقرير من قبل اللجنة المختصة، فالتقارير هي نتاج عمل جماعي تمارسه إحدى اللجان البرلمانية بهدف تمكين البرلمان من تكوين رأيه في إحدى المسائل والموضوعات المعروضة عليه، والوصول بعد مناقشتها إلى قرار بشأنها<sup>2</sup>، وتعرف التقارير بأنها حجة اللجنة أمام مجلسها، ودليل على إنجاز مهمتها وما توصلت إليه من معلومات وما تقترحه علاجاً للسلبات، وهي بمثابة خلاصة لبحثها ومناقشتها، وقوة هذه التقارير من قوة وضعف المجلس التشريعي في إصدار القوانين، و سنتناول في هذا المطلب فرعين رئيسيين:

الفرع الأول: أنواع ومضمون تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية

الفرع الثاني: القيمة القانونية لتقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية

**الفرع الأول: أنواع ومضمون تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية**

لتفعيل دور اللجان البرلمانية في دراسة المبادرات التشريعية، وتحديث أدائها الفني، يقودنا الحديث للتطرق إلى أنماط تقارير اللجان البرلمانية المتعلقة بالعملية التشريعية، التي تعكس ثمرة البحث المتأني والمناقشة الهادئة والعميقة التي تمت داخل اللجنة، ولتعزيز فاعليتها نقف عند عناصر إعداد التقرير الذي يعد عنصر مهم من عناصر العملية التشريعية، فالتقرير هو عنوان إنجاز، ومؤشر انتهاء اللجنة.

**أولاً: أنواع تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية**

تنقسم تقارير اللجان البرلمانية من حيث الهدف إلى ثلاثة أنماط منها التقارير التشريعية ويدخل فيها التقارير المتعلقة بالمراسيم والمبادرات القانونية والاتفاقيات الدولية والموازنات العامة للدولة والحسابات الختامية، وتقارير رقابية ويدخل فيها التقارير الخاصة بلجان التحقيق وتقصي الحقائق والذي سنتناولها عند الحديث عن

<sup>1</sup> المجلس العلمي مجلة الفكر البرلماني، "التقارير البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع02، مارس 2003، ص 168.

<sup>2</sup> هيثم الحسيني، "المساعد في كتابة تقارير اللجان البرلمانية"، مركز النور، ص 1، رابط المقال WWW ALNOUR,SE تاريخ زيارة الموقع 2019 /05/17 الساعة 14:05.

الدور الرقابي للجان البرلمانية، وتقارير انضباطية المتعلقة بإسقاط العضوية ورفع الحصانة<sup>1</sup> المنصوص عليها في أحكام المادتين 107 و 109 من الدستور على التوالي والمنظمة للنظام الداخلي لكل غرفة.

وحدثنا في هذا الفرع عن التقارير التشريعية الصادرة عن اللجان البرلمانية الدائمة في الجزائر:

### 1- التقرير التمهيدي

يكون التقرير التمهيدي في المرحلة الأولى من دراسة النص على مستوى اللجنة المختصة، فهو التقرير التشريعي الأول الذي ينتهي بجملة من الاستنتاجات والتحليل الأولية، والتي تتجسد في اقتراحات التعديل المنصبة على المبادرة التشريعية سواء ما تعلق بالجانب الشكلي أو الموضوعي وهذا مع التعليل والتسبيب، وفيه تقدم محتوى النص وتدخل عرض الوزير الأول والأسئلة التي طرحت على الوزير من طرف أعضاء اللجنة ورده عليها<sup>2</sup>، وأيضا رأي اللجنة حول النص بصفة عامة، وتقدمه اللجنة للجلسة العامة لمناقشته.

### 2- التقرير التكميلي

تعده اللجنة المختصة (الدائمة) كمرحلة ثانية من عملها بعد المناقشة العلنية العامة ويعرف بأنه: " ذلك التقرير الذي يتضمن مجموعة من التعديلات التي تم لإيداعها بالغرفة الأولى، مجموع الملاحظات التي تم إبدائها بالغرفة الثانية، وموقف اللجنة منها، والذي تتجسد في قرارات معللة إضافة إلى التعديلات أو التوصيات المقترحة أثناء المرحلة الثانية من الدراسة )<sup>3</sup>.

يتضمن التقرير التكميلي بالإضافة إلى عناصر مضمون التقرير التمهيدي حوصلة عن المناقشات العامة من طرف أعضاء المجلس وموقف كل من اللجنة المختصة والحكومة، بالإضافة إلى عرض الوزير المقدم في الجلسة العلنية حول النص، ورده على أهم النقاط التي أثارها أعضاء المجلس، وكذا بلورة أهم الآراء والمواقف والتعديلات والتوصيات حول مشروع أو اقتراح قانون وعرض ذلك للجلسة العامة للتصويت والمصادقة عليه.

### 3- التقرير ذو الطبيعة الخاصة

هذه التقارير تعدها اللجان البرلمانية في حالات تشريعية خاصة، ولا تتبعها بتقارير أخرى كما رأينا سابقا، فهي تقارير وحيدة ليست تمهيدية ولا تكميلية ونسجل بخصوصها ثلاثة أنواع هي

<sup>1</sup> هيثم الحسني، مرجع سابق، ص 1.

<sup>2</sup> بجاوي حمزة، مرجع سابق، ص 112.

<sup>3</sup> يحيى بدير، مرجع سابق، ص 63.

<sup>4</sup> بجاوي حمزة، مرجع سابق، ص 114.

### أ- التقرير المتعلق بالأمر الرئاسي

اللجان المختصة تعد تقريراً لا يسمى لا تمهيدي ولا تكميلي بل تقرير، وهذا في حالة الأوامر التي تصدر طبقاً للمادة 142 من الدستور من طرف رئيس الجمهورية، فتقرير اللجنة هو عبارة عن عرض للأمر وعرض للوزير ممثل الحكومة ورأي اللجنة، وفي بعض الحالات توصيات عامة<sup>1</sup>، ونص على هذا التقرير المادة 38 في فقرتها الثالثة من القانون العضوي رقم 99-02.

### ب- التقرير المتعلق بمبادرة التعديل الدستوري

يجتمع البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا في حالة التعديل الدستوري المنصوص عليها في المادتين 210 و211 من دستور 1996 المعدل، إذا عرض رئيس الجمهورية مشروع القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري، والذي أبدى المجلس الدستوري رأيه فيه، على البرلمان المجتمع بغرفتيه للتصويت عليه حسب النسبة المحددة بثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان، وبمناسبة هذا الإجراء تتشكل لجنة مشتركة من مكنتي الغرفتين، التي تعد النظام الداخلي المسير للبرلمان في هذه الحالة، والذي يصادق عليه، وبمقتضاه واستكمالاً للإجراء التشريعي المعمول به في كلتا الغرفتين تتكون هذه اللجنة لتشمل أعضاء لجنتي الشؤون القانونية لغرفتي البرلمان لدراسة التعديل الدستوري وفق نص المادتين 28 و24 من النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، وتقدم تقريرها الذي صادقت عليه، وهذا مثلما جاء في التعديل الدستوري الخاص بدسترة اللغة الأمازيغية كلغة رسمية<sup>2</sup>.

### ج- تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء

تتمثل مهمة اللجنة في اقتراح نص حول الأحكام محل الخلاف بين المجلسين من النص التشريعي المصوت عليه من طرف الغرفة الأولى، وذلك في نطاق أحكام المادة 138 من دستور 1996 المعدل، في فقرتها الخامسة التي تنص على أنه: "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء، تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين، من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف"، ثم تفرغ الاستنتاجات والاقتراحات التي توصلت إليها اللجنة في تقرير يسلمه رئيس الغرفة التي انعقدت اللجنة

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 115.

بمقرها<sup>1</sup>، ليلغى هذا الأخير للوزير الأول الذي يعرضه بدوره على الغرفتين للمصادقة عليه طبقاً للإجراءات المعتادة في المصادقة على النص التشريعي<sup>2</sup>.

إذا كان دستور 1996 في مادته 120 اعتمد نظام الذهاب والإياب بين الغرفتين فيما يخص الخلاف، وذلك من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء، فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 حسم الأمر من خلال منح صلاحية الفصل نهائياً في الخلاف إلى المجلس الشعبي الوطني، ويكون لهذا الأخير أن يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء وإذا تعذر عليه بالنص الأخير الذي صوت عليه، غير أنه في حالة عدم استجابة المجلس الشعبي الوطني لطلب الحكومة يسحب النص من المجلس الشعبي الوطني<sup>3</sup>.

### ثانياً: مضمون التقارير التشريعية

يفرغ مضمون تقارير اللجان في قالب شكلي يعرف بالهيكل البنائي لتقارير اللجان في سن التشريع، فالبناء الهيكلي للتقرير يعتبر من أحد الضوابط العامة للعملية التشريعية<sup>4</sup>، ويمثل مرحلة مهمة من مراحل العملية التشريعية ويتكون منة أربع عناصر أساسية: الإجراءات- المقدمة- الموضوع- النتيجة.

### 1- الإجراءات الشكلية

يقصد بها هنا مراعاة الأمور الشكلية عند إعداد التقرير، فيذكر في التقرير أنه قد تمت إحالة مشروع القانون أو اقتراح القانون إلى لجنة ما من لجان غرفتي البرلمان، فقامت بدراسته وفقاً لما هو منصوص عليه في الدستور والقانون العضوي المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما والعلاقة بينهما وبين الحكومة، وكذا الأنظمة

1 المادة 95 من القانون العضوي رقم 16-12.

2 المادة 96 من القانون العضوي رقم 16-12.

3 زهرة أفشيش، "ملامح العملية التشريعية في ظل التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع 38، (فيفري 2016): ص 75.

4 جعفر على المجذوب، منى إبراهيم العيد، تطوير أداء مداخلات تقارير اللجان البرلمانية، مجلس شورى البحرين قسم البحوث والدراسات، ص رابط المقال، [www.Shura.gov.bh.org](http://www.Shura.gov.bh.org) تاريخ زيارة الموقع 2019/01/10، الساعة 11:00.

الداخلية لغرفتي البرلمان، وعقدت لهذا الغرض اجتماعا أو عدة اجتماعات بحضور الوزير المختص أو من ينوبه<sup>1</sup>.

### 2- المقدمة

التقرير هو منهج تحليلي للموضوع المعروض أمام اللجنة، ولذلك فإن المقدمة الموضوعية لا بد أن تبدأ بحكمة التشريع، أي الأسباب والدوافع التي رأتها اللجنة موجبة لإقراره، مثل ذلك المذكرة الإيضاحية لمشروع أو اقتراح قانون (عرض الأسباب)، تنهج نفس النهج بأن تبدأ بتبيان الأسباب الداعية للتشريع<sup>2</sup>.

### 3- الموضوع

يجري التعرض في الموضوع على مواد النص من حيث تأسيسها ومالها من حجج، ومن أجل ذلك يستند على برنامج الحكومة وما هو متواجد من تشريعات، لكي لا يكون هنالك تضارب بين النصوص كما يجب الإشارة إلى الآراء التي أبدت أثناء اجتماعات اللجان سواء المقبولة أو المرفوضة وذكر الآراء المعارضة لرأي الأغلبية وذكر الأسباب، التي تستند إليها هذه الآراء إذا ما طالب أصحابها بإدراجها ضمن مضمون التقرير<sup>3</sup>.

### 4- النتيجة

بانتهاؤ المناقشات في اللجنة يحرر التقرير ويطبوع ويوزع، على الحكومة والأعضاء ثلاثة أيام قبل الجلسة، حيث يسمح هذا الإجراء للأعضاء بأخذ فكرة مسبقة عن تقارير اللجان التي تمت في جلسات مغلقة، كما يمكنهم من تحضير أنفسهم في بعض المسائل التي لا يفقهونها تفاديا للدخول في مناقشات سطحية، ولهذا الغرض يتعين الحصول أولا على تسجيله في جدول الأعمال الخاص بالجلسة العامة دائما حسب ترتيب الاستعجال والأولوية التي تراها الحكومة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> يحيى بدير، مرجع سابق، ص 65

<sup>2</sup> جعفر على المجدوب، منى ابراهيم العيد، مرجع سابق، ص 4.

<sup>3</sup> يحيى بدير، مرجع سابق، ص 65.

<sup>4</sup> المادة 35 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

وفي الأخير نستنتج أن هيكل تقرير اللجنة البرلمانية وبنيتها الأساسية يسيران خطوة بخطوة مع مراحل دراسة الموضوع المطروح، وهو مالا ينبغي إغفاله، فمضمون التقرير يعد بمثابة سجل توثيقي ورؤية تحليلية لرحلة اللجنة في دراسة المبادرات التشريعية.

### الفرع الثاني: القيمة القانونية لتقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية

إن إتباع المجلس للتوصيات التي تقدمها اللجان المختصة في التقارير التي تعدها، أو الأخذ بالتوصيات واقتراحات التعديلات التي تقدمها في دراساتها للمبادرات التشريعية، يؤكد اعتراف البرلمان بشكل ضمني للجان البرلمانية الدائمة بمدى أهمية مشاركتها في العملية التشريعية، فما القيمة القانونية لهذه التقارير؟ وما مدى تأثيرها على العملية التشريعية؟

### أولاً: أهمية تقارير اللجان على مستوى العمل التشريعي

تكتسي تقارير اللجان الدائمة أهمية بالغة في سير العمل التشريعي على مستوى الجلسات العامة، فالمجلس لا يناقش النصوص القانونية إلا بعد إعداد تقرير من قبل اللجنة المختصة، والذي قد يساعد ويوجه رأي الغرفة، حيث تلعب التقارير دوراً بارزاً في توضيح مواطن النقص والثغرات الموجودة في النصوص القانونية، الأمر الذي لا يمكن لنواب وأعضاء المجلس الاطلاع عليه، نظراً لضيق الوقت المخصص للمناقشات، ولنقص الكفاءة القانونية، ولذلك يظهر لنا دور اللجان في تفسير ما جاءت به المبادرة التشريعية، بإظهار عيوب النص ومزاياه، وذلك بفضل إلمامها بمختلف النقائص المسجلة على النصوص محل الدراسة، على اعتبار أن الدراسة في اللجنة تأخذ الوقت الكافي الذي يسمح لها في التدقيق في جزئيات الأمور، ومن خلال النظر كذلك لخصوصية طرق عملها ولتشكيلها المحدود، الأمر الذي يسمح بمساعدة أعضاء الغرفة في فهم المبادرة التشريعية، واتخاذ قرارهم المناسب تجاهها.

وترجع أهمية التقارير التي تعدهم اللجان بالدرجة الأولى لما تتمتع به اللجان البرلمانية من سلطة تعديل المشاريع الحكومية، الأمر الذي يسمح لها بإدخال تعديلات التي تراها مناسبة سواء تعلق الأمر بشكل أو مضمون النص المعروض عليها، دون أن تصل إلى تعويض النص أو تغييره كلية.

كما قد تشكل تقارير اللجان تأثير كبير على نواب المجلس، ولهذا يجد بعض الأنظمة تأخذ بنظام أسبقية النص المعروض على الجلسة العامة، قبل إحالته على اللجنة المختصة، ويعود السبب في ذلك أن تقديم



مشروع القانون والاقتراح بقانون مباشرة إلى اللجان المختصة لدراسته، قد يكون له تأثير على قرارات المجلس، لما تتضمنه تقارير اللجان من تحليل وآراء وتوصيات على خلاف الأمر في حالة عرضه على المجلس أولاً، حيث ما يقرره المجلس من توجيهات ومبادئ يقيد اللجان، ويحد من تأثيرها على المجلس<sup>1</sup>.

لذا تعتبر اللجان البرلمانية حجية تستند إليها المعارضة السياسية في حال فشل الحكومة في تحقيق الغايات المقصود من تشريع ما، لما تحمله التقارير في ثناياها من توصيات وتوجيهات قدمتها اللجنة للحكومة، حتى يكون للقانون الفعالية المرجوة أثناء تطبيقه<sup>2</sup>.

تعتبر الوظيفة الأساسية لتقارير اللجان الدائمة في إسناد العمل التشريعي من خلال قاعدة معلومات نوعية مرجعية، تصدر عنها توصيات قائمة على أسس ومبررات علمية، ليتمكن أعضاء المجلس التشريعي من الانطلاق منها لتعميق المداولات، والإمام بجوانب الموضوع وزواياه المتعددة، من أجل الخروج برأي مدروس مستند إلى أسس المصلحة العامة<sup>3</sup>، بحيث يكون هذا الرأي خلاصة لنموذج من التواصل الشبكي الأفقي والعمودي بين مختلف الجهات والأطراف المعنية.

وأخير ما يمكن أن نستنتجه أن تقارير اللجان البرلمانية التشريعية تتجسد وظيفتها في رصد وتجميع المعلومات عن الوقائع والحقائق، المتعلقة بموضوع العملية التشريعية أو الرقابية أو الانضباطية أو الاستطلاعية أو الخاصة، وعملية دراستها وتحليلها والملاحظات والاستنتاجات، والتعديلات والتوصيات المستنتجة من ذلك، كما تظطلع هذه التقارير في اختزان المعلومات والحقائق البرلمانية، ونقلها وإعلانها، وتبليغها وتوظيفها في أهم مراحل وإجراءات تحضير وإنجاز العمليات البرلمانية، بهدف ترشيد الأداء البرلماني بكفاية وفعالية.

### ثانياً: مدى إلزامية تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية

تعد اللجان الدائمة "المطبخ السياسي" الذي تتم فيه عملية الفحص والدراسة والمناقشة، فهي تؤدي وظيفة تشريعية، حينما تحال إليها الاقتراحات والمشاريع، فتفحصها وتناقشها وتعرضها على المجلس مشفوعة بتقرير يتضمن رأيها وتوصياتها، غير أن ذلك لا يضعها في مرتبة الاقتراح التشريعي الحقيقي، كما لا يضعها كهيئة من الهيئات المبادرة بالتشريع، إذ أن المؤسس الدستوري كان صريحاً حينما جعل سلطة التشريع لكل من

<sup>1</sup> فهمية بيتوت، مرجع سابق، ص 22.

<sup>2</sup> حمزة بجاوي، مرجع سابق، ص 117.

<sup>3</sup> هيثم الحسني، مرجع سابق، ص 1.

البرلمان والحكومة، من خلال نص المادة 136 من دستور 1996 المعدل هذا من جهة، ومن جهة أخرى فاللجان الدائمة تعتبر مشاركا حقيقيا في العملية التشريعية، ويظهر هذا جليا بوضوح من خلال تأثير التقارير التي تعدها، في تحسين جودة وصياغة التشريع، مما جعلها تلعب دور المحرك الرئيسي للنص التشريعي.

غير أن الآثار التي ترتبها التقارير لا تعدو أن تكون تعديلات شكلية في غالبيتها، وتوصيات نادرا ما تستجيب لها الحكومة أو تأخذ بها، مما يجعل تأثير اللجان عبر التقارير ضعيفا<sup>1</sup>، وهذا القصور الملحوظ مرده إلى النصوص القانونية المنظمة لعمل البرلمان، التي لا تلزم المجلس بالأخذ بالاقترحات التشريعية التي ترد في التقارير التي أعددتها اللجان الدائمة، بل إنها تدخل في إطار السلطة التقديرية للمجلس الذي يقدر مدى ملاءمة الأخذ بهذه التعديلات المقترحة من عدمه، كما أنه ليس من حق اللجان الدائمة فرض هذه الاقتراحات والتعديلات التي تضمنتها تقاريرها على البرلمان.

وفي هذا الإطار يمكن القول أن تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية تعد وسيلة لتوجيه رؤى أعضاء البرلمان لما يجب اتخاذه تجاه المبادرات التشريعية، أو تجاه التعديلات المراد إدخالها عليها، دون أن تكون ملزمة الأخذ بها، حيث تبقى سلطة الفصل النهائي للمجلس، الذي له السلطة المطلقة في قبول اقتراحاتها أو رفضها، أو إدخال تعديلات جديدة عليها، لأن اللجنة تعرض تقريرها على الغرفة، في حين يناقش أعضاء المجلس حسب الحالة مشروع القانون أو اقتراح القانون المعروض عليهم وفقا للفقرة الأولى من المادة 138 من دستور 1996 المعدل التي تنص: " مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه ".

وبهذا تقف تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية بوصفها شاهدا على فعالية الممارسة البرلمانية المبنية على قواعد وأسس ترتكز على الموضوعية والحياد والشفافية سواء في جمع البيانات والمعلومات الموثقة، أو في تحليل تلك البيانات والمعلومات تحليلا علميا<sup>2</sup>، فالتقرير كما وصفه أحد البرلمانيين: " هو أمانة في عنق الأعضاء جميعا، ولا يمكن إضافة أو حذف أية كلمة منه إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء اللجنة التي وضعته، بحيث يجب

<sup>1</sup> ميلود ذبيح، " فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة " ( أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة، قسم الحقوق، تخصص القانون الدستوري،

2013)، ص 271.

<sup>2</sup> هيثم الحسني، مرجع سابق، ص 2

ألا تصف اللجنة في تقريرها الداء، ولكن يجب أن تذكر الدواء، وطريقة إصلاح الأخطاء، حتى لو كان المجلس هو صاحب الأمر في التقرير<sup>1</sup>.

### المبحث الثاني: التعديلات التشريعية على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة

لقد كانت التعديلات ولا تزال وسيلة تملكها البرلمانات للضغط على السلطة التنفيذية<sup>2</sup>، وأحيانا فرض رأيها عليها، حيث يعتبر التعديل فرصة ثانية لتدارك البرلمان من خلال أعضائه أو لجانه، بحقه في المبادرة بالتشريع بتقديم تعديلات على مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين.

فتناول حق التعديل ليس بالأمر الاعتيادي، بل يعتبر من الناحية التقنية جوهر مرحلة المناقشة، باعتباره آلية مهمة أمام البرلمان لتحقيق جودة التشريع، أما من الناحية السياسية هو تعبير عن إرادة ممثل الشعب من أجل تعديل التشريع الذي أبان عن قصور معين يقتضي تداركه، فأهمية هذه الآلية تكمن في تحسين وتجويد التشريع، فضلا على تمكين البرلماني من التعبير عن رأيه، الذي يمثل إرادة فئة معينة من الشعب<sup>3</sup>.

فالمشروع الجزائري أقر صراحة في المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 بحق التعديل، وجعله حقا متقاسما بين كل من اللجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة حسب الحالة والحكومة، إلا أن هذا الحق ليس سلطة مطلقة، فممارسة هذا الحق منظم ومحدد عن طريق الدستور، ونصوص القانون العضوي رقم 16-12، الذي ينص على مجموعة من الشروط والضوابط التي يجب مراعاتها عند تقديم أي تعديل، و نظرا لأهمية حق التعديل في العملية التشريعية سنحاول أن نتناول في هذا المبحث مطلبين هما:

المطلب الأول: حق التعديل كمظهر للمبادرة التشريعية

المطلب الثاني: الشروط القانونية لممارسة سلطة التعديل

المطلب الأول: حق التعديل كمظهر للمبادرة التشريعية

<sup>1</sup> جعفر على المجدوب، منى ابراهيم العيد، مرجع سابق، ص2.

<sup>2</sup> سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ج 4، (الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013)، ص 131.

<sup>3</sup> سيف الدين أمحيطوش، "آليات تعزيز جودة التشريع" (مذكرة ماستر، جامعة محمد الخامس بالرباط، المغرب، تخصص القانون والممارسة القضائية، 2018)، ص 63

حق التعديل وكما وصفه الأستاذ كامبي kamby 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 القوانين<sup>1</sup>، لذا يقتضي البحث في موضوع التعديل منا التطرق أولاً في تحديد مفهوم التعديل كمبدأ دستوري ثم التطرق إلى تعريفه، وكذا أنماطه لنقف في الأخير عند تحديد طبيعته القانونية.

### الفرع الأول: تأصيل حق التعديل التشريعي

في تأصيلنا لحق التعديل التشريعي يقودنا الحديث إلى نفتين أساسيتين الأولى تتعلق بالأساس الدستوري والقانوني لحق التعديل، والثانية تتعلق بتوضيح مفهوم حق التعديل وأنماطه.

### أولاً: التأسيس الدستوري لحق التعديل

إن أسس ممارسة حق التعديل تتراوح بين أسمى نص ألا وهو الدستور وبين القوانين والأنظمة الداخلية المنظمة لعمل البرلمان، فيما يتعلق بالتأسيس الدستوري لحق التعديل، وعند تحليلنا لمختلف النصوص الدستورية، نجد أن الدساتير السابقة لم تتطرق بصفة مباشرة أو غير مباشرة لهذا الحق، أما الدستور الحالي فنجد أن هناك مادة واحدة أشارت إليه إلا أنها لم تتطرق بصفة صريحة لحق التعديل، لأنها في الأصل تنظم العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وليست لها علاقة مباشرة بموضوع الحق<sup>2</sup>، إذ تنص المادة 138 من دستور 1996<sup>3</sup> في فقرتها الرابعة والخامسة على أنه: (في حالة وجود خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء، تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف... تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن ادخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> فريد مادي، نادية عقون، "عن مدى تجسيد المجلس الشعبي الوطني للسلطة التشريعية على ضوء التعديل الدستوري 1996" (مذكرة ماستر، جامعة بجاية، كلية الحقوق، فرع القانون العام، تخصص الجماعات الإقليمية، 2016)، ص 18.

<sup>2</sup> محمد الأمين بولوم، مرجع سابق، ص 193،

<sup>3</sup> المادة 120 من دستور 1996.

<sup>4</sup> فهيمة بيتوت، مرجع سابق، ص 29

وبالتالي نجد أن هذه المادة في سياق تنظيم عمل اللجنة المتساوية الأعضاء التي يتم استدعاؤها بناء على طلب الحكومة لا تهدف أصلا الى معالجة حق التعديل، ولكنها تنكره بصفة ضمنية، كما أنها تشترط على اللجنة عدم إدخال أي تعديل إلا بموافقة الحكومة.

على عكس من ذلك نجد المؤسس الدستوري الفرنسي 1958<sup>1</sup> الذي أعطى إمكانية المبادرة باقتراح التعديلات على المبادرات التشريعية إلى أعضاء الغرفتين والحكومة، نجده نص بصفة صريحة على حق التعديل في متن الدستور وهذا بدلالة المادة 1/144 من الدستور الفرنسي التي تنص على ما يلي:

" Les Membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement "

وفي نفس السياق كذلك ما ذهب إليه المشرع المغربي في الفصل 83 من الدستور المغربي لسنة 2011 بنصه: " لأعضاء مجلسي البرلمان وللحكومة حق التعديل، وللحكومة بعد افتتاح المناقشة أن تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة المختصة التي يعينها الأمر<sup>2</sup>، والمشرع التونسي في الفصل 33 من دستور 2014 بنصه: " مقترحات القوانين ومقترحات التعديل المقدمة من قبل النواب"<sup>3</sup>.

و مما تقدم نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يعط أهمية كبيرة لحق التعديل على غرار ما هو منصوص عليه في دساتير الدول، التي تركز هذا الحق بصفة صريحة لأعضاء الغرفتين، وبالتالي لا بد من تدارك هذا النقص في المعالجة.<sup>4</sup>

### ثانيا: التأسيس القانوني لحق التعديل

تم تكريس حق التعديل في النصوص القانونية وتحديد من له الحق في ممارسته، فلقد نصت المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12، أن حق اقتراح التعديلات هو حقا مشتركا بين كل من اللجنة المختصة ونواب

1 دستور الجمهورية الفرنسية الصادر بتاريخ 1958/06/03، المعدل والمتمم بتاريخ 1958/10/04.

2 دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الصادر بالظهير الشريف، رقم 1.11.91 المؤرخ في 29 جويلية 2011، ج.ر، ع 5964 مكرر، المنشورة في 30 جويلية 2011

3 دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، الرائد الرسمي، عدد خاص، المنشور بتاريخ 10 فيفري 2014.

4 فهيمة بيتوت، مرجع سابق، ص 30.

المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة حسب الحالة، والحكومة، وتم استثناء الأوامر الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية بين دورتي البرلمان حيث يصوت عليها البرلمان دون مناقشة ولا تعديل<sup>1</sup>.

أما فيما يخص شروط وإجراءات تقديم التعديلات فإنه يتوجب علينا الرجوع إلى المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

### الفرع الثاني: مفهوم حق التعديل

يقتضي البحث في موضوع التعديل منا التطرق إلى مفهومه من حيث تعريفه وكذا أشكاله (أولاً) إضافة إلى تحديد الطبيعة القانونية لهذا الحق (ثانياً)

#### أولاً: تعريف حق التعديل وأنواعه (droit d'amendement)

سنتناول في هذا الإطار الجانب المفاهيمي لهذا الحق رفعا لكل لبس من شأنه أن يحول دون فهم واضح ومتأني لهذا الحق متنافي لكل جهالة، مهما كانت درجتها، محاولين إبراز أهم أنماطه وأشكاله.

#### 1- تعريف حق التعديل

التعديل مفهوم عرف غياب تعريف تشريعي، فنجد أنه لم تتطرق إليه النصوص القانونية سواء القانون العضوي أو النظام الداخلي للمجلس، فلا توجد أي مادة تعرفه، لذا سنحاول ذكر بعض التعريفات التي تقرنا من فهمه :

التعديل هو اقتراح يهدف إلى تغيير (modification)، تبديل (remplacement)، أو إلغاء (suppression) حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون، أو يهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد<sup>2</sup>.

ويعرفه الأستاذ بوعلام طاطاح: "هو الفعل التشريعي ذو البعد السياسي الذي يعبر بواسطته عضو البرلمان عن رأيه، ويصوغه أو يدعم أعضاء آخرين في الصياغة الأصلية لأحد أحكام مشروع أو اقتراح قانون"<sup>3</sup>، وهذا التعريف يعد الأقرب للتجربة الجزائرية.

<sup>1</sup> الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط1، (الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009)، ص 56.

<sup>2</sup> الأمين شريط، "حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع01، (أكتوبر، 2005): ص 39.

<sup>3</sup> فهيمة بيتوت، مرجع سابق، ص 21.

كما عرفه المركز الدولي للتوثيق للوحدة الدولية للبرلمانيين التعديل بأنه: " اقتراح يكون ذو مصدر برلماني أو حكومي يرمي إلى تغيير أو تبديل، من حيث الموضوع أو الشكل اقتراح قانون أو مشروع، قد يكون موضوع قبول أو رفض من قبل الجمعية العامة، ويتضمن إما إلغاء أحكامه كانت مسجلة في النص الأصلي، أو إضافة أحكام جديدة".<sup>1</sup>

وعلى ضوء ما تقدم من تعريفات يعتبر حق التعديل حسب رأي أحد الكتاب بأنه اقتراح مقدم من طرف برلماني أو مجموعة من البرلمانيين أو من طرف السلطة التنفيذية، يرمي إلى تعديل مضمون أو شكل اقتراح أو مشروع القانون المعروض للمداولة على مستوى المجلس، الذي يمكن الأخذ به أو رفضه، هدفه إما حذف أحكام واردة في النص الأصلي أو إدراج أحكام جديدة.<sup>2</sup>

ومهما اختلفت التعريفات بشأن تعريف حق التعديل، فإن هذا لا ينفي من كونه أداة، ووسيلة وتقنية في يد السلطة التشريعية، تمكنها من المشاركة في كل مرحلة من مراحل صناعة النص التشريعي، يتم بواسطتها إلغاء أو إضافة أحكام أخرى، خاصة مع تراجع دور نواب المجلس بالتشريع، مع تسجيل هيمنة وسيطرة السلطة التنفيذية.

### 2- أنواع التعديل

التعديل يهدف إلى وضع تحسينات على مشروع أو اقتراح قانون الذي ينصب عليه، كما يمكن أن يبلغه<sup>3</sup>، وهو يتسم بتنوع أشكاله، بحيث يمكن أن يمس شكل المبادرة التشريعية، كما يمكن أن يمس جوهرها، ونعدد هذه الأشكال في:

<sup>1</sup> رابح شامي، " مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري " (مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون الإدارة المحلية، 2012)، ص25

<sup>2</sup> يحيى بدير، مرجع سابق، ص67

<sup>3</sup> الأمين شريط، "حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري"، المرجع سابق، ص74.

أ- التعديل بحد ذاته: هو يرمي إلى تغيير حكم معين من أحكام النص المعروض على المجلس، ومن تم فمن شروط قبوله أنه يجب أن يتعلق فعليا ومباشرة وبشكل صريح بمواد النص المعروض على المجلس، كما يمكن للتعديل أن يهدف إلى التغيير في النص أو مادة أو مواد منه، أو حكم من مادة سواء بالإضافة أو الحذف<sup>1</sup>.

ب- المواد الإضافية ( Article Additionnel): هو ذلك التعديل الذي يهدف إلى إضافة أحكام جديدة للنص الأصلي، وحتى يتم قبولها يشترط أن تكون على علاقة مع مضمون الاقتراح أو مشروع القانون، ولا حاجة لأن تكون على ارتباط وثيق بمادة معينة بالذات<sup>2</sup>.

ج- التعديل الفرعي ( Sous Amendement): ويقصد به اقتراح تعديل موضوعه التعديل ذاته أي هو فرع للتعديل أو ناتج عنه، والغرض منه إدخال تعديل على التعديل نفسه، والغرض من التعديل الفرعي يتمثل في اقتراح إدخال تعديل على التعديل نفسه<sup>3</sup>.

د- الإصلاحات الشكلية: ترمي إلى تحسين الصياغة اللغوية أو الشكلية، أو إزالة الأخطاء ورفع الغموض والتضارب بين النصوص وتحقيق الانسجام والتكامل بين مواد القانون كله، وبالتالي لا تمس بجوهر النص أو مضمونه، حيث يرى الاستاذ بوعلام طاطاح أن التعديل الشكلي يمكن أن يغير من مضمون النص الأصلي، وذلك في الحالات التي يمكن لفاصلة أو نقطة أو مطة أو حرف أن تؤثر على مضمون النص، كما يمكن للتعديلات التي تطرأ على قواعد اللغة والأسلوب النحوي أن تؤثر على جوهر النص، حيث يمكن أن تأتي بصراحة أو ضمنا بأفكار جديدة، كما يمكن أن توسع أو تقلص من نطاق تطبيق النص<sup>4</sup>.

و مما سبق نجد أن المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس لم تتطرق إلى كافة أنواع التعديل، وأشارت بصفة ضمنية إلى الصنف الأول والثاني، والذي يشكل نقص في المعالجة.

ثانيا: الطبيعة القانونية لحق التعديل

<sup>1</sup> يحي بدير، مرجع سابق، ص 67

<sup>2</sup> الأمين شريط، حق التعديل في النظام الجزائري، المرجع سابق، ص 74

<sup>3</sup> فهيمة بيتوت، مرجع سابق، ص 32

<sup>4</sup> يحي بدير، مرجع سابق، ص 68.



بداية السؤال الذي يطرح نفسه هنا: هل يعد حق التعديل شكلا من أشكال المبادرة بالقوانين، ومن ثمة يخضع لنفس الشروط المطبقة عليها؟ أم أنه يخضع لشروط مختلفة مادام لا توجد بينه وبين المبادرة بالقوانين علاقة؟

إن الإجابة عن هذه الأسئلة تختلف باختلاف وتنوع الأنظمة والممارسات، فهناك من النظم الدستورية لا تقر بحق التعديل حقا مشتقا من المبادرة القانونية، كما أنها لا تقيم أية علاقة بينهما، وهو حال بعض الدول كألمانيا وهولندا والنمسا، وعلى غير ذلك توجد هناك دول تقيم علاقة ارتباط حتمية بين حق التعديل وحق المبادرة بالقوانين، وهي حال فرنسا التي أعطى دستورها الصادر سنة 1958 المعدل للحكومة إمكانية تعديل مشاريع القوانين من خلال المواد 40، 44، 45 منه<sup>1</sup>.

ولقد حذا النظام القانوني الجزائري حذو نظيره الفرنسي، حيث اعتبر حق التعديل حقا مشتقا ومرتبا من حق المبادرة بالقوانين، وليس حقا أصليا مستندا إلى رأي المجلس الدستوري<sup>2</sup> بخصوص مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة لدستور 1996، الذي ألغى حق مجلس الأمة في التعديل، على أساس أنه لا يتمتع بحق المبادرة باقتراح القوانين بصفة رئيسية، إلا أنه بعد تعديل الدستور في سنة 2016 صار يمكن لمجلس الدولة ممارسة حق التعديل على المبادرات التشريعية المختصة بها كأول غرفة، وهي في التنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي<sup>3</sup>.

لذا يمكن القول كما سبق وأشرنا له أعلاه إن التعديل ليس بمبادرة تشريعية، كون هاته الأخيرة أعم من الأولى لأن التعديل يمكن أن يصير مبادرة والعكس غير صحيح، حيث يذهب الأستاذ شاطو برنارد Chaton Bernard إلى أعمال معيارين عنونهما بـ "المعادلة الرياضية" أي معرفة نهاية التعديل وبداية المبادرة بالاقترح، فحسب الأستاذ برنارد المبادرة تخلق تشريع جديد، أما التعديل يهتم موضوع نص قائم أو معروض على مجلسي

<sup>1</sup> يحي بدير، مرجع سابق، ص 76.

<sup>2</sup> المجلس الدستوري، رأي رقم 04/رن د/م د/ 98 مؤرخ في 10 فبراير 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج.ر، ع08، المؤرخة في 18 فبراير 1998.

<sup>3</sup> يحي بدير، مرجع سابق، ص 76.

البرلمان، فكل منهما قانون خاص به، فالتعديل يكون بعد المناقشة العامة، عكس المبادرة التي تكون أصل النص القانوني، ثم إن المبادرة حق أصلي عكس حق التعديل الذي يعتبر حق تبعي<sup>1</sup>.

وخلاصة القول إن التعديل هو حق متفرع من حق المبادرة، وشكل من أشكال التشريع، ونتيجة طبيعية لحق الاقتراح، فحسب المقولة الشهيرة لمارسيل بريلوت Marcel Brulot: "من يملك الكل يملك الجزء"<sup>2</sup>، وعليه فهو يخضع لنفس شروط وإجراءات حق المبادرة.

### المطلب الثاني: شروط وإجراءات ممارسة سلطة التعديل

إن حق التعديل متاح لمن له الاختصاص بغية ممارسته، وتدارك ما تم إغفاله، أو ملائمة التشريع مع ما هو معمول به على أرض الواقع، إلا أنه مقيد بشروط وضوابط قانونية ينبغي احترامها، من أجل تحقيق الغاية المناطة به على أحسن وجه، فهذه الشروط التي تعمل على عقلنة العمل البرلماني، بشكل يعكس إيجاباً على أثر ممارسة هذا الحق.

بالرجوع إلى نص المواد 136 و137 من دستور 1996 المعدل، نجد أن المشرع الجزائري قد وضع تعديلات جد مفصلية لدور مجلس الأمة في العملية التشريعية، فبعدما كان دور مجلس الأمة يقتصر على الملاحظات والتوصيات صار يمارس التشريع عن طريق أعضائه ولجانه الدائمة، والملاحظ في هذا التعديل أن المشرع الجزائري مكن أعضاء مجلس الأمة من حقهم في تقديم المبادرة حيث تنص الفقرة الأولى من المادة 136 على ما يلي: ( لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين)، وذلك في المجالات المحددة في المادة 137 من الدستور: (تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة....)<sup>3</sup>.

فحرمان أعضاء مجلس الأمة من حق التعديل يعتبر خطوة ثمينة يتراجع عنها البرلمان ويتداركها، خاصة أن حق التعديل سلاح فعال لتعزيز وتوسيع نطاق المشاركة البرلمانية في العمل التشريعي، كما أن حرمان أعضاء مجلس الأمة من حق التعديل ينافي مبررات وجوده، خاصة من خلال حرمان ثلث الكفاءة من ممارسة هذا الحق<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> سيف الدين أحميطوش، مرجع سابق، ص 64.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 64.

<sup>3</sup> المواد 137 و136 من دستور 1996.

<sup>4</sup> عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 37.

ومما سبق قوله نستنتج أن هذه التعديلات كان لها أثر في تفعيل عمل لجان المجلس الدائمة، وكان هذا واضحا في نصوص النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

### الفرع الأول: شروط اقتراحات التعديلات المقدمة من طرف النواب وأعضاء مجلس الأمة

يمارس نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة عن طريق حق التعديل اختصاص تشريعي منظم بأحكام القانون، وإن كان هذا الاختصاص ظاهريا يمثل ميدان واسع معترف به لهم، غير أنه ترد عليه مجموعة من الضوابط والشروط التي يجب مراعاتها عند تقديم أي تعديل، والتي يمكن أن تحد وتعرقل ممارسته بكل حرية، خاصة وأن الحكومة تتمتع بصلاحيات، وامتيازات واسعة أقرها لها القانون.

### أولا: الشروط الشكلية والإجرائية

لقد حددت المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، واعدت الشروط الشكلية والتنظيمية التي يجب على أصحاب الصفة في التعديل احترامها وتمثل في:

#### 1- الشروط الشكلية

يعتبر حق التعديل هو شكل من أشكال المبادرة بالقوانين كما رأينا سابقا، أو هو حق تباعي أو حق مشتق ومرتب عن حق المبادرة، وعليه فالشرط العام الواجب توافره في التعديلات المقدمة هو نفسه المشترك في المبادرة التشريعية، أي أن تتم صياغتها صياغة قانونية صحيحة<sup>2</sup>، أما فيما يخص الشروط الأخرى وإجراءات تقديم التعديلات فقد تضمنها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المادتين 61 و62 منه، وهذا نفس الشيء لما جاء في النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادتين 71 و72 منه، كشرط عام لأي تعديل مقدم على أية مبادرة تشريعية يجب أن يكون مكتوبا ومعللا تعليلا وجيزا أي مرفقا بعرض الأسباب، من أجل تداوله بين أجهزة المجلس وأعضائه لدراسته ومناقشته<sup>1</sup>، وأن ينصب التعديل على مادة من مواد النص المودع، حتى يسهل معرفة إذا تضمن التعديل نصا إضافيا جديدا، ضمانا لوحدة النص الأصلي وانسجامه<sup>2</sup>.

#### أ- القيد العددي

المكرس في النصاب القانوني، حيث يشترط لقبول اقتراح التعديل، أن يكون مقدم وموقع من قبل عشرة (10) أعضاء من المجلس، وتحديد هذا النصاب هو تقييد لحق العضو المشرع في هذا الخصوص<sup>3</sup>، وهو شرط

<sup>1</sup> الأمين شريط، حق التعديل في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 77.

<sup>2</sup> يحي بدير، مرجع سابق، ص 73.

<sup>3</sup> عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري: دراسة مقارنة، (الجزائر، دار الهومة، 2002)، ص 169.

صعب يضاف للشرط العددي المطلوب في مجال اقتراح القوانين المقدر بعشرين (20) نائبا أو عضوا على الأقل، وبالرغم من احتواء هذا الشرط على جوانب عملية، إلا أنه لا يتماشى مع دخول مرحلة التعددية الحزبية، وظهور المجموعات البرلمانية والكتل داخل البرلمان الجزائري، إذ نجد أن الأخذ بأسلوب المبادرة الجماعية بالتعديل قد يشكل عائقا أمام الأعضاء لممارستهم لهذا الحق، خاصة و إن لم يجد النائب من يسانده في تعديله، ويخلق مشكل صعوبة الاتفاق بسرعة ومحاولة إقناع عدد معين من الأعضاء بجدوى وأهمية التعديل المقترح، ونلاحظ أن اشتراط القيد العددي الوارد على اقتراحات التعديل، غايته إعطاء الصبغة الجماعية لحق التعديل كحق المبادرة باقتراح القوانين هذا من جهة، ومن جهة أخرى لإعطائها صبغة الدقة والموضوعية، الجدية والحيلولة دون المبالغة في استعمالها من طرف النواب أو أعضاء مجلس الأمة، ويبدو أن سبب هذا التقييد يرجع إلى عدم تماثل بنية بعض التعديلات أحيانا في خطواتها الأساسية مع مضامين المشروع الحكومي<sup>1</sup>.

### ب- التوقيع

التعديلات المقترحة من قبل الأعضاء يجب أن توقع من جميع أصحابها، ونجد أنه شرط تبقي لاشتراط تقديم التعديل من طرف عدد محدد من الأعضاء، أما بالنسبة لتعدد التوقيعات فإنه لا يوجد هناك ما يمنع أن يوقع العضو في أكثر من تعديل واحد، فالعضو غير مقيد بعدد معين من التعديلات، وهو الأمر الذي لم توضحه المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

### 2- الشروط الإجرائية

تتعلق هذه الشروط بالمراحل والترتيبات التي يجب إتباعها واحترامها أثناء ممارسة حق التعديل وتمثل على العموم فيما يلي:

#### أ- شرط الميعاد القانوني

وفيما يخص المدة الممنوحة لتقديم التعديلات وإيداعها لدى مكتب المجلس، وهي أربعة وعشرون (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل<sup>2</sup>، مرفقا بعرض الأسباب وتعتبر مدة زمنية قصيرة

<sup>1</sup> فهيمة بيتوت، مرجع سابق، ص 36.

<sup>2</sup> المادة 61 الفقرة 3 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

لا تسمح للأعضاء الإطلاع على كافة الجوانب المتعلقة بالمشروع، والتي تزامنها انشغالات العضو، ومهامه الكثيرة والمتمثلة في حضور الجلسات، والمشاركة في اجتماعات اللجان الدائمة إذا كان عضوا فيها، والسعي لسماع انشغالات المواطنين في الدائرة التي انتخب فيها هذا من جهة، وبالنظر كذلك إلى أن الأعضاء تنقصهم الكفاءة القانونية، ولهذا يكون عليهم البحث والاطلاع على المراجع، والنصوص القانونية، التي لها علاقة بالموضوع من جهة أخرى.

و بالتالي فالقيد الزمني قد يشكل أثر كبير على فحوى ومضمون التعديلات، التي سوف تفتقر إلى الدقة والصياغة القانونية الجيدة، ويغلب عليها طابع التسرع، كما أنه وفي نفس الوقت قد يكون هذا القيد سبب من أسباب العدول والتراجع عن تقديم التعديلات.

### ب- شرط بت مكتب المجلس في التعديلات المقترحة من الناحية الشكلية

تقدم التعديلات إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، وله السلطة التقديرية في مدى قبول التعديل، هو يقرر قبول التعديل أرفضه من حيث الشكل حسب الفقرتين 04 و 05 من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي لسنة 2000، والفقرتين 03 و 04 من المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة وبالتالي:

- إما يتم رفض التعديل، وفي هذه الحالة يكون قرار الرفض معللا، ويبلغ إلى مندوب أصحاب التعديل.

- أما في حالة توفر الشروط الشكلية، يحيل مكتب المجلس التعديلات المقبولة إلى اللجنة المختصة، وتبلغ

هذه التعديلات إلى الحكومة، وتوزع على كل نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة

حسب الحالة، وفي حالة وجود خلاف يتم الفصل فيها في الجلسة العامة للمجلس<sup>1</sup>.

### ثانيا: الشروط الموضوعية

وهي القيود التي تتصل بالموضوع، التي يمكن استنباطها من مواد الدستور، والنظام الداخلي للمجلس والتي يكون جزاء تخلفها عدم قابلية التعديل للمناقشة أصلا، مع احتمالية الاعتراض عليها، والدفع بعدم قبولها.

<sup>1</sup> المادة 61 الفقرة 6,5 من نظام المجلس نفسه.

### 1- شرط الاختصاص التشريعي والشرط المالي

بالنسبة للاختصاص التشريعي يجب أن يندرج موضوع الاقتراح ضمن الاختصاص الدستوري التشريعي للبرلمان، وهذا الشرط يقضي بعدم قبول اقتراح أي تعديل خارج المجالات المحددة للقانون، وعلى هذا الأساس فيجب أن يكون كل اقتراح تعديل يندرج ضمن مجال القانون أصلاً، والمحدد على سبيل الحصر في مواد الدستور، ومن هذا المنطلق تكون التعديلات المقترحة، والتي تدخل في المجال التنظيمي غير دستورية طالما أنها تخرج عن المجال التشريعي<sup>1</sup>.

إن الدستور يقر ويحدد المجال التشريعي على سبيل الحصر، ويترك ماعدا ذلك للتنظيم، وبالتالي وبطريقة غير مباشرة وكنتيجة للأصل، الذي يمنح النواب وأعضاء مجلس الأمة اقتراح قوانين تمس الجانب التنظيمي، فهذا يعني حتماً أن اقتراحات التعديل يكون قبولها مشروطاً بأن تندرج ضمن الاختصاص التشريعي.

أما في يخص الشرط المالي فإن الدستور لم يتضمن حكماً يقضي بعدم قبول التعديلات التي تهدف إلى زيادة النفقات أو الإنقاص من الإيرادات، ومن جهتها لم تتضمن المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حكماً من هذا القبيل، غير أن التعديلات المقترحة من طرف النواب وأعضاء مجلس الأمة تخضع لأحكام المادة 139 من دستور 1996 المعدل استناداً لقاعدة الفرع يتبع الأصل، فلا يكون مضمون الاقتراح نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير ترفع من قيمة النفقات العامة أو تخفض الموارد العمومية<sup>2</sup>.

### 2- علاقة نص التعديل بالنص الأصلي الذي يستهدفه

إن السؤال الذي يطرح هنا هو: ما مدى ارتباط نص التعديل بالنص الأصلي الذي ينصب عليه؟

إن الإجابة عن هذا السؤال تقتضي منا الرجوع إلى نص المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والتي تعتبر المرجع الأساسي لعملية التعديل، حيث تنص الفقرة الثالثة منها على أنه: "يجب أن يكون التعديل معللاً وبإيجاز، وأن يخص مادة من مواد النص المودع، أو له علاقة مباشرة به، إن تضمن إدراج مادة إضافية"، ويفهم من نص المادة أنه يجب أن يكون التعديل المقترح له علاقة باقتراح أو مشروع القانون،

<sup>1</sup> فهيمة بيتوت، مرجع سابق، ص 39.

<sup>2</sup> المادة 121 من دستور 1996.

أي لا يجب أن يفترق التعديل إلى العلاقة مع النص موضوع المناقشة، ولا يجب أن يكون له مدلول واسع، كما لا يجب أن يستعمل حق التعديل على وجه متعسف بشكل ظاهر<sup>1</sup>، حيث يجب أن ينصب اقتراح التعديل على مادة أو مواد من النص المودع، أو لها علاقة مباشرة به إن تضمن التعديل إدراج مادة إضافية، إن هذا الشرط قد يقيد بشكل كبير ممارسة حق التعديل، لأنه من الصعب وضع حدود فاصلة بدقة بين النص من جهة، والتعديل والمواد الإضافية من جهة أخرى.

### الفرع الثاني: اقتراحات تعديلات اللجان البرلمانية الدائمة

اللجنة الدائمة لها أن تبادر باقتراح تعديلات على المشاريع أو اقتراحات القانون، ويتولى مكتبها عرض ما انتهت إليه اللجنة في شكل صياغة جديدة وفق مبررات مدروسة على الجلسة العامة<sup>2</sup>.

### أولاً: تعديلات اللجنة الدائمة على مشروع القانون

وفق المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 يمكن للحكومة واللجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم تعديلات على مشروع أو اقتراح قانون سواء تعلق الأمر بالشكل أو المضمون في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها، فإذا كان نواب وأعضاء مجلس الأمة مقيدين بعدة شروط دستورية، وتنظيمية عند ممارستهم لحق التعديل، فالنظام الداخلي الذي فرض هذه القيود على النواب وأعضاء مجلس الأمة هو نفسه الذي أعطى حرية للجان والحكومة في اقتراح التعديلات.

وفيما يتعلق باللجان الدائمة في كل من الغرفتين، كقاعدة عامة إذا كان الأمر يخص مشروع قانون فإن التعديلات التي تبادر بها اللجنة المعنية يجب أن لا تنصب على تغيير النص جملة وتفصيلاً، وعلى هذا وردت قاعدة قانونية مفادها تمكين الحكومة سحب مشاريعها في أي وقت قبل تصويت أول غرفة عليها<sup>3</sup>، والواضح من هذا أن اللجان تستطيع اقتراح تعديلات أثناء مناقشتها مشروع القانون، ولكن ليس من حقها التعديل الكلي للنص الوارد من الحكومة.

### ثانياً: تعديلات اللجنة الدائمة على اقتراح قانون

<sup>1</sup> الأمين شريط، حق التعديل في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 72.

<sup>2</sup> عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 158

<sup>3</sup> المادة 21 من القانون العضوي رقم 16-12.

وبخصوص الاقتراح البرلماني فاللجنة لها أن تجري عليه تغييرا جوهريا، إذا تبين لها أن ذلك ضروري ويخدم بدرجة أولى موضوع المبادرة البرلمانية، وما يترتب على ذلك ظهور النص في شكل صياغة جديدة، وإن كان يجوز لصاحب الاقتراح قانونا أن يتولى سحبه، ولكن على ما يبدو لن يفعل ذلك، حيث العبرة من ذلك أن البرلماني بادر باقتراح قانون<sup>1</sup>.

أما فيما يخص شروط وإجراءات ممارسة هذا الحق من قبل اللجان المختصة، نجد أن القانون لم يحدد أي شروط شكلية لممارسة اللجنة لهذا الحق، فقد جاءت معظمها تتعلق بتعديلات النواب وأعضاء مجلس الأمة.

وعلى العموم فلقد كفل القانون للجان المتخصصة تقديم تعديلات في أي وقت، قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها وفقا للمادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الفقرة الأخيرة التي تنص: "يمكن الحكومة واللجنة المختصة تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها"، فهي لا تتقيد بعامل الوقت، وهذا ما يدل أن اللجان تتمتع بحرية واسعة في ممارسة هذا الحق.

تقوم اللجنة المختصة بدراسة للتعديلات حيث تفتح باب مناقشة التعديلات مع أصحابها، أو مع مندوب أصحاب التعديل، الذي عليه أن يبرز أسباب التعديل، والمبررات التي دفعته وزملائه إلى المبادرة، وأهدافه وتخلص اللجنة من تلك المناقشات إلى إحدى الحالتين التاليتين:

1. أما أن تقتنع اللجنة المختصة، وهنا يكون التعديل مقبولا على مستواها ومتكفلا به، ويدرج في تقريرها المقدم للجلسة العامة.

2. وإما أن ترفضه لسبب من الأسباب، كأن يكون التعديل قد قدم من طرف آخر، وأخذ بعين الاعتبار، أو أنه يتعارض مع حكم من أحكام النص المعروض، ولكنه لا يخدم الموضوع أصلا، أو لا يتوافق والمنظومة القانونية القائمة، أو لغيرها من الأسباب الموضوعية التي تقدرها اللجنة المختصة في مداولاتها<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص159.

<sup>2</sup> العيد عاشوري، "إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي في البرلمان الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع 03، جوان 2003، ص



فالتعديلات التي تقترحها اللجان المتخصصة غير ملزمة قانونا، حيث تبقى سلطة الفصل النهائي للمجلس<sup>1</sup>، الذي له السلطة المطلقة في قبول اقتراحاتها أو رفضها، وهذا ما يحد من فاعليتها وتضييق مجال مبادرتها بالتعديل، فلا بد من إعطاء اللجان الحق المطلق بقبول التشريع أو رفضه، وإدخال ما تراه مناسبا من تعديلات وفقا للضرورة التي تراها.

ونخلص مما تقدم أن حق اقتراح التعديل صلاحية متقاسمة بين اللجنة المختصة وأعضاء المجلس والحكومة، بشروط متباينة في تقديم اقتراحات التعديلات، فالحق الممنوح للنواب وأعضاء مجلس الأمة نجد أنه شبه محاصر بعدة قيود شكلية وموضوعية، بإمكانها أن تضيق مجال المبادرة بالتعديل، وعلى عكس أعضاء المجلس، نجد أن الحكومة كفل لها القانون تقديم تعديلات في أي وقت دون قيد، وهو الأمر الذي حول لها امتيازات وتفوقا حاسما على المؤسسة التشريعية.<sup>2</sup>

وعليه فحق التعديل هو مظهر من مظاهر المبادرة التشريعية، وإناطته للبرلماني (نائبا أو عضوا) نابع عن وعي المؤسس الدستوري بأهميته من جهة يمثل لإرادة الشعب، وأهمية اللجان الدائمة من جهة أخرى، كونها متخصصة في المجال القانوني، غير أن سلطة البرلمان بغرفتيه بخصوص التعديل يمارسها بصفة أوسع وأكثر حرية من خلال لجانه البرلمانية المحددة الأعضاء، لما لهذه الأخيرة من نظام قانوني استثنائي، طالما أنها لا تخضع للقيود المفروضة على أعضاء المجلس.

<sup>1</sup> المادة 61 الفقرة 07 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

<sup>2</sup> المادة 61 الفقرة 09 من نظام المجلس نفسه.

### خلاصة الفصل الأول:

من خلال العرض السابق يتضح لنا أن وجود اللجان البرلمانية أمر يقتضيه منطق الأشياء في العمل البرلماني، فدور اللجان في دراسة المبادرات التشريعية دور أساسي، فهي ذات الاختصاص في كل مجال من مجالات التنظيم، فالأمور تحسم بشكل كبير على مستوى اللجان، قبل أن يصل النص إلى الجلسة العامة، حيث تلعب اللجان المتخصصة دور المخابر التشريعية، إذ تقوم بإعادة دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويكون ذلك من خلال تقييم محتوى المبادرات التشريعية كمرحلة أولية، وعلى ضوء ذلك تقوم بدراسة التعديلات المقدمة والمطروحة لها، وإعادة صياغة هذه المبادرات صياغة صحيحة لتصبح جاهزة عند عرضها للتصويت، أين تعد اللجان نوعين من التقارير التقرير التمهيدي في المرحلة الأولى من عملها، والتقرير التكميلي في نهاية دراستها.

كما يتضح جلياً أن اللجان المختصة تقوم بتحضير العمل التشريعي عبر التقارير التي تعدها، والتي تكون عبر دراسة معمقة وعبر مجموعة من المراحل، وهذا ما يعزز من فاعليتها، وتحديث أدائها الفني وتفعيل دورها التشريعي، فوظيفة هذه التقارير تكمن في إمداد المجلس بقاعدة معلومات مرجعية تمكن المجلس على ضوءها من تكوين رأيه في إحدى المسائل أو الموضوعات المعروضة عليه، والوصول إلى قرار بشأنها.

ولقد اعترف المشرع الدستوري للجان المختصة بالمجلس بحق التعديل، وهو الحق المشترك بين النواب وأعضاء المجلس والحكومة، والذي يمثل وسيلة غير مباشرة في مساهمة اللجان المختصة في إثراء العمل التشريعي من خلال اقتراحات التعديلات التي تقدمها على مستوى التقرير التمهيدي، إلا أنه من جهة أخرى يتضح لنا من خلال استقراءنا لمختلف الشروط المتعلقة بممارسة هذا الحق، نجد أن تعديلات اللجنة رغم أهميتها، إلا أنها تبقى مجرد تعديلات تقنية دون أن يصل الأمر إلى إحداث تغيرات تخالف الجوهر الأساسي للنص فيما يتعلق بمشاريع القوانين.

الفصل الثاني  
الوظيفة الرقابية  
للجان البرلمانية

تتجه النظم الدستورية للدول التي تأخذ بالنظام البرلماني إلى تضمين دساتيرها قواعد تكفل رقابة سلطاتها لبعضها البعض، خاصة الرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، بما يضمن سلامة تحقيق كل منها المصلحة العامة، وتجنب أي اعتداء على اختصاصاتها التي كفلها الدستور.

لكن بعد تراجع دور ومكانة البرلمان خاصة في المجال التشريعي، لم يتبق له لمواجهة نفوذ السلطة التنفيذية وتعسفها، سوى مباشرة وظيفته الرقابية على عمل السلطة التنفيذية، وتعود هذه الانتكاسة البرلمانية إلى بروز السلطة التنفيذية، واحتلالها مكانة الصدارة لما تملكه من إمكانيات ووسائل لمواجهة باقي السلطات من جهة، والتوسيع المستمر للنشاط الحكومي على صعيد ممارسة العملية التشريعية من جهة أخرى.

هكذا وفي إطار مراقبة العمل الحكومي من لدن البرلمان، مكنت جل دساتير دول العالم وأنظمتها الداخلية البرلمان من مراقبة الحكومة، عن طريق مجموعة من الآليات والوسائل المنصوص عليها، والتي من بينها اللجان البرلمانية حيث تم منح هذا الأخير رخصة إنشاء لجان متخصصة ومستقلة للكشف عن حقيقة وضع ما في أجهزة الحكومة، ومن بين هذه اللجان " لجان التحقيق البرلمانية " التي تهدف الى مراقبة العمل الحكومي بالدرجة الأولى، وتعزيز دولة الحق والقانون، وذلك في اطار الرقابة المعهودة للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية طبقا لما هو منصوص عليه دستوريا.

هذا و يمكن للجان الدائمة فضلا عن المهام الأصلية في مجال التشريع، ممارسة صلاحيات ذات طابع رقابي تتمثل في جلسات الاستماع، والقيام بالزيارات الميدانية أو ما اصطلح على تسميتها بالمهام الاستطلاعية، بالإضافة إلى البعثات الاستعلامية، التي ما فتئت أن تركزت واقعا وفق برامج محددة وطروحات متميزة، يمكن أن توثق الصلة بين الجهاز التنفيذي والتمثيل الشعبي، وتنمي روح المسؤولية وآلية التشاور، بما يمكن من اجتياز أي عقبات أو أحداث قد تصادف العمل الحكومي، والمساهمة إلى حد كبير في تأطير العمل البرلماني بنجاحة وإحكام، إذ ما أحسن تفعيل دور هذه اللجان.

وعلى ضوء هذه الأهمية التي تتبوؤها هذه الوسائل الرقابية سنتناول في هذا الفصل مبحثين:

المبحث الأول: صلاحية السلطة التشريعية في تشكيل لجان التحقيق

المبحث الثاني: مساهمة الاختصاص الرقابي للجان البرلمانية في تفعيل العمل البرلماني .

### المبحث الأول: صلاحية السلطة التشريعية في تشكيل لجان التحقيق البرلمانية

يمكن للبرلمان في إطار ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، بالإضافة إلى آليتي السؤال والاستجواب القيام بالتحقيق البرلماني، الذي يعد وسيلة رقابية متعددة الأطراف غير مقصورة كالسؤال على طرفيه، وإنما تتجاوز ذلك إلى البرلمان ككل من ناحية، والجهاز الحكومي من ناحية أخرى، وتقوم به لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء البرلمان لتقصي الحقائق أو الكشف عن مخالفات أو تجاوزات في الجهاز الحكومي، تعكس بذلك رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق بإجراء تحقيق يستقي من خلاله المعلومات اللازمة كي يقرر ما يشاء في شأن يدخل في نطاق الاختصاص الحكومي<sup>1</sup>.

إن حق البرلمان في تشكيل لجان التحقيق من أهم الوسائل التي تزودها بها الدساتير في مواجهة السلطة التنفيذية، حيث تستطيع هذه الوسيلة أن تفرض رقابة فعالة على أعمالها، فالهدف من استخدام التحقيق البرلماني هو التأكد من سير الاعمال في مصالح الدولة، وتوضيح بعض القضايا التي تهم الرأي العام، وتثير التساؤل إذا كانت هناك تصرفات مشبوهة تحرك مسؤولية الوزارة السياسية<sup>2</sup>.

غير أن تشكيل لجان التحقيق ليس حقا مطلقا، نظرا لوجود قواعد قانونية تحكم وتنظم كيفية إنشاء وتشكيل هذا النوع من اللجان، وهو ما نص عليه المشرع في القانون العضوي رقم 12-16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، بالإضافة إلى ما نصت عليه الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، وعلى هذا الأساس سنتناول في هذا المبحث مطلبين:

المطلب الأول: إنشاء لجان التحقيق البرلمانية في الجزائر

المطلب الثاني : آلية عمل لجان التحقيق البرلمانية

<sup>1</sup> محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين الكرتي والمصري (الاسكندرية، در الجامعة الجديدة للنشر، 2002)، ص

<sup>2</sup> عبد الرشيد معمري، "لجان التحقيق في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة العلوم القانونية، ع 03، جامعة خنشلة، جانفي 2015، ص 236.

### المطلب الأول: إنشاء لجان التحقيق البرلمانية في الجزائر

تخلى لجان البرلماني بدور هام في الحياة العملية، فهي وسيلة يستطيع البرلمان بمقتضاها مراقبة عمل السلطة التنفيذية، ومعرفة حقائق عن موضوع محدد يتعلق بنشاط الحكومة، وهي لجان مؤقتة أو اللجان ذات المهمة المحددة، تنتهي مهمتها بانتهاء عملها، فكيف تنشئ لجان التحقيق وما النتائج المترتبة عنها؟

### الفرع الأول: أسباب اللجوء إلى تشكيل لجان التحقيق البرلمانية.

إن لجوء أعضاء البرلمان في النظام السياسي الجزائري إلى إنشاء لجان تحقيق برلمانية، حتى يتمكنوا من الوصول إلى حقائق الأمور بأنفسهم يكون في مناسبتين: الأولى عقب رد الحكومة على موضوع استجواب موجه لها من طرف أعضاء إحدى غرفتي البرلمان، والمناسبة الثانية في كل قضية ذات أهمية وطنية<sup>1</sup>.

### أولاً: عدم الاقتناع برد الحكومة على الاستجواب

من المعروف أن الاستجواب هو وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية التي يستعملها أعضاء البرلمان لمراقبة أعمال الحكومة، وفي هذا الصدد نص دستور 1996 المعدل على أنه يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، وأضاف تعديل لم ينص عليه دستور 1996 المعدل وهو أن يكون الجواب على هذا الاستجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً<sup>2</sup>.

وبما أن فاعلية الاستجواب محدودة، وذلك بسبب اقتصره على المناقشة المحصورة بين الحكومة وبعض النواب، الأمر الذي أدى إلى عدم تمكين النواب من اختتامه باقتراح لائحة ترتب مسؤولية الحكومة، كان من الطبيعي اللجوء إلى تشكيل لجنة برلمانية تحقق في موضوع الاستجواب، بعد عدم اقتناعهم برد الحكومة، والوصول إلى الحقيقة بأنفسهم<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> شهرزاد عمرون، مرجع سابق، ص 26

<sup>2</sup> المادة 151 من دستور 1996.

<sup>3</sup> شهرزاد عمرون، مرجع سابق، ص 27

وبالرجوع الى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997<sup>1</sup> نجد أنه نص على امكانية انشاء لجنة تحقيق عقب انتهاء الاستجواب، في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة وذلك للوصول إلى الحقيقة بأنفسهم<sup>2</sup>، وهو نفس الأمر بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس الأمة<sup>3</sup> في المادة 79 منه الفقرة الثالثة التي تنص على أنه في حالة موافقة المجلس على طلب إجراء مناقشة عامة يقوم بتقديمه (15) خمسة عشر عضواً، فإنه يمكن أن يترتب من هذه المناقشة تكوين لجنة تحقيق برلمانية.

والملاحظ أن الدساتير الجزائرية لم تنص على ارتباط التحقيق بالاستجواب البرلماني خلال فترتي الأحادية أو التعددية الحزبية، أما فيما يتعلق بالممارسة العملية للجان التحقيق البرلمانية خلال التجربة الجزائرية، نلاحظ أنه تم إنشاء لجان تحقيق عقب بعض الاستجوابات، وهو ما حدث بالفعل عقب عدم اقتناع النواب برد الحكومة على موضوع الاستجواب، المتضمن الاعتداء على بعض نواب المجلس الشعبي الوطني عن احتجاجهم على سير عملية الانتخابات المحلية التي جرت 1997، كما يلاحظ سكوت المشرع في النظامان الداخليان للمجلسين لسنة 2000 وكذا القانون العضوي<sup>4</sup>.

إن تمكين أعضاء البرلمان من فرصة اللجوء إلى تشكيل لجان للتحقيق، في حالة عدم اقتناعهم برد الحكومة على موضوع الاستجواب، من شأنه أن يدفع بهم إلى الحرص على إقناعهم بكل الوسائل المتاحة، وبالتالي الرد بكل جدية على تساؤلاتهم المطروحة.

### ثانياً: القضايا ذات المصلحة العامة سبب لإنشاء لجان التحقيق

إذا كان إنشاء لجان التحقيق عقب الاستجواب محدود بعض الشيء، نظراً لأنه مرتبط بممارسة الاستجواب، فإن أعضاء البرلمان في مقابل ذلك يمكنهم تكوين لجنة تحقيق في أي وقت في كل قضية تكتسي طابع المصلحة العامة، وهنا يظهر الاختصاص الواسع لأعضاء البرلمان في إنشاء لجان برلمانية للتحقيق، وهذا ما أكده القانون العضوي رقم 16-12 في المادة 77 منه، وكذا القانون رقم 89-16 المتضمن تنظيم المجلس وسيره لسنة 1989<sup>5</sup> في المادة 105 منه، على إنشاء في أي وقت من الأوقات لجنة تحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة، أما

<sup>1</sup> النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 22 جوان 1997، ج ر، ع 53، المؤرخة في 13 اوت 1997.

<sup>2</sup> المادة 125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997.

<sup>3</sup> النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998، المؤرخ في 22 جوان 1998، ج ر، ع 08، المؤرخة في 18 فبراير 1998.

<sup>4</sup> ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 144

<sup>5</sup> القانون 89-16 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، ج ر، ع 52، المؤرخة في 11/12/1989.

النظاميين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 ومجلس الأمة فنلاحظ أن هناك فرق في الصياغة، حيث نص الأول على المصلحة العامة المحلية والوطنية، في حين نص النظام الداخلي لمجلس الأمة على المصلحة الوطنية، في حين أكد القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان على المصلحة العامة فقط، ولعل هذا التضارب بين النصوص ناجم عن تأخر صدور القانون العضوي المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، والذي كان من شأنه في حالة التفسير الضيق أن يقلص من صلاحيات أعضاء مجلس الأمة بمحصر دورهم في التحقيق في القضايا ذات المصلحة الوطنية<sup>1</sup>.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن هناك لجان تشكلت، ولم تتعلق بمسائل ذات أهمية عامة بالمعنى الصحيح للعبارة، حيث تشكلت لجنة تحقيق يوم 29 نوفمبر 1997 حول التزوير الانتخابي في محليات 1996، وأخرى عن انتهاكات الحصانة خاصة في حق نائبين من جبهة التحرير الوطني وجبهة القوى الاشتراكية، إلا أن هناك من يرى أن هذه الوقائع تشكل نقاط ذات أهمية وطنية<sup>2</sup>.

والسؤال المطروح من هي الجهة التي يخول لها تكييف قضية ما، على أنها تكتسي طابع المصلحة العامة من عدمها؟ مما يستدعي وجود سلطة تؤكد طابع المصلحة، وهي كل من مكتب كل غرفة من غرفتي البرلمان، بالإضافة إلى أعضاء البرلمان، وكذا الأعضاء المبادرين باقتراح لائحة تشكيل لجنة تحقيق<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني: ضوابط إنشاء لجان التحقيق البرلمانية

إذا كان الدستور منح النواب حق إنشاء هذه اللجان، إلا أنه ثمة قيودا أحاط بها المشرع بإنشاء هذه اللجان، إن كان ذلك على مستوى طريقة تشكيلها (أولا) أو تعلق الأمر بمضمون عملها (ثانيا).

#### أولا: الضوابط الشكلية لإنشاء لجان التحقيق

نجد أن القانون العضوي رقم 16-12 أنه قد جاء بأحكام جديدة على إجراءات المبادرة بإنشاء لجنة تحقيق، من خلال إضافة قيد على الاقتراح، وهو التحديد بدقة الوقائع المراد التحقيق والتحري عنها، وأضاف إجراء آخر يتعلق بالتصويت على اقتراح اللائحة، حيث لم يكن موجودا في القانون العضوي رقم 99-02، والمتمثل في الاستماع إلى مندوب أصحاب اقتراح اللائحة، وكذا الأخذ برأي اللجنة المختصة بالموضوع، أما بخصوص التوقيع

<sup>1</sup> سعاد حافظي، "الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية والدولية بين النص والواقع" ( أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، كلية الحقوق،

تخصص القانون العام، 2016 )، ص 226.

<sup>2</sup> عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ( دار الخلدونية، الجزائر، 2006)، ص 122.

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 104.



على اللائحة فقد أبقى على نفس العدد السابق، والمتمثل في عشرون نائبا أو عشرون عضوا من مجلس الأمة<sup>1</sup>.

والملاحظ في هذا الشأن أن المبادرة باقتراح اللائحة هي مبادرة جماعية لنواب المجلس الشعبي الوطني أو لأعضاء مجلس الأمة، وهذا ما ينفي المبادرة الفردية لإنشائها، كذلك تم حصر هذه المبادرة كحق أصيل للبرلمان دون تدخل السلطة التنفيذية.

### 1: التقييد من حيث المبادرة

السؤال الذي يتبادر إلى أذهاننا من هي الجهة المختصة بإيداع لائحة الإنشاء؟ بمعنى آخر من له حق

المبادرة بإنشاء لجنة التحقيق البرلمانية؟

نظرا لأهمية هذه اللجان فقد خصها المشرع بأحكام تضمنها القانون العضوي رقم 99-02 ( الملغى ) تضبط كفاءات المبادرة بإنشائها، وكذا عملها وتناجها، فاللجنة تنشأ بناء على اقتراح لائحة تكون موقعة من قبل (20) نائبا أو عضوا، ويتم إيداعها لدى مكتب الغرفة التي ينتمي إليها مودعو اللائحة<sup>2</sup>.

بالرغم الاختلاف العددي بين غرفتي المجلسين، إلا أنه قد ساوى بين النصاب القانوني اللازم لتوقيع اللائحة والمقدر بعشرين نائبا أو عضوا، عكس ما كان عليه الأمر قبل صدور القانون العضوي رقم 99-02 بحيث اشترط نصاب (20) عشرون نائبا على الأقل للمجلس الشعبي الوطني، ونصاب خمسة عشر (15) عضوا على الأقل في توقيع اللائحة على مستوى مجلس الأمة، وهذا ما يتماشى مع الاختلاف العددي بين المجلسين، ويرجع السبب في رفع عدد المبادرين باللائحة إلى عشرون (20) نائبا حسب بعض النواب إلى تضيق الفرصة أمام المعارضة في ممارسة حقها في عملية الرقابة على عمل الحكومة، لأنه ليس من المعقول أن تقوم الأغلبية البرلمانية بعملية التحقيق في ممارسة حكومتها<sup>3</sup>.

وفيما يخص التصويت على اللائحة يبدو أن المشرع الجزائري قد سكت عن النص على النصاب القانوني المطلوب للتصويت على اقتراح اللائحة، لكنه أدخل على التصويت بعض الإجراءات السابقة له ضمن القانون العضوي رقم 16-12 منها الاستماع إلى مندوب أصحاب اقتراح اللائحة، فهذا الإجراء لم يتضمنه القانون العضوي رقم 99-02 السابق، حيث نجد أن المشرع قد تدارك هذا النقص في تعديله الأخير للقانون العضوي

<sup>1</sup> المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-12.

<sup>2</sup> سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ج 4، ص 183.

<sup>3</sup> مصطفى حرشاو، "الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة: دراسة مقارنة"، سلسلة الرسائل العلمية، ( مصر: دار الفكر والقانون، 2014)، ص 116.

رقم 12-16 حيث أصبح هذا الإجراء إلزامي قبل التصويت على اقتراح اللائحة، كما أنه لا بد أن يمر اقتراح اللائحة على اللجنة المختصة بالموضوع لإبداء رأيها حول هذا الاقتراح، ثم يودع اقتراح اللائحة لدى مكتب إحدى الغرفتين، فإذا تمت الموافقة عليه يتم عرضه للتصويت، فإن حاز على أغلبية الأصوات أمكن تشكيل اللجنة<sup>1</sup>.

### 2- التقييد من حيث التركيبة العددية والعضوية لأعضاء لجنة التحقيق

تتكون لجنة التحقيق من بين أعضاء المجلس التشريعي، ولكن يثار الإشكال في تحديد الحد الأقصى والأدنى لعدد الأعضاء في لجان التحقيق، كما أن السؤال يثار حول موضوع من له الحق في العضوية في هذه اللجان، وعلى أي أساس يتم اختيارهم؟

#### أ- التركيبة العددية

حدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني رقم 01-77 عدد أعضاء لجنة التحقيق بعشرة (10) أعضاء كحد أقصى، ثم جاء القانون رقم 80-04 ليحدد الأقصى لأعضاء لجنة التحقيق بأن لا تتجاوز خمسة عشر (15) عضواً، وهذا ما نص عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989، أما النصوص القانونية اللاحقة فقد تركت المجال مفتوحاً للمكتب ورئيس المكتب وللمجلس تقدير عدد الأعضاء تبعاً لسعة الموضوع، وتشعبه أو لضيق نطاق التحقيق ومحدوديته<sup>2</sup>.

وقد جرت الممارسة البرلمانية في الجزائر سواء في عهد الحزب الواحد أو في ظل التعددية على قلة عدد أعضاء لجان التحقيق، حيث أن لجنة التحقيق حول بيع الغاز الطبيعي إلى شركة ألباسو بلغ عدد أعضائها (10) عشرة، أما اللجنة الخاصة بالتحقيق في قضية الغرفة الوطنية للتجارة، فلم يتجاوز عدد أعضائها (14) أربعة عشر نائباً، في حين تشكلت اللجنة المكلفة بالتحقيق في قضية اختلاس 26 مليار دولار من (15) خمسة عشر عضواً، أما لجنة التحقيق التي شكلها المجلس الشعبي الوطني في ظل التعددية فتراوح عدد أعضائها بين عشرين (20) إلى أربعين (40) عضواً، ولعل الغاية من رفع النصاب هو فتح المجال لتمثيل غالبية الأحزاب التي يتشكل منها البرلمان<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 261.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 261.

<sup>3</sup> سعاد حافظي، مرجع سابق، ص 244.

### ب- العضوية في لجان التحقيق

أكدت النصوص الدستورية أن العضوية في لجان التحقيق مخولة لأعضاء البرلمان، وفي هذا الإطار فقد نص القانون العضوي الناظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، على أن تعين كلا الغرفتين من بين أعضائها أعضاء لجنة التحقيق، وأن هذا الموقف الذي تبناه المشرع الجزائري يبدوا منطقيا، لأنه طالما كنا بصدد تحقيق برلماني فمن المفترض أن يستمد صفته البرلمانية من صفة الشخص القائم مما يستوجب أن يكون برلمانيا<sup>1</sup>.

إضافة على ذلك نص القانون العضوي رقم 16-12 على قيد آخر في تشكيل اللجنة، بأن يعين أعضاء لجنة التحقيق من بين أعضاء الغرفتين بنفس الشروط التي تشكل بها لجائهما الدائمة<sup>2</sup>، والمحددة في النظام الداخلي لكليهما وهو ما تم النص عليه في القانون رقم 99-02 بنفس الصيغة في المادة 78 منه، مما يعني أن توزيع المقاعد داخل لجنة التحقيق يتناسب مع تمثيل المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضاء هذه اللجان في الغرفة، أي لأن الأغلبية البرلمانية في الغرفة تمثلها أغلبية برلمانية في مقاعد لجنة التحقيق، مما لا يخدم عمل اللجنة ويطعن في حيادتها، باعتبار الحكومة منبثقة من أغلبية برلمانية، وخير مثال على ذلك لجنة التحقيق التي أنشأها المجلس الشعبي الوطني حول ارتفاع أسعار الزيت والسكر، إذ جبهة التحرير أرادت توجيه عمل اللجنة لضرب الوزير الأول أويحي، بينما عملوا ممثلوا التجمع الوطني الديمقراطي على تبييض صورة الوزير الأول، أما حركة حماس فعملوا على تبييض صورة وزير التجارة<sup>3</sup>.

أما بخصوص انتخاب مكتب اللجنة فإن هذه الأخيرة تتولى انتخاب مكتبها، الذي يتشكل عادة من رئيس يتولى إدارة وتنسيق أعمال اللجنة، وينوبه في حالة غيابه نائب الرئيس، ومقرر يسند إليه تقديم التقرير المعد من طرف اللجنة وهذا ما نص عليه القانون رقم 80-04، على خلاف القانون العضوي رقم 16-12، والقانون العضوي السابق اللذان أغفلا طريقة تشكيل مكتب اللجنة<sup>4</sup>.

وبالرجوع إلى القانون رقم 80-04 (الملغى) فقد نص على أن انتخاب المجلس الشعبي الوطني لأعضاء اللجنة من قبل النواب بناء على اقتراح من قبل مكتب المجلس<sup>5</sup>، وهنا تتمتع السلطة التنفيذية ببعض نفوذ أعضاء لا علاقة لهم بالموضوع، كما أن مكتب المجلس يتمتع بنفوذ معنوي على أعضاء لجنة التحقيق لكونه مقترحهم.

<sup>1</sup> عمار عباس، مرجع سابق، ص 153.

<sup>2</sup> المادة 79 من القانون العضوي رقم 16-12.

<sup>3</sup> رابح شامي، مرجع سابق، ص 136.

<sup>4</sup> المادة 18 من القانون رقم 80-04.

<sup>5</sup> المادة 17 من القانون رقم 80-04.

### 3- إعلام الغرفة الثانية والحكومة بتعيين أعضاء لجنة التحقيق

بما أن المشرع الجزائري أخذ بنظام الغرفتين فقد ألزم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق بأن تعلم الغرفة الأخرى وكذا الحكومة<sup>1</sup>، وهذا ما نص عليه في القانون العضوي رقم 16-12، بخلاف القانون العضوي السابق رقم 99-02 الذي نص على إعلام الغرفة الأخرى فقط.

وبالتالي إن تشكيلة اللجنة يجب أن تحوز موافقة الغرفتين معا، ويكون الإعلام بطبيعته عن طريق رئاسة مكتب كل مجلس<sup>2</sup>.

### 4- انتفاء العضوية في لجنة التحقيق للأعضاء الموقعين على لائحة انشائها

نصت المادة 82 من القانون العضوي رقم 16-12 على منع الأعضاء الموقعين على اللائحة من الانضمام إلى التشكيلة، وهو ما نص عليه القانون العضوي السابق 99-02<sup>3</sup>، أي أنه لا يمكن الجمع بين عضوية اللجنة والتوقيع على اللائحة، وكأن المجلس يريد من وراء هذا المنع إسناد التحقيق إلى أعضاء لا قبل لهم بالموضوع المراد التحقيق فيه، وهو ما يعيق قدرة اللجنة على جمع الحقائق والمعلومات<sup>4</sup>، غير أن هناك من يرى أن هذا المنع مفاده أن نتيجة التحقيق حيادية وخاصة في حال وجود معارضة قوية، فلا يتصور أن يتخذ نواب الأغلبية المبادرة بالتصويت على لائحة إنشاء لجنة تحقيق حول عمل الحكومة، وهم مساندين لها، فإنشائها لجان التحقيق يصطدم بظاهرة الأغلبية التي توقف كل مبادرة تصب في هذا الاتجاه<sup>5</sup>.

### 5- التقييد من حيث الزمن وسرية العمل

تعمل لجنة التحقيق ضمن حيز زمني محدد، وهذا نظرا لكونها لجان مؤقتة بطبيعتها وليست دائمة، حيث اقتضت وقائع معينة أفضت إلى ضرورة إنشائها، لتنفض لاحقا بانتهاء مهامها<sup>6</sup>.  
تكتسي لجان التحقيق الطابع المؤقت حيث تنهي عملها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانتهاء مدة ستة (06) أشهر، لكن يمكن تمديد هذا الأجل لمرة واحدة، غير أنه لا يمكن إعادة تشكيلها لنفس الموضوع قبل انتهاء

<sup>1</sup> المادة 78 الفقرة الثانية من القانون العضوي رقم 99-02، والمادة 79 من القانون العضوي رقم 16-12.

<sup>2</sup> المادة 79 من القانون العضوي رقم 16-12

<sup>3</sup> المادة 81 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>4</sup> ليندا أونيسي، "رقابة عمل الحكومة بواسطة لجان التحقيق"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية، جامعة تلمسان، ع 06، 2014، ص 87.

<sup>5</sup> نوال لصلح، "مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية": دراسة مقارنة الجزائر، تونس، مصر، (أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2016)، ص 207.

<sup>6</sup> فطة نبالي، "لجان التحقيق البرلمانية بين التجريد والتقييد"، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ع 01، (مارس 2015) :

أجل 12 شهرا من تاريخ انقضاء مهمتها، وهذا ما أكده القانون العضوي رقم 16-12 حيث نص المشرع في المادة 81 منه على الطابع المؤقت لعمل اللجنة مع قابلية تمديد أجل عملها، وذلك ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها.

أما بالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر لسنة 2000، فقد نص على إمكانية تمديد هذا الأجل مرة واحدة لا تتعدى (06) ستة أشهر، وذلك بناء على طلب من قبل لجنة التحقيق<sup>1</sup>، وبعد انتهاء هذه المدة تقوم اللجنة وجوبا بتسليم الوثائق والمستندات التي يجوزتها إلى مكتب المجلس<sup>2</sup>، والملاحظ أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يتناول مسألة التمديد.

لكن السؤال المطروح في هذا الشأن إذا انتهى الأجل القانوني لعمل لجنة التحقيق بما في ذلك أجل التمديد الممنوح لها، فما مصير نتائج تلك التحقيقات التي حصلت عليها اللجنة أثناء هذه الفترة، رغم عدم انتهائها من التحقيق؟ لقد منح القانون رقم 80-04 إمكانية تمديد أجل عمل اللجنة استثناء بشهرين من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني، وذلك بناء على طلب منى رئيسها، وفي حالة انتهاء مدة هذا التمديد والمنصوص عليه في المادة 33 منه، ولم تقم اللجنة بإيداع تقريرها فإن المشرع ألزم رئيس هذه الأخيرة بتسليم الوثائق الموجودة في حوزته إلى رئيس المجلس، حيث لا تنشر هذه الوثائق ولا تتم مناقشتها، لكن المشرع أعطى للجنة في هذه الحالة إمكانية إعادة تجديدها أثناء جلسة مغلقة حتى يتسنى لها مواصلة تحقيقها<sup>3</sup>.

كذلك يكتسي عمل اللجنة طابعا سريا، وهذا من بداية التحريات إلى غاية مرحلة المناقشة، وهذا ما نصت عليه المادة 82 من القانون العضوي رقم 99-02، وهو ما جاء به التعديل الأخير في المادة 83 من القانون العضوي رقم 16-12، والتي أوجبت على أعضاء لجنة التحقيق أن يتقيدوا بالسرية في تحرياتهم ومعايناتهم وكذا مناقشتهم، أما بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس الأمة فقد نصت المادة 88 منه على إلزامية الاحتفاظ بسر المعاينات والتحريات.

### ثانيا: الضوابط الموضوعية لإنشاء لجان التحقيق

على الرغم من اتساع نطاق التحقيق البرلماني كما سبق ذكره، إلا انه يبقى محكوما بمجموعة من الشروط، فلقد حول المؤسس الدستوري لأعضاء البرلمان حق إنشاء لجان تحقيق في أي وقت، إلا ان القانون العضوي رقم

<sup>1</sup> المادة 69 الفقرة الثالثة من نظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

<sup>2</sup> المادة 69 الفقرة الرابعة من نظام المجلس نفسه.

<sup>3</sup> سعاد حافظي، مرجع سابق، 254.

99-02 قد قلص من هذا الحق، بفعل الشروط الصارمة التي تفرضها أحكام القسم الحادي عشر ( المواد من 76 إلى 86) حيث لم يترك المجال لأي مادة في أن تكون مطلقة دون قيد.

### 1- ارتباط التحقيق بقضية ذات مصلحة عامة

لقد تم الارتقاء بهذا الشرط إلى صلب الدستور، حيث اشترطت المادة 161 من دستور 1996 المعدل أن تنشأ لجان التحقيق في قضايا " ذات مصلحة عامة " غير أن معيار المصلحة كما رأينا سابقا معيار فضفاض ومطاط يمتلئ أكثر من معنى<sup>1</sup>، قد يجعل مكتب إحدى الغرفتين يدفع بعدم اكتساب القضية المحقق فيها طابع المصلحة العامة ما يؤدي إلى قبر المبادرة<sup>2</sup>، وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن هناك لجان تشكلت ولم تتعلق بمسائل ذات أهمية عامة بالمعنى الصحيح للعبارة، حيث تم تشكيل لجنة تحقيق حول التزوير الانتخابي في محليات 1996، وأخرى عن انتهاكات الحصانة البرلمانية خاصة في حق نائبين من جبهة التحرير الوطني وجبهة القوى الاشتراكية، إلا أن هناك من يرى هذه الوقائع تشكل نقاط ذات أهمية وطنية<sup>3</sup>.

### ثالثا: عدم وجود إجراء قضائي في موضوع التحقيق

يجب أن لا ينصب التحقيق على موضوع يكون محلا للتحقيق القضائي طبقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة 180 من دستور 1996 المعدل التي تنص على أنه: " لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي"، وهذا ما تم النص عليه في القانون العضوي رقم 16-12 والذي اشترط على رئيس الغرفة المعنية باقتراح لائحة تبلغ إلى الوزير المكلف بالعدل بهذا الاقتراح، حتى يتسنى لهذا الأخير التأكد من أن الوقائع المرتبطة بموضوع اللائحة ليست محل إجراء قضائي، وذلك قبل أن يتم إحالتها على اللجنة المختصة بالموضوع، وعليه احتراماً وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، فلا يجب أن تتدخل السلطة التشريعية في اختصاص السلطة القضائية، وبالتالي لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق برلمانية في وقائع لا تزال جارية أمام الجهات القضائية، إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف حسب ما تنص عليه المادة 79 من القانون العضوي رقم 99-02، ومعنى هذا إن إنشاء لجنة تحقيق مقيد بعدم فتح تحقيق قضائي، وهذا لئلا يقع المجلس في فخ سبق الفصل

<sup>1</sup> المهام صنادي، كاهنة قاضي، "الرقابة البرلمانية على الاداء الحكومي" (مذكرة ماستر، جامعة بجاية، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2015)، ص 45.

<sup>2</sup> فطة نبالي، مرجع سابق، ص 57.

<sup>3</sup> عمار عباس، مرجع سابق، ص 122.

في الوقائع المستهدفة، أو فخر خرق مبدأ الفصل بين السلطات<sup>1</sup>، كما نص القانون العضوي 80-04 (الملغى) على عدم إمكانية الدفع بالحكم القضائي ضد اقتراح اللائحة عندما تحتوي هذه الأخيرة وقائع جديدة<sup>2</sup>.

**ثالثا: عدم وجود تحقيق سابق لموضوع التحقيق**

وبالرغم أن دستور 1996 لم ينص على هذا الشرط، ولكن يتضح جليا في القانونان العضويان رقما 99-02 و 16-12، بحيث لا يمكن إعادة تشكيل اللجنة المكلفة بالتحقيق في نفس الموضوع قبل انتهاء مدة (12) اثني عشر شهرا من تاريخ انقضاء عملها، لأن ذلك يشغل المجلس عن المسائل المهمة التي تتطلب التحقيق فيها، إلا أن التحقيق ثانية قد يكون سببه وجيها كوجود أدلة جديدة لم تعرفها اللجنة السابقة.

**رابعا: عدم انصراف التحقيق على مواضيع ذات طابع سري**

يمنع إنشاء لجنة تحقيق إذا تعلق الأمر بمواضيع ذات طابع سري واستراتيجي، والتي تعتبر من المجالات الحيوية للدولة ومثالها الدفاع الوطني، أمن الدولة الداخلي والخارجي وكذا الاقتصاد الوطني، لكن ماهي المسائل ذات الطابع السري والاستراتيجي؟ وما المقصود بالمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي؟ فهذه المصطلحات تتسم بالمرونة، وتظهر نية الحكومة لإجهاض إنشاء لجان التحقيق<sup>3</sup>، وهو ما أثاره بعض نواب المجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشتهم للقانون العضوي المحدد للعلاقة الوظيفية بين الحكومة وغرفتي البرلمان التحقيق، وعبر عن ذلك النائب علي كربوعة في أن نية الحكومة تظهر بشكل واضح في وضع العراقيل المختلفة للمجلس، وإعاقته من أداء مهمته الرقابية<sup>4</sup>.

وعلى رأي الاستاذ موسى بودهان ويشاطره في رأيه الكثير: (يجب التفكير في ضرورة التخفيف من حدة القيود الكبيرة، والحدود العديدة الموضوعية في طريق لجان التحقيق البرلماني، تحت مبررات المصالح الاستراتيجية للبلاد وشؤون الدفاع والأمن، والقضايا الاقتصادية، والأمن الداخلي والخارجي، وغيرها من المبررات والأسباب الأخرى، نقول ذلك ونؤكد عليه خاصة وأعضاء البرلمان يمثلون الشعب والأمة، وبالتالي يفترض أنهم الأولى والأوعى للاطلاع على هذه المسائل أكثر من غيرهم بدلا من تقييدهم)<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 262.

<sup>2</sup> المادة 14 من القانون رقم 80-04.

<sup>3</sup> محمد هاملي، "آليات إرساء دولة القانون في الجزائر" (أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2012)، ص 98.

<sup>4</sup> نوال لصلج، مرجع سابق، ص 203.

<sup>5</sup> يحي حمزاوي، مرجع سابق، ص 143.

وعموما يجب أن ينصب التحقيق البرلماني على الأجهزة الإدارية والمصالح والهيئات العامة، ويضاف إليها حتى الأشخاص المعنوية الخاصة إذا كانت تشرف على إدارة مرفق عام.

### الفرع الثالث: ضمانات تفعيل آلية التحقيق البرلماني

للحصول على النتائج المرجوة من التحقيق البرلماني، لا بد من توفير ضمانات حياد اللجنة، وهذا ما يساهم في تفعيل أداء هذه الآلية.

### أولاً: التنوع العددي والتمثيلي في تشكيل اللجنة

كلما انفرد الفرد بعمل فإنه غالباً ما يحاط بالتحكم والديكتاتورية، بينما التعدد ينتج الفرصة لتبادل وجهات النظر ومناقشة الآراء المطروحة ونقد حججها، ومن هنا كان تعدد أعضاء لجان التحقيق البرلمانية ضماناً لحياد قراراتها<sup>1</sup>، ونظراً لأهمية هذا التعدد فقد نص القانون العضوي رقم 99-02 في المادة 78 منه على تمثيل الكتل البرلمانية في لجان التحقيق، رغم أن الحزب صاحب الأغلبية يستحوذ على نسبة مقاعد معتبرة مقارنة بالمعارضة<sup>2</sup>، عندما أحال إلى النص إلى نفس تشكيلة اللجان الدائمة، وهو أمر يجعل عمل اللجان يتسم بنوع من الحياد، لأن التعدد يعني عمق التحقيق ومراقبة كل عضو لعضو آخر خوفاً من التواطؤ<sup>3</sup>.

### ثانياً: التخصص والنزاهة في أعضاء اللجنة

لا يكفي التنوع التمثيلي لضمان حياد لجنة التحقيق البرلمانية بل يتعين بالإضافة إلى ذلك خبرتهم وتخصصهم في الموضوع المراد تقصيه، فلا ريب أن اختيار المتخصصين لعضوية لجان التحقيق البرلمانية يقودها إلى الآراء المفيدة والمنتجة، ويجنبها عثرات الجهل وإصاق التهم بأناس وهم منها براء.

كما لا يجوز ضم عضو برلماني لتشكيلة اللجنة، إلا إذا كان مشهود له بالاعتدال في قراراته، وعدم التحيز لغير الصالح العام، فلجنة التحقيق تقوم بكشف ملاحظات وحقائق غامضة على المجلس في صورة تقرير، فإن كانوا أعضاء غير معتدلين في تصرفاتهم وأقوالهم فهذا يؤثر على نتائج التقرير المقدم للمجلس<sup>4</sup>.

### ثالثاً: استبعاد أعضاء غرفة الدائرة التي يجري داخلها التحقيق

<sup>1</sup> خدوجة خلوفي، "الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي": دراسة مقارنة ( أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية

الحقوق، تخصص القانون العام، 2012)، ص 413

<sup>2</sup> محمد لمعيني، "التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري" (مذكرة ماجستير، جامعة بسكرة، كلية الحقوق، قسم القانون العام، 2009)، ص 66.

<sup>3</sup> خدوجة خلوفي، مرجع سابق، ص 413.

<sup>4</sup> المرجع نفسه، ص 415.



وتتمثل هذه الضمانة في استبعاد كل عضو من أعضاء الدائرة الانتخابية التي سيجري داخلها التحقيق من أن لا يكون من بين أعضاء لجنة التحقيق البرلمانية، وذلك رغبة في البعد بهم عن مواضع الشبهات وصون البرلمان فلا يتناثر أعضاؤه، فتذهب كل دائرة بأعضائها نصره لصالحها على حساب الصالح العام، ولكن غالبا ما يغفل البرلمان مراعاة هذه الضمانة<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: آلية عمل لجان التحقيق البرلمانية

لا يمكن للجان التحقيق أن تقوم بدورها على أكمل وجه إذا لم تكن تتمتع بسلطات هامة تسمح لها بالقيام بمهامها، لأن نجاح التحقيق مرتبط بالوسائل التي تملكها اللجنة، وتنتهي عملها بتقرير نهائي يحتوي على النتائج المتوصل إليها في عملية التحقيق، وهذا ما سنتناوله تفصيلا في هذا المطلب.

### الفرع الأول: السلطات المكفولة للجان التحقيق بين الحرية والتقييد

تجري الأنظمة البرلمانية بالاعتراف للجان التحقيق بعدد من السلطات تتنوع بتنوع المحل الذي ترد عليه إلى أنواع ثلاثة: سلطات تمارس على الوثائق والمستندات، وسلطات تمارس على الأشخاص وسلطات تتعلق بالأمكنة، حتى يتسنى لها أداء المهمة في الوقت المحدد، بشرط مراعاة طابع السرية المنصوص عليه في المادة 84 من نفس القانون.

### أولا: سلطة اللجنة في الإطلاع على الوثائق

وفق للمادة 84 من القانون العضوي رقم 99-02 تحول لجنة التحقيق الإطلاع على الوثائق والمعلومات التي لها علاقة بموضوع التحقيق، وأخذ نسخة منها حتى تتمكن لجنة التحقيق من أداء عملها، باستثناء تلك التي تكتسي طابعا سريريا واستراتيجيا يهتم أمن الدولة الداخلي والخارجي، وكذا الدفاع الوطني، بالإضافة إلى المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، وهذا ما أكده القانون العضوي رقم 16-12، والذي أوجب أن يكون هذا الاستثناء مبررا ومعللا من قبل الجهات المعنية، وهو ما نص عليه القانون السابق رقم 99-02<sup>2</sup>.

### ثانيا: سلطة اللجنة على الأمكنة

تتمثل في حق لجنة التحقيق الانتقال إلى أي من الوحدات الإدارية أو الأماكن التابعة للجهة محل التحقيق قصد إجراء المعاينات اللازمة والقيام بالزيارات الميدانية، الشيء الذي قد يفيد سير عملية التحقيق.

<sup>1</sup> خدوكة خلوفي، مرجع سابق، ص 415.

<sup>2</sup> المادة 84 من القانون العضوي رقم 16-12، المادة 84 من القانون العضوي رقم 99-02.

وقد منح المشرع لجنة التحقيق حق معاينة أي مكان والاطلاع على أي معلومة أو وثيقة لها علاقة بالموضوع ، شريطة تقييد أعضائها بالسرية<sup>1</sup>، والملاحظ أنه لم يتم تحديد المكان الذي تمارس فيه اللجنة تحقيقاتها، وهذا ما نص عليه القانون العضوي رقم 16-12 الذي أعطي للجنة التحقيق الحق في أن تعين أي مكان ترى ضرورة الانتقال إليه في عملية التحقيق.

### ثالثا: سلطة اللجنة تجاه الأشخاص

حول القانون العضوي رقم 16-12 للجنة التحقيق استدعاء أي شخص والاستماع إليه، متى رأت أنه بإمكانه إفادة سير التحقيق، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة، وذلك من خلال إرسال رئيس الغرفة المعنية إلى الوزير الأول طلبات الاستماع، بحيث يتم ضبط برنامج الاستماع بالاتفاق مع هذا الأخير، كما يتم توجيه الاستدعاء مرفقا ببرنامج الزيارات والمعاينات على إشارات المؤسسات العمومية، وأعوانها بهدف المعاينة الميدانية وذلك بالاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يخضعون إليها<sup>2</sup>.

نص القانون رقم 80-04 (الملغى) على معاقبة كل شخص لا يمثل بدون مبرر مشروع أو يرفض الإدلاء بشهادته، أو يقوم بإدلاء شهادة مزورة، أو تهيب الشهود باستثناء ما تعلق بأسرار الدفاع، وهذا بخلاف القانون العضوي رقم 16-12 حيث تجاهل الآثار القانونية لعدم امتثال الأشخاص أمام لجنة التحقيق، واكتفاء المشرع باعتباره تقصير جسيم يدون في التقرير، وهذا لا يثير أي مسؤولية جزائية للمخالفين، ونص على تحمل السلطة الوصية كامل مسؤولياتها، لكن في هذه الحالة تحمل المسؤولية غير محدود، والملاحظ أن عبارة " التقصير الجسيم " تستلزم التوضيح لأنها توصيف للفعل وليست العقوبة<sup>3</sup>.

وكما ذكرنا في السابق فالتحقيق البرلماني يجب أن يحاط بسرية تامة، حفاظا على ما انطوى عليه من معلومات وتحقيقا للنتائج الموحدة منه، وعلى هذا الأساس ألزم المشرع الجزائري أعضاء لجنة التحقيق بالمحافظة على سرية المعلومات والمعاينات، عند الاستماع للأشخاص الذين لهم علاقة بالموضوع محل التحقيق<sup>4</sup>.

### الفرع الثاني: نتائج عمل لجان التحقيق البرلمانية

يستطيع المجلس المنشئ للجنة التحقيق الاطلاع بالتفصيل على العمل الشاق والمضني الذي تقوم به لجان التحقيق، نظرا لكثرة الشهادات التي يدلي بها الأشخاص الذين تستمع إليهم، زيادة على نتائج الزيارات الميدانية

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

<sup>2</sup> سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، المرجع السابق، ص 184.

<sup>3</sup> ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 151.

<sup>4</sup> المادة 82 من القانون العضوي رقم 99-02

والمعاينات التي قامت بها، وكذا المستندات والوثائق التي تحصلت عليها، لذلك كفلت النظم الداخلية للمجالس النيابية للجان التحقيق بإعداد تقارير مفصلة عن نتائج عملها الذي أنجزه أعضاؤها، من خلال اطلاعهم على الوثائق والأوراق، وترجمة مشاهداتهم بعد الزيارات الميدانية، وعلى ضوء هذا التقرير تتم المناقشة والتصويت عليه، وقد تترتب نتائج بعد نشر هذا التقرير، منها ما قد يرتب مسؤولية الحكومة، ومنها ما يكون عبارة عن توصيات بهدف الإصلاح فقط.

### أولاً: مضمون تقرير لجان التحقيق

يحتوي التقرير على خطة العمل التي اعتمدها اللجنة للقيام بتحقيقاتها، وكذا الأماكن التي زارتها والوثائق والمستندات التي اطّلت عليها، وكذا شهادات الشهود التي استمعت إليهم، ومن ثمّ فعالها ما يتضمن التقرير مجموع الاجراءات التي اتخذتها اللجنة قصد تفصي الحقائق عن الموضوع المحال إليها، وتبرز في هذا التقرير حقيقة الأوضاع سواء الاقتصادية والمالية أو الإدارية أو الاجتماعية أو غيرها من أوضاع الجهة التي كلفت بتقصي حقائقها، ومدى احترامها للقوانين السارية في الدولة<sup>1</sup>، كما يحتوي التقرير مجموعة من التوصيات والاقتراحات التي تراها اللجنة ضرورية لإصلاح الفساد أو التقصير الذي اكتشفته خلال تحرياتها.

لقد أغفل المشرع الجزائري الإشارة على محتوى التقرير في القانون العضوي رقم 16-12 وهو نفس الأمر بالنسبة للقانون العضوي السابق رقم 99-02، لكن بالرجوع إلى القانون رقم 80-04 ( الملغى ) فقد نص في المادة 36 منه على مضمون التقرير، والذي يجب أن يشمل على الخصوص ما يلي<sup>2</sup>:

- جمع المعاينات والملاحظات التي تتعلق بالغرض من المراقبة والتحقيق.
- بيان الوقائع التي تستدعي اتخاذ إجراءات خاصة.

- الاقتراحات الكفيلة بتفادي تكرار النقائص، ومظاهر الإهمال والانحرافات التي تمت ملاحظتها.

كما يجوز للجنة التحقيق تقديم تقييم عام حول فاعلية الإطار القانوني والإطار التنظيمي، وكذلك الأمر حول ضرورة تكييفه وإعادة النظر فيه.

بعد انتهاء اللجنة من إعداد تقريرها، تتم المصادقة عليه بأغلبية أعضائها، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس كما نص ذلك القانون رقم 80-04 المادة 32 منه.

<sup>1</sup> عمار عباس، مرجع سابق، ص 135.

<sup>2</sup> المادة 37 من القانون رقم 80-04.

نشير إلى أن تقرير اللجنة مجرد عمل تحضيرى أولي يتوقف على موافقة المجلس المنبثقة منه اللجنة المعنية، حيث أن دورها يقتصر على عرض التقرير الذي تضمنه ما تراه من توصيات. مع العلم أن هذه التوصيات والاقتراحات هي جوهر تقرير اللجنة ونجاح عملها، وخصوصا إذا كانت اقتراحات حقيقة تضع الحكومة أمام مسؤولياتها في مواجهة الرأي العام<sup>1</sup>.

### ثانيا: مناقشة التقرير ونشره

بعد الانتهاء من إعداد التقرير، تقوم اللجنة بتسليمه إلى رئيس الغرفة التي فتحت التحقيق لديها حسب الحالة وفق نص المادة 85 من القانون العضوي رقم 99-02 على أن: "يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة"، ويتم تبليغه إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول كما يتم توزيعه على النواب أو الأعضاء حسب الحالة، وهذا ما نص عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في المادة 107 منه، وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة 89 منه. فإذا لم تتمكن اللجنة من تقديم تقريرها إلى المجلس في الآجال المحددة لها سلفا، عليها إعداد تقرير تبين فيه كل العراقيل والأسباب التي أدت إلى تأخرها في إنهاء عملها، وتبقى للمجلس الذي أنشأها أن يتخذ القرار اللازم.

أما بشأن مصير الوثائق والتحريات التي قامت بها في حالة عدم التمكن من إعداد تقريرها فإن المادة 34 من القانون رقم 80-04 ألزمت رئيس اللجنة تسليم الوثائق الموجودة في حوزته إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، على أن لا تنشر هذه الوثائق ولا تناقش<sup>2</sup>.

أما فيما يخص مناقشة التقرير فلم يتطرق إليها القانون العضوي رقم 16-12 لكن بالرجوع إلى القانون رقم 80-04 المادة 38 منه فقد نص على أن تتم المناقشة من قبل النواب لنتائج التقرير وذلك في جلسة مغلقة.

وفيما يتعلق بنشر تقرير اللجنة فقد نص القانون العضوي رقم 16-12 على إجراءات نشره، وذلك بناء على اقتراح مكتب الغرفة المعنية بالتحقيق، وكذا رؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة ليتم التصويت عليه دون مناقشة بأغلبية الحاضرين، وذلك بعد عرض موجز يقوم به بتقديمه مقرر اللجنة، حيث يوضح فيه الحجج المعارضة والمؤيدة لنشر التقرير كليا أو جزئيا، لكن عند الاقتضاء يمكن لكلا المجلسين فتح مناقشة في

<sup>1</sup> سعاد حافظي، مرجع سابق، ص 256.

<sup>2</sup> هاشمي مولاي، "تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري المبدأ والتطبيق" (مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، الجزائر، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2010)، ص 88.

جلسة مغلقة بخصوص نشر التحقيق، ولم يتطرق إلى تحديد آجال النشر في الجريدة الرسمية، وهو كذلك ما نص عليه القانون العضوي السابق في المادة 86 منه.

والملاحظ في هذا الشأن وجود تقييد على النشر، وعلى ضرورة ملاءمة هذا الأخير من عدمها في جلسات مغلقة يرجع أساسا للآثار التي يمكن أن تنتج ذلك، لأن المناقشة قد تؤدي إلى وضع مسؤولية الحكومة أمام رقابة الرأي العام كما تعطي الفرصة لأعضاء المجلس بتقييم التحقيق الذي قامت به<sup>1</sup>، هذا ما أكدته النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 في المادة 106 منه الفقرة الثالثة حيث تنص على أنه: "يمكن للمجلس عند الاقتضاء أن يفتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير"، لكن الملاحظ هنا أنه قد تم تحديد في النظام الداخلي لمجلس الأمة الآجال التي يتم نشر التقرير خلالها في الجريدة الرسمية للمداولات وذلك في غضون ثلاثين (30) يوما، وهذا عكس النظام الداخلي للمجلس الوطني الشعبي و القانون العضوي اللذان أغفلا عن ذلك.<sup>2</sup>

### ثالثا- النتائج المترتبة على نشر التقرير

بالرجوع الى الممارسة البرلمانية في الجزائر، نجد أنه شكلت لجان تحقيق سواء في عهد الأحادية أو أثناء التعددية الحزبية، لكن عددها كان ضئيلا مقارنة بغيرها من البرلمانات، أما بالنسبة لآثار أو نتائج التحقيق، فإنها مبدئيا تأتي في صورة اقتراحات أو توصيات في ذيل التقرير، وهذا التقرير لا ينتج آثاره إلا بعد الموافقة عليه من طرف أعضاء المجلس الذي أنشأ اللجنة المعنية للتحقيق، ومن الآثار التي يمكن أن تتحقق على إثر تقرير لجنة التحقيق ما يلي:

#### 1- المطالبة بضرورة تكييف الإطار القانوني أو إعادة النظر فيه

قد لا تتوصل لجنة التحقيق إلى كشف أي مخالفات في موضوع التحقيق، وفي هذه الحالة يستحيل تحميل طرف ما أية مسؤولية، فقد ينتهي التحقيق البرلماني بالتوصية على ضرورة سد النقائص التي تعترى النصوص التشريعية، مادام أحد أهداف مباشرته هو الكشف عن النقائص الواردة في القوانين السارية، أو ثغرات تعترى هذه القوانين أو افتقادات كاملا للقوانين في موضوعاتها، وهنا يكون دور لجنة التحقيق عبارة عن تقديم توجيهات، ولفت

<sup>1</sup> سعاد حافظي، مرجع سابق، ص 258

<sup>2</sup> المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 26 أكتوبر 1999، ج ر، ع 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

انتباه ونظر الحكومة لاتخاذ اللازم من أجل إزالة أوجه أو أسباب القصور<sup>1</sup>، كأن تقترح لجنة التحقيق تعديل نصوص قانونية أو اقتراح نصوص تكفل معالجة النقائص أو العيوب المكتشفة، أو إصلاح الاختلالات الملحوظة، أو إحالة التوصيات التي يتضمنها التقرير على الحكومة لاتخاذ إجراءات قانونية كالتأديب أو العزل ضد المخالفين، ومثال على ذلك ما جاء في توصيات لجنة التحقيق في التجاوزات التي عرفتها الانتخابات المحلية لسنة 1997<sup>2</sup>.

### 2- الدعوى للإحالة على جهات التحقيق

قد تقتضي تحريات لجنة التحقيق إلى نتيجة مفادها، أن الإطار القانوني المنظم لموضوع التحقيق متكامل ولا تشوبه نقائص أو ثغرات، لكن قد تكشف في نفس الوقت بأن الجهات التي خضعت للتحقيق قد اخترقت القواعد القانونية السارية، فهل يكون بمقدور لجنة التحقيق أن تحيل المخالفين لهذه القواعد على الجهات المختصة؟.

كمبدأ عام مادامت رقابة البرلمان تكتسي طابعا سياسيا، فليس له سوى إحالة التقرير والتوصيات التي يتضمنها على الحكومة، حتى تتمكن من اتخاذ إجراءات تأديبية في مواجهة المخالفين والمقصرين، إذا رأت الأمر يستدعي ذلك، وبهذا تكون رقابة البرلمان اكتست غطاءها السياسي المتميز به<sup>3</sup>، ولأجل نفس الغرض يمكن للمجلس أن يدعم تقرير اللجنة بالتصويت على لائحة تدعو الحكومة من خلالها برفع دعوة قضائية حول الجوانب غير قانونية التي لاحظتها لجنة التحقيق.

### 3- مساءلة الحكومة

في حالة إثبات تقصير الحكومة قد يصل الأمر بلجنة التحقيق إلى إدانة الحكومة، بمعنى إنهاء التقرير بتقرير المسؤولية السياسية للحكومة، وتأخذ المسؤولية السياسية في النظم الدستورية المقارنة إحدى الصورتين، إما مسؤولية فردية، وتعني أنها تمس وزير معين إذا تعلق التصرف الصادر عنه بوزارة معينة أو بمصلحة تابعة لها، سواء تنفيذاً للسياسة العامة للدولة أو ممارسة اختصاصاته في توجيه وزارته والإشراف عليها، وإما مسؤولية تضامنية التي تقوم على أساس تضامن الوزراء في السياسية العامة التي يتبعونها في إدارة شؤون الدولة، فالوزراء مجتمعين يؤلفون

<sup>1</sup> حفيظ تفاعدي، "وسائل الرقابة على أعمال الحكومة"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ع 10، (جانفي 2014): ص 77.

<sup>2</sup> هاشمي مولاي، مرجع سابق، ص 90.

<sup>3</sup> وليد شريط، مرجع سابق، ص 375.

هيئة واحدة باعتبارهم نسيج حزب الأغلبية، وهو ما يوجب الدفاع عن سياسة الحكومة<sup>1</sup>. والجدير بالذكر أن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بالنوع الثاني من المسؤولية (المسؤولية التضامنية)، وهذا بموجب منح البرلمان أدوات لتحريكها.

والملاحظ في القانون العضوي رقم 99-02 غياب الجزاء القانوني الذي يقرر مسؤوليتها في حالة ثبوت تقصير في الأداء الحكومي، الأمر نفسه بالنسبة للأنظمة الداخلية لكلا الغرفتين.

أما دستور 1996 في المادة 161 منه في مجال رقابة البرلمان بوسيلة التحقيق لم يرتب أي مسؤولية للحكومة، واكتفى بإضافة شرط يقيد لجنة التحقيق في حال وجود وقائع محل إجراء قضائي، ونفس الأمر بالنسبة للقانون العضوي رقم 16-12 الذي لم ينص على أية مسؤولية للحكومة.

وعليه فإن النظام السياسي يسعى من خلال لجنة التحقيق للاستيضاح حول أمر ومسألة لا غير، لذا فإنه يعبر عن إجراء سياسي موجه للحكومة، في موضوع يدخل في دائرة اختصاصها، عن طريق استغلال تصرف أو وضع أو ملف مثار للنظر أمام الرأي العام خاصة في حالة الموافقة على نشر التقرير.

ولذا يمكن القول أن لجنة التحقيق ليست لها صفة الرقابة الفاعلة، والمشرع لم يضيف عليها غطاء الرقابة، بل بسط عليها ستار التحقيق، وإن كان المشرع الجزائري قد استعمل لفظ لجنة التحقيق أو المراقبة في ظل القانون رقم 80-04، فإن هذا كان لفظيا دون أن يكون له انعكاسا عمليا<sup>2</sup>.

### المبحث الثاني: مساهمة الاختصاص الرقابي للجان البرلمانية في تفعيل العمل البرلماني.

أمام تزايد الأعباء الملقاة على عاتق البرلمان، وأمام صعوبة تحمله لهذه الأعباء منفردا، وصعوبة التصدي لكل تفاصيل العمل التشريعي والرقابي، من هذا الجانب يتجه البرلمان الجزائري على الاعتماد أكثر على اللجان البرلمانية في قيادة وتسيير أعماله، لتحقيق الغاية من وجودها وتفعيل أدائها، إذ لولا اللجان ما كان يمكن للبرلمان أن يؤدي مهامه على الوجه المطلوب.

<sup>1</sup> عبد الجليل مفتاح، "المسؤولية الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة بسكرة، ع 09، جوان 2014، ص 96 رابط المقال <https://www.asjp.cerist.dz>، تاريخ زيارة الموقع 10/04/2019 على 22:00 سا.

<sup>2</sup> وليد شرط، مرجع سابق، ص 376.

إلى جانب لجان التحقيق تعتبر اللجان الدائمة العصب الحقيقي لنشاط ومهام البرلمان، فضلا عن دورها الأساسي في التشريع من خلال دراسة وإعداد وتعديل المبادرات التشريعية، كما أن لها نشاطات ومهام أخرى خارج وظيفة التشريع، تتعلق بمتابعة ومراقبة عمل الحكومة من خلال مختلف الدوائر الوزارية، وذلك بمباشرتها بالتي الاستماع والمهام الاستطلاعية، حيث تعمل على إتاحة الفرصة للحوار والمناقشة وتبادل الأفكار ووجهات النظر، ووسيلة للاطلاع على انشغالات المواطن وقضاياه، والتقرب منه ومن واقعه بعيدا عن لغة الأرقام والتقارير، مما يحقق التفاعل بين البرلمان والمواطنين والسلطة التنفيذية، لذا سنتطرق في هذا المبحث مطلبين:

**المطلب الأول: اللجان الدائمة كآلية رقابية على أعمال الحكومة**

**المطلب الثاني: تقييم الممارسة العملية للبرلمان الجزائري لآلية التحقيق**

**المطلب الأول: اللجان الدائمة كآلية رقابية على أعمال الحكومة**

لقد أبعده المشرع اللجان الدائمة عن إجراء تحقيق برلماني، وأوكله للجان المؤقتة، رغم معرفتها الواسعة بتفاصيل العمل الحكومي في مجال تخصصها، وكفاءتها في جمع المعلومات، وخول لها إمكانية مراقبة النشاط الحكومي عبر مناقشة مشاريع القوانين واقتراحات القوانين المحالة إليها، والاستماع إلى أعضاء الحكومة أو الخبراء والمختصين أو المعنيين بالقانون من هيئات ومنظمات، أو المعنيين باقتراح القانون من أعضاء البرلمان، في حين لم يحسم بعد مسألة قيام اللجان بالدور الاستطلاعي.

**الفرع الأول: رقابة اللجان البرلمانية بآلية الاستماع**

اقتصرت ممارسة طلب الاستماع إلى أعضاء الحكومة على اللجان فقط دون باقي النواب، وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 99-02<sup>1</sup> نجد أن الأمر يتم عمليا أم اللجان الدائمة لدى دراستها لمشاريع القوانين، واقتراحات القوانين، وكذلك أمام لجان التحقيق في إطار صلاحياتها. لذا سنتناول في هذا الفرع الأساس القانوني لآلية الاستماع (أولا) مع التطرق لأحكام آلية الاستماع بالتطرق لإجراءات الاستماع أمام اللجان الدائمة ولجان التحقيق و العوامل المؤثرة في استخدام اللجان الدائمة لجلسات الاستماع (ثانيا)

**أولا: السند القانوني لآلية الاستماع**

<sup>1</sup> المادة 27 فقرة 01 من القانون 99-02.



تشهد آلية الاستماع ثباتا في حالها و ووضعا الدستوري رغم تغير الحقب الزمنية، فلقد نص دستور 1996 المعدل في المادة 151 منه، على إجراء سماع الوزراء من اللجان بقوله: ( يمكن للجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة ) غير أن الإجراء ليس وليد دستور 1996، بل يعود في نظامنا السياسي إلى أول دستور جزائري لسنة 1963 بنص المادة 38 منه<sup>1</sup> على أنها الآلية التي يمارس المجلس الوطني عن طريقها مراقبة العمل الحكومي وقد أوردتها مقرونة بالسؤال، بينما قرنها دستور 1976 بالاستجواب والأسئلة الكتابية بنص المادة 161 منه.

وعليه فدستوري مرحلة الأحادية الحزبية أعطيا للجان البرلمانية بصفة عامة دور داخل البرلمان في مجال الرقابة، لكن يقتصر على الاستماع فقط، كوسيلة لجمع المعلومات عن العمل الحكومي، ولم يحدد كلا النصين طبيعة هذه اللجان التي تتولى عملية الاستماع، لكن حدد دورها في الرقابة المنحصر في الاستماع فقط، وهذا ما أكدته دستور 1989 في المادة 124 منه<sup>2</sup>، مع إبقائه على نفس النص السالف ذكره في دستور 1976.

كما جاءت المادة 31 من القانون رقم 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني<sup>3</sup>، لتفصيل وتحديد طبيعة اللجان بقولها "لأعضاء الحكومة حق الحضور في اللجان الدائمة ويستمع إليهم إن طلبوا ذلك، يمكن لجان المجلس الشعبي الوطني أن تستمع لأعضاء الحكومة طبقا للمادة 124 الفقرة الثانية من الدستور، ويبلغ طلب اللجنة كتابة إلى الحكومة بواسطة رئيس المجلس الشعبي الوطني".

غير أن النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 في المادة 77 منه، وللسنة 1989 في المادة 31 منه لم يرقيا بآلية الاستماع إلى درجة اعتبارها وسيلة رقابية على نشاط الحكومة، وإنما يعتبرانها إجراء تشريعيا يتيح للجنة الدائمة سماع الوزراء أو ممثلين عنهم بقصد الاستفسار والاستيضاح حول المبادرات التشريعية المحالة إليها<sup>4</sup>.

أما دستور 1996 المعدل فقد حول هذه الآلية لكل غرفتي البرلمان من خلال نص المادة 151 في فقرتها الثانية السالفة الذكر، وقد جاءت أيضا في المادة صياغة "لجان البرلمان" أي دون تحديد لطبيعة اللجان التي

<sup>1</sup> تنص المادة 38 من دستور 1963: "يمارس المجلس الوطني مراقبة النشاط الحكومي بواسطة الاستماع للوزراء داخل اللجان.."

<sup>2</sup> المادة 124 من دستور 1989: يمكن لجان المجلس الشعبي الوطني أن تستمع إلى أعضاء الحكومة "

<sup>3</sup> القانون 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 1989/12/11، ج ر، ع 52، المؤرخة في 1989/12/11.

<sup>4</sup> ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 276.

يمكنها استخدام هذه الوسيلة، وبالرجوع إلى منطوق المادتين 37 و38 من القانون العضوي رقم 99-02، نجد أن الأمر يتم أمام اللجان الدائمة لدى دراستها لمشاريع واقتراحات القوانين، ولجان التحقيق في إطار اضطلاعها بصلاحياتها.

كما تضمنت أحكام المادة 26 من القانون العضوي رقم 16-12 استعمال اللجان الدائمة لآلية الاستماع، حيث أقرت أنه يحق للجان الدائمة أن تستمع في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها إلى ممثل أو إلى عضو الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

وعليه يمكن القول أن آلية الاستماع كانت متواجدة في جميع مراحل النظام السياسي الجزائري وبذات المحتوى والهدف، رغم تغير المناخ السياسي الذي يتطلب أن تكون للجان البرلمانية دور أكثر من الاستماع.

### ثانيا: أحكام ممارسة آلية الاستماع

يقتصر ممارسة طلب الاستماع إلى أعضاء الحكومة على اللجان فقط دون باقي الأعضاء، وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 99-02 السالف الذكر نجد أن الأمر يتم عمليا أمام اللجان الدائمة لدى دراستها لمشاريع واقتراحات القوانين، وكذلك أمام لجان التحقيق في إطار ممارسة صلاحياتها، وبالتالي لم يخول سوى لهذه اللجان فقط ممارسة آلية الاستماع، وذلك وفق إجراءات حددها القانون نفسه المذكور أعلاه.

### 1- إجراءات ممارسة الاستماع

تبعاً لنوعي اللجان المخول لهما ممارسة الاستماع، فإننا نقسمها إلى إجراءات أمام اللجان الدائمة، وأخرى أمام لجان التحقيق.

### أ- إجراءات الاستماع أمام اللجان الدائمة

لقد بينت المادة 26 من القانون العضوي رقم 16-12 هذه الإجراءات في فقرتها الثانية والثالثة والتي تنص على أن يتولى رئيس كل من الغرفتين تبليغ طلب الاستماع إلى وزير العلاقات مع البرلمان<sup>1</sup>، وذلك تماشياً ما رسمه المرسوم التنفيذي رقم 98-04<sup>2</sup> باعتباره الممثل الدائم للحكومة لدى البرلمان، والناقل الأمين لانشغالات البرلمانين لدى الحكومة، أما في حالة المبادرة بطلب الاستماع من طرف الحكومة ذاتها لدى حضورها أشغال اللجان، فإنه تتولى الحكومة توجيه الطلب إلى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة، كما يخول النظام الداخلي لكل غرفة إمكانية دعوة أشخاص مختصين ذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها<sup>3</sup>، وهذا يكون عادة عند دراسة النصوص التشريعية المحالة عليها في خضم دراسة اللجنة للنص القانوني المعروض عليها، تشارك الحكومة في ذلك بصفة جلية، خاصة إذا تعلق الأمر بمشروع القانون، إذ تشرع اللجنة في دراسة النص بالاستماع إلى عرض ممثل الحكومة، ليتبع بمناقشة تدور بين أعضاء اللجنة وممثل الحكومة، هذا الأخير الذي يحاول الإجابة على كل التساؤلات الموجهة إليه، مدافعاً بذلك عن وجهة نظر الحكومة بخصوص الموضوع، حتى إذا تعلق الأمر باقتراح قانون فلا يوجد ما يمنع الحكومة في جلسات اللجان الدائمة، على أساس المادة 26 الفقرة الأخيرة من القانون العضوي رقم 16-12<sup>4</sup>.

فبالرجوع إلى نص المادة 26 نجد أنها تعطي الحق للجان في الاستماع إلى:

■ ممثل الحكومة وهذا يكون دائماً بمناسبة دراسة نص محال على اللجنة.

■ إن اللجنة يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة ذلك.

■ إن اللجنة يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة ذلك.

والملاحظ هنا أن آلية الاستماع هو إجراء مخول للجان الدائمة والحكومة على قدم المساواة، ويتم بمجرد طلب فقط، وبطبيعة الحال قد يحظى هذا الطلب بالقبول، وقد لا يعار أي اهتمام من الحكومة لغياب الطابع الإلزامي والجزاء القانوني عن عدم الاستجابة له، ربما هذا ما يفسر بساطة ممارسة الاستماع أمام اللجان الدائمة.

<sup>1</sup> المادة 26 من القانون العضوي رقم 16-12.

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17 جانفي 1998 الذي صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر، ع 04، المؤرخة في 28 جانفي 1998.

<sup>3</sup> المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>4</sup> عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 44.

### ب- إجراءات الاستماع أمام لجنة التحقيق

حسب المادة 83 الفقرتين الثانية والثالثة من القانون السالف الذكر، تتم آلية الاستماع أمام لجنة التحقيق عن طريق إرسال رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة إلى الوزير الأول طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة، ثم تتم عملية ضبط برنامج هذا الاستماع بالاتفاق مع رئيس الحكومة.

والملاحظ هنا أن الاستماع أمام لجنة التحقيق يتم بناء على طلب يوجه إلى وزير العلاقات مع البرلمان باعتباره ممثلاً للحكومة، إلا أنه يتطلب إجراء آخر هو عملية ضبط برنامج الاستماع الذي لا يتولى مهمته البرلمان بمفرده، بل بالاتفاق مع الحكومة، وبالتالي إشراك الحكومة ضروري.

### 2- العوامل المؤثرة في استخدام اللجان الدائمة لجلسات الاستماع

يرى الأستاذ علي الصاوي: "أنه لا توجد موانع من الناحية الفنية أو المادية أو البشرية ما يمنع البرلمان العربية من استخدام هذه الآلية المهمة في العمل التشريعي"<sup>1</sup>، وإن كان يرى أن لها دوراً رقابياً، غير أن الحقيقة أن آلية الاستماع في البرلمان الجزائري لا تعد من الوسائل الرقابية، بل هي وسيلة من وسائل التعاون والتنسيق والتكامل مع الحكومة، فالغاية من آلية الاستماع هو التزود بالمعلومات والاستفسار عن المشاكل والصعوبات، وتقديم الآراء المختلفة للوصول إلى تعاون وتنسيق مع الحكومة لتذليل الصعوبات<sup>2</sup>، والملاحظ رغم أهمية هذه الآلية غير أنها غير موظفة بالقدر الكافي من البرلمان الجزائري ويعود ذلك لأسباب منها:

1. ما يتعلق بحساسية مسألة الاستماع، والانكشاف الشديد الذي قد يؤدي إليه تفعيلها إلى مداها الطبيعي والمتصور.

2. صعوبة مجازاة أعضاء اللجنة الدائمة للمستمع إليه، خاصة إذا كانت المسائل المعروضة ذات طبيعة خاصة.

<sup>1</sup> علي الصاوي، مرجع سابق، ص 16.

<sup>2</sup> شريف شريفني، مرجع سابق، ص 49.

3. يتطلب تفعيل آلية الاستماع مهارات وقناعة مشتركة بين أطرافها لكي تنتج أثارها، وهي الاستعانة بآراء الغير والقدرة على تغيير المعتقدات الذاتية والمواقف السياسية، بناء على التفاعل الإيجابي مع معلومات لم تكن متاحة وآراء لم تكن معروفة أو لم تكن مقبولة<sup>1</sup>.

### ثالثا: الآثار المترتبة على ممارسة آلية الاستماع

زيادة على اقتصار ممارسة هذا الإجراء على اللجان فقط دون كامل الأعضاء، فإن بعده القانوني ضيق ومحدود أيضا، ويتضح باعتماده على تلقي المعلومات من أعضاء الحكومة دون مناقشتها، مما يجعله كمصدر أولي للمعلومات فقط لممارسة آليات الرقابة البرلمانية الأخرى كالأسئلة<sup>2</sup>.

كما تصطدم مهمة اللجان الدائمة في متابعتها لنشاطات الحكومة دائما بتأثير الحكومة الكبير في عملها، خاصة وأن أعضاء اللجان ينتمون إلى المجموعات البرلمانية، التي يتم فيها توزيع المقاعد بكيفية تتناسب مع عدد أعضاء كل مجموعة برلمانية مقارنة بالعدد الأقصى لأعضاء كل لجنة، وكما هو معلوم فالمجموعات البرلمانية قائمة على أساس حزبي ما يعني أن حزب الأغلبية ومجموعته البرلمانية يشكلان جبهة قوية ضد كل المحاولات، التي من شأنها إثارة الشكوك في عمل الحكومة، وبالتالي تكون هذه اللجان دائما في مساندة الحكومة سواء كانت على صواب أو العكس...<sup>3</sup>

كما يعتبر إجراء ليس حكرا على اللجان البرلمانية فقط، بل يمكن للحكومة أيضا طلبه، هذا ما يبين عدم تأثيره عليها، إضافة إلى أن المشرع لم يدرج أي جزء قانوني على عدم امتثال عضو الحكومة أمام اللجنة التي قامت باستدعائه للاستماع إليه.

فوضعية هذا الإجراء بحكم ما سبق ذكره تنقص من قيمته كآلية رقابية، إن لم نقل نشكك في كونه أداة للرقابة البرلمانية، مما يجعله مجرد وسيلة استفسار وليس تحقيق ورقابة للنشاط الحكومي.

المشرع الجزائري أراد من خلال آلية الاستماع أن يمنح للجان دورا إعلاميا لتنسيق عمل الحكومة مع البرلمان، ولا يترتب عنه أية مسؤولية، بل أكثر من ذلك فقد لا تستجيب الحكومة وأعضائها للحضور، كما قد

<sup>1</sup> علي الصاوي، مرجع سابق، ص 16.

<sup>2</sup> دنيا بوسالم، " الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 " ( مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار عنابة، كلية الحقوق، قسم

القانون العام، 2007 )، ص 168

<sup>3</sup> عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 152.

تقدم معلومات دون الأخرى، وحتى وإن كانت هذه الممارسات يترتب عليها توتر في العلاقات بين اللجنة والوزير المعني من جهة، وبين الغرفة المعنية والوزير الأول من جهة أخرى، إلا أن ذلك لا يستمر طويلا ودائما، ينتهي لصالح الحكومة<sup>1</sup>.

وبناء على ما سبق يبدو أن المشرع على وعي تام بقصور ومحدودية آلية الاستماع لذلك، خاصة مع تضييقه من مساحة الاستماع ومن إمكانية إجراء جلساته علنية، فكان لا بد من سد النقص، فأصبحت اللجان الدائمة تبادر بالقيام ما يسمى بالخرجات الاستطلاعية.

### الفرع الثاني: عمل اللجان البرلمانية الدائمة بتقنية المهام الاستطلاعية

نظرا لمحدودية آلية الاستماع وقصوره في المجال الرقابي، كان ينبغي تدعيم دور اللجان البرلمانية الدائمة بمنحها دور استطلاعي لكيفية عمل الحكومة بصورة صريحة مثلما هو معمول به في بعض الأنظمة المقارنة، ومن هنا كان علينا التطرق إلى الأساس القانوني لقيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية (أولا) بالإضافة إلى الإشارة أهمية قيام اللجان بالمهام الاستطلاعية (ثانيا).

### أولا: السند القانوني لقيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية

تستمد غرفتي البرلمان بالعمل بتقنية المهام الاستطلاعية من نص المادة 115 من الدستور والتي تحث عضو البرلمان على أن يبقى وفيما لثقة الشعب وأن يظل يتحسس تطلعاته<sup>2</sup>، فالتجربة الجزائرية متمثلة في المجلس الشعبي الوطني سبق لها أن عرفت العمل بتقنية المهام الاستطلاعية وأسندتها للجان الدائمة لأول مرة في ظل ممارسة دستور 1989 في المادة 49 في فقرتها الثانية من لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989 نصت على أنه يمكن للجان الدائمة أن تكلف أعضائها بالقيام بجولات استطلاعية في الميدان حول مواضيع مطروحة في دراسة القوانين أو حول مواضيع هامة على الساحة متعلقة بالقطاعات التي تدخل في صلاحيتها.

والجدير بالذكر أن هذه التقنية ليست من الوسائل الرقابية المقررة للبرلمان على أعمال الحكومة، بل تعتبر وسيلة من وسائل التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لأنها تساهم في عملية الرقابة من خلال الأسئلة الكتابية والشفوية، كما أنها تختلف عن لجان التحقيق كونها لا تنشئ بلائحة تودع مكتب التصويت، ولا تخضع

<sup>1</sup> سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، المرجع السابق، ص 187.

<sup>2</sup> بوزيد لزهاري، مرجع سابق، ص 81.

للتصويت، يقوم بها وفد مكون من أعضاء اللجنة دائمة تعنى بموضوع المهمة، يعد خلالها وفد اللجنة تقريراً الذي يقدم صورة لما يحدث في الواقع بالنسبة للموضوع محل الدراسة وكثيراً ما ينتهي بتوصيات للمجلس والحكومة<sup>1</sup>.

### ثانياً: أهمية قيام اللجان بالمهام الاستطلاعية

تلعب اللجان الدائمة دوراً بارزاً في الأنظمة الدستورية، ففي النظام الفرنسي تمكن البرلمان من ممارسة رقابته على سياسة الحكومة عن طريق إنشائها ما يسمى "لجان المهمات الإخبارية"، وتتمثل مهمتها في رصد وجلب المعلومات الكافية في حال تطبيق وتنفيذ النصوص التشريعية التي صوت عليها البرلمان<sup>2</sup>، كذلك النظام المغربي يخول للجان الدائمة دور استطلاعي إلى جانب طلب الاستماع حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي، أو موضوع يهم المجتمع، أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة<sup>3</sup>.

فالفارق شاسع وواضح بين قيمة المعلومات التي تتحصل عليها اللجان الدائمة من خلال إجراء الاستماع، وتلك التي تتم من خلال المهمات الإخبارية، لأن مصدر المعلومات مختلف في كل حالة، ففي الأولى هو الحكومة ذاتها، أما الثانية فإن البرلمان هو الذي يسعى إلى ذلك.

إضافة على ذلك إن الزيارات الميدانية من شأنها أن تترجم فعلياً التمثيل الوطني لعضو البرلمان، لأنها تتيح له إمكانية الاحتكاك بمواطني دوائر انتخابية أخرى غير الدائرة التي انتخبته، كما تمكن المواطن الناخب من التواصل مع كل أعضاء البرلمان ونقل انشغالاته ومشاكله إلى قبة البرلمان<sup>4</sup>، كما تمكن هذه المهمات الاستطلاعية من معرفة خصوصيات المجموعات المحلية، والوقوف على كوامن التنمية، وفي ذات الوقت عوائقها.

وبمثل جانب من هذه الزيارات التعرف على خصوصيات كل ولاية الاقتصادية والاجتماعية، والاطلاع على مدى انسجام المشاريع التنموية المبرمجة مع واقعها واحتياجاتها، وفي نفس الوقت معرفة الصعوبات التي تعيق تلك الجهود للعمل سوياً على تذليلها، بالإضافة إلى الاستماع إلى اقتراحات المواطنين في المسائل والموضوعات التي تشغل الرأي العام، مع استيضاح حقائق السياسة العامة في مختلف الميادين، فعلى مستوى مجلس الأمة قامت اللجان البرلمانية الدائمة خلال الفترة الممتدة من جانفي 1998 إلى جانفي 2007 بأثنان وثلاثون (32) مهمة استطلاعية منها ثلاثة مهام مست قطاع الدفاع الوطني، وذلك بالاشتراك مع وفود لجان مماثلة من المجلس الشعبي

<sup>1</sup> حمزة بجاوي، مرجع سابق، ص 163.

<sup>2</sup> دنيا بوسالم، مرجع سابق، ص 169.

<sup>3</sup> المادة 107 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017.

<sup>4</sup> حمزة بجاوي، مرجع سابق، ص 163.

الوطني، شملت ثلاث جوانب تمثلت في متابعة الجهد التنموي الذي تقوم به الولايات عبر الوطن والاتصال بالجمالية الجزائرية بالخارج ومعاينة بعض المرافق مثل قطاع العدالة<sup>1</sup>...

وأخيرا يمكن القول أن المهمات الاستطلاعية تتسم بمرونة عملها، وعدم تقييد عملها بمدة محددة، مما يسمح للبرلمان بممارسة رقابة مستمرة على العمل الحكومي، كذلك لا تتأثر بالمتابعة القضائية، وغير ملزمة بالسرية<sup>2</sup>.

### ثالثا: نتائج المهام الاستطلاعية

تنتهي وفود اللجان التي قامت بالزيارات الاستطلاعية عملها بتقديم تقرير تضمن فيه مكان الزيارة، الهدف منها، أسماء الأعضاء المعنيين بها، وتفاصيل الزيارة الميدانية، والملاحظات التي سجلتها، والتوصيات التي رأت تقديمها، ويسلم هذا التقرير إلى المجلس، حيث يتضمن هذا التقرير ثلاث نقاط مهمة منها<sup>3</sup>:

**1- تسجيل مجريات الزيارة:** يسجل الوفد في التقرير مجمل اللقاءات التي تم إجراؤها، وانشغالات المصالح المختصة والمواطنين.

**2- سجل الملاحظات:** سواء كانت الملاحظات الإيجابية أو الملاحظات السلبية والوقوف عند بعض النقائص.

**3- تقديم توصيات:** بعد المهمة الاستطلاعية يتم تقديم توصيات عامة، من شأنها التقليل من النقائص وتصحيح الخلل، أو الإشادة ببرامج معينة لاقت نجاحا والمطالبة بترميمها، أو المطالبة بتسهيل بعض الإجراءات أو تعديل بعض القوانين والمراسيم.

### الفرع الثالث: البعثات الاستعلامية المؤقتة للجان البرلمانية الدائمة

<sup>1</sup> حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 1998 - جانفي 2007)، نشرية مجلس الأمة، جانفي 2007.

<sup>2</sup> دنيا بوسالم، مرجع سابق، ص 169.

<sup>3</sup> شريف شريفي، مرجع سابق، ص 47.



وسع المشرع الجزائري في دستور 1996 المعدل من صلاحيات اللجان البرلمانية في المجال الرقابي، والتي تمثلت في البعثات الاستعلامية المؤقتة، وذلك بعدما كانت هذه الصلاحيات الرقابية محصورة في جلسات الاستماع وكذا المهام الاستطلاعية، ولذا سنتطرق إلى الأساس الدستوري والقانوني للبعثات الاستعلامية المؤقتة (أولا) بالإضافة إلى الدور الذي تلعبه البعثات الاعلامية (ثانيا).

### أولا: الأساس الدستوري والقانوني للبعثات الاستعلامية المؤقتة

بالرجوع إلى نص المادة 134 من دستور 1996 المعدل نجد أنها نصت صراحة على إمكانية اللجان البرلمانية الدائمة من إنشاء هذه البعثات، بحيث جاء في الفقرة الثانية من نص المادة ما يلي: "يمكن كل لجنة دائمة من لجان الغرفتين تشكيل بعثة استعلام مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين"، ونستنتج من هذا على أن المشرع الجزائري يوسع من وسائل الرقابة الممنوحة للجان الدائمة من تفعيل نشاطها الرقابي الموجه للوقوف على النشاط الحكومي.

أما الأساس القانوني فالقانون العضوي رقم 99-02 لم تنص مواده على هذه البعثات، وكذلك القانون العضوي رقم 16-12 هو الآخر لم ينص عليها، لكن بالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 نجده نص صراحة على البعثات الاستعلامية في مواده 50 و51<sup>1</sup>.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ونصوصه كذلك لم تنص صراحة على إمكانية لجانه الدائمة انشاء هذه البعثات الاستعلامية، أما لتشكيلها وعدد أعضائها فلم ينص الدستور عليها، وإنما أردتها للنظام الداخلي لكلا الغرفتين، كما لم تنص مواد النظام الداخلي لمجلس الأمة على كيفية تشكيلها.

### ثانيا: دور البعثات الاستعلامية المؤقتة

انطلاقاً من طبيعتها المؤقتة فلها مهام مؤقتة تنشئ في بداية المهام وتنقضي بانقضاء الوصول إلى الهدف المسطر من اللجنة، وتتمثل أول مهمة لها في جمع المعلومات المحددة في مجال اللجنة المختصة المنشئة لها، وبعد جمعها توضع تحت تصرف اللجنة المنشئة لها، وثاني مهمة تتمثل في اعداد التقارير عن البعثة الاستعلامية<sup>2</sup>،

<sup>1</sup> المادة 50 من النظام الداخلي لمجلس الأمة: "يقدم طلب اللجنة الدائمة تشكيل بعثة استعلامية مؤقتة، إلى مكتب المجلس للبت فيه، في حالة قبول

الطلب يبلغ الوزير الأول برنامج البعثة الاستعلامية..."

<sup>2</sup> شريف شريف، مرجع سابق، ص 51.

فبالرجوع إلى المادة 50 من النظام الداخلي لمجلس الأمة نجد أنها تنص في فقرتها الثالثة على ما يلي: "تعد اللجنة الاستعلامية المؤقتة تقريرا عن الموضوع يرفع إلى رئيس المجلس"، يتضمن هذا التقرير جملة من المعلومات، والنتائج التي توصلت إليها البعثة، الذي يرسل بعد انتهاء البعثة المؤقتة إلى رئيس اللجنة<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: تقييم الممارسة العملية للبرلمان الجزائري لآلية التحقيق

على الرغم من أهمية الدور الذي تلعبه لجان التحقيق البرلمانية، إلا أنه نلاحظ ندرة لجوء المجلس الشعبي الوطني إلى هذه الوسيلة، وهذا ما يؤكد ضعف استغلال النواب لصلاحياتهم الرقابية في هذا المجال، مما يؤدي إلى عدم فاعلية التأثير البرلماني.

### الفرع الأول: تجليات قصور لجان التحقيق البرلمانية ومسبباته

ساهمت الممارسة العملية لمهمة التحقيق البرلماني عن طريق آلية اللجان البرلمانية في الكشف عن عدة مشاكل تعيق عمل هذه اللجان، وفي هذا الصدد نجد أن هناك أوجه القصور أوجدتها النصوص (أولا) وكذلك أوجه القصور التي كشفت عنها الممارسة (ثانيا)

### أولا: مظاهر قصور عمل لجان التحقيق البرلمانية

بالنسبة لتجليات القصور التي أوجدتها النصوص والتي أغفلت عن العديد من الجوانب نذكر منها:

- 1- عدم النص على حق التحقيق البرلماني في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة سواء كانت مسؤولية جماعية للحكومة أو فردية لوزير أو مسؤول حكومي معين، بل العكس من ذلك تحولت لجان التحقيق في الجزائر إلى مساندة ومدعمة لخيارات الجهاز الحكومي ومبررة لتصرفاته<sup>2</sup>.
- 2- عدم التحقيق في المواضيع ذات المتابعات القضائية، فهذا يعد مظهرا من مظاهر عجز التحقيق البرلماني.

- 3 - هيمنة الحكومة على تقرير اللجنة، نظرا لتحكم الحكومة في الأغلبية المساندة لها، فغالبا ما تغلب على تقارير لجان التحقيق منطق التوافقات على منطق المحاسبة والمساءلة، كما أن اللجان في إطار قيامها

<sup>1</sup> الفقرة الثالثة من المادة 50 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

<sup>2</sup> قدور ظريف، لجان التحقيق في النظام الدستوري الجزائري: دراسة تحليلية، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة جيجل، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ع 02، بدون سنة، ص 188.

بمهمتها باستدعاء المسؤولين والموظفين الكبار في الدولة إلى اجتماعاتها قصد تحصيل المعلومات، وخضوع هؤلاء للسلم الإداري، يؤدي إلى صعوبة الحصول على المعلومات، والوقوف على الحقائق في أرض الواقع<sup>1</sup>.

4- عدم منح البرلمان بغرفته صلاحية إحالة المسؤولين المتورطين في فضائح توصل إليها تقرير اللجنة مباشرة على القضاء<sup>2</sup>، زد على ذلك عدم ارتقاء العقوبات المقررة ضد الشهود بسبب امتناعهم عن الإدلاء بشهادتهم أو تحريفهم لها إلى مستوى المسؤولية التي يضعها موضوع التحقيق، والتي تتعلق بقضايا ذات مصلحة عامة.

5- النص على تشكيل لجان التحقيق بنفس الطريقة التي تتشكل بها اللجان الدائمة، هو توجه ظاهر نحو تغييب دور المعارضة في تشكيلة اللجنة، والتعظيم على رأيها أمام المجلس<sup>3</sup>، نظرا لهيمنة الأغلبية البرلمانية الناتجة عن تطبيق مبدأ التمثيل النسبي للفرق والأحزاب السياسية.

6- إغفال المشرع الجزائري التنصيص بوجود متابعة البرلمان لمدى تنفيذ الحكومة، للتوصيات المدرجة في التقرير النهائي المصادق عليه من قبل المجلس، ولم يبين موقف البرلمان من اللامبالاة للحكومة لما ورد في التقرير<sup>4</sup>.

7- إبعاد اللجان الدائمة عن ممارسة التحقيق البرلماني، أدى إلى عدم فعالية هذه الآلية، بإعتبارها الأقرب إلى استيعاب موضوع التحقيق من اللجان الخاصة، بحكم إطلاعها عن قرب وبصفة دائمة ومستمرة على مختلف الأعمال الحكومية، إضافة إلى أن موضوع أي تحقيق يدخل في نطاق اختصاصات أحد هذه اللجان، مما يجعل قدرتها على جمع المعلومات أكثر مصداقية ودقة<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> محمد الغالي، اشكالية التحقيق البرلماني في التجربة السياسية والدستورية المغربية" (أطروحة دكتوراه، جامعة القاضي عياض، مراكش، كلية العلوم القانونية والاقتصادية، تخصص القانون العام، 2000)، ص 136.

<sup>2</sup> شهرزاد عمرون، مرجع سابق، ص 111.

<sup>3</sup> خلدوجة خلوي، مرجع سابق، ص 458.

<sup>4</sup> شهرزاد عمرون، مرجع سابق، ص 111.

<sup>5</sup> نوال دليم، مدى فعالية التحقيق البرلماني كألية رقابية على أعمال الحكومة في التشريع الجزائري، جامعة تلمسان، ص 386 رابط المقال <https://www.asjp.cerist.dz>. تاريخ زيارة الموقع 2019/04/01 الساعة 10:00 سا.

8- أهم قصور في النصوص التنظيمية النازمة للتحقيق مسألة نشر التحقيق المتمثل في ضرورة استشارة الحكومة في نشر التحقيق، هذا ما ينقص من سيادة البرلمان في ممارسة اختصاصه الرقابي، حيث لا يعقل أن توافق الحكومة على نشر تحقيق، قد يكشف أوجه المخالفات التي ارتكبتها، النقائص التي اعترت عملها<sup>1</sup>.

كانت هذه بإيجاز أهم مظاهر القصور، والتي حالت دون تطوير هذه الآلية والوسيلة الرقابية، لكن يبقى أهم مظهر لقصور وعجز التحقيق البرلماني في نظر البعض يعود إلى انعدام إرادة سياسية حقيقية لدى كل الفاعلين السياسيين برلمانيا، حكومة، وأحزابا سياسية في الارتقاء بهذه الآلية.

### ثانيا: أسباب قصور لجان التحقيق البرلمانية

الملاحظة التي يمكن أن نلاحظها من خلال مراحل تطور التحقيق البرلماني في النظام السياسي الجزائري هي قلة لجان التحقيق التي تم تشكيلها من طرف أعضاء السلطة التشريعية، حيث لم يتجاوز عددها (10) عشر لجان خلال أربعين سنة من الممارسة البرلمانية.

هناك أسباب عديدة أدت إلى قلة تشكيل لجان التحقيق ترتبط بالأساس بطبيعة النظام السياسي الذي تم تبنيه منذ الاستقلال وتركيبته القائمة على الحزب الواحد، الأمر الذي لم يجعل من الأعضاء يتحمسون لمراقبة عمل حكومة الحزب الذي ينتمون إليه، إلا أننا يمكن أن نركز على عائقين يؤثران على فعالية لجان التحقيق في النظام السياسي الجزائري يتمثلان في كل من العائق السيكولوجي والإجرائي من جهة، وعدم نشر تقارير لجان التحقيق من جهة أخرى<sup>2</sup>.

### 1- العائق السيكولوجي والإجرائي

ويبرز في تركيبة النظام السياسي نفسه، سواء في ظل الأحادية الحزبية أو في ظل التعددية الحزبية، فخلال الحزب الواحد كان يتولد لدى النواب شعور بالخوف من إمكانية مضايقة الحكومة، في حالة اللجوء إلى تشكيل لجنة تحقيق، هذه الحكومة التي يفترض فيهم مساندتها، فتشكيل لجان التحقيق أكبر دليل على عدم مساندتهم

<sup>1</sup> قدور ظريف، مرجع سابق، ص 187.

<sup>2</sup> سعاد حافظي، مرجع سابق، ص 261

للحكومة، ولعل أكبر دليل هو ملاحظة كيف أن المبادرة بتشكيل لجان التحقيق خلال المرحلة التعددية كانت من طرف نواب المعارضة<sup>1</sup>.

لقد كانت تنشأ لجان التحقيق بهدف تدعيم السياسة العامة للحكومة عوض عن إثبات مسؤولياتها السياسية، وفي هذا الإطار فقد تم تشكيل لجنتي التحقيق في قضية ألباسو ALPASO، وتسيير الشركة الوطنية للأشغال البحرية في إطار سياسة الحكومة، الرامية لمحاربة الرشوة وسوء تسيير القطاع الاشتراكي، ولم تكتف السلطة التنفيذية بذلك بل أقحمت نفسها مع مكتب المجلس الشعبي الوطني حتى في تعيين أعضاء لجان التحقيق ولو بصفة غير مباشرة، فتدخل السلطة التنفيذية المزدوج حال دون شك في عدم فعالية لجان التحقيق وتحقيق هدفها الرقابي، فتحولت إلى مساند ومبرر لسياسة الحكومة، وفي هذا الإطار أكد تقرير لجنة التحقيق في قضية ألباسو ALPASO، على مساندة المجلس الشعبي الوطني بكل وضوح لسياسة الحكومة، وتدعيمه دون تحفظ للجهود القيادية السياسية الرامية إلى تثمين سعر المحروقات وخاصة منها الغاز الطبيعي<sup>2</sup>.

### 2- عدم نشر تقرير لجان التحقيق

من خلال قراءة المواد المتعلقة بنشر تقارير لجان التحقيق البرلمانية، والتي تضمنتها النظم الداخلية للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان، يتضح لنا بأن هذه النصوص وضعت بطريقة من شأنها أن تحول دون نشر تقارير لجان التحقيق، خاصة إذا تعلق الأمر بتلك التقارير التي يمكن أن تدين الحكومة القائمة، كما هو الشأن بخصوص تقرير لجنة التجاوزات التي عرفتها الانتخابات المحلية سنة 1997، الذي إن تم نشره سيورط الحكومة القائمة، ويطعن في تشكيلة مجلس الأمة الذي كان يتكون ثلثي أعضائه من منتخبين في المجالس الشعبية البلدية والولاية المعنية بالتزوير<sup>3</sup>.

ويظهر جلياً من خلال نص المادة 86 من القانون العضوي رقم 99-02 التي تنص أنه يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة نشر التقرير كلياً أو جزئياً بناء على اقتراح من مكتبه و رؤساء المجموعات البرلمانية بعد رأي الحكومة، ويظهر من النص على أن غرفتي البرلمان لا تملكان السيادة في نشر التقرير الذي أعدته لجانها، على اعتبار أن الحكومة يجب أن تستشار في النشر كونها طرفاً في التحقيق.

<sup>1</sup> قدور ظريف، مرجع سابق، ص 261.

<sup>2</sup> هاشمي مولاي، مرجع سابق، ص 93.

<sup>3</sup> سعاد حافظي، مرجع سابق، ص 262.

وما يمكن قوله أن إمكانية نشر لجنة التحقيق تبدو صعبة إن لم تكن مستحيلة، وهذا ما لمسناه من خلال اللجان التي تم استحداثها في الفترات التشريعية المختلفة<sup>1</sup>.

فحساسية الحكومة للرقابة والمتابعة الميدانية لأعمالها، وشعورها بأن البرلمان يتدخل في أدائها، وهذا حتما سيؤدي إلى فشل لجان التحقيق في مهمتها، وإرغام البرلمان على العمل وفق تبريرات الحكومة التي تستعمل فكرة المصالح العليا للدولة تهربا من نشر تقرير لجنة التحقيق، وهذه التصرفات تشكل مساسا باستقلالية البرلمان، وتأكيدا على هيمنة الحكومة في الدولة، وتجاوز خطير لمبدأ الفصل بين السلطات، وإحباط للمسار الديمقراطي<sup>2</sup>.

مسألة أخرى يجب الإشارة إليها في هذا المقام هي من أسباب قصور وعجز التحقيق البرلماني هيمنة وسيطرة البيروقراطية على الإدارة، فالإدارة تشكل لوبيا إداريا، يستغل موقعه كنخبة ومجموعة ضاغطة تقنية حتى على الجهاز التنفيذي نفسه، وهذا يؤثر على عمل اللجنة حيث تعاني أشغالها من ظاهرة احتكار المعلومات، والحد من تسريبها خارج دائرة الإدارة، مما يجعل عمل اللجنة عملا مشلولاً<sup>3</sup>.

رغم أن من كل الدلائل التي تبين قلة فعالية لجان التحقيق في النظام السياسي الجزائري، إلا أن هذا لم يمنع من وجود بعض التأثيرات الجانبية لنتائج تقارير لجان التحقيق، ومنها نتائج تقرير لجنة التحقيق في التجاوزات التي عرفت الانتخابات المحلية لسنة 1997. بالرغم من عدم نشرها، إلا أن النتائج الخطيرة التي تسربت للصحافة أثرت كثيرا على مصداقية الحكومة.

### الفرع الثاني: قراءة في الحصيلة وتقييم الأداء للجان التحقيق في التجربة الجزائرية

إن البحث في حصيلة لجان التحقيق البرلمانية في بلادنا، تفرض الرجوع أولا إلى التجارب التي عرفها النظم الجزائري في مجال التحقيق البرلماني، مع محاولة رصد أهم النتائج والآثار التي تمخضت عن ذلك التحقيق.

### أولا: قراءة في حصيلة الممارسة العملية للجان التحقيق

<sup>1</sup> عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 155.

<sup>2</sup> سعاد حافظي، مرجع سابق، ص 264.

<sup>3</sup> محمد الغالي، مرجع سابق، ص 139.

إن البحث في حصيلة التحقيق البرلماني في بلادنا، تفرض الرجوع إلى التجارب التي أفرزتها الممارسة في التجربة الجزائرية في ظل الأحادية والثنائية الحزبية، محولين رصد أهم النتائج والآثار التي تمخضت عن ذلك التحقيق.

### 1- في ظل الغرفة الواحدة

بادر المجلس الشعبي الوطني خلال تجربته بتوظيف محتشم لإجراء التحقيق البرلماني، في حين أن مجلس الأمة عرّف تماما منذ نشأته عن ممارسة التحقيق، فبالرجوع إلى الممارسة الميدانية نجد أنه لم تنشئ سوى أربعة لجان في عهد الأحادية وستة لجان في عهد التعددية<sup>1</sup>.

■ تم إنشاء لجنة تحقيق بتاريخ 1980/02/25 في قضية العقد المبرم بين الشركة الوطنية للبحوث والإنتاج والنقل والتحويل والتسويق للهيدروكربونات "سوناطراك" والشركة الأمريكية المعروفة بـ: "الباسو" ALPASO، حول تصدير الغاز الطبيعي المسال، الذي قدر حجمة بعشر مليارات متر مكعب سنويا لمدة 25 عاما، وعلى إثر تعيين بلقاسم نبي وزيرا للطاقة والصناعات البتروكيمياوية في الجزائر خلفا للسيد أحمد غزالي في 08 مارس 1979 صرح الوزير الجديد: "بأن عقد عام جعل الجزائر تخسر بين بدء شحنات الغاز في مارس 1978 والأول من جويلية عام 1979 نحو 290 مليون دولار، وأن استمرار تنفيذ عقد عام 1969 يعني خسارة الجزائر لمبلغ مليون ونصف دولار يوميا"<sup>2</sup>، ونتيجة لذلك تم استجواب الوزير السابق من قبل البرلمان، ليتم فيما بعد التصويت على إنشاء لجنة التحقيق في جلسة بتاريخ 1979/12/27، وتم عرض أسماء اللجنة بناء على اقتراح من مكتب المجلس<sup>3</sup>، تشكلت اللجنة من (10) عشرة أعضاء، دامت أشغالها ستة (06) أشهر مع تمديد الأجل لشهرين، أما تقرير التحقيق لم ينشر.

■ كما تم بتاريخ 1981/01/19 مصادقة النواب على لائحة إنشاء لجنة مراقبة حول قضية تسيير الشركة الوطنية للأشغال البحرية، حيث تعتبر أول مبادرة من المجلس الشعبي الوطني في مراقبته للقطاعات

<sup>1</sup> هاشمي مولاي، مرجع سابق، ص 91.

<sup>2</sup> سعد توفيق عزيز البزاز، "العلاقات الجزائرية الأمريكية"، مركز الدراسات الإقليمية، العراق، ص 149 رابط المقال <https://www.iasj.net> تاريخ زيارة الموقع 2019/04/24، الساعة 14:00 سا.

<sup>3</sup> المادة 139 من القانون 77-01 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

الاقتصادية بتقديم لائحة من 12 نائبا حول التحقيق بوجود اختلاسات، وتحويل العملة الصعبة إلى الخارج بطرق غير شرعية وغيرها من المشاكل، حيث بدأت اللجنة مهمتها في التحقيق بتاريخ 1981/01/20، وانتهت أشغالها بوضع التقرير النهائي بالمجلس، إلا أنه تم مناقشة هذا الأخير في جلسة مغلقة دون ترتيب أي آثار إدانة لأي شخص، دون نشر التقرير بسبب رفض المجلس لهذا الأخير<sup>1</sup>.

■ وخلال الفترة التشريعية الثالثة تم إنشاء لجنتي تحقيق في قضية وجود رشاوى بقيمة 26 مليار دولار، وفي قضية الغرفة الوطنية للتجارة بتاريخ 1990/05/15، بتاريخ 1990/05/13 تم إنشاء لجنة تحقيق في قضية 26 مليار دولار، نتيجة للتصريحات التي أدلى بها السيد عبد الحميد الإبراهيمي باعتباره وزيرا سابقا ليومية المساء حول وجود رشاوى تقدر بمبلغ 26 مليار دولار، حيث بلغت نسبتها عن 20% عن كل عقد قام بإبرامه الأعوان الاقتصاديون، وخلصت اللجنة الاقتصادية إلى ضرورة إنشاء لجنة تحقيق، وتم التصويت على لائحة الاقتراح، وعلى القائمة الاسمية التي ضمت 15 عضوا في لجنة التحقيق، وانتهت أشغالها بعد ستة (06) أشهر المنصوص عليها قانونا، بتسليم تقريرها إلى المجلس، ولم يتم تسريب أية معلومة حوله.

■ أما بالنسبة لقضية الغرفة الوطنية للتجارة، فقد تم إنشاؤها بتاريخ 1990/05/15، وتلخص وقائعها حول كيفية تسيير المؤسسة واستغلال النفوذ وكذا التوزيع غير الشرعي لرخص الاستيراد، حيث قامت جريدة "الجزائر الأحداث" وجريدة "أحداث الاقتصاد" بنشر التهم وذلك بتنديد البعض باستعمال الغرفة الوطنية للتجارة لأهداف خاصة، وبعد إدلاء اللجنة الاقتصادية برأيها، والتي رأت ضرورة في إنشاء لجنة التحقيق، تمت المصادقة من قبل المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللائحة، ليتم تشكيل اللجنة التي أنهت أشغالها في مدة 06 أشهر بتسليم تقريرها إلى المجلس، والذي صادق على نتائجها، وقام بتحويل التقرير إلى الحكومة بهدف إحالته على القضاء<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> محمد لمعيني، مرجع سابق، ص 98.

<sup>2</sup> عمار عباس، مرجع سابق، ص 150.



وما يمكن ملاحظته من خلال استعراضنا لتشكيل لجان التحقيق خلال الفترات التشريعية السابقة، أن تقارير هذه اللجان لم يفصح عنها، ولم تتوصل إلى أية نتيجة جراء هذا الإنشاء، الأمر الذي ينفي طابع الجدوية على تقاريرها مما ينعكس سلبا على أعمالها.

### 2- في ظل الشئانية البرلمانية

بعد الانتقال إلى عهد المجلس التعددي والشئانية البرلمانية، لم يسجل سوى إنشاء ستة (06) لجان وكلها بادر بها أعضاء الغرفة البرلمانية الأولى.

في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002) تم إنشاء اللجان التالية:

■ لجنة التحقيق في سير الانتخابات المحلية لسنة 1997 حيث قام النواب باستجواب الحكومة حول الحروقات التي حصلت في الانتخابات المحلية التي جرت في 1997/10/23، ونذكر بعض ما تضمنه الاستجواب كإمضاء المحاضر على بياض لأكثر من 24 ساعة من موعد الاقتراع، تأخر الإدارة عن إعلان قوائم المؤطرين والاستمرار في تعديل القوائم الانتخابية إلى غاية يوم الانتخاب، وإلى غير ذلك من التجاوزات<sup>1</sup>، وكان رد الحكومة على لسان وزير العدل "محمد أدامي" أن دراسة الطعون وكذا المنازعات المتعلقة بالانتخابات من اختصاص اللجان الولائية، ولا تعقيب للحكومة على قراراتها احتراماً لدولة القانون ولاستقلالية السلطة القضائية<sup>2</sup>، إثر هذا الاستجواب تقدم 31 نائبا بتوقيع لائحة إنشاء لجنة تحقيق، وقد تضمن التقرير النهائي اقتراحات لمعالجة الخلل التشريعي الموجود في القواعد القانونية النافذة المتعلقة بموضوع التحقيق كما خرجت بتوصيات بضرورة تعديل قانون الانتخابات، بما يكفل ضمان تعزيز دور السلطة القضائية، وكذا الرقابة الفعلية للأحزاب السياسية<sup>3</sup>.

■ لجنة التحقيق في الاعتداء على النواب والمساس بالحصانة البرلمانية بتاريخ 1997/11/24 في نفس التاريخ الذي تم فيه استجواب الحكومة بخصوص الانتخابات المحلية، قام نواب المجلس باستجواب الحكومة حول مسألة التعدي الجسدي، والمعنوي على نواب المجلس الشعبي الوطني وإشهار السلاح في

<sup>1</sup> جريدة مداوات المجلس الشعبي الوطني، رقم 21، السنة الأولى، جلسة 23،34 سبتمبر 1997،الصادرة بتاريخ 1997/12/15، المتضمنة

الاستجواب حول التجاوزات التي حدثت في الانتخابات المحلية 1997، ص 5.

<sup>2</sup> شهرزاد عمرون، مرجع سابق، ص 91

<sup>3</sup> ليندة أونيسي، مرجع سابق، ص 91.

وجههم، مع عدم استقبال السلطات المحلية للنواب، ومنعهم من دخول مراكز التصويت لمتابعة عملية التصويت والفرز، وكان رد الحكومة غير مقنع، مما أدى بـ 27 نائب إلى إيداع لائحة لإنشاء لجنة تحقيق، وتم التصويت عليها بتاريخ 1997/11/27، وضمت أربعين (40) نائبا موزع بالتناسب مع التمثيل الحزبي في المجلس، ودامت أشغالها ستة (06) أشهر<sup>1</sup>، قدمت اللجنة تقريرها للمجلس الشعبي الوطني، وعتم إعلاميا وسياسيا وقانونيا، ولم يعرف النور، ومثل العادة لم يتحرك المجلس الشعبي الوطني وبقي ساكنا<sup>2</sup>.

■ لجنة التحقيق في الأحداث التي عرفتها منطقة القبائل وبعض ولايات الوطن بتاريخ 2001/04/30، أو كما يسميها البعض الربيع الأسود printemps noir، على إثر المشادات العنيفة التي عرفتها منطقة القبائل وبعض ولايات الوطن بين قوات الأمن الجزائرية، والمتظاهرين خلال الفترة الممتدة بين أبريل 2001 و أبريل 2002، مطالبين بالاعتراف بالهوية واللغة الأمازيغيتين، مما فرض على الرئيس عبد العزيز بوتفليقة التدخل مناشدة أبناء منطقة القبائل لأن يركنوا للهدوء والحوار في حل المشكلات، في خطاب له ليعلن من خلاله عن تشكيل لجنة وطنية لتقصي الحقائق، كما تم تكوين لجنة تحقيق ثانية شكلها البرلمان بموجب لائحة صادق عليها المجلس الشعبي الوطني، غير أن تقرير اللجنة لم ينشر<sup>3</sup>.

بالنسبة للفترة التشريعية الخامسة (2002-2007) فقد تم تشكيل فيها اللجان التالية:

■ لجنة التحقيق في قضية حرق الحصانة البرلمانية وذلك 2004/01/20، وذلك نتيجة للوقفة السلمية التي قام بها النواب أمام مقر المجلس، وذلك تعبيرا عن رفضهم أي تدخل في الشؤون الداخلية أو أي سلوك يمس باستقرار الحزب، قامت المصالح الأمنية باستعمال العنف والذي أدى إلى أضرار جسمية ومعنوية لحقت بالنواب، إلا أن هذا التحقيق لم ينته<sup>4</sup>.

■ لجنة التحقيق في طرق إنفاق المال العام بتاريخ 2004/01/25، تم إنشاؤها بعد إيداع لائحة موقعة من طرف 25 نائبا للتحقيق في الإنفاق على أنشطة مشبوهة من قبل الولاية وكذا الدوائر الوزارية، وتمويل بعض

<sup>1</sup> ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 156.

<sup>2</sup> خدوجة خلوي، مرجع سابق، ص 454.

<sup>3</sup> الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني [www.apn.dz](http://www.apn.dz)

<sup>4</sup> شهرزاد عمرون، مرجع سابق، ص 108.

المؤسسات العمومية لجمعيات وهمية، حيث دامت أشغالها 06 أشهر ولم ينته التحقيق، حيث عتمت أعمال اللجنة وعتم تقريرها<sup>1</sup>.

أما خلال الفترة التشريعية السادسة (2007-2012) تم إنشاء:

▪ لجنة تحقيق في قضية ندرة المواد الغذائية بتاريخ 20/04/2011 حيث تعود وقائعها إلى الاحتجاجات العنيفة في جانفي 2011 في عدة ولايات، خرج العديد من الشباب ليعبروا عن رفضهم للإرتفاع الحاصل في أسعار بعض المواد الاستهلاكية وكذا ندرة بعضها<sup>2</sup>، وبتاريخ 31 مارس 2011 تم إيداع لائحة تشكيل لجنة تحقيق من طرف النائب السيد معاذ بوشارب باعتباره مندوب أصحاب الاقتراح، وتمت المصادقة على اللائحة بالمجلس الشعبي الوطني بتاريخ 20 أبريل 2011، وقد ضمت اللجنة 13 نائب من معظم المجموعات البرلمانية والتشكيلات السياسية، وعقدت العديد من الاجتماعات حيث بلغ عددها 52 اجتماعا بمعدل اجتماعين في اليوم، انتهت أشغالها بإعداد تقرير خلصت فيه إلى توصيات منها ما هو متعلق بالجانب التشريعي، ومنها ما هو متعلق بالجانب التنظيمي، كإعادة تنصيب مجلس المنافسة بهدف تفعيل دوره في ضبط السوق، وقد تم التصويت على اقتراح النشر الكلي للتقرير بالإجماع، وذلك في جلسة علنية بتاريخ 2011/12/18<sup>3</sup>.

نستشف بناء على ما سبق ذكره أن الممارسة العملية لآلية التحقيق لم تسفر على أي نتيجة من شأنها تدين الحكومة عبر جميع الفترات التشريعية، والسؤال الذي يتبادر إلى أذهاننا أي دور لآلية التحقيق في الجزائر؟ فهي لجان تشكلت لامتناس غضب الشعب، وآلية لإسكات المعارضة لا أكثر، وليست آلية لتقصي الحقائق حول أعمال الحكومة، وهذا ما يجد من فعاليتها ومن مساهمتها في تفعيل العمل البرلماني وتطويره.

ثانيا: تقييم أداء لجان التحقيق في التجربة الجزائرية

<sup>1</sup> محمد لمعيني، مرجع سابق، ص 116.

<sup>2</sup> رضا شنوف، ثورة السكر والزيت، جريدة الحياة، ع 17797، صادرة بتاريخ 2011/12/16، ص 09 رابط المقال:

www.djazairss.com، تاريخ زيارة الموقع 2019/04/25، الساعة 10:00 سا.

<sup>3</sup> الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، رقم 279، س 1، المؤرخة في 20 فيفري 2012.

الجدير بالذكر أن أهمية لجان التحقيق البرلمانية في المراقبة البرلمانية لا تظهر من حيث أثارها ونتائجها، بل من حيث مجال اشتغالها أولاً، ومن حيث جرأتها في تناول الملفات والمواضيع التي تجعل من البحث فيها يربك أعضاء الحكومة ويخرجهم، والتي يعد التنقيب في ملابساتها وعناصرها كشفاً لأخطاء الحكومة وإضعافاً لقوتها، ومن حيث عددها ثانياً مما يعني قوة لجان التحقيق والتقصي تتمثل في تكرار نشأتها، داخل نظام سياسي معين<sup>1</sup>.

وبالرجوع إلى التجربة الجزائرية في ميدان التحقيق البرلماني، وباستحضار جميع التجارب واللجان التي شكلت في هذا الصدد نجد أن دور اللجان في مراقبة الحكومة لا يزال ضعيفاً ومحدوداً، ولا يرقى إلى مستوى التطلعات، وذلك بالنظر إلى الحدود التي ظلت ترافق تشكيل لجان التحقيق، ونخص بالذكر الحدود السياسية والقانونية هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن هذه اللجان تكتسي طابعاً مؤقتاً تنتهي مهمتها بمجرد انتهائها من إعداد تقريرها، كما أن دورها الإخباري الذي لا يتعدى جمع المعلومات والحقائق، وإن كان لها تأثير معنوي تجاه الحكومة إلا أن المشرع عمل على إفراغ هذه الآلية الرقابية من محتواها، ومن تأثيرها عندما أحاطها بمجموعة من القيود مما جعل نسبة اللجوء إليها منعدمة تقريباً، حتى وإن تم تشكيلها فقد ظلت دون أثر، فقد مضت سنوات منذ إنشائها، ولا أحد يعرف شيئاً عن نتائج أعمالها ولا عن الإجراءات التي كان من المفترض أن تتمخض عنها، وهذا راجع إلى أعضاء الغرفة البرلمانية التي تبقى صاحبة الاختيار في اتخاذ السياسات التي تراها مناسبة لذلك.

وبغية أن تساهم هذه الأخيرة في تفعيل الأداء البرلماني، ينبغي إعادة النظر في الشروط القانونية المؤطرة لعمل هذه اللجان، من خلال تسهيل إجراءات تشكيلها وتوسيع مجال المبادرة، وذلك بإعطاء الحق فيها للأقلية التي عادة ما تكون معارضة للحكومة، وتزيد من تقوية الدور الرقابي لهذه الآلية، وإزالة طابع القدسية على المواضيع التي تكون المتابعات القضائية سارية بشأنها، ثم فتح المجال لمناقشة التقرير في جلسة عامة.

وتأسيساً على ما سبق فالعبرة ليس بتكرار تشكيل لجان التحقيق عدة مرات داخل أي نظام سياسي، بقدر ما تتجلى العبرة في الآثار والنتائج التي قد تحدثها، وتترتب عنها تقارير تلك اللجان، والتي تسعى في نهاية المطاف للكشف عن الحقيقة.

<sup>1</sup> عبد الحميد الزويغ، "علاقة البرلمان بالحكومة: دراسة مقارنة" (أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الخامس أكادال، الرباط، تخصص القانون العام 2002)، ص 246.

وأخيرا إن تحقيق مبتغى مساهمة لجان التحقيق البرلمانية في تفعيل العمل الرقابي في بلادنا، يتطلب توفر إرادة سياسية حقيقية لدى كل الفاعلين وأصحاب الشأن في المشهد السياسي الجزائري، وهذه الإرادة قوامها الارتقاء بهذه الآلية، وجعلها المحك الحقيقي للرقابة البرلمانية الممارسة على أعمال الحكومة.

### خلاصة الفصل الثاني

من خلال دراستنا لهذا الفصل في إطار الاختصاص الرقابي للجان البرلمانية ودورها في تفعيل العمل البرلماني، والذي يبدأ بإنشاء لجان التحقيق البرلمانية، فالمؤسس الدستوري أعطى الحق للبرلمان بغرفتيه في إنشاء لجان تحقيق تراقب عمل الحكومة غير أن هذا الحق تم تقييده ببعض القيود ووفق إجراءات صعبة نوعا ما، فحاولنا من هذه الزاوية الإحاطة بشروط وإجراءات إنشائها بتحليل مختلف النصوص القانونية المنظمة لها، والإشارة إلى مختلف التعديلات التي أقرها المؤسس الدستوري، ثم تناولنا كيفية ممارسة التحقيق بواسطة هذه اللجان، والتي منحها المشرع مختلف الوسائل من إطلاع على الوثائق ومعاينة مختلف الأماكن والاستماع لأي شخص، غير أن هذه السلطات تم تقييدها بإجراءات أخرى تتعلق بنشر التعليق، وهي الأخذ برأي الحكومة ليطمئنت التصويت عليه دون مناقشة بأغلبية الحاضرين، وحتى وإن نشر التقرير فلا يوجد ما يلزم الحكومة بتنفيذه نظرا لعدم النص المشرع الجزائي على ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة، مما يجعلها عديمة الأثر، ولا ترتب أي جزاء قانوني، مما يعكس محدودية الأداء البرلماني وضعف فعاليات الآليات المكرسة له بموجب الدستور.

كما تقوم اللجان الدائمة هي الأخرى بدور رقابي لأعضاء الحكومة، وذلك بالاعتراف لها بحقها في استدعائها لممثلي الحكومة للمثول أمامها والاستماع إليهم بمناسبة فحصها لمشروع قانون حكومي، وبالرغم أن هذا الدور قصره المشرع في الاستماع الذي لا يرقى حتى إلى أن يكون آلية رقابية، بل وسيلة استفسار واستعلام محدودة الأثر، له أن يزيد من فعالية اللجان في تأدية هذا الدور نظرا لقلة أعضاء اللجنة وتخصصهم وكذلك سرية مداولاتها، حيث أن هذه السرية تسمح لممثلي الحكومة بالإدلاء بجميع المعلومات دون الاحتفاظ بها، غير أنه هي الأخرى لا ترتب مسؤولية سياسية للحكومة، ولا تعدو أن تكون إجراء إعلامي لتنسيق عمل الحكومة مع البرلمان. أما من الناحية العملية للجان التحقيق فقد حاولنا التطرق إلى مختلف قضايا التحقيق التي شهدتها التجربة البرلمانية من خلال مختلف الفترات التشريعية، فلمسنا أن دور هذه اللجان لازال ضعيفا ومحدودا، وتواجه صعوبات رغم أنها خطت ومضت خطوات عدة وتعاملت مع قضايا حساسة، كما حدث في قضية تزوير الانتخابات، ويرجع سبب هذا القصور بالدرجة الأولى القصور في النصوص التشريعية المنظمة لعمل اللجان وتشكيلها، و إلى تدخل السلطة التنفيذية والضغط التي تمارسها على هذه اللجان.

خاتمة

ما يمكن قوله في خاتمة بحثنا، بالرغم من حداثة التجربة الدستورية في الجزائر من الناحية المؤسساتية أو الوظيفية في عهدي الأحادية أو التعددية الحزبية، إلا أن الجزائر قطعت شوطا لا يستهان به في بناء دولة المؤسسات، وإعطاء الكلمة الأولى للشعب من خلال مبدأ السيادة الشعبية، الذي تبنته الجزائر عبر مختلف دساتيرها، هذا المبدأ الذي يقضي أن يكون الشعب مصدر كل سلطة، ويمارس هذه السيادة بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها، والبرلمان هو أحد هذه المؤسسات الدستورية، فبحديثنا عن البرلمان فإننا نتحدث عن اللجان البرلمانية، فهذه الأخيرة هي القلب النابض لأي مؤسسة تشريعية، فالبرلمان الجزائري يعتمد على اللجان لأداء وظائفه التشريعية والرقابية، فعهد بالمهمة التشريعية منذ نشأته إلى لجانه الدائمة، وفي وظيفته الرقابية اعتمد على لجان التحقيق منذ دستور 1976.

ومن هذا المنطلق وعلى ضوء دراستنا لدور اللجان البرلمانية في تفعيل العمل البرلماني في الجزائر، وإجابة منا على تساؤلاتنا، تعرضنا لأهم الأنظمة القانونية المنشئة للجان البرلمانية، والآليات القانونية التي زودها المشرع للقيام بدورها التشريعي والرقابي، فلمسنا ترسانة من النصوص القانونية المنظمة للجان البرلمانية، تعبر عن توجه الإرادة الدستورية إلى تعزيز مركز المؤسسة البرلمانية، وتفعيلا لوظائفها من خلال المساهمة الفعالة لاختصاص كل لجنة في تحسين و تفعيل الأداء الجيد للبرلمان.

كما اتضح لنا من خلال استعراضنا للاختصاص التشريعي للجان البرلمانية الدائمة، أن أولى مراحل دراسة المبادرات التشريعية على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، تكون أمام اللجان المختصة التي تلعب دورا هاما في دراسة النصوص المحالة عبر التقارير، التي تعدها والتي تلعب كذلك دورا بارزا في إثارة النقاش على مستوى الجلسة العامة، من تبيان مختلف الثغرات والنقائص الموجودة في النصوص القانونية، خاصة وأن القانون كفل للجان المتخصصة حق التعديل، وهو الحق المشترك بين النواب وأعضاء المجلس والحكومة، إلا أنه من خلال استقراءنا لمختلف الشروط المتعلقة بممارسة هذا الحق، نجد أن سلطة الأعضاء مقيدة بعدة قيود ابتداء بقيود العدد والأجل، إضافة لرقابة المجلس، على عكس تعديلات الحكومة واللجان التي لا تخضع لأية رقابة كانت إضافة لعدم تقييدها بأي مدة زمنية معينة من أجل إيداع تعديلاتها، بالرغم من القيود فإن جانب من الممارسة أثبت أن التعديل وسيلة هامة تلجأ إليها الحكومة لصد تعديلات الأعضاء، فكل المقترحات التي يتقدم بها الأعضاء تصطدم بإرادة الحكومة، وخصوصا أن القانون يحول للحكومة الاطلاع المسبق على كافة التعديلات المقترحة، كما أن تواجد الحكومة في سير أشغال اللجنة، مما



يجعل من اللجنة المختصة محطة تصفية، بحيث لا يسمح إلا للاقتراحات التي قبلت بها الحكومة لتكون موضوع نقاش على مستوى الجلسة العامة .

كما يتضح أن تعديلات اللجان لا تتمتع بالإلزامية القانونية، ولا يتقيد المجلس بالأسباب التي بنيت عليها مقترحاتها، غير أن قصر عملها في المجال التشريعي حول تهيئة أشغال المجلس، يجعل منها أجهزة تقنية محدودة المبادرة التشريعية، بخلاف بعض الدول الدستورية التي نبجدها تمنح اللجان الدائمة سلطات تشريعية حقيقية كاقترح القوانين وتعديلها، ومن هنا كان لابد من اعطاء اللجان البرلمانية الحق المطلق بقبول التشريع أو رفضه، وإدخال ما تراه مناسباً من تعديلات إذا كان يخدم موضوع المبادرة.

أما فيما يخص النتائج التي توصلنا إليها من خلال استعراضنا للشق الرقابي للجان البرلمانية فبالرغم من أن المشرع الجزائري حول للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع لأعضاء الحكومة، غير أن هذه الآلية هي للاستعلام أكثر من كونها آلية للرقابة، كما أن النص ضيق من مساحة الاستماع، وحظر إجراء جلسات الاستماع علنياً، وحصر الاستماع في مناقشة القوانين، كما أن هذه اللجان لم ترق إلى ممارسة دور الاستطلاع والمتابعة الميدانية رغم أهمية هذه التقنيات .

أما بالنسبة للجان التحقيق البرلمانية فهذه الأخيرة في تفعيل العمل البرلماني في المؤسسة البرلمانية في الجزائر يظل ضعيفاً و محدوداً جداً، رغم الكثير من الأزمات والفضائح التي تستوجب تشكيل هذه اللجان، وحتى إن تم إنشاؤها فتبقى تقاريرها دائمة السرية وحييسة الأدرج، ما يعني وجودها مثل عدمها والأمر نفسه بالنسبة للجان الدائمة التي تمارس آلية الاستماع إلى أعضاء الحكومة، فهي عديمة التأثير والتأثر، ولا تعدوا أن تكون إجراء إعلامي بسبب تأثير الأغلبية المشكلة لهذه اللجان والمالية للحكومة، وهذا مرده بالأساس إلى الضوابط المرجعية والتنظيمية التي تنظم طريقة وسير أعمال هذه اللجان، زد على ذلك غياب توافق الأهداف مع إجراءات وضوابط التحقيق، لذا تظل هذه اللجان في حاجة إلى إحاطتها بجملة من الضمانات القانونية والسياسية حتى تحقق الأهداف التي قامت من أجلها، وحتى تساهم في تقوية وتعزيز العمل البرلماني، غير أنه في بعض التجارب ومنها التجربة الجزائرية لازالت تعاني من الصعوبات والمشاكل بشكل يجعلها لا تساهم في إصلاح اختلالات الموضوع المتقضي بشأنه، ومن هنا كان لابد من البحث في مختلف الإمكانيات والسبل الكفيلة بتطوير هذا النوع من اللجان، وهذا لن يتأتى إلا عبر ضرورة التخفيف من الحدود و القيود المكبلة

لنطاق عمل هذه اللجان تحت غطاء مبررات المصالح الاستراتيجية للدولة، وشؤون الدفاع الوطني والأمن الداخلي والخارجي، وغيرها من المبررات التي تتخذها السلطة التنفيذية حجة غير مقنعة لتبرير تصرفاتها. غير أن هناك بعض القصور والنقائص التي سوف نحاول تقديم بعض الاقتراحات التي تسهم بالدفع بالعمل البرلماني إلى الأحسن نذكر منها :

✚ التمكن من التملص من ذلك القيد الموضوع على أعضاء البرلمان بعدم الانضمام لأكثر من لجنة، وذلك من خلال السماح للجنة الدائمة من انتداب أي عضو من لجنة أخرى.

✚ عدم النص صراحة على إلزامية انضمام أعضاء البرلمان إلى اللجان الدائمة، فكان يجدر بالمؤسس الدستوري النص صراحة بفرض حسم بعض المنح والعلاوات المخصصة لكل من لا ينضم إلى لجنة من اللجان المتخصصة.

✚ وجوب النص على عقوبات فعالة على الأعضاء في اللجان، وذلك بالنسبة للغيابات المتكررة على مستوى الجلسات، والذي من شأنه أن يؤثر على أداء البرلمان.

✚ من أجل الارتقاء بهذه الوسائل، وإعطاء مهنية أكثر لأعمال اللجان، والوصول إلى نتائج تكون في مستوى تطلعات الرأي العام، لا بد من وضع شروط معينة في اختيار أعضاء اللجان، وذلك من أهل الاختصاص والتجربة، أي تغليب معايير الكفاءة والأهلية عوض المظلات السياسية والانتماءات الحزبية .

✚ تأسيس حق التعديل بصفة صريحة على مستوى النص الدستوري بما يكفل لأعضاء البرلمان ممارسته.

✚ تمتع الشهود بالضمانات الكافية تجاه سلطاتهم التسلسلية، وذلك من أجل خلق جو من الثقة بين اللجنة والشهود المزمع استدعائهم والاستماع إليهم في جلسات خاصة.

✚ إشراك اللجان الدائمة في عملية اقتراح لائحة إنشاء لجنة تحقيق، ومنحها حق مراقبة أعمال الحكومة، نظرا لدرايتهم الواسعة بنشاطات الحكومة.

✚ تخفيض النصاب القانوني من الأغلبية المحددة بعشرين عضوا إلى نسبة تتماشى وما تعرفه التجارب الديمقراطية المعاصرة في هذا المجال ( الولايات المتحدة الأمريكية كمثال) إذ يمكن لبرلمانيا واحدا أن يتقدم بمشروع قرار إنشاء لجنة للبحث التي يكون في كل الحالات رئيسا لها، وهذا ما يفتح للمعارضة مجالاً واسعاً لمراقبة الحكومة وتحسين أداؤها.

✚ تشكيل لجان التحقيق على نفس طريقة التي تشكل بجل اللجان الدائمة، وهو توجه ظاهر بشأن تغيب دور المعارضة في تشكيل اللجنة وبالتالي التعتيم على رأبها أمام البرلمان.

✚ لتفعيل الدور الرقابي للجان التحقيق كان لابد من محاكمة النص القانوني من خلال إعادة النظر في الشرط القانوني الخاص بعدم إمكانية إنشاء لجنة تحقيق في وقاع محل إجراء قضائي ، حيث يمكن فتح تحقيقات برلمانية في نفس المواضيع التي فتحت فيها تحقيقات قضائية، مادامت نتائج كل من التحقيقين لا تتعارض، بحكم أن الرقابة السياسية للبرلمان ليست هي نفسها الرقابة القانونية للقضاء التي تستهدف الأشخاص.

✚ إضفاء طابع الجدبة على تقارير اللجان، خاصة التقارير التي تدين الحكومة والكاشفة عن وجود أخطاء وتجاوزات، والتي تحول دون نشرها، ليكون للبرلمان السيادة في نشر تقرير لجنة التحقيق المنبثقة منه.

✚ أعمال طابع السرية الذي يكون له فعالية أكثر خلال سريان عمليات التحقيق فقط لكن بعد الانتهاء من إعداد التقرير والتصويت عليه وعرضه على المجلس، فإن شرط السرية يبقى بدون تأثير، ويبقى من وراء ذلك متابعة الرأي العام لأطوار التحقيق، وذلك تعزيزا لمصادقية عمل هذه اللجان وترسيخا لمبدأ حرية الولوج الى المعلومة .

✚ التنصيص صراحة على إلزامية الحكومة بتنفيذ التوصيات التي يتضمنها تقرير اللجنة، مع منح الحق للبرلمان مراقبة تنفيذها، وهذا ما يسمح بتفعيل هذه الوسيلة الرقابية على أرض الواقع.

وأخيرا ولتجاوز هذا القصور وبغية أن تؤدي هذه اللجان البرلمانية دورها التشريعي والرقابي على أكمل وجه، وأن تساهم في ظل الإكراهات والرهنات والتحديات الحالية في تفعيل العمل البرلماني لابد من إعطاء مكانة مهمة لهذه اللجان داخل المؤسسة التشريعية، من خلال تجاوز الحدود التي أوجدتها النصوص، والتي كشفت الممارسة عنها.

# قائمة المصادر والمراجع

### 1. قائمة المصادر

#### أ- النصوص التشريعية

##### أ-1- الدساتير:

- 1- دستور الجمهورية الفرنسية الصادر بتاريخ 1958/06/03 المعدل والمتمم بتاريخ 1958/10/04.
- 2- دستور ج ج د ش لسنة 1963، ج.ر، ع 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- 3- دستور ج ج د ش لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 97-76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور 1976، ج.ر، ع 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976 .
- 4- دستور ج ج د ش لسنة 1889، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر، ع 09، لسنة 1989
- 5- دستور ج ج د ش لسنة 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07/12/1996، ج.ر، ع 76، المؤرخة في 07 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر، ع 25، المؤرخة في 14 أبريل 2002، وبالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر، ع 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، وبالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر، ع 10، المؤرخة في 07 مارس 2016.
- 6- دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، الرائد الرسمي، عدد خاص، المنشور بتاريخ 10 فيفري 2014
- 7- دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الصادر بالظهير الشريف، رقم 1.11.91 المؤرخ في 29 جويلية 2011، ج.ر، ع 5964 مكرر، المنشورة في 30 جويلية 2011.

##### أ-2- القوانين العضوية

- 1- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر، ع 15، المؤرخة في 09 مارس 1999 .
- 2- القانون العضوي رقم 12-16 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر، ع 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.

##### أ-3- القوانين العادية

## قائمة المصادر والمراجع

- 1- القانون رقم 01-77 المؤرخ في 15 أوت 1977، المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ج.ر، ع 68، المؤرخة في 04 سبتمبر 1977.
- 2- القانون رقم 04-80 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر، ع 10، المؤرخة في 04 مارس 1980.
- 3- القانون رقم 89-16 المؤرخ في 11/12/1989، المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره ج.ر، ع 52، المؤرخة في 11/12/1989.
- 4- القانون رقم 01-01 المتعلق بعضو البرلمان، المؤرخ في 31 جانفي 2001، ج.ر، ع 09، المؤرخة في 04 فيفري 2001، المعدل بالأمر رقم 08-03 المرخ في 01 سبتمبر 2008، ج.ر، ع 49، المؤرخة في 03 سبتمبر 2008.

### أ-4- الأوامر

- 1- الأمر رقم 10-62 الذي يحدد طريقة انتخاب المجلس الوطني التأسيسي، ج.ر، ع 02، المؤرخة في 17 جويلية 1962 .
- 2- الأمر رقم 11-62 المتعلق بالاستفتاء حول مشروع قانون الذي يحدد المهام المستندة إلى المجلس الوطني التأسيسي ومدته، ع 02، المؤرخة في 17 جويلية 1962 .

### ب- المراسيم الرئاسية

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 94-40، المؤرخ في 29 جانفي 1994، المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، ج.ر، ع 06، بتاريخ 31 جانفي 1994.

### ج- المراسيم التنفيذية

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 98-04، المؤرخ في 17 جانفي 1998، الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج.ر، ع 04، المؤرخة في 28 جانفي 1998.

### د- الأنظمة الداخلية

- 1- النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي، المصادق عليه في 20 سبتمبر 1962، ج.ر، ع 09، المؤرخة في 11 مارس 1963 .
- 2- النظام الداخلي للمجلس الوطني، المصادق عليه في 28 فيفري 1964، ج.ر، ع 13، المؤرخة في 21 مارس 1964.

## قائمة المصادر والمراجع

- 3- لائحة المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 29 أكتوبر 1989، المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر، ع52، المؤرخة في 11 ديسمبر 1989.
- 4- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998، المؤرخ في 22 جوان 1998، ج.ر، ع 08، المؤرخة في فبراير 1998.
- 5- لائحة المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي، ج.ر، ع 61، المؤرخة في 28 سبتمبر 1994.
- 6- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 22 جوان 1997، ج.ر، ع 53، المؤرخة في 13 اوت 1997.
- 7- النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 26 أكتوبر 1999، ج.ر، ع 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.
- 8- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، ج.ر، ع 46، الصادر بتاريخ 30 جويلية 2000.
- 9- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ج.ر، ع 49، المؤرخة في 22 أوت 2017.
- 10- النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة 2017.

### ه- الآراء والقرارات القضائية

- 1- رأي المجلس الدستوري، رقم 04/رن د/م د/ 98 مؤرخ في 10 فبراير 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج.ر، ع 08، المؤرخة في 18 فبراير 1998.

### د- مداولات المجلس الشعبي الوطني

- 1- جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 21، السنة الأولى، جلسة 23، 34 سبتمبر 1997، الصادرة بتاريخ 1997/12/15، المتضمنة الاستجواب حول التجاوزات التي حدثت في الانتخابات المحلية 1997
- 2- جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 279، السنة الأولى، المؤرخة في 20 فيفري 2012.

## II. قائمة المراجع

أ- الكتب :

أ-1- الكتب العامة:

## قائمة المصادر والمراجع

- 1- أحمد وافي، إدريس بوكرا، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 ( المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992).
- 2- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط1، ( الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009).
- 3- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري ( بدون طبعة، دار الهدى للطباعة، الجزائر، عين مليلة، 1990).
- 4- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ط 2، (عين مليلة، دار الهدى، 1993)،
- 5- سعيد بوشعير، " النظام السياسي الجزائري: دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ج4، (الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013).
- 6- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري: دراسة مقارنة، (الجزائر، دار الهومة، 2002).
- 7- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة: دراسة مقارنة، (دار الهدى للطبع والنشر، عين مليلة الجزائر، 2015).
- 8- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني: دراسة مقارنة، ( دار الفكر العربي، القاهرة، 1980).
- 9- موريس فرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الانظمة السياسية الكبرى، ط1، ترجمة جورج سعد (المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع والنشر، بيروت، 1992).

### أ-2- الكتب المتخصصة

- 1- دايفيد أولسن، دايفيد كلوز، اللجان في الهيئات التشريعية، ترجمة نور الأسعد، (المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية NDI واشنطن، 1996).
- 2- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 (دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017).
- 3- سعيد السيد علي، النظام البرلماني والمسؤولية السياسية (دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009).



## قائمة المصادر والمراجع

4- قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1995).

5- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين الكويتي والمصري (الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2002).

6- مصطفى حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة: دراسة مقارنة، سلسلة الرسائل العلمية، (مصر: دار الفكر والقانون، 2014).

### ب- الأطروحات والمذكرات:

#### ب-1- الأطروحات

1- سعاد حافظي، "الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية والدولية بين النص والواقع" ( أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2016 ).

2- عبد الحميد الزويج، "علاقة البرلمان بالحكومة : دراسة مقارنة" ( أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الخامس أكادال، الرباط، تخصص القانون العام، 2002.

3- محمد الأمين بولوم، " العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق"، ( أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص القانون العام، 2015).

4- محمد هاملي، "آليات إرساء دولة القانون في الجزائر" (أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2012).

5- محمد الغالي، اشكالية التحقيق البرلماني في التجربة السياسية والدستورية المغربية" (أطروحة دكتوراه، جامعة القاضي عياض، مراكش، كلية العلوم القانونية والاقتصادية، تخصص القانون العام، 2000).

6- ميلود ذبيح، " فعالية الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة"، (أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة، قسم الحقوق، تخصص القانون الدستوري، 2013).

7- نوال لصلج، "مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية": دراسة مقارنة الجزائر، تونس، مصر ( أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2016).

8- وليد شريط، " السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري" (أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، كلية الحقوق، تخصص القانون العام ، 2012).

### ب-2- المذكرات

#### ب-2-1- مذكرات الماجستير

- 1- أحمد حاكم، " دور مجلس الدولة في العملية التشريعية" (مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية الحقوق، تخصص القانون الإداري المعمق، 2016).
- 2- دنيا بوسالم، "الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996" (مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار عنابة، كلية الحقوق، قسم القانون العام، 2007).
- 3- هاشمي مولاي، "تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري المبدأ والتطبيق (مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، الجزائر، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2010).
- 4- حمزة يحيي، " دور اللجان البرلمانية في تفعيل العمل الأداء البرلماني في الجزائر" (مذكرة ماجستير، جامعة بسكرة، كلية الحقوق، تخصص قانون دستوري).
- 5- يحي بدير، " تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة" (مذكرة ماجستير جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014).
- 6- لمعيني محمد، " التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري" (مذكرة ماجستير، جامعة بسكرة، كلية الحقوق، قسم القانون العام، 2009).
- 7- فهيمة بيتوت، "تحليل مناقشات المجلس الشعبي الوطني للقانون العضوي المتعلق بالإعلام 05/12" (مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2016).
- 8- رايح شامي، "مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري" (مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون الإدارة المحلية، 2011).
- 9- شهرزاد عمرون، " واقع لجان التحقيق البرلمانية في الجزائر" (مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، كلية الحقوق، قانون دستوري، 2015).
- 10- خليل حمدان، "الإجراءات التشريعية وفقا لدستور 1996" (مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، فرع القانون العام، 2011).

#### ب-2-2- مذكرات الماستر

- 1- الهام صنادي، كاهنة قاضي، " الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي" (مذكرة ماستر، جامعة بجاية، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2015).

- 2- بلال بن بdash، " تفعيل وظائف البرلمان في ظل التعديل الدستوري 2016" ( مذكرة ماستر، جامعة بومرداس، كلية الحقوق بودواو، تخصص القانون العام، 2017 ).
- 3- شريف شرفي، " دور اللجان الدائمة في تفعيل العمل البرلماني ( مذكرة ماستر، جامعة المسيلة، كلية الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، 2017)،
- 4- سيف الدين أحيطوش، "آليات تعزيز جودة التشريع" (مذكرة ماستر، جامعة محمد الخامس بالرباط، المغرب، تخصص القانون والممارسة القضائية، 2018 ).
- 5- فريد مادي، نادية عقون، " عن مدى تجسيد المجلس الشعبي الوطني للسلطة التشريعية على ضوء التعديل الدستوري 1996" (مذكرة ماستر، جامعة بجاية، كلية الحقوق، فرع القانون العام، تخصص الجماعات الاقليمية، 2016 ).

### ج- النشريات

- 1- حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 1998 - جانفي 2007 )، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جانفي 2007.

### د- المقالات

- 1- الأمين شريط، " حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع01 ( أكتوبر، 2005 ).
- 2- إدريس بوكرا، " التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع 07، ( ديسمبر، 2004).
- 3- الطاهر خويضر، " دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع 05، (أفريل، 2004).
- 4- العيد عاشوري، "اجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي في البرلمان الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع 03، (جوان 2003 ).
- 5- المجلس العلمي لمجلة الفكر البرلماني، " التقارير البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع02، (مارس 2003)،
- 6- بوزيد زهاري، "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع1، (ديسمبر، 2002).

- 7- حفيظ تفادي، "وسائل الرقابة على أعمال الحكومة"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ع 10، (جانفي 2014).
- 8- زهرة أقشيش، "ملامح العملية التشريعية في ظل التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع 38، (فيفري 2016).
- 9- عبد الرشيد معمري، "لجان التحقيق في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة العلوم القانونية، ع 03، جامعة خنشلة، (جانفي، 2015).
- 10- عمر فرحاني، "العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في الجزائر بين الأحادية الحزبية والتعددية"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، كلية الحقوق، ع 6، (2008).
- 11- صبرينة عجايبي، "دور اللجان البرلمانية والمجتمع المدني في ترشيد الأداء البرلماني"، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، ع 22، جامعة قلمة، (2017).
- 12- فطة نبالي، "لجان التحقيق البرلمانية بين التجريد والتقييد"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ع 01، (مارس 2015).
- 13- قدور ظريف، "لجان التحقيق في النظام الدستوري الجزائري": دراسة تحليلية، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة جيجل، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ع 02، بدون سنة.
- 14- ليندة أونيسي، "رقابة عمل الحكومة بواسطة لجان التحقيق"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية، جامعة تلمسان، ع 06، (2014).
- 15- مسعود شيهوب، "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، مجلة النائب، المجلس ش و، ع 2، الجزائر، (2003).
- 16- ميلود حمامي، "دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي"، مجلة الفكر البرلماني، ع 17، (2007).

### هـ- المواقع الالكترونية

- 1- جعفر علي المجدوب، منى ابراهيم العيد، تطوير اداء مداخلات تقارير اللجان البرلمانية، مجلس شورى البحرين قسم البحوث والدراسات رابط المقال: [WWW.Shura.gov.bh.org](http://WWW.Shura.gov.bh.org) تاريخ زيارة الموقع 2019/01/10، الساعة 11:00.
- 2- رضا شنوف، ثورة السكر والزيت، جريدة الحياة، ع 17797، صادرة بتاريخ 2011/12/16، رابط المقال: [www.Djazairss.Com](http://www.Djazairss.Com)، تاريخ زيارة الموقع 2019/04/25، الساعة 10:00 سا.
- 3- سعد توفيق عزيز البزاز، "العلاقات الجزائرية الامريكية"، مركز الدراسات الإقليمية، العراق، رابط المقال <https://www.iasj.net>، تاريخ زيارة الموقع 2019/04/24، الساعة 14:00 سا
- 4- علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، رابط المقال:

- www.undp-pogar.org/publications/legislature/sawila تاريخ زيارة الموقع 2019/01/12، الساعة 11:00 سا .
- 5- عبد الجليل مفتاح، المسؤولية الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة بسكرة، ع 09، جوان 2014، رابط المقال
- TTPS.WWW.ASJP.CERIST.DZ ، تاريخ زيارة الموقع 2019 /04/10 على الساعة 22:00 سا .
- 6- نوال دايم، "مدى فعالية التحقيق البرلماني كآلية رقابية على أعمال الحكومة في التشريع الجزائري"، جامعة تلمسان، رابط المقال. HTTPS.WWW.ASJP.CERIST.DZ، تاريخ زيارة الموقع 2019/04/01 الساعة 10:00 سا .
- 7- هيثم الحسني، "المساعد في كتابة تقارير اللجان البرلمانية"، مركز النور، ص1، رابط المقال . WWW .SE ALNOUR تاريخ زيارة الموقع 2019/05/17 الساعة 14:05 سا .
- 8- الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني WWW.APN.DZ .

# فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتوى
	الإهداء
	كلمة شكر وعرفان
	قائمة المختصرات
(أ- د)	مقدمة
الفصل التمهيدي: المرجعية الدستورية والقانونية للجان البرلمانية في النظام الجزائري	
6	المبحث الأول: نظام اللجان البرلمانية في ظل الأحادية الحزبية (دستور 1963، ودستور 1976)
6	المطلب الأول: اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في ظل دستور 1963
6	الفرع الأول: نظام اللجان البرلمانية و أساسها القانوني خلال المرحلة الانتقالية قبل 1963
7	أولاً: اللجان البرلمانية الدائمة للمجلس الوطني التأسيسي
8	ثانياً: اللجان المؤقتة للمجلس الوطني التأسيسي
8	1: لجنة إثبات السلطة وتصحيح النيابة
8	2: لجان التنسيق
8	3: اللجان الخاصة
8	الفرع الثاني: اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في ظل دستور 1963
9	أولاً: اللجان الدائمة للمجلس الوطني
11	ثانياً: اللجان المؤقتة للمجلس الوطني
11	1: اللجان الخاصة
11	2: لجنة مراجعة السلطة وتصحيح النيابة
11	3: لجان التنسيق
11	المطلب الثاني: اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في ظل دستور 1976 .
12	الفرع الأول: اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني
14	الفرع الثاني: اللجان المؤقتة للمجلس الشعبي الوطني
14	أولاً: لجنة إثبات صحة العضوية
14	ثانياً: لجان التنسيق

14	ثالثا: اللجان الخاصة
15	رابعا: لجان التحقيق والمراقبة
15	المبحث الثاني: نظام اللجان البرلمانية في ظل التعددية الحزبية (دستور 1989، ودستور 1996)
16	المطلب الأول: اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في ظل دستور 1989
16	الفرع الأول: اللجان البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني
16	أولا: اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني
18	ثانيا: اللجان المؤقتة للمجلس الشعبي الوطني
18	1: لجنة إثبات العضوية
19	2: لجان التنسيق
19	3: لجان التحقيق
19	4: اللجان الخاصة
19	الفرع الثاني: لجان المجلس الوطني الانتقالي
21	المطلب الثاني: اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في ظل دستور 1996
21	الفرع الأول: اللجان البرلمانية الدائمة وفق دستور 1996
22	أولا: اللجان البرلمانية الدائمة للمجلس الشعبي الوطني
23	ثانيا: اللجان البرلمانية الدائمة لمجلس الأمة
27	الفرع الثاني: اللجان المؤقتة في ظل دستور 1996
27	1: لجنة إثبات العضوية
27	2: اللجنة المتساوية الأعضاء
28	3: لجان التحقيق
29	خلاصة الفصل التمهيدي
<b>الفصل الأول: الوظيفة التشريعية للجان البرلمانية</b>	
30	المبحث الأول: سلطة اللجان المختصة في دراسة المبادرات التشريعية
31	المطلب الأول: مساهمة اللجان الدائمة في صناعة النص القانوني
32	الفرع الأول: المبادرات التشريعية التي تختص بها اللجان الدائمة.
32	أولا: بالنسبة لمشاريع القوانين



33	ثانيا: بالنسبة لاقتراحات القوانين
34	1: اختصاص النواب في المبادرة باقتراح القوانين
35	2: حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين
36	الفرع الثاني: اجراءات دراسة مبادرات التشريع داخل اللجان المختصة
36	أولا: عرض المبادرات التشريعية على اللجان المختصة .
37	ثانيا: دراسة المبادرات التشريعية
38	ثالثا: المناقشة و التصويت داخل اللجنة.
40	رابعا: العوامل المؤثرة في مناقشات ومداولات اللجان
40	1: عامل تكوين النواب
40	2: العامل السياسي أو الانضباط الحزبي
41	3: عامل الحضور
42	المطلب الثاني: التقارير التشريعية للجان البرلمانية
42	الفرع الأول: أنواع ومضمون تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية.
43	أولا: أنواع تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية
43	1: التقرير التمهيدي
43	2: التقرير التكميلي
44	3: التقرير ذو الطبيعة الخاصة
44	أ - التقرير المتعلق بالأمر الرئاسي
44	ب- التقرير المتعلق بمبادرة التعديل الدستوري
45	ج- تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء.
45	ثانيا: مضمون تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية
46	1: الاجراءات الشكلية
46	2: المقدمة
46	3: الموضوع
46	4: النتيجة
47	الفرع الثاني: القيمة القانونية لتقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية
47	أولا: أهمية تقارير اللجان على مستوى العمل التشريعي

49	ثانيا: مدى إلزامية تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية
50	المبحث الثاني: التعديلات التشريعية على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة
51	المطلب الأول: حق التعديل كمظهر للمبادرة التشريعية
51	الفرع الأول: تأصيل حق التعديل التشريعي
51	أولا: التأسيس الدستوري لحق التعديل
53	ثانيا: التأسيس القانوني لحق التعديل
53	الفرع الثاني: مفهوم حق التعديل
53	أولا: تعريف حق التعديل وأنواعه
56	ثانيا: الطبيعة القانونية لحق التعديل
57	المطلب الثاني: شروط وإجراءات ممارسة سلطة التعديل
57	الفرع الأول: شروط اقتراحات التعديلات المقدمة من النواب وأعضاء مجلس الأمة
58	أولا: الشروط الشكلية و الإجرائية
58	1: الشروط الشكلية
59	أ- القيد العددي
59	ب- التوقيع
59	2: الشروط الاجرائية
60	أ- شرط الميعاد القانوني
60	ب- شرط بت مكتب المجلس في التعديلات من الناحية الشكلية
60	ثانيا: الشروط الموضوعية
61	1: شرط الاختصاص التشريعي و الشرط المالي
61	2: علاقة نص التعديل بالنص الأصلي الذي يستهدفه
62	الفرع الثاني: اقتراحات تعديلات اللجان البرلمانية الدائمة
62	أولا: تعديلات اللجنة الدائمة على مشروع قانون
63	ثانيا: تعديلات اللجنة الدائمة على اقتراح قانون
65	خلاصة الفصل الأول
<b>الفصل الثاني: الوظيفة الرقابية للجان البرلمانية</b>	
67	المبحث الأول: صلاحية السلطة التشريعية في تشكيل لجان التحقيق البرلمانية

68	المطلب الأول: إنشاء لجان التحقيق البرلمانية في الجزائر
68	الفرع الأول: أسباب اللجوء إلى تشكيل لجان التحقيق البرلمانية .
68	أولاً: عدم الاقتناع برد الحكومة على الاستجواب
69	ثانياً: القضايا ذات المصلحة العامة سبب لإنشاء لجان التحقيق
70	الفرع الثاني: ضوابط إنشاء لجان التحقيق البرلمانية
70	أولاً: الضوابط الشكلية لإنشاء لجان التحقيق
71	1: التقييد من حيث المبادرة
72	2: التقييد من حيث التركيبة العددية والعضوية لأعضاء لجنة التحقيق
72	أ: التركيبة العددية
73	ب: العضوية في لجان التحقيق
74	3: إعلام الغرفة الثانية و الحكومة بتعيين أعضاء لجنة التحقيق
74	4: انقضاء العضوية في لجنة التحقيق للأعضاء الموقعين على لائحة انشائها
74	5: التقييد من حيث الزمن وسرية العمل
75	ثانياً: الضوابط الموضوعية لإنشاء لجان التحقيق
76	1: ارتباط التحقيق بقضية ذات مصلحة عامة
76	2: عدم وجود إجراء قضائي في موضوع التحقيق
77	3: عدم وجود تحقيق سابق لموضوع التحقيق
77	4: عدم انصراف التحقيق على مواضيع ذات طابع سري
78	الفرع الثالث: ضمانات تفعيل آلية التحقيق البرلماني
78	أولاً: التنوع العددي والتمثيلي في تشكيل اللجنة
78	ثانياً: التخصص والنزاهة في أعضاء اللجنة .
78	ثالثاً: استبعاد أعضاء غرفة الدائرة التي يجري داخلها التحقيق .
79	المطلب الثاني: آلية عمل لجان التحقيق البرلمانية
79	الفرع الأول: السلطات المكفولة للجان التحقيق بين الحرية والتقييد
79	أولاً: سلطة اللجنة في الاطلاع على الوثائق
79	ثانياً: سلطة اللجنة على الأمكنة
80	ثالثاً: سلطة اللجنة تجاه الأشخاص

80	الفرع الثاني: نتائج عمل لجان التحقيق البرلمانية
81	أولاً: مضمون تقرير لجان التحقيق
82	ثانياً: مناقشة التقرير ونشره
83	ثالثاً: النتائج المترتبة على نشر التقرير
83	1: المطالبة بضرورة تكيف الإطار القانوني او إعادة النظر فيه .
83	2: الدعوى للإحالة على جهات التحقيق
84	3: مساءلة الحكومة
85	المبحث الثاني: مساهمة الاختصاص الرقابي للجان البرلمانية في تفعيل العمل البرلماني .
86	المطلب الأول: اللجان الدائمة كآلية رقابية على أعمال الحكومة
86	الفرع الاول: رقابة اللجان الدائمة بآلية الاستماع
87	أولاً: السند القانوني لآلية الاستماع
88	ثانياً: أحكام ممارسة آلية الاستماع
89	1: إجراءات ممارسة الاستماع
89	أ- إجراءات الاستماع أمام اللجان الدائمة
90	ب- إجراءات الاستماع أمام لجان التحقيق
90	2: العوامل المؤثرة في استخدام اللجان الدائمة لجلسات الاستماع
91	ثالثاً: الآثار المترتبة على ممارسة آلية الاستماع
92	الفرع الثاني: عمل اللجان الدائمة بتقنية المهام الاستطلاعية .
92	أولاً: السند القانوني لقيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية .
93	ثانياً: أهمية قيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية
94	ثالثاً: نتائج المهام الاستطلاعية .
95	الفرع الثالث: البعثات الاستعلامية المؤقتة للجان البرلمانية الدائمة
95	أولاً: الأساس الدستوري والقانوني للبعثات الاستعلامية المؤقتة
95	ثانياً: دور البعثات الاستعلامية المؤقتة
99	المطلب الثاني: تقييم الممارسة العملية للبرلمان الجزائري لآلية التحقيق
96	الفرع الاول: تجليات قصور لجان التحقيق البرلمانية ومسبباته
96	أولاً: مظاهر قصور عمل لجان التحقيق البرلمانية

## فهرس المحتويات

98	ثانيا: أسباب قصور التحقيق البرلماني
98	1: العائق السيكولوجي والإجرائي .
99	2: عدم نشر تقارير لجان التحقيق
100	الفرع الثاني: قراءة في الحصيلة وتقييم الأداء للجان التحقيق في التجربة الجزائرية
101	أولا: قراءة في حصيلة الممارسة العملية للجان التحقيق
101	1: في ظل الغرفة الواحدة
103	2: في ظل الشائبة البرلمانية
106	ثانيا: تقييم أداء لجان التحقيق في التجربة الجزائرية
108	خلاصة الفصل الثاني
109	خاتمة
113	قائمة المصادر والمراجع