



جامعة محمد خيضر – بسكرة-
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان الجزائري في ظل نظام الغرفتين. -دراسة مقارنة مع المغرب-

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق
تخصص: قانون دستوري

إشراف الأستاذ الدكتور:
بن عبد الله عادل

إعداد الطالب:
حجاب ياسين

أمام لجنة المناقشة المتكونة من:

رئيسا	جامعة محمد خيضر بسكرة	أستاذ التعليم العالي	أ.د مستاري عادل
مشرفا ومقررا	جامعة محمد خيضر بسكرة	أستاذ التعليم العالي	أ.د بن عبد الله عادل
مناقشا	جامعة محمد بوضياف المسيلة	أستاذ التعليم العالي	أ.د جنيدي مبروك
مناقشا	جامعة محمد خيضر بسكرة	أستاذ محاضر-أ-	د. عاشور نصر الدين
مناقشا	جامعة محمد بوضياف المسيلة	أستاذ محاضر-أ-	د. رابعي ابراهيم
مناقشا	المركز الجامعي - بريكة	أستاذ محاضر-أ-	د. طويرات عبد الرحمان

السنة الجامعية: 2022/2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما وحفظهما؛

إلى رفيقة دربي زوجتي العزيزة؛

إلى مؤنساتي الغاليات فاطمة الزهراء؛ أميمة، وآلاء؛

إلى أشقائي وشقيقاتي حفظهم الله جميعا؛

إلى جميع الأهل والأقارب والأصدقاء.

شكر وعرفان

الحمد والشكر لله الذي أعانني ووفقني لإتمام هذه الدراسة، حمدا يليق بجلاله

وعظيم سلطانه وجيل عطائه وإنعامه.

واعترافا بالفضل لأهله، أتقدم بجزيل الشكر:

إلى المشرف الأستاذ الدكتور بن عبد الله عادل لما منحه من وقت وجهد وتوجيه؛

إلى كل من ساعدني في انجاز هذا العمل من قريب أو بعيد،

وأسأل الله القدير أن يجزي الجميع خير الجزاء، وأن يوفقهم لما يحبه ويرضاه.

الباحث: حجاب ياسين

مقدمة:

يشكل البرلمان إحدى الضمانات الأساسية في النظام النيابي، فهو الفضاء الحقيقي الذي تناقش فيه القضايا العامة التي تهم المجتمع بمختلف مكوناته، فلا يمكن لأفراد هذا المجتمع التعبير عن تطلعاتهم وانشغالاتهم المختلفة إلا بواسطة ممثلين يتم اختيارهم عن طريق الاقتراع العام كقاعدة عامة، باعتبار أن هذه الآلية تمثل أهم المميزات الأساسية للنظام الديمقراطي القائم على أساس نظام الانتخابات، الذي يجسد مبدأ سيادة الشعب وحرية في اختيار ممثليه.

لذا يعتبر البرلمان الصورة الحقيقية التي تعكس حرية اختيار الشعب، لا سيما وأن ظهوره ارتبط بظهور النظام النيابي الذي وضع حدا لسلطة الحكام المطلقة وقيدّها بنصوص القانون والخضوع لمبادئ المشروعية، وعلى هذا الأساس احتل البرلمان مكانة مرموقة ضمن مؤسسات الدولة، حيث ارتبطت وظيفته في بداية الأمر بسلطة التشريع ثم تطورت لتشمل مظاهر الرقابة التي يمكن أن يمارسها على نظام الحكم، ليصبح اليوم من ضمن مميزات الدولة الحديثة التي تبني مؤسساتها طبقاً لأحكام الدستور في إطار احترام حقوق وحرية الأفراد.

والجزائر كغيرها من النظم النيابية، حاولت جاهدة منذ استقلالها بناء مؤسسات دستورية، شكّل فيها البرلمان لبنة أساسية إلى جانب المؤسسة التنفيذية والقضائية، وقد عرفت مؤسسة البرلمان عدة تغييرات هامة ترجمتها الدساتير الجزائرية المتعاقبة، أهمها الانتقال من نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية الحزبية، وكذا آليات عمل هذه المؤسسة.

ولكن يبقى أهم جديد عرفته المؤسسة التشريعية هو تبني نظام الغرفتين البرلماني بموجب دستور 1996، الذي رسم معالم مرحلة جديدة في التجربة الدستورية الجزائرية، حاول فيها المؤسس الدستوري سد تلك الثغرات التي أبانت عليها الإصلاحات الدستورية لسنة 1989، بسبب محدوديتها وعدم كفايتها، أو ما تعرف عند غالبية الفقه الدستوري بالأسباب السياسية، التي يقرنها هذا الأخير مع الأسباب القانونية والتي تتعلق أساساً بتحسين النظام التمثيلي داخل البرلمان، ومحاولة إقامة توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بالإضافة إلى جودة التشريع وضمان استمرارية الدولة.

إن كل هذه الأسباب حتمت على المؤسس الدستوري الجزائري إعادة النظر في هذه الإصلاحات لاستكمال البناء المؤسساتي، وهذا ما تم فعلا بموجب دستور 28 نوفمبر 1996 الذي حمل في طياته جملة من المستجدات، كان أبرزها على الإطلاق إعادة هيكلة السلطة التشريعية، حيث أصبح البرلمان الجزائري يتشكل من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني الذي يضم 407 نائب، ينتخبون عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لمدة خمسة (5) سنوات، ومجلس الأمة الذي يضم 174 عضوا، ينتخب ثلثا (3/2) أعضائه عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، بمقعدين عن كل ولاية، من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، ويعين رئيس الجمهورية الثلث (3/1) الآخر من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية. وتحدد عهدة مجلس الأمة بستة (6) سنوات، على أن تتجدد تشكيلته بالنصف كل ثلاث (3) سنوات.

تعد هذه التشكيلة المختلفة التي ميّزت غرفتي البرلمان الجزائري من أهم خصوصيات نظام الغرفتين في أغلب الدول التي تنتهج هذا النظام.

إن تشكيلة البرلمان الجزائري من غرفتين تختلفان في طريقة التعيين، وفي ظل تعددية حزبية من شأنها أن تفعل دور البرلمان في إطار ممارسته لوظائفه المختلفة، لا سيما تلك المتعلقة بالتشريع والرقابة، وهذا أمر مفترض على مستوى برلمان يضم في عضويته أعضاء منتخبين، وأعضاء معينين يعكسون إلى حد كبير مختلف الشرائح الأساسية التي يتألف منها المجتمع، فمن جهة يفترض في النصوص القانونية التي تناقش وتعُدّل على مستوى غرفتين أن تكون أكثر جودة من تلك النصوص التي تمر عبر مجلس واحد، لا سيما وأن المجلس الثاني يضم ممثلين ومنتخبين على دراية وتجربة كبيرتين، قد لا تتوافر لدى المنتخبين على مستوى الغرفة الأولى، وبالتالي فهو يكمل النقص الذي شاب تشكيلة هذه الأخيرة.

ومن جهة أخرى فتعدد آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وجعلها من صلاحيات غرفتي البرلمان كقاعدة عامة من شأنها تفعيل العمل الرقابي، الذي يرمي إلى مساءلة الحكومة

عن برنامجها وجميع القضايا المختلفة التي تهم المجتمع بجميع أطيافه، انطلاقاً من أن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة هي إحدى الضمانات الدستورية لحماية مبدأ المشروعية، الذي يقتضي التزام مؤسسات الدولة بأحكام القانون.

يفرض نظام الغرفتين البرلماني في جل الأنظمة الدستورية المقارنة التي انتهجته، أن تكون العملية التشريعية نتاج غرفتي البرلمان، انطلاقاً من الغرفة الأولى (الغرفة السفلى) وصولاً إلى الغرفة الثانية (الغرفة العليا)، فالنص القانوني لا يمكن أن يكون جاهزاً على مستوى البرلمان إلا إذا تمت المصادقة عليه من طرف غرفتي هذا الأخير، كما اعتمدت دساتير هذه الأنظمة جملة من الآليات الرقابية على أعمال الحكومة تمارس هي كذلك من طرف غرفتي البرلمان.

ولعل الناظر للأحكام والقواعد المتعلقة بالعمل التشريعي والرقابي في ظل دستور 1996 المعدل والمتمم، والنصوص القانونية ذات الصلة، يجدها لا تختلف بشكل عام عما كان مكرساً في ظل الدساتير السابقة، إلا ما تعلق منها بالغرفة الثانية المستحدثة.

ومن أجل الوقوف على أثر تبني نظام الغرفتين على أداء البرلمان الجزائري في مجال التشريع والرقابة، لابد من دراسة وتحليل القواعد الناظمة للعمل التشريعي والرقابي على مستوى البرلمان الجزائري بغرفتيه، لكن في شكل مقارنة مع التجربة البرلمانية المغربية التي أحييت نظام الغرفتين بصفة فعلية ابتداء من دستور 1996.

وبالرغم من أن فكرة الثنائية البرلمانية أو ما يعرف بنظام الغرفتين، لم تلق إجماعاً من طرف الفقه الدستوري المغربي الذي انقسم بدوره بين مؤيد ومعارض، إلا أن الجانب المدافع عن هذه الازدواجية التشريعية، حاول تبرير ذلك بالاستناد إلى أسباب عدة، بعضها سياسي والتي حتمت على المؤسس الدستوري ضرورة احتواء بعض الفئات الفاعلة في المجتمع المغربي، وبعضها الآخر اجتماعي اقتصادي فرضت بأن تعزز تشكيلة البرلمان بتمثيل من شأنه أن يعكس تركيبة المجتمع المغربي، لا سيما في المجال الاجتماعي والاقتصادي.

وعلى ضوء جملة هذه الأسباب التي استند عليها الفقه الدستوري المغربي، تم احياء نظام الغرفتين في الدستور المغربي، وأصبح البرلمان يتشكل من غرفتين، وهما مجلس النواب الذي يضم 392 نائبا ينتخبون عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، لمدة خمسة (5) سنوات، ومجلس المستشارين الذي يضم 90 عضوا على الأقل و120 عضوا على الأكثر، يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام غير المباشر، لمدة ستة (6) سنوات، على أن تتجدد تشكيلته بالنصف كل ثلاث (3) سنوات. حيث ينتخب ثلاثة أخماس (5/3) أعضائه من طرف ومن بين الجماعات الترابية (مجالس الجهات، والمجالس الجماعية، ومجالس العمالات والأقاليم)، وخمسان (5/2) الأعضاء منتخبين من بين ومن طرف الغرف المهنية، والمنظمات المهنية للمشتغلين الأكثر تمثيلية، وأعضاء على الصعيد الوطني تنتخبهم هيئة ناخبة مكونة من ممثلي المأجورين.

ونظرا لهذه الخصوصيات التي طبعت تشكيلة البرلمان في كل من الجزائر والمملكة المغربية، لا سيما على مستوى الغرفة الثانية، الأمر الذي دفعنا للتساؤل والبحث في أثر نظام الثنائية البرلمانية على أداء البرلمان، وهو ما حاولنا معالجته انطلاقا من الإشكالية التالية:

إلى أي مدى ساهم نظام الغرفتين البرلماني في الرفع من مستوى الأداء التشريعي

والرقابي للبرلمان الجزائري؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية الأساسية جملة من التساؤلات الفرعية أهمها:

- ما أثر نظام الغرفتين البرلماني على الأداء التشريعي للبرلمان الجزائري، مقارنة بنظيره المغربي؟

- ما مدى اختلاف آليات الرقابة المخولة لغرفتي البرلمان الجزائري؟ وخصوصية الدور الرقابي لمجلس الأمة الجزائري مقارنة بمجلس المستشارين المغربي؟

أهمية البحث:

تحتل الدراسات البرلمانية بصفة عامة أهمية بالغة ضمن محاور القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ولطالما شكل البرلمان إحدى أهم هذه المؤسسات على أساس أنه يمثل

إحدى معايير النظام الديمقراطي النيابي، فهو بمثابة المنبر الحقيقي الذي تناقش فيه القضايا المختلفة التي تهم المجتمع، وكيفية الدفاع عن حقوقه ومصالحه في مواجهة السلطة التنفيذية. ولا يكون ذلك إلا بممارسة البرلمان لوظائفه الأساسية التي خولها إياها الدستور بصفة حقيقية، بمعنى أن تكون هناك فاعلية حقيقية في العمل التشريعي والرقابي، وهذا ما تبناه المؤسس الدستوري، لا سيما من خلال المادتين 114 و115، حيث اعتبر البرلمان بغرفتيه صاحب السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه، ومختص في مراقبة عمل الحكومة طبقا للقواعد والإجراءات المحددة في الدستور والقوانين الناظمة لعمل الغرفتين.

ومن هنا تتجلى أهمية دراسة هذا الموضوع على مستوى البرلمان الجزائري، من أجل التعرف عن حجم أداء هذا الأخير، ومدى فعاليته في مجال صناعة التشريع ومراقبة الحكومة.

أسباب اختيار الموضوع:

من أسباب اختيار هذا الموضوع ما يلي:

ركزت أغلب الدراسات الأكاديمية المتعلقة بالبرلمان الجزائري على مكانته ضمن البناء المؤسساتي في الدولة، ومدى فعاليته في ممارسته لوظائفه الأساسية المتعلقة بالتشريع والرقابة، لذا راحت تنتقد هذا الدور بالاستناد على جملة من الحقائق التي حالت دون أن يقوم البرلمان الجزائري بواجبه النيابي.

ولكن لا أحد ينكر بأن التجربة البرلمانية في الجزائر، لا سيما بعد دستور 1996 مازالت حديثة العهد مقارنة بتجارب الأنظمة الدستورية المقارنة التي انتهجت النظام النيابي، ونقصد بذلك نظام الغرفتين البرلماني الذي انتهجه المؤسس الدستوري الجزائري والذي نريد على ضوءه أن نناقش الأداء البرلماني في الجزائر من حيث التشريع والرقابة، كوظيفتين أساسيتين لأي برلمان، مقارنة بأداء البرلمان المغربي كتجربة تلتقي مع التجربة الجزائرية في عدة مواطن، من حيث العنصر الزمني في الأخذ بهذا النظام، وكذا التأثير بنفس التجربة ونقصد بذلك التجربة الفرنسية من خلال دستور 1958.

أهداف الدراسة:

هناك مجموعة من الأهداف المتوخاة من وراء هذه الدراسة نذكر منها:

- الوقوف على مدى تكريس المؤسس الدستوري الجزائري لمبدأ سيادة البرلمان في اعداد القوانين والتصويت عليها، ومدى تعزيز دور الغرفة الثانية في هذا المجال.
- طبيعة العلاقة بين غرفتي البرلمان الجزائري، وأثر ذلك على العمل التشريعي.
- معرفة حدود استعمال البرلمان الجزائري للآليات الرقابية التي خولها اياه الدستور ومدى فعالية هذه الوسائل.
- علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في الدستور الجزائري الحالي.
- ابراز مكانة البرلمان الجزائري ضمن مؤسسات الدولة.
- الكشف عن المكانة الحقيقية لمجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، من خلال الوقوف على علاقة مجلس الأمة الجزائري بالسلطة التنفيذية، ودوره الرقابي.

الدراسات السابقة:

في حدود ما اطلعنا عليه من دراسات أكاديمية، يتبين لنا أن هناك نقص كبير في الدراسات البرلمانية المقارنة، لا سيما النظم الدستورية المغاربية، لكن هذا لا ينفي وجود بعض الدراسات ذات الصلة بالموضوع، غير أنها تختلف عن دراستنا وفقا للتفصيل التالي:

- 1- خلوفي خدوجة: "الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي - دراسة مقارنة - (أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 01، 2011/2012): انطلقت الباحثة من اشكالية أساسية تتمحور حول مدى فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في الجزائر والمغرب وتونس وموريتانيا، ومن أجل الاجابة على هذه الاشكالية، انتهجت خطة ثنائية، حيث تضمنت دراستها قسمين أساسيين، يتعلق الأول بوسائل الرقابة التي ترتب المسؤولية السياسية، أما القسم الثاني فتعرضت من خلاله الباحثة إلى أدوات الرقابة البرلمانية

التي لا تترتب عنها مسؤولية الحكومة بصفة مباشرة، وخلصت الباحثة في نهاية دراستها هذه إلى جملة من النتائج أهمها:

- وجود تشابه كبير بين هذه الأنظمة الدستورية المغربية في مجال الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

- أصبح البرلمان بمثابة هيئة في خدمة البرنامج الحكومي، وعدم مسؤولية رئيس الدولة.
 - انعدام التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتغول هذه الأخيرة.
 - عدم فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بالرغم من تعدد وكثرة آليات الرقابة.
 - الأثر السلبي لنظام الغرفتين على العمل البرلماني ومساهمته بفعالية العمل الرقابي للبرلمان.
 - ضعف الغرفة الثانية في كل من الجزائر وتونس وموريتانيا.
 - تقييد وسائل الرقابة البرلمانية بشروط مجحفة ومشددة واجراءات صعبة.
- اقتصرت هذه الدراسة على الوظيفة الرقابية في النظم الدستورية محل الدراسة (الجزائر، المغرب، تونس، موريتانيا)، وبذلك تتميز عنها الدراسة الحالية باتساع مجالها لتشمل الوظيفة الرقابية والوظيفة التشريعية في ظل نظام الغرفتين في الجزائر مقارنة بالمغرب.

2- بن سليم فريد: البرلمان في الدساتير المغربية - دراسة مقارنة - (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 01، 2015/2016): تمحورت اشكالية هذه الرسالة حول طبيعة مركز البرلمان من حيث ممارسته لصلاحياته الدستورية بكل استقلالية وعلاقته مع السلطة التنفيذية، وفي محاولة الباحث الاجابة على هذه الاشكالية، تطرق لعنصرين أساسيين، حيث تناول التركيبة العضوية والهيكلية للبرلمان في الدساتير المغربية، ثم تطرق لممارسة البرلمان لوظيفتي التشريع والرقابة على ضوء هذه الدساتير.

وخلص في الأخير إلى جملة من النتائج يمكن أن نلخصها في النقاط التالية:

- تأثير الحكومة على تشكيلة البرلمان لامتلاكها وسائل وآليات تؤثر بها على المجال السياسي للبرلمان.
- أثر تشكيلة البرلمان على أداء وظائفه الأساسية، لا سيما وظيفتي التشريع والرقابة.
- عقلنة العمل التشريعي على مستوى كافة مراحل العملية التشريعية، والتفوق الواضح للحكومة على حساب البرلمان في هذا المجال، بما فيها مجال التشريع المالي.
- الدور الممتاز لرئيس الدولة في المجال التشريعي والمجال التنظيمي.
- ضعف أداء الوظيفة الرقابية بسبب التشديد في الاجراءات تارة، وعقلنة العمل الرقابي تارة أخرى.

تناولت هذه الدراسة هيكله البرلمان ووظائفه الأساسية (التشريع والرقابة) بصفة عامة على ضوء دساتير المغرب العربي، على خلاف الدراسة الحالية التي ركزت على الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان الجزائري ونظيره المغربي في ظل نظام الغرفتين.

مناهج البحث:

- للإحاطة بالجوانب الأساسية لهذه الدراسة اعتمدنا المناهج التالية:
- المنهج التحليلي: وذلك بتحليل النصوص القانونية (الدستور - القوانين - الأنظمة الداخلية) التي تنظم كل من البرلمان الجزائري، والبرلمان المغربي بالاستناد على آراء الفقه الدستوري.
- المنهج المقارن: تقتضي طبيعة الدراسات المقارنة توظيف المنهج المقارن من أجل التعرف على مواطن التشابه والاختلاف بين النظامين، وأيهما أصلح وأنجع.

هيكل الدراسة:

سعيًا للإجابة على الإشكالية الرئيسية والتساؤلات الفرعية المطروحة، وتحقيقًا للأهداف المرجوة من البحث، تم تقسيم هذا الأخير إلى بابين وكل باب يتضمن فصلين.

تناول الباب الأول العمل التشريعي لكل من البرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين، فمن خلال الفصل الأول تم التطرق إلى التشريع كوظيفة أصيلة للبرلمان وإبراز امتداد سلطة التشريع لرئيس الدولة وتدخل الحكومة في عملية التشريع، في حين تم تخصيص الفصل الثاني لمراحل العمل التشريعي ممثلة في المبادرة باقتراح القوانين، المناقشة والتصويت، الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان، الإصدار والنشر.

أما الباب الثاني فتناول العمل الرقابي للبرلمان الجزائري ونظيره المغربي في ظل نظام الغرفتين، بحيث تم تخصيص الفصل الأول لصور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة، ممثلة في مخطط عمل الحكومة (برنامج الحكومة)، مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة، والاستجواب البرلماني، في حين تضمن الفصل الثاني صور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة، من خلال التطرق للسؤال البرلماني، لجان التحقيق أو لجان تقصي الحقائق، الرقابة البرلمانية على قانون المالية، تقييم السياسات العمومية وملتمس المساءلة.

الباب الأول: العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

أصبح التشريع المكتوب يحتل مكانة بالغة ضمن المصادر الأخرى للقاعدة القانونية، باعتباره مصدر رسمي يصدر في شكل مكتوب، تتميز قواعده بالوضوح والبساطة، يسهل الاطلاع عليها من طرف الأفراد، تتماشى مع واقعهم الاجتماعي¹، صادر عن السلطة المختصة التي يحددها الدستور، عادة ما يطلق عليها السلطة التشريعية، التي تختص في الأصل بسن القواعد القانونية، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يفرض بأن توزع وظائف الدولة الأساسية على سلطات مختلفة، من أجل منع الاستبداد وتكريس دولة الحق والقانون.

يمثل السلطة التشريعية في الدولة الحديثة هيئة أو مؤسسة تسمى بالبرلمان، منتخب من طرف الأفراد عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.

تختلف تشكيلة البرلمان من دولة إلى أخرى، فهناك دول أخذت بنظام الغرفة الواحدة وأخرى أخذت بنظام الغرفتين، ولكل نظام خصائصه ومميزاته، وبغض النظر عن تركيبة البرلمان فان سلطة التشريع تبقى تمثل أهم الوظائف الأصلية لهذا الأخير، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

لكن مع بداية القرن العشرين، وبمجيء الجمهورية الفرنسية الخامسة التي أطرت لدستور جديد، الغرض منه عقلنة عمل البرلمان وحصر وظائفه لا سيما الوظيفة التشريعية، وعلى إثر ذلك تم التأسيس لفلسفة جديدة تحكم العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، حيث أصبحت الوظيفة التشريعية تمارس من طرف البرلمان كقاعدة عامة والسلطة التنفيذية كاستثناء، وهذا ما أخذت به الكثير من التجارب الدستورية الحديثة التي تأثرت بفلسفة الدستور الفرنسي 1958 المعدل والمتمم، وعلى رأسها الجزائر والمملكة المغربية، الأمر الذي يدفعنا إلى تسليط الضوء على العمل التشريعي لكل من البرلمان الجزائري ونظيره المغربي، حيث سنتناول سلطة التشريع (الفصل الأول)، ثم نعرض على مراحل العمل التشريعي (الفصل الثاني).

¹- Alexandre Flückiger, **Qu'est-ce que « mieux légiférer » ? Enjeux et instrumentalisation de la notion de qualité législative**, Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer : le rôle des guides de légistique, Université de GENÈVE 2008, p18.

الفصل الأول: سلطة التشريع على ضوء الدستور الجزائري والدستور المغربي في ظل نظام الغرفتين.

من الحقائق التي يجب أن نسلم بها في مجال الدراسات البرلمانية أن المؤسسة التشريعية (البرلمان) فقدت الكثير من أدوارها الوظيفية التي كانت من صميم اختصاصاتها الأصيلة، خاصة بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية، الأمر الذي حتم على الدولة التدخل في شتى مجالات الحياة الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، والثقافية، لا سيما بعدما أصبح البرلمان عاجز في التصدي لمثل هذه الظروف والتحديات المرهقة، أو لا يمكنه مواجهتها بمفرده، وهو الأمر الذي فسح المجال للحكومة من أجل اشباع حاجيات الأفراد، نظرا لما تملكه السلطة من امكانيات، وأموال وسائل، تقنيات، وخبرات لا يتوافر عليها ممثلي الشعب، والتي توصلها لمواجهة أي طارئ قد يحدث في الدولة.

لقد حدث انقلاب حكومي على بعض وظائف البرلمان الكلاسيكية، على غرار الوظيفة التشريعية التي أصبحت تمثل أهم مظاهر التعاون بين البرلمان كصاحب سيادة في مجال التشريع، والسلطة التنفيذية الحريصة على تطبيق برنامجها المسؤولة عنه أمام نواب الشعب.

وعلى هذا الأساس دخلت الحياة البرلمانية مرحلة جديدة، تركزت فيها مبادئ عقلنة عمل البرلمان وتقييد صلاحياته، التي أرست معالمها الكبرى فلسفة الدستور الفرنسي لسنة 1958، الذي عمل على حصر مجال القانون، وتنظيم الاجراءات التشريعية والاشراف عليها، بالإضافة إلى إنشاء رقابة مسبقة على دستورية القوانين.¹

¹- Marthe Fatin et Rouge Stefanini, **La conception du « Mieux légiférer » en droit constitutionnel**, "La fabrication du droit de l'Union européenne dans le contexte du « Mieux légiférer »", Droits International, Comparé et européen, France, 2017, p 65,66.

لقد تأثرت الدساتير الحديثة لا سيما العربية منها بفلسفة هذا الدستور، الذي كان وليد مرحلة طبعها جملة من الخصوصيات، باعتباره النموذج الفعلي لمبدأ عقلنة العمل البرلماني، وهي الفلسفة التي طبعت كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة باستثناء دستور 1963، وكذا الدساتير المغربية، علما أن البرلمان في كلا النظامين كان دائما محصور المجال ابتداء وحصرًا.¹

وبما أن دراستنا هذه محددة زمنيا بتاريخ انتهاء نظام الغرفتين في كل من الجزائر والمغرب، الأمر الذي يحتم علينا أن نتناول سلطة التشريع كوظيفة أصيلة للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين (المبحث الأول)، ثم نتطرق إلى مدى امتداد هذه الوظيفة لكل من رئيس الدولة والحكومة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: التشريع ووظيفة أصيلة للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي

إن مسألة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يتحقق عندما تكون السلطة التشريعية هي المسؤولة عن وضع القواعد القانونية، والسلطة التنفيذية مسؤولة عن تطبيق هذه القواعد القانونية، وهذا تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي أرسى قواعده الفقيه الدستوري مونتسكيو.²

وعلى هذا الأساس فان وظيفة التشريع تناط بالسلطة التشريعية كصاحبة اختصاص أصيل في ممارسة هذه الوظيفة، بحكم أن المجالس البرلمانية تملك كامل السيادة كقاعدة عامة في مجال التشريع، لأنها هي المعبر الوحيد عن صاحب السيادة الحقيقي والأصلي وهو الشعب.³

ونظرا لأهمية هذا المبدأ باعتباره يمثل أهم ضمانات دولة القانون، حاولت مختلف الأنظمة الديمقراطية جاهدة في تجسيد ذلك على مستوى دساتيرها بغض النظر عن طبيعة النظام الدستوري القائم في كل دولة، على أساس أن مبدأ الفصل بين السلطات هو معيار أساسي يميز بين النظام

¹ - غوتي مالكي سعاد، البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مجلة ملتقى المؤسسات، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 2، جوان 2006، ص 25.

² - Michel VERPEAUX, *Droit constitutionnel (méthodologie et sujets corrigés)*, DALLOZ, Paris, 2012, p 134.

³ - بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة تلمسان، 2014/2015، ص 136.

الديمقراطي وغير الديمقراطي وكذا ضمانات من ضمانات دولة القانون وهذا بغض النظر عن درجة تطبيقه.

بدأ مبدأ الفصل بين السلطات يتجسد فعليا على مستوى الدساتير المكتوبة بداية من الحركة الدستورية، أي مرحلة تدوين الدساتير مع الاختلاف في تطبيقه من نظام لآخر بحكم طبيعة النظام الدستوري المراد انتهاجه من طرف الدولة هذا من جهة، والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي أحاطت بميلاد الوثيقة الدستورية من جهة أخرى.

إن دول العالم الثالث لا سيما العربية منها حاولت هي الأخرى بعد استرجاع سيادتها، الخوض في تجربة دستورية تتلاءم مع خصوصياتها من أجل بناء دولة حديثة، يراعى فيها حق المجتمع شعبا وسلطة، بموجب دستور مكتوب يفترض أن يوازن بين حقوق وحرّيات الأفراد وسلطات الدولة، ويعتبر النظام الدستوري الجزائري ونظيره المغربي نموذجين عربيين مغاربيين، طالما حاولا تحقيق ذلك وهذا ما كشفت عنه تلك المراحل التي تعكس تطور التجربة الدستورية في كلا النظامين.

وما يهمنا من خلال هذه التجربة مرحلة ما بعد 1996، باعتبارها تمثل الاعلان الرسمي على انتهاج نظام الغرفتين البرلماني في الجزائر وبصفة فعلية في المغرب، لذا سوف نتطرق لسلطة التشريع كوظيفة أصيلة للبرلمان الجزائري (المطلب الأول)، والبرلمان المغربي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التشريع ووظيفة أصيلة للبرلمان الجزائري

قبل انتهاج نظام الغرفتين في الجزائر، كان البرلمان الجزائري يملك سلطة التشريع بموجب قوانين عادية فقط، ولكن بموجب دستور 1996 أصبح البرلمان بغرفتيه يشرع بموجب بقوانين عادية وأخرى عضوية، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 114 من الدستور الحالي. وبما أن فكرة القوانين العضوية تعتبر من بين الإضافات التي تميز بها هذا الدستور، سنحاول أن نتناول مجالات القوانين العادية (الفرع الأول)، ثم مجالات القوانين العضوية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: القوانين العادية في الدستور الجزائري

في بداية الأمر وقبل أن تفقد البرلمان أدوارها الأساسية لا سيما في مجال التشريع، كان الفقه التقليدي يركز على الجانب الشكلي في تعريفه للقانون العادي، لذا كان هذا الأخير يعني عند هؤلاء مجموعة القواعد القانونية التي تصدر عن السلطة التشريعية، بحكم أن مجال القانون كان واسعاً، الأمر الذي صعب من إيجاد تعريف جامع للقانون العادي، لكن مع ظهور مبدأ عقلنة العمل البرلماني وحصر مجالات القانون، بدأت تظهر التعريفات التي تركز على المعيار الموضوعي بجانب المعيار الشكلي.¹

تمثل القوانين العادية أهم مظاهر التعبير عن الوظيفة التشريعية من طرف البرلمان في مجال صناعة القواعد القانونية، لذلك نجد الكثير من الدساتير ورغم حصرها لمجالات القانون، إلا أنها تحاول في كل مرة العمل على تعزيز صلاحيات البرلمان على حساب السلطة التنظيمية التي يمكن أن تمارسها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة.

باعتبار أن مجال القوانين العادية يمثل الحد الفاصل بين ما يدخل في مجال القانون وما يخرج عن ذلك لصالح التنظيم أو اللائحة، خاصة إذا علمنا أن النظم الدستورية الحالية لا سيما

¹ - رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2006/2005، ص 199.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

العربية منها تأثرت بمبدأ العقلنة البرلمانية، الذي يفرض حصر مجالات القانون وإطلاق العنان للسلطة التنظيمية، وتلك هي فلسفة منظري الدستور الفرنسي 1958 التي تأثرت بها أغلبية الدساتير الحديثة بغض النظر عن المجالات التي يشملها القانون العادي. ويعتبر الدستور الجزائري كنموذج اعتمد مبدأ التحديد الحصري للميادين التي يشرع فيها البرلمان بغرفتيه بموجب قوانين عادية، باستثناء دستور 1963 الذي لم يحدد مجالات التشريع. وعلى غرار دستور 1976 ودستور 1989 حافظ دستور 1996 المعدل والمتمم على مبدأ عقلنة العمل البرلماني، وذلك بتحديد الميادين التي يمكن أن ينشط فيها البرلمان الجزائري بموجب قوانين عادية، وما يخرج عن هذه الميادين يدخل في مجال التنظيم الذي يختص به رئيس الجمهورية.

وعليه لا يمكن للبرلمان أن يتجاوز الميادين التي حصرها المؤسس الدستوري كمجالات للقانون لأن ذلك يدخل في مجال السلطة التنظيمية، كما لا يمكن لهذه الأخيرة أن تدخل في مجال القانون، ويرجع السبب في ذلك إلى التطبيق الجامد لقواعد توزيع الاختصاص بين البرلمان والحكومة من قبل الدستور الجزائري الذي تأثر بالدستور الفرنسي 1958، ولكن وفقا لخصوصيات النظام الدستوري الجزائري القائم أساسا على تركيز السلطة.¹

وهذه المسألة أصدر في شأنها المجلس الدستوري الجزائري رأيا عندما تم إخطاره من طرف رئيس الجمهورية في 25 ديسمبر 2000 بشأن القانون الأساسي لعضو البرلمان، عندما أكد على ضرورة التزام البرلمان بالميادين التي جعلها المؤسس الدستوري من اختصاصه على سبيل الحصر، وحكم بعدم دستورية إضافة البرلمان لمجال جديد إلى اختصاصه المحصور، وهذا ما

¹ - بن مسعود أحمد، أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، 2016-2017، جامعة تلمسان، ص 107.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

يؤكد بأن مجالات القانون التي يشرع بموجبها البرلمان في الدستور الجزائري، هي مجالات محددة على سبيل الحصر لا على سبيل المثال.¹

الجدول رقم 01: يوضح مجالات القوانين العادية في الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم.

المادة	مجالات القوانين العادية في ظل الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم
المادة 122 من دستور 1996 المعدلة	1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.
بالمادة 140 من التعديل الدستوري 2016	2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لا سيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات.
بالمادة 139 من التعديل الدستوري 2020	3- شروط استقرار الأشخاص
	4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية
	5- القواعد العامة المتعلقة بوضع الأجانب
	6- القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية
	7- القواعد العامة لقانون العقوبات، والاجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون.
	8- القواعد العامة للإجراءات المدنية والادارية وطرق التنفيذ.
	9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية.
	10- القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية.
	11- التقسيم الإقليمي للبلاد.
	12- التصويت على ميزانية الدولة.
	13- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها.
	14- النظام الجمركي.
	15- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.

¹ - أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 12/ر. ق/م د/01، يتعلق بالرقابة على دستورية القانون رقم 01-01 المتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان المؤرخ في 13 جانفي 2001، (ج ر ع 09، المؤرخة في 04 فيفري 2001).

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

	16- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي.
	17- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
	18- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي.
	19- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
	20- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
	21- حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه.
	22- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
	23- النظام العام للمياه.
	24- النظام العام للمناجم والمحروقات.
	25- النظام العقاري.
	26- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.
	27- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
	28- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
	29- إنشاء فئات المؤسسات.
	30- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية.
م 06	31- القانون الذي يحدد خاتم الدولة
م 19	32- القانون الذي يحدد كيفية الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها وحماية الأراضي الفلاحية والأموال المائتة من طرف الدولة.
م 20	33- القانون الذي يحدد الأملاك الوطنية
م 21	34- القانون الذي يحدد شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها.
م 23	35- القانون الذي يحدد كيفية تطبيق الأحكام المتعلقة بتصريح الأشخاص بممتلكاتهم عند تعيينهم في مناصب سامية أو انتخابهم بمجالس محلية أو وطنية.
م 51	36- القانون الذي يحدد كيفية ممارسة الحق في الحصول على المعلومات والوثائق والاحصائيات ونقلها.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

م 53	37- القانون الذي يحدد كفاءات تطبيق الحقوق التي تستفيد منها الأحزاب السياسية المعتمدة.
م 60	38- القانون الذي يحدد كفاءات تطبيق شروط التوقيف للنظر.
م 63	39- القانون الذي يحدد قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية.
م 68	40- القانون الذي يحدد واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة.
م 72	41- القانون الذي يحدد شروط وكفاءات تطبيق الأحكام المتعلقة بحماية الأسرة والطفل وذوي الاحتياجات الخاصة والأشخاص المسنين.
م 192	42- القانون الذي يحدد صلاحيات مجلس المحاسبة وتنظيمه وعمله وعلاقته ببعض الهياكل الأخرى.
م 199	43- القانون الذي يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الانسان وكفاءات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره.
م 207	44- القانون الذي يحدد مهام المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات وتنظيمه وتشكيلته.

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم.

بالإضافة إلى هذه الميادين التي حددها الدستور والموضحة في الجدول رقم 01، أضاف التعديل الدستوري الجزائري 2016 ثلاث (03) مجالات جديدة للقانون، يملك فيها أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة وحق الأولوية في مناقشتها على مستواه، ويتعلق الأمر بالتنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي¹، حيث أصبحت من مجالات القانون الذي يخضع للمناقشة والتصويت من طرف غرفتي البرلمان الجزائري.

بعد هذا العرض لمجالات القانون التي عدّها المؤسس الدستوري الجزائري كمجال للتشريع

البرلماني بموجب قوانين عادية، يمكن أن نستخلص ما يلي:

¹ - أنظر الفقرة الأولى من المادة 137 من التعديل الدستوري الجزائري 2016، والفقرة الأولى من المادة 144 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

- أن المؤسس الدستوري الجزائري بقي متأثراً بمبدأ عقلنة العمل البرلماني، وهذا من شأنه أن يعزز من مجال السلطة التنظيمية التي حددها بطريقة سلبية، يمارسها رئيس الجمهورية في المجالات غير المخصصة للقانون، الأمر الذي يساهم في تقليص دور البرلمان والتأثير على سيادته التشريعية.

- عندما عدّد المؤسس الدستوري الجزائري مجالات القوانين العادية، كحدود للبرلمان يجب ألا يحيد عنها، ميّز بين نوعين من المجالات، وهذا ما توضحه العبارات المستعملة، التي يفهم منها بأن هناك مجالات يضع فيها البرلمان القواعد القانونية بصفة تفصيلية، في حين توجد مجالات أخرى يكتفي فيها البرلمان بوضع القواعد العامة فقط مثل ما تعبّر عنه الفقرات التالية:

- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لا سيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات.

- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب
- القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية
- القواعد العامة لقانون العقوبات، والاجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون.
- القواعد العامة للإجراءات المدنية والادارية وطرق التنفيذ.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي.
- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

وهذا ما يؤكد بأن الدستور الجزائري 1996 المعدّل والمتمم، ميّز فعلاً بين نوعين من الموضوعات التي تتناولها مجالات القانون العادي، النوع الأول تتجسّد فيه سيادة البرلمان في

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

مجال صناعة القاعدة القانونية بصفة تامة، أما النوع الثاني فيسلب فيه البرلمان هذه السيادة، فاسحا المجال للسلطة التنفيذية وما تملكه هذه الأخيرة من سلطات في هذا المجال، باعتبارها هي المسؤولة عن تنفيذ القوانين التي يصادق عليها البرلمان، وهذا ما يحدث كثيرا على مستوى مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة، والتي بدورها تحيل الكثير من المسائل على التنظيم، رغبة في تجاوز مجال القانون، الأمر الذي يجسّد لنا مظهرا من مظاهر ترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.¹

يرى جانب من الفقه الدستوري بأن هذا التنوع في العبارات التي استعملها المؤسس الدستوري الجزائري وهو يعدّ مجالات القوانين العادية (القواعد- النظام- الشروط- الضمانات)، هو تنوع مقصود، للتمييز بين المسائل التي يعالجها القانون ولا يمكن للتنظيم التدخل فيها، والمسائل الأخرى التي يكتفي فيها القانون بوضع المبادئ العامة، تاركا بقية التفاصيل الأخرى للسلطة التنفيذية²، وهناك جانب آخر من الفقه، يرى بأن العبارات والمصطلحات المتنوعة التي استعملها المؤسس الدستوري، هي عبارات غير واضحة المعالم، نظرا لصعوبة التمييز بينها، الأمر الذي سوف يؤثر على التفسير والتأويل ويقود المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا) إلى التدخل والفصل، إما بتقييد مجال القانون أو توسيعه.³

¹ - فاروق حميدشي، الممارسة التشريعية في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة الجزائر، 2004/2003، ص 225.

² - بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص ص 138-139.

³ - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، 2011-2012، جامعة تلمسان، ص 206.

الفرع الثاني: القوانين العضوية في الدستور الجزائري

ظهرت فكرة القوانين العضوية أول مرة في الدستور الفرنسي 1848 وكان الغرض من هذا المعيار القانوني الجديد سياسي أكثر منه قانوني، على أساس أنه يعكس مظهر من مظاهر إحكام سيطرة البرلمان على سلطة التشريع في المجالات الأساسية أو الدستورية.¹ في الجزائر تعد فكرة القانون العضوي من بين المستجدات التي استحدثها المؤسس الدستوري الجزائري بموجب دستور 1996، ومن خلالها تم توسيع مجالات التشريع البرلماني كقاعدة عامة إلى جانب مجالات القانون العادي.

وبغض النظر إلى التسمية التي اعتمدها المؤسس الدستوري الجزائري، فإن هذه الطائفة من القوانين تخضع لجملة من الإجراءات الجوهرية والمعقدة في نفس الوقت، والتي تميزها عن تلك الإجراءات المتبعة في التشريع بموجب القوانين العادية، هذا ما سنحاول توضيحه في النقاط التالية، حيث سنتناول تعريف القانون العضوي (أولاً) ثم الإجراءات التشريعية المتبعة في اعداده (ثانياً) وفي الأخير مجالاته (ثالثاً).

أولاً: تعريف القانون العضوي

على غرار أغلبية دساتير النظم المقارنة، لم يتطرق المؤسس الدستوري الجزائري لتعريف القانون العضوي، حيث اكتفى بالنص على مجالاته وكذا إجراءات اعداده، الأمر الذي فتح المجال واسعاً أمام الفقه الدستوري الجزائري، في محاولة منه إعطاء تعريف لهذه الطائفة الجديدة من القوانين، وهذا ما يحتم علينا التطرق لأهم هذه التعريفات.

هناك جانب عرّف القانون العضوي بأنه: ذلك القانون الذي يتضمن مجموعة من القواعد العامة والمجردة والملزمة وأساسها الدستور، ومنحها طبيعة القانون الأساسي العضوي، في حدود مجالها على سبيل الحصر، ونص على وجوب سنّها وصدورها في ظل مجموعة من الإجراءات

¹ - أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة الجزائر، 2016، ص 221.

الخاصة والاستثنائية وغير المألوفة، بالإضافة إلى خضوعها لمجموع الاجراءات والشكليات العادية التي يخضع لها كل تشريع.¹

وهناك من يرى بأن القانون العضوي هو مجموع القوانين التي تسنها وتصدرها السلطة التشريعية باعتبارها السلطة المختصة والمخولة دستوريا، تتضمن هذه القوانين مجالات ومساءل محددة مسبقا تبعا للدستور، ووفق اجراءات خاصة ومعقدة وتمييزة عن تلك المتبعة والجاري بها العمل بالنسبة للتشريعات العادية، فهي هامة أهمية المجالات التي تنظمها وضرورة سير الدستور فيما لم يتم ويتولى بإعداده وتفصيله.²

في حين اقترح جانب من الفقه تعريفا ينطلق فيه من أن القانون العضوي يمثل معيار قانوني ذو تركيبة ثلاثية مختلطة:³

- فمن الناحية العضوية: السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص في سن القانون العضوي واصداره.

- ومن الناحية الموضوعية: يقوم القانون العضوي بضبط وتنظيم ومعالجة مواضيع أساسية كاملة، تقترب من القواعد الدستورية.

- أما الناحية الشكلية أو الاجرائية: فان القانون العضوي يخضع في اعداده ومناقشته والمصادقة عليه لإجراءات خاصة يحددها الدستور، تكون أكثر تعقيدا من تلك المتعلقة بالقانون العادي، وأقل من نظيرتها المتعلقة بالمعيار الأساسي.

¹ - عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة،

مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة الجزائري، العدد 9، الجزائر، 2003، ص ص 53 - 54.

² - سليمة غزلان، فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير في القانون: تخصص الادارة والمالية، جامعة الجزائر، 2002/2001، ص 18.

³ - رابحي احسن، مرجع سابق، ص 189.

كما تم تعريف القوانين العضوية، بأنها تلك القوانين التي لها مجال خاص بها محدد بنصوص الدستور وتتبع في اتخاذها جملة من الإجراءات الخاصة تميزها عن تلك الإجراءات المتبعة بمناسبة سن التشريعات العادية.¹

فالقوانين العضوية تكتسي أهميتها في كونها تتضمن موضوعات بطبيعتها أو جوهرها دستورية، لأنها تتعلق بنظام الحكم والسلطات العامة في الدولة.²

وبتبنى المؤسس الدستوري الجزائري لفكرة القانون العضوي، يكون قد أحدث تغييرا على مستوى التدرج الهرمي التقليدي للقوانين، بحيث أضاف القوانين العضوية التي تعتبر أقل درجة من الدستور ولكنها أعلى درجة من القوانين العادية.³

وعليه يمكن لنا أن نستخلص بأن القوانين العضوية هي مجموعة القواعد القانونية التي تصدر عن البرلمان كقاعدة عامة، تتميز بجملة من الخصوصيات الشكلية والموضوعية، تميزها عن القوانين العادية، فعلى مستوى الجانب الشكلي تترجمها تلك الإجراءات المتبعة في اعدادها، وعلى مستوى الجانب الموضوعي الأهمية البالغة لقواعدها، التي تقترب من المبادئ الدستورية أو تكملها.

ثانيا: الإجراءات التشريعية الخاصة بالقوانين العضوية

نظرا للأهمية البالغة التي تكتسيها القوانين العضوية وطبيعة الميادين التي تتناولها، بحكم أنها تقترب من المبادئ الدستورية أو تكملها، من منطلق أنها تتناول السلطات العامة في موضوعها وتهدف بالأساس إلى تطبيق الدستور.⁴

¹ - لونا سي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996. أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، 2007، ص 71.

² - فاروق حميدشي، مرجع سابق، ص 236.

³ - أوصيف سعيد، مرجع سابق، 225.

⁴ - بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص 143.

الأمر الذي حتم على المؤسس الدستوري الجزائري في أن يميز هذه الطائفة الجديدة من القوانين بجملة من الاجراءات الخاصة، تختلف عن تلك الاجراءات التشريعية التي تخضع لها القوانين العادية وهذا ما سوف نذكره في النقاط التالية:¹

1- تتم المصادقة على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وبالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الأمة.

2- تخضع القوانين العضوية لمراقبة مطابقتها للدستور من طرف المحكمة الدستورية، بعد اخطارها من طرف رئيس الجمهورية بصفة وجوبية، بمجرد مصادقة البرلمان عليها.

ثالثا: مجالات القوانين العضوية

عندما تبني المؤسس الدستوري الجزائري فكرة القوانين العضوية، أسند الاختصاص في سن هذا النوع من القوانين للبرلمان كقاعدة عامة في إطار صلاحياته التشريعية، وذلك بالنص على مجموعة من المجالات التي يجب التشريع فيها بموجب قوانين عضوية، حيث جاءت بعض هذه المجالات محصورة في مادة واحدة، والبعض الآخر جاءت متفرقة على مجموعة من نصوص الدستور.

وبموجب التعديل الدستوري 2016 أعيد تنظيم بعض المجالات بقوانين عضوية، بعدما كانت تنظم بموجب قوانين عادية، نظرا للأهمية التي أولاها المؤسس الدستوري الجزائري لهذه المجالات الجديدة، وعليه تمت توسعة مجال القوانين العضوية الذي تضمنه التعديل الدستوري 2020 فيما بعد، وهذا ما يوضحه الجدول الموالي:

¹ - أنظر الفقرتين الأخيرتين من المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

الجدول رقم 02: يوضح مجالات القوانين العضوية في الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم.

المادة	مجالات القوانين العضوية في الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم
المادة 123 من دستور 1996،	1- تنظيم السلطات العمومية وعملها..
المعدلة بالمادة 141 من التعديل الدستوري 2016،	2- نظام الانتخابات.
المعدلة بالمادة 140 من التعديل الدستوري 2020.	3- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
	4- القانون المتعلق بالإعلام.
	5- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.
	6- القانون المتعلق بقوانين المالية.
المادة 4	7- القانون العضوي المتعلق باللغة الأمازيغية.
م 53	8- القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات انشاء الجمعيات.
م 85	9- القانون العضوي الذي يحدد كيفيات انتخاب رئيس الجمهورية.
م 87	10- القانون العضوي الذي يحدد كيفيات تطبيق شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية.
م 119	11- القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفيات واجراءات المصادقة على مشاريع القوانين ذات الطابع الاستعجالي.
م 106	12- القانون العضوي الذي يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار.
م 183	13- القانون العضوي الذي يحدد تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها.
م 135	14- القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
م 132	15- القانون العضوي الذي يحدد تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

م 199	16- القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى.
م 179	17- القانون العضوي الذي يحدد طرق انتخاب أعضاء المجلس الأعلى للقضاء وقواعده وتنظيمه وعمله.
م 180	18- القانون العضوي الذي يحدد شروط الدفع بعدم الدستورية الملغى بموجب القانون العضوي الذي يحدد اجراءات وكيفيات الاخطار والاحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية (المادة 196 من التعديل الدستوري 2020).
م 188	19- القانون العضوي المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات الملغاة بموجب الأمر 01/21 المعدل والمتمم، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الذي استحدث السلطة المستقلة للانتخابات، وحدد قواعد تنظيمها وسيرها وصلاحياتها (المادة 200 من التعديل الدستوري 2020).

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم.

بعد أن تناولنا مجالات القوانين العضوية في الدستور الجزائري، يمكن لنا أن نقول بأن هذه المجالات الجديدة تعد بمثابة اضافة ايجابية للبرلمان ومحاولة لتعزيز دوره التشريعي، لا سيما إذا علمنا بأن هذه الطائفة من القوانين من شأنها أن تنظم مجالات حيوية تتمم قواعد الدستور أو تكملها أو تفسرها.

ومن هنا تظهر لنا أهمية القانون العضوي، الذي يعمل على تفسير القواعد الدستورية وكذا تعزيز مبدأ سمو الدستور، وذلك باستبعاد مسألة التعديل الدستوري الدوري الذي يمكن أن يفرض نفسه في أي وقت، لذا أصبحت هذه الطائفة الجديدة من القوانين بمثابة صمام أمان لمحافظة القاعدة الدستورية وعلى ثباتها وهذه من مميزات الدساتير المكتوبة العريقة.

المطلب الثاني: التشريع ووظيفة أصيلة للبرلمان المغربي

لا يختلف الدستور المغربي عن نظيره الجزائري، لا سيما فيما يتعلق بسلطة التشريع والتصويت على القوانين¹، على أساس أن المؤسس الدستوري المغربي يقر هو كذلك بأن الوظيفة التشريعية هي بمثابة حق أصيل للبرلمان المغربي، يمارسها في المجالات التي حددها الدستور، سواء تعلق الأمر بمجالات القوانين العادية (الفرع الأول)، أو القوانين التنظيمية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: القوانين العادية في الدستور المغربي

القوانين العادية في الدستور المغربي تخضع هي كذلك في طريقة اعدادها لجملة من الاجراءات المرنة مقارنة ببعض القوانين الأخرى²، وتشمل القوانين العادية تلك المجالات التي حصرها الدستور وجعل مسألة التشريع فيها بموجب هذا المعيار.

وعليه لا يمكن للبرلمان المغربي أن يشرع بموجب قوانين عادية خارج هذه المجالات التي سبق وأن حصرها المؤسس الدستوري، لأن خارج هذه المجالات يدخل في اختصاص السلطة التنظيمية التي يمارسها الملك، وكلما تعلق الأمر باقتراح أو تعديل خارج عن مجالات القانون العادي، تدخلت الحكومة بموجب دفع بعدم قبول هذا الاقتراح أو التعديل، وإذا ثار خلاف في هذا الشأن، تدخلت المحكمة الدستورية للبت فيه خلال أجل ثمانية (08) أيام، بطلب من أحد رئيسي غرفتي البرلمان، أو رئيس الحكومة.³

لكن الحد الفاصل بين القانون واللائحة يبقى مشوباً بالغموض لافتقاره الدقة والوضوح في بعض المفاهيم عند تحديد مجال القانون.⁴

1 - أنظر الفقرتين الأولى والثانية من الفصل 70 من الدستور المغربي 2011.

2 - أحمد بوز، البرلمان المغربي: البنية والوظائف، المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص، الجزء الثالث عشر، كلية الحقوق - السويسي، المغرب، 2016، ص من 85 إلى 88.

3 - أنظر الفصل 79 من الدستور المغربي 2011.

4 - رضوان الشباكي، السلطة التشريعية في المغرب، التكوين والاختصاص - دراسة مقارنة - أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، المغرب، 2006/2005، ص 264.

كما أن المؤسس الدستوري المغربي وبحصره لمجالات القانون، وإطلاقه لمجال السلطة التنظيمية، يثير نوعا من الجدل، من منطلق أنه نص على مبدأ سيادة الأمة، وأن القانون هو أسمى تعبير عن ارادة الأمة¹، تطبيقا للفكر التقليدي الذي ينظر للقانون على أنه نتاج البرلمان وحده.²

بالنسبة للدستور المغربي 1962، والذي تميزت فيه مؤسسة البرلمان بالضعف، لا سيما بعدما ضيق من مجالات القانون، وهو الأمر الذي سيؤدي حتما إلى توسيع مجال اللائحة، أما دستور 1972 فقد أضاف اختصاصات جديدة للبرلمان، في الوقت الذي لم يحمل فيه دستور 1992 أية مستجدات تتعلق بالمجال التشريعي للبرلمان، أما دستور 1996 فقد أعاد العمل بنظام الثنائية المجلسية (نظام الغرفتين)، لكنه لم يتضمن أي تغييرات في مجال اختصاصات البرلمان التشريعية.³

كما نص هذا الدستور على إمكانية تفويض صلاحيات البرلمان للحكومة، بالرغم من محدوديتها، في المقابل لم يسمح للحكومة تفويض سلطتها للبرلمان، ولو على سبيل التوازن في إطار عملية التفويض المتبادل للصلاحيات.⁴

لكن دستور 2011 انفرد بجملة من الخصائص، بحيث وسع من مجالات القوانين العادية بطريقة ملفتة للانتباه، وهو الأمر الذي ينجم عنه توسيع مجال النشاط التشريعي للبرلمان ليشمل مختلف تطلعات المجتمع والتعبير عنها، نظرا لانتساع دائرة مجالات القانون التي تغطيها.⁵

1 - أنظر الفصل 2 من الدستور المغربي 2011.

2 - بن مسعود أحمد، مرجع سابق، ص 110.

3 - أحمد مفيد، البرلمان المغربي، ماذا بعد خمسين سنة؟ الممارسة البرلمانية بالمغرب واشكالية الفعالية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، الرباط، المغرب، العدد 13، 2014، ص من 21 إلى 25.

4 - ميمون الطاهري، المؤسسة البرلمانية بالمغرب بعد دستور 2011: عودة السلطة في انتظار الفعالية؟، الندوة الدولية الموسومة بالدستور المغربي 2011: مستجدات وآفاق، جامعة محمد الأول - وجدة، المغرب، 20-21 أبريل، 2012، ص 78.

5 - أحمد بوز، مرجع سابق، ص 84.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

وهي الميزة التي تميّز الدستور المغربي 2011 عن باقي الدساتير المغربية السابقة بصفة عامة ودستور 1996 بصفة خاصة¹، باعتبار أن هذا الأخير هو أحيا العمل بنظام الغرفتين البرلماني في النظام الدستوري المغربي.

لقد حدّد هذا الدستور مجالات القانون العادي في فصله 71 وبعض الفصول الأخرى المتفرقة على بعض نصوص الدستور، وهو الموقف نفسه الذي تبناه كل من دستور 1962 ودستور 1996، باعتبارهما حصرا مجالات القانون العادي، وفي المقابل لم يحددا مجال السلطة التنظيمية.²

إلا أن دستور 1962 وفي فصله 48 نص على امكانية البرلمان في أن يقوم بتحديد وتنظيم مجال القانون بقانون تنظيمي، على غرار ما ذهب اليه الدستور الفرنسي 1958³، وبهذا النص يستطيع البرلمان أن يضيف مجالات أخرى يشرع فيها تضاف إلى المجالات التي حصرها الدستور، لكن المؤسس الدستوري المغربي تراجع عن ذلك بموجب دستور 1972.

من خلال قراءتنا لمجالات القانون العادي التي حصرها الدستور المغربي 2011، يمكن القول بأن البرلمان يمارس اختصاصه في هذه المواضيع بكل سيادة، وبموجب قواعد تفصيلية من كل الجوانب، ليبقى دور السلطة التنظيمية في هذه الحالة مقتصرًا على مجرد وضع هذه الأحكام موضع التنفيذ، دون إضافة أحكام جديدة لم يتضمنها القانون، وعادة ما تتعلق هذه المواضيع بالحقوق والحريات العامة.⁴

1 - أنظر الفصل 47 من الدستور المغربي 1996 والفصل 71 من الدستور المغربي 2011.

2 - أنظر الفصل 48 من الدستور المغربي 1962 والفصل 46 من الدستور المغربي 1996.

3 - أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 34 من الدستور الفرنسي 1958 المعدّل والمتمم.

4 - بن مسعود أحمد، مرجع سابق، ص 114.

الجدول رقم 03: يوضح مجالات القوانين العادية في الدساتير المغربية 1962، 1996،

2011.

الفصل	مجالات القوانين العادية في الدستور المغربي 1962
ف 48	1- الحقوق الفردية والجماعية المنصوص عليها في الباب الأول من هذا الدستور
	2- المبادئ الأساسية للقانون المدني والقانون الجنائي
	3- تنظيم القضاء بالمملكة
	4- الضمانات الأساسية الممنوحة لموظفي الدولة المدنيين والعسكريين
الفصل	مجالات القوانين العادية في الدستور المغربي 1996
ف 46	1- الحقوق الفردية والجماعية المنصوص عليها في الباب الأول من هذا الدستور
	2- تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها والمسطرة الجنائية والمسطرة المدنية وإحداث أصناف جديدة من المحاكم
	3- لنظام الأساسي للقضاة
	4- النظام الأساسي للتوظيف العمومية
	5- الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين
	6- لنظام الانتخابي لمجالس الجماعات المحلية
	7- نظام الالتزامات المدنية والتجارية
	8- إحداث المؤسسات العمومية
	9- تأميم المنشآت ونقلها من القطاع العام إلى القطاع الخاص
الفصل	مجالات القانون العادي في دستور 2011
ف 71	1- الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير وفي فصول أخرى من الدستور.
	2- نظام الاسرة والحالة المدنية.
	3- مبادئ وقواعد المنظومة الصحية.
	4- نظام الوسائط السمعية البصرية والصحافة بمختلف أشكالها.
	5- العفو العام.
	6- الجنسية ووضع الأجنبي.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

	7- تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها.
	8- التنظيم القضائي وإحداث اصناف جديدة من المحاكم.
	9- المسطرة المدنية والمسطرة الجنائية.
	10- نظام السجون.
	11- النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.
	12- الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين.
	13- نظام مصالح وقوات حفظ الأمن.
	14- نظام الجماعات الترابية ومبادئ تحديد دوائرها الترابية.
	15- النظام الانتخابي للجماعات الترابية ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية.
	16- النظام الضريبي ووعاء الضرائب ومقدارها وطرق تحصيلها.
	17- النظام القانوني لإصدار العملة ونظام البنك المركزي.
	18- نظام الجمارك.
	19- نظام الالتزامات المدنية والتجارية وقانون الشركات والتعاونيات.
	20- الحقوق العينية وأنظمة الملكية العقارية العمومية والخاصة والجماعية.
	21- علاقات الشغل والضمان الاجتماعي وحوادث الشغل والأمراض المهنية.
	22- نظام الأبنك وشركات التأمين والتعاضديات.
	23- نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
	24- القواعد المتعلقة بتدبير البيئة وحماية الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة.
	25- التعمير وإعداد التراب.
	26- نظام المياه والغابات والصيد.
	27- تحديد التوجهات والتنظيم العام لميادين التعليم والبحث العلمي والتكوين المهني.
	28- إحداث المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري من أشخاص القانون العام.
	29- تأميم المنشآت ونظام الخصخصة.
	30- قوانين إطار تتعلق بالأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية.
الفصل	مجالات القانون العادي التي جاءت متفرقة على مجموعة من نصوص دستور 2011
ف 11	1- القانون المتعلق بشروط وكيفيات الملاحظة المستقلة والمحايدة للانتخابات
ف 55	2- القانون المتعلق بالموافقة على المعاهدات
ف 112	3- القانون المتعلق بالنظام الأساسي للقضاء

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

ف 127	4- القانون المتعلق بإحداث المحاكم العادية والمتخصصة
ف 150	5- القانون المتعلق باختصاصات المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات وقواعد تنظيمها وكيفية تسييرها
ف 171	6- القانون المتضمن تأليف وصلاحيات وتنظيم وقواعد سير المؤسسات والهيئات المنصوص عليها في الفصول من 161 إلى 170
ف 172	7- القانون المتضمن باتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور
ف 174	8- القانون المتضمن التداول في مبادرة الملك بمراجعة بعض مقتضيات الدستور

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على الدساتير المغربية 1962، 1996، 2011.

بعد أن تطرقنا لمجالات القوانين العادية على ضوء الدستور المغربي، لا سيما في ظل نظام الغرفتين، يمكن القول بأن دستور 2011 ورغم محافظته على مبدأ التحديد الحصري لمجالات القانون العادي، إلا أنه اهتم بمطالب الفقه الدستوري المغربي، الذي طالما وأن نادى بضرورة إعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية (البرلمان) وتفعيل أدوارها الأساسية، لا سيما دورها التشريعي.

وعلى هذا الأساس حمل دستور 2011 جملة من المستجدات، أهمها تلك المتعلقة بالوظائف الأساسية للبرلمان، عندما وسّع من مجالات القانون كفضاء للتشريع البرلماني، وذلك بإضافة جملة من الميادين الهامة والجوهرية في نفس الوقت، بعدما كانت من اختصاص السلطة التنظيمية التي يمارسها الملك في المجالات غير المخصصة للقانون، وهذا ما يعتبر بمثابة محاولة لكبح هيمنة سلطة الملك على المجال التشريعي والحد منها، في إطار تحقيق توازن حقيقي بين البرلمان والحكومة.

بالإضافة إلى ذلك الدور الهام الذي أصبح يتمتع به البرلمان المغربي، من خلال سلطة التصويت على القوانين التي تشكل إطاراً للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية،

الاجتماعية، البيئية، والثقافية، وهذا من شأنه أن يفسح المجال للأحزاب السياسية للابتكار والمبادرة في مجال التشريع، وبناء المنظومة التشريعية، وتقييم السياسات العمومية.¹

الفرع الثاني: القوانين التنظيمية في الدستور المغربي

ظهرت فكرة القوانين التنظيمية في النظام الدستوري المغربي مع أول تجربة دستورية للمملكة المغربية والتي كانت بموجب دستور 1962، عندما حاول المؤسس الدستوري تنظيم بعض المجالات الهامة بقوانين عضوية، تأثرا بالدستور الفرنسي 1958 المعدل والمتمم، وهي الخاصية التي تميّز بها النظام القانوني المغربي في ظل الدساتير المغربية المتعاقبة.² ومن أجل الإحاطة بمفهوم القانون التنظيمي في الدستور المغربي، سنتناول تعريفه (أولا)، ثم اجراءاته (ثانيا)، وفي الأخير مجالاته (ثالثا).

أولاً: تعريف القانون التنظيمي

لم يعرف الدستور المغربي القوانين التنظيمية، وإنما اكتفى بالنص على مجالاتها وكذا اجراءاتها التشريعية والتي تميزها عن القوانين العادية، فالمؤسس الدستوري المغربي لم يخرج عن المألوف المعروف لدى الدساتير التي تكتفي في العادة بالنص على المبادئ العامة، دون الخوض في الجزئيات، باستثناء الدستور الاسباني لسنة 1978 الذي عرّف القوانين التنظيمية بقوله: "القوانين التنظيمية هي تلك التي تخص تفصيل الحقوق الأساسية والحريات العامة والقوانين التي تصادق عليها الأنظمة الداخلية لمناطق الحكم الذاتي وقانون الانتخابات العام وباقي القوانين المنصوص عليها في الدستور"³

لكن هناك جانب من الفقه الدستوري المغربي يرى بأن هذا التعريف غير دقيق، على أساس أنه حدد المجالات التي ينظمها القانون التنظيمي أكثر من أنه عرفها، لذلك يتجه غالبية

¹ - عبد النبي كياس، أداء البرلمان المغربي في ظل الدستور الجديد لـ 2011، المجلة المغربية للسياسات العمومية، الرباط، المغرب، العدد 13، 2014، ص 64.

² - أنظر إلى الجدول رقم 04.

³ - أنظر الفقرة الأولى من المادة 81 من الدستور الاسباني 1978.

الفقه إلى تمييزها عن القوانين العادية من عدة جوانب أساسية، بالرغم من أن القوانين التنظيمية تصدر هي كذلك عن البرلمان كقاعدة عامة:¹

- التحديد الحصري من طرف المؤسس الدستوري للمجالات الخاصة بالقوانين التنظيمية، فلا يمكن تنظيم مجال عادي بقانون تنظيمي.

- خضوع القوانين التنظيمية لإجراءات خاصة ومعقدة تختلف عن الإجراءات المتبعة في القوانين العادية، وذلك من حيث الشروع في التداول بشأنها في مجلس النواب، خاصة إذا تعلق الأمر بالقوانين التنظيمية الخاصة بمجلس المستشارين، بالإضافة إلى خضوعها الاجباري للرقابة على دستورية القوانين بصفة وجوبية.

وذهب جانب من الفقه الدستوري المغربي إلى أن القوانين التنظيمية هي قوانين مكملة لنصوص الدستور، وتسمى بالقوانين المكملة، فهي من جهة المصدر مصدرها الدستور، ومن جهة أخرى هي مكملة لنصوصه²، لذا تعتبر القوانين التنظيمية امتدادا وتكميلا لنصوص الدستور.³

كما عرّفها البعض بأنها: " الأعراف الدستورية والقانونية بصفة عامة تلك القوانين التي تعد ضرورية من وجهة نظر دستورية لتنظيم ممارسة حق معين أو مؤسسة نصّ عليها الدستور، ولكنه ترك أمر توضيحها وتفعيلها في الواقع إلى قانون أو قوانين تنظيمية تختلف من حيث الاختصاص عن القوانين العادية." ⁴

1 - أحمد بوز، مرجع سابق، ص 88.

2 - محمد كمال بلحاج، إقرار القوانين التنظيمية: مدخل أساسي لتنزيل دستور 2011، مجلة الفقه والقانون، مجلة الكترونية شهرية، المغرب، العدد 11، سبتمبر 2013، ص 199.

3 - أم كلثوم جمال الدين، القانون البرلماني المغربي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، وجدة، المغرب، 2006/2005، ص 226.

4 - عبد الكريم جلام، أهمية وخصائص القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، المغرب، العدد 128، جوان 2016، ص 117.

وهناك من عرّف القوانين التنظيمية طبقاً للمعيار الشكلي بأنها: " مجموعة من القوانين التي يضيف عليها الدستور صفة القوانين التنظيمية، والتي يصوت عليها البرلمان وفق إجراءات خاصة مغايرة لتلك المتبعة في وضع القوانين العادية. "¹

تتميز القوانين التنظيمية في الدستور المغربي بجملة من الخصائص أهمها:²

1- قوانين منبثقة من الدستور ومكملة له: القوانين التنظيمية هي طائفة من القوانين مشتقة من النص الدستوري، تستمد حقيقتها المادية والمعيارية من الإرادة المنفردة للسلطة الدستورية التأسيسية أو الفرعية، للقيام بوظيفة تفصيل تدابير ممارسة بعض الحقوق والحريات وتنظيم بعض السلطات والمؤسسات.

2- الصبغة التأويلية للقوانين التنظيمية: يمكن من خلال القوانين التنظيمية الانتقال من النص الدستوري الجامد إلى النص الدستوري الديناميكي، باعتبارها قوانين منبثقة من الدستور، ومنفتحة على تأويلات وقراءات مفتوحة هدفها إعادة صياغة الجانب الصامت من الدستور، أي توضيح وشرح المبادئ الدستورية (تفسيرها).

ثانياً: إجراءات التشريع بموجب القوانين التنظيمية

طبقاً لأحكام الدستور المغربي 2011 الذي أقر جملة من الإجراءات التي تخضع لها القوانين التنظيمية والتي تميزها عن القوانين العادية، نظراً لأهميتها وطبيعة المجالات التي تتناولها، هذا ما سنحاول التطرق إليه في النقاط التالية:³

- لا يمكن الشروع في التداول بشأن القوانين التنظيمية بمجلس النواب إلا بعد مرور عشرة أيام من يوم ايداعها لدى المجلس وتتم المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين

¹ - زكرياء أفنوش، أي خصوصية للقوانين التنظيمية؟، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، المغرب، العدد 34/33، 2015، ص 11.

² - لزعر عبد المنعم، القوانين التنظيمية بالمغرب: وظائف حصرية ومسطرة معلقة، المجلة المغربية للسياسات العمومية، المغرب، العدد 16، 2015، ص من 26 إلى 28، وأنظر كذلك عبد الكريم جلام، مرجع سابق، ص 117.

³ - أنظر الفصلين 85 و86 من الدستور المغربي 2011.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

بالمجلس المذكور أو أغلبية الأعضاء إذا تعلق الأمر بمشروع أو اقتراح قانون تنظيمي يتعلق بمجلس المستشارين أو الجماعات الترابية.

- وجوب اقرار القوانين التنظيمية الخاصة بمجلس المستشارين باتفاق بين غرفتي البرلمان على نص موحد.

- خضوع القانون التنظيمي للرقابة على دستورية القوانين بصفة وجوبية بمجرد المصادقة عليها من طرف البرلمان المغربي.

- وجوب عرض القوانين التنظيمية التي نص عليها المؤسس الدستوري المغربي على التصويت عليها من طرف البرلمان، في أجل لا يتعدى مدة الولاية التشريعية الأولى التي تلي صدور الأمر بتنفيذ هذا الدستور.

ثالثا: مجالات القوانين التنظيمية

على ضوء الدستور المغربي 2011 يمكن القول بأن المؤسس الدستوري نظم مجالات القوانين التنظيمية وحصرها في اثنان وعشرون (22) ميدانا، يتم التشريع فيها بموجب قوانين تنظيمية.

ومقارنة بالدرسات المغربية السابقة، يمكن القول بأن المؤسس الدستوري المغربي وبموجب دستور 2011 يكون قد وسع من مجالات القانون التنظيمي، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على الأهمية التي أصبح يوليها المؤسس الدستوري المغربي لبعض المجالات الهامة، التي كان قد أغفلها في الدساتير السابقة، وعلى ضوء الجدول التالي سنحاول توضيح مسألة تطور مجالات القوانين التنظيمية ابتداء من دستور 1962 إلى غاية الدستور الحالي.

الجدول رقم 04: يوضح مجالات القوانين التنظيمية في الدساتير المغربية

الفصل	القوانين التنظيمية في الدستور المغربي 1962
ف 14	1- القانون التنظيمي المتعلق بشروط وإجراءات ممارسة حق الاضراب
ف 21	2- القانون التنظيمي المتعلق بقواعد سير مجلس الوصاية
ف 44	3- القانون التنظيمي لمجلس النواب
ف 45	4- القانون التنظيمي لمجلس المستشارين
ف 48	5- القانون التنظيمي المتعلق بتحديد وتتميم المقترحات التي تدخل في مجال القانون
ف 49	6- القانون التنظيمي لقانون المالية
ف 92	7- القانون التنظيمي لمحكمة العليا للعدل
ف 97	8- القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط
ف 102	9- القانون التنظيمي للغرفة الدستورية
الفصل	القوانين التنظيمية في الدستور المغربي 1970
ف 14	1- القانون التنظيمي المتعلق بشروط وإجراءات ممارسة حق الاضراب
ف 21	2- القانون التنظيمي المتعلق بقواعد سير مجلس الوصاية
ف 43	3- القانون التنظيمي لمجلس النواب
ف 45	4- القانون التنظيمي المتعلق بتحديد وتتميم المقترحات التي تدخل في مجال القانون
ف 49	5- القانون التنظيمي لقانون المالية
ف 85	6- القانون التنظيمي لمحكمة العليا للعدل
ف 90	8- القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط
ف 95	9- القانون التنظيمي للغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى
الفصل	القوانين التنظيمية في الدستور المغربي 1972
ف 14	1- القانون التنظيمي المتعلق بشروط وإجراءات ممارسة حق الاضراب
ف 21	2- القانون التنظيمي المتعلق بقواعد سير مجلس الوصاية
ف 43	3- القانون التنظيمي لمجلس النواب
ف 49	4- القانون التنظيمي لقانون المالية
ف 86	5- القانون التنظيمي لمحكمة العليا

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

ف 91	6-القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط
ف 96	7-القانون التنظيمي للغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى
الفصل	القوانين التنظيمية في الدستور المغربي 1992
ف 14	1-القانون التنظيمي المتعلق بشروط واجراءات ممارسة حق الاضراب
ف 21	2-القانون التنظيمي المتعلق بقواعد سير مجلس الوصاية
ف 40	3-القانون التنظيمي المحدد لطريقة تسيير لجان تقصي الحقائق
ف 43	4-القانون التنظيمي لمجلس النواب
ف 49	5-القانون التنظيمي لقانون المالية
ف 78	6-القانون التنظيمي المتعلق بقواعد تنظيم وسير المجلس الدستوري
ف 92	7-القانون التنظيمي للمحكمة العليا
ف 93	8-القانون التنظيمي المتعلق بتحديد تركيبة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وتنظيمه وصلاحياته
الفصل	القوانين التنظيمية في الدستور المغربي 1996
ف 14	1-القانون التنظيمي المتعلق بممارسة حق الاضراب
ف 21	2-القانون التنظيمي المتعلق بتحديد قواعد سير مجلس الوصاية
ف 37	3-القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب
ف 38	4-القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين
ف 42	5-القانون التنظيمي المتعلق بلجان تقصي الحقائق
ف 50	6-القانون التنظيمي المتعلق بتحديد شروط صدور قانون المالية
ف 80	7-القانون التنظيمي المتعلق بتحديد قواعد سير وتنظيم المجلس الدستوري
ف 95	8-القانون التنظيمي المتعلق بتحديد تركيبة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وتنظيمه وصلاحياته
ف 92	9-القانون التنظيمي المتعلق بتحديد عدد أعضاء المحكمة العليا وكيفية انتخابهم والمسطرة المتبعة
الفصل	القوانين التنظيمية في الدستور المغربي 2011
ف 5	1-القانون التنظيمي المتعلق بمراحل التفعيل الرسمي للغة الأمازيغية
ف 5	2-القانون التنظيمي المتعلق بإحداث مجلس وطني للغات والثقافة المغربية

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

ف 7	3-القانون التنظيمي المتعلق بتأسيس الأحزاب السياسية
ف 10	4-القانون التنظيمي المتعلق بكيفية ممارسة المعارضة البرلمانية لحقوقها
ف 14	5-القانون التنظيمي المتعلق بتحديد شروط وكيفيات تقديم ملتمسات في مجال التشريع
ف 15	6-القانون التنظيمي المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق تقديم عرائض إلى السلطات العامة
ف 29	7-القانون التنظيمي المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الاضراب
ف 44	8-القانون التنظيمي المتعلق بتحديد قواعد سير مجلس الوصاية
ف 49	9-القانون التنظيمي المتعلق بتحديد لائحة المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية وتعيين مسؤوليها
ف 92	
ف 62	10-القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب
ف 63	11-القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين
ف 67	12-القانون التنظيمي المتعلق بطريقة تسيير لجان تقصي الحقائق
ف 75	13-القانون التنظيمي المتعلق بقانون المالية
ف 87	14-القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم عمل الحكومة
ف 112	15-القانون التنظيمي المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة
ف 116	16-القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية
ف 131	17-القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية
ف 133	18-القانون التنظيمي المتعلق بإجراءات وشروط الدفع بعدم دستورية قانون أمام المحكمة الدستورية
ف 146	19-القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجال الجماعات الترابية
ف 146	20-القانون التنظيمي للجهات
ف 146	21-القانون التنظيمي للجماعات
ف 146	22-القانون التنظيمي للعمال والاقليم

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على الدساتير المغربية المتعاقبة.

بعد هذا العرض المتعلق بمجالات القوانين التنظيمية في الدستور المغربي، يمكن القول بأن المؤسس الدستوري المغربي كان سابقا في النص على فكرة القوانين التنظيمية ابتداء من أول تجربة دستورية للمملكة المغربية بعد الاستقلال، ونقصد بذلك دستور 1962، والذي بموجبه حاول المؤسس الدستوري المغربي تعزيز دور البرلمان، وذلك بتوسيع مجالات نشاطه التشريعي بموجب قوانين تنظيمية إلى جانب مجالات القوانين العادية، مما يؤكد على اهتمام المؤسس الدستوري بمكانة البرلمان، وهو ما تثبته التوسعة المرحلية لمجالات القوانين التنظيمية على مستوى الدساتير المغربية المتعاقبة، لا سيما الدستور الحالي الذي وسّع وبشكل ملفت للانتباه من مجالات هذه الطائفة من القوانين، بالموازاة مع توسعة مجالات القوانين العادية، التي استقطبت هي الأخرى الكثير من المجالات الحيوية.

بعد أن تناولنا سلطة التشريع كوظيفة أصيلة للبرلمان الجزائري ونظيره المغربي في ظل نظام الغرفتين، يمكن القول بأن كلا النظامين ورغم إعادة هيكلتهما للسلطة التشريعية بانتهاج نظام الغرفتين البرلماني ابتداء من دستور 1996، إلا أنهما حافظا على مبدأ حصر مجالات القانون على غرار الدساتير السابقة لكل دولة، متأثرا بالدستور الفرنسي 1958 المعدل والمتمم¹، الذي جاء من أجل عقلنة برلمان متسلط²، الأمر الذي يفسح المجال للتساؤل عن أسباب هذه العقلنة التي انتهجها كل من الدستور الجزائري ونظيره المغربي والتي لا نجد لها أي مبرر، لا سيما وأن البرلمان كان منذ البداية محصور المجالات في كلا النظامين.

هناك توسعة معتبرة في مجالات القانون بصفة عامة، لا سيما على مستوى الدستور المغربي 2011 مقارنة بالدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم، الذي وبالرغم من خضوعه لعدة تعديلات، إلا أن ذلك لم يغير من موقف المؤسس الدستوري في هذا المجال، في الوقت الذي وسع فيه المؤسس الدستوري المغربي من مجالات القانون العادي بموجب دستور 2011،

1 - أنظر المادة 34 من الدستور الفرنسي 1958 المعدل والمتمم.

2 - غوتي مالكي سعاد، مرجع سابق، ص 24.

على اعتبار أن الفصل 71 منه تضمن جملة من المجالات الهامة التي كانت من ضمن مطالب الأحزاب السياسية والجمعيات الحقوقية.¹

وعليه يكون المؤسس الدستوري المغربي وبموجب دستور 2011 قد أضاف مجموعة من الميادين الحساسة ذات الأهمية، التي نادى بها كذلك البعض من الفقه الدستوري المغربي على غرار الصحة، والعفو، والتعليم.²

من جهة أخرى يمكن القول بأن هناك العديد من مجالات القانون العادي التي حددها المؤسس الدستوري للبرلمان الجزائري، يشرع فيها هذا الأخير على مستوى العموميات فقط، دون التطرق للجوانب التفصيلية والتي لا تقل أهمية عن المبادئ العامة لمجال التشريع، الأمر الذي من شأنه أن يفتح المجال مرة أخرى للسلطة التنظيمية التي يملكها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، في مجال تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، وهذا من شأنه أن يؤثر على العمل التشريعي لهذا الأخير.

بينما الوضع في المغرب مختلف تماما في هذا المجال، باعتبار أن المؤسس الدستوري المغربي وعند تعداده لمجالات القانون العادي، لم يوظف هذه المصطلحات التي تحدد سلطة البرلمان على مستوى المبادئ العامة، دون التطرق للتفاصيل التي تتولاها فيما بعد السلطة التنفيذية عندما خولها القانون سلطة التنظيم في إطار وضع القوانين التي أقرها البرلمان موضع التنفيذ.

أخيرا تعتبر فكرة القوانين العضوية من بين المستجدات التي استحدثها المؤسس الدستوري الجزائري بموجب دستور 1996، حيث سبقه فيها نظيره المغربي عندما نص على فئة القوانين التنظيمية بمناسبة أول تجربة دستورية في المغرب، وتعد هذه الفكرة أهم المظاهر الايجابية التي تحسب لصالح البرلمان، فهي بمثابة توسعة لمجال القانون المحجوز للبرلمان كقاعدة عامة هذا من جهة، وتعزيز وظيفته من جهة أخرى، خاصة إذا علمنا بأن القوانين العضوية أو التنظيمية تتناول مسائل جوهرية تقترب من المسائل الدستورية أو تكملها.

¹ - ميمون الطاهري، مرجع سابق، ص 90.

² - رضوان الشباكي، مرجع سابق، ص 258.

لكن بالرغم من هذه المستجدات التي تتعلق بالوظيفة التشريعية للبرلمان إلا أنها لم تنقص من شدة مبدأ العقلنة البرلمانية التي ورثتها الكثير من الدساتير عن الدستور الفرنسي 1958 المعدل والمتمم، على أساس أن نطاق هذه العقلنة لم يقتصر على تحديد مجال القانون بالنسبة للبرلمان، بل أن الأمر وصل إلى حد امتداد سلطة التشريع للسلطة التنفيذية، عندما أصبحت هذه الأخيرة تشارك البرلمان في صناعة القانون، وهي الفلسفة التي تأثر بها الدستور الجزائري ونظيره المغربي، وهو ما سنحاول تناوله في المبحث الموالي.

المبحث الثاني: امتداد سلطة التشريع لرئيس الدولة والحكومة على ضوء الدستور الجزائري والدستور المغربي في ظل نظام الغرفتين.

أصبحت السلطة التنفيذية بمثابة العمود الفقري لمعظم الأنظمة السياسية المعاصرة، ففكرة أن البرلمان هو الذي يخلق القاعدة القانونية والسلطة التنفيذية هي التي تتولى تنفيذها لم تعد تتماشى والتحول السياسي الذي تشهده مختلف الأنظمة السياسية، فلا مناص من حلول مسألة التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.¹

لقد كان للدستور الفرنسي 1958 المعدل والمتمم الأثر الواضح على الكثير من دساتير الدول، لا سيما تلك التي كانت خاضعة للاستعمار الفرنسي واسترجعت سيادتها حديثاً، التي تأثرت إلى حد كبير بفلسفة دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا، الذي عمل على تقييد عمل البرلمان وفي المقابل تقوية سلطات رئيس الجمهورية، لا سيما في مجال التشريع، وهي الفلسفة التي تأثر بها المؤسس الدستوري الجزائري ونظيره المغربي.

¹ - وليد شريط، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري - حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، العدد 16، 2012، ص من 288 إلى 290.

المطلب الأول: امتداد سلطة التشريع لرئيس الدولة على ضوء الدستور الجزائري والدستور المغربي في ظل نظام الغرفتين.

تتجسد سلطة التشريع لرئيس الدولة في كل من الجزائر والمغرب في تلك المظاهر المتعلقة بالعمل التشريعي التي يتمتع بها كل من رئيس الجمهورية في الجزائر والملك في المغرب، تجعل منه سلطة تشريعية بجانب البرلمان، وهذا ما سوف نتناوله في الفرعين التاليين.

الفرع الأول: الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري

حاول الدستور الجزائري لسنة 1989 أن يكرس المبادئ الأساسية لدولة القانون والمؤسسات، ومواكبة خصوصيات النظام الديمقراطي الذي يعتمد على التعددية الحزبية واقتصاد السوق، ومبدأ الفصل بين السلطات في إطار أحداث نوع من التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، بموجب جملة من الآليات التي من شأنها أن تضمن إلى حد ما استقلالية كل سلطة عن السلطة الأخرى.

ومن أهم مظاهر ذلك هو تخلي المؤسس الدستوري الجزائري على آلية التشريع بالأوامر التي كان يتمتع بها رئيس الجمهورية في ظل نظام الحزب الواحد، لكن بالرغم من أهمية هذه الإصلاحات الدستورية التي أحدثها دستور 1989 إلا أنها فشلت مع بداية أول تجربة ديمقراطية وأبانت عن محدوديتها، الأمر الذي حتمّ على المؤسس الدستوري في أن يراجع هذه الإصلاحات بموجب دستور 28 نوفمبر 1996، الذي عمل على تعزيز مكانة رئيس الجمهورية وتخويله صلاحيات واسعة، لا سيما في مجال علاقته بسلطة التشريع، حيث يمكنه التشريع بموجب الأوامر الرئاسية (أولاً) وكذا ممارسة السلطة التنظيمية خارج مجال القانون (ثانياً) بالإضافة إلى سلطته التقديرية في أن يستشير الشعب عن طريق الاستفتاء (ثالثاً)، وهذا ما سوف نحاول مناقشته في النقاط التالية:

أولاً: سلطة التشريع بالأوامر الرئاسية

يقصد بالأمر الرئاسي طبقاً للمعيار الشكلي، ذلك التشريع الصادر من رئيس الجمهورية والذي دخل حيز التنفيذ، ثم يعرض على البرلمان للمصادقة عليه بمناسبة انعقاده في أول دورة مقبلة له.¹

فالبطء الذي يتميز به العمل التشريعي وطول الاجراءات التي تستلزم ذلك، بالإضافة إلى أن هناك الكثير من المسائل التي تحتاج إلى حلول سريعة ومستعجلة، هذا ما أدى بالكثير من دساتير الدول المقارنة في أن تمكن رئيس الدولة من ممارسة سلطة التشريع في عدة حالات، وفقاً لجملة من الشروط والاجراءات والقيود²، ويعتبر الدستور الجزائري 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، من بين النماذج التي تبنت سلطة التشريع بالأوامر الرئاسية بعدما تخلى عنها بموجب دستور 1989.

وعليه أصبح رئيس الجمهورية يتمتع بهذه الآلية بموجب نصوص الدستور التي خولته الحق في صناعة القاعدة القانونية في الظروف العادية والاستثنائية، وفقاً لجملة من الشروط والإجراءات، أقل ما يقال عنها أنها شروط مرنة، من شأنها أن تعزز دور رئيس الجمهورية في مجال ممارسة سلطة التشريع، خاصة بين دورتي البرلمان.

الأمر الذي أحدث جدال كبير وسط الفقه الدستوري حول طبيعة القيود التي يمكن أن تحد من سلطة التشريع لرئيس الجمهورية بموجب أوامر رئاسية وهيمنة هذا الأخير على أعمال السلطة التشريعية، وهذا ما حاول المؤسس الدستوري تداركه بمناسبة التعديلات الدستورية الأخيرة ونقصد بذلك، التعديل الدستوري 2016 وكذا التعديل الدستوري 2020.

¹ - مزياني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)، أطروحة دكتوراه علوم في القانون، جامعة تيزي وزو، جوان 2016، ص 60.

² - بوقرة اسماعيل، أعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، العدد 3، جانفي 2015، ص 82.

لكن ما يمكن ملاحظته على ضوء هذه التعديلات الدستورية الأخيرة، أن المؤسس الدستوري حافظ على الحالات التي يمكن فيها لرئيس الجمهورية ممارسة سلطة التشريع بموجب أوامر رئاسية، مع إضافة بعض القيود الجديدة في محاولة منه لكبح سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة سلطة التشريع بموجب الأوامر الرئاسية، نظرا للانتقادات الشديدة التي تعرض لها دستور 1996، وهذا ما سوف نناقشه على ضوء أحكام التعديل الدستوري الحالي.

1- التشريع بأوامر في الظروف العادية:

حافظ المؤسس الدستوري الجزائري على نفس الحالات التي يمكن فيها لرئيس الجمهورية ممارسة سلطة التشريع بموجب أوامر رئاسية في الظروف العادية، وهي نفس الحالات التي كان منصوص عنها قبل هذه التعديلات الدستورية الأخيرة، مع إضافة بعض القيود الجديدة فقط. تكمن حالات التشريع في الظروف العادية في حالتين أساسيتين وهما التشريع في حالة غيبة البرلمان والتشريع في المجال المالي¹، وهذا ما سوف نتطرق إليه في النقطتين التاليتين:

1-1- التشريع في حالة غيبة البرلمان:

طبقا لأحكام التعديل الدستوري الجزائري 2020، فإن رئيس الجمهورية يملك سلطة التشريع في المجالات المحددة للقانون، متى تحققت حالة من حالات غيبة البرلمان، ولا يمكن ممارسة هذه السلطة إلا بتوافر جملة من الشروط والإجراءات، ومن أجل توضيح ذلك يجدر بنا التطرق إلى الحالات التي تجسد غيبة البرلمان الجزائري والإجراءات الشكلية التي تمر بها مسألة التشريع بالأوامر في الظروف العادية.

1-1-1- حالات غيبة البرلمان الجزائري:

طبقا للدستور الحالي فإن غيبة البرلمان الجزائري تمكن في إحدى صورتين وهما حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، والعطلة البرلمانية:

¹ - أنظر الفقرة الأولى من المادة 142 والمادة 146 من التعديل الدستوري 2020.

أ- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني:

هناك جملة من الحالات التي يكون فيها المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور، ومتى تحققت واحدة من هذه الحالات أصبحنا أمام حالة الشغور التي تخول لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر رئاسية في المجالات المحددة للقانون.

تتحقق حالة شغور المجلس الشعبي الوطني إذا تم حله من طرف رئيس الجمهورية بموجب ما يتمتع به هذا الأخير من سلطة تقديرية في هذا المجال، أو في حالة طلب إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.¹

كما تتحقق حالة الشغور في حالة الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية، إذا لم يوافق نواب المجلس الشعبي الوطني للمرة الثانية على التوالي، على مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة.²

في الأخير يجب الإشارة إلى أن سلطة حل المجلس الشعبي الوطني أو الإعلان عن انتخابات تشريعية قبل أوانها هي من بين الصلاحيات المحصورة لرئيس الجمهورية فقط دون سواه، فلا يمكن للوزير الأول ولا لرئيس الدولة ولا حتى لرئيس الجمهورية المنتهية عهده أن يمارس هذه الصلاحية.³

ب- العطلة البرلمانية:

كما هو متعارف عليه في القانون البرلماني أن البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة ومستمرة طوال مدة الفصل التشريعي، بل تحكمه دورات محددة في الدستور.⁴

1 - أنظر الفقرة السابعة من المادة 111 والفقرة الأولى من المادة 151 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

2 - أنظر المادتين 107 و108 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

3 - أنظر المواد 93 و95 و96 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

4 - علي محمد الدباس، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية - دراسة مقارنة -، وزارة الثقافة، الأردن، الطبعة الأولى، 2008، ص 61.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

وهذا ما يعرف في القانون البرلماني بالدورة التشريعية، التي يقصد بها الفترة الزمنية التي يستطيع خلالها أن يجتمع مجلس نيابي، أي أن يعقد جلسات.¹

وكما هو معروف كذلك أنّ أغلب النظم الدستورية المقارنة حدّدت مدة دورات برلماناتها إمّا كحد أدنى أو كحد أقصى، كما تم تقسيم هذه الدورات إلى دورات عادية، وأخرى غير عادية، وخارج هذه الدورات يكون البرلمان في عطلة برلمانية عادة ما ينص عليها الدستور والقانون المنظم لعمل البرلمان.

في الجزائر وفي ظل الدستور الجزائري 1996، يعقد البرلمان الجزائري دورتين في السنة وهما دورة الربيع ودورة الخريف، مدة كل دورة أربعة (04) أشهر على الأقل، وخمسة (05) أشهر على الأكثر²، ولكن بموجب التعديل الدستوري الجزائري 2016، أصبح البرلمان يعقد جلساته في دورة عادية واحدة مدتها عشرة (10) أشهر، وتبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وهذا ما حافظ عليه التعديل الدستوري 2020، مع نص هذا الأخير على أنه تنتهي هذه الدورة البرلمانية العادية في آخر يوم عمل من شهر جوان³.

وعليه تعتبر مدة الشهرين المتبقية بمثابة العطلة البرلمانية للبرلمان الجزائري والتي يمكن فيها لرئيس الجمهورية أن يشرع بموجب أوامر رئاسية في المجالات المحددة للقانون بالشروط والإجراءات المنصوص عنها في الدستور والقانون العضوي.

¹ - مورييس دوفيرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى -، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، الطبعة الأولى، 1992، ص 113.

² - أنظر الفقرة الأولى من المادة 118 من الدستور الجزائري 1996 والمادة 5 من القانون العضوي 99-02 الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، (ج ر ع 15، مؤرخة في 9 مارس 1999)، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 23-06 المؤرخ في 18 ماي 2023 (ج ر ع 35، مؤرخة في 21 ماي 2023).

³ - أنظر الفقرة الأولى من المادة 138 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

1-1-2- شروط التشريع بالأوامر

نظرا للانتقادات التي لاقتها مسألة التشريع بالأوامر الرئاسية والتي أحيها دستور 1996، لا سيما من حيث مرونة القيود التي تميزها عن الوسائل الأخرى في مجال صناعة القاعدة القانونية، الأمر الذي حتم على المؤسس الدستوري الجزائري أن يراجع هذه المسألة وذلك بتقييد سلطة رئيس الجمهورية في مجال التشريع بموجب هذه الآلية وعدم الإفراط في ممارستها، نظرا لانعكاساتها السلبية على السيادة التشريعية للبرلمان، وكذا على طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

وعلى هذا الأساس أورد التعديل الدستوري 2020 قيدا جديدا على سلطة رئيس الجمهورية بمناسبة التشريع بالأوامر، والذي يضاف إلى جملة القيود الأخرى المستحدثة بموجب التعديل الدستوري 2016، وهذا ما سوف نحاول إبرازه ومناقشته في النقاط التالية:

أ- توافر حالة الاستعجال:

تعد حالة الاستعجال إحدى القيود التي استحدثها التعديل الدستوري الجزائري 2016، وعليه أصبحت سلطة رئيس الجمهورية مقيدة بحالة الاستعجال كلما تعلق الأمر بمسألة التشريع بالأوامر، فلا يمكن ممارسة هذه الآلية إلا إذا توافرت حالة الاستعجال، لكن أول ما يلفت الانتباه هو أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يضع معيارا يمكن الاستناد عليه في تحديد حالة الاستعجال وتمييزها عن الحالات العادية، حيث جاء مصطلح "مسائل عاجلة" واسع ويحمل في معناه تأويلات كثيرة (مصطلح فضفاض)، فبدلا أن يوضح المؤسس الدستوري الجزائري معنى المسائل العاجلة، راح يعزز من السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية لتحديد ما هو عاجل وما هو غير ذلك.¹

وبالتالي تبقى مسألة مدى توافر الاستعجال من عدمها رهينة السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية وجودا وعدما وهذا ما يدفعنا إلى القول بأن قيد الاستعجال الذي أضافه التعديل

¹ - حبيب الرحمان غانس: الأوامر الرئاسية والمراسيم التنفيذية في إطار ضمان نفاذ أحكام الدستور، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، العدد 3، 2016، ص 234.

الدستوري الجزائري 2016 لا يمكنه أن يساهم في الحد من سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر، وهذا من شأنه أن يبقي على هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على مؤسسة البرلمان، نظرا لعدم وضوح المسائل العاجلة من جهة، وتهميش دور البرلمان في هذا المجال من جهة أخرى.

ب- الدراسة على مستوى مجلس الدولة:

يمثل مجلس الدولة الهيئة القضائية العليا للقضاء الإداري، يتمتع باختصاصات قضائية وأخرى استشارية، فبالنسبة لهذه الأخيرة كانت مقصورة فقط على مشاريع القوانين التي يتقدم بها الوزير الأول دون أن تمتد إلى الأوامر الرئاسية، لكن بموجب التعديل الدستوري الجزائري 2016 تم توسيع دائرة الاستشارة على مستوى النصوص القانونية والتنظيمية، حيث أصبحت مسألة عرض مشاريع الأوامر على مجلس الدولة أمرا وجوبيا وهذا ما سوف ينعكس ايجابا على جودة النصوص القانونية، لا سيما وأنّ هذه الاستشارة تقدمها مؤسسة متخصصة¹، تتشكل من قضاة يملكون الخبرة الكافية والتخصص في مجال القانون، خاصة من جانب الألفاظ والعبارات والأسلوب وتركيبية الجمل والمصطلحات الخاصة بالنصوص القانونية.

لكن يبقى هذا القيد مجرد قيد شكلي شأنه شأن الرقابة الممارسة من طرف البرلمان على هذه الأوامر²، بحكم أنه لا يوجد ما يرغم رئيس الجمهورية في أن يأخذ بهذه الاستشارة، فهي استشارة وجوبية على رئيس الجمهورية ولكنه غير ملزم في الأخذ بها.

ج- أن تتخذ الأوامر بمجلس الوزراء:

يمثل مجلس الوزراء الهيئة الرسمية التي تجتمع فيها السلطة التنفيذية برئاسة رئيس الجمهورية من أجل مناقشة برامجها المختلفة، وبما أن رئيس الجمهورية هو الذي يرأس هذا

¹ - عبد الصديق شيخ، التشريع بأوامر وأثره على سلطة البرلمان، مجلة الدراسات القانونية، جامعة المدية، المجلد 4، العدد 1، جانفي 2018، ص 50.

² - حبيب الرحمان غانس، الأوامر الرئاسية والمراسيم التنفيذية في إطار ضمان نفاذ أحكام الدستور، مرجع سابق، ص 234.

المجلس فانه لا توجد أية صعوبة في تمرير هذه الأوامر على مستوى مجلس الوزراء، نظرا لانعدام استقلالية هذا الأخير على رأي وقرار رئيس الجمهورية ولا يملك أي وسيلة لفرض رأيه عليه.¹ مما يوحي بأن هذا الاجراء هو كذلك مجرد إجراء شكلي، الغرض منه هو اطلاع الحكومة والتنسيق معها²، بحكم أن هذه الأوامر الرئاسية التي اتخذها رئيس الجمهورية معنية بتنفيذ برنامجه³، ولهذا يبقى دور مجلس الوزراء في هذا المجال مجرد دور استشاري وتوجيهي لرئيس الجمهورية فقط ولا يفصل في مسألة الأوامر الرئاسية.⁴

د- اخطار المحكمة الدستورية:

استحدثت المؤسس الدستوري الجزائري هذا القيد الجوهري بموجب التعديل الدستوري 2020، عندما ألزم رئيس الجمهورية بإخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية الأوامر الرئاسية، وعلى المحكمة الدستورية أن تفصل في مدى دستورتها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام.⁵ ويعتبر اجراء الاخطار الوجوبي للمحكمة الدستورية بشأن الأوامر الرئاسية بمثابة ضمانات إضافية بإمكانها أن تعقلن سلطة رئيس الجمهورية في مجال التشريع وعدم الافراط في ممارستها، وكذا التحقق من مدى دستورتها، بعدما كانت الأوامر الرئاسية في منأى عن أدنى رقابة قبلية، لأن البرلمان يراقبها رقابة بعدية فقط بالقبول أو الرفض، فراقبته تأتي بعدية ومتأخرة وبدون مناقشة وبالتالي تقتقد للفاعلية.

¹ - مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، المجلد 10، العدد 4، 2017، ص 327.

² - وليد شريط، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري - حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 299.

³ - عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص 51.

⁴ - قريش امنة، سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، مجلة صوت القانون، العدد 8، 2017، جامعة خميس مليانة، ص 188.

⁵ - أنظر الفقرة الثانية من المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

هـ - موافقة البرلمان عند أول دورة:

لا تكتسب الأوامر الرئاسية التي يشرع بموجبها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وفي حالة العطلة البرلمانية (غيبة البرلمان) صفة القانون النهائي إلا بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان في أول دورة موائية، حيث تبقى مجرد قرارات ادارية تخضع لرقابة القضاء سواء تعلق الأمر بالإلغاء أو التعويض، لكن بمجرد المصادقة على هذه الأوامر من طرف البرلمان تصبح تشريعا، وهذا هو موقف غالبية الفقه الذي يرى بأن الأوامر الرئاسية لا سيما تلك التي تصدر في غيبة البرلمان، تعد بمثابة قرارات ادارية بحكم أن مصدرها رئيس الجمهورية إلى غاية أن يوافق عليها البرلمان، لأن هذا الأخير هو الذي يضفي عليها الصبغة التشريعية،¹ بعدما يعرضها عليه رئيس الجمهورية في أول دورة له، وإذا لم يوافق البرلمان على هذه الأوامر تصبح لاغية وكأن لم تكن.²

لكن هناك جانب من الفقه يرى بأن الأوامر الرئاسية أعمالا تشريعية ليس منذ موافقة البرلمان عليها، بل من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية وذلك بسبب ورود المادة التي خولت لهذا الأخير سلطة التشريع بأوامر ضمن الفصل الخاص بالبرلمان.³ تكون صيغة الموافقة على الأوامر الرئاسية من طرف البرلمان هو التصويت بدون مناقشة⁴، على أساس أن المؤسس الدستوري الجزائري يرمي من وراء ذلك إلى الحد من التدخلات البرلمانية وعدم المساس بأصل وجوهر الأوامر والمحافظة على صورتها الأصلية التي صدرت فيها.⁵

1 - ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في غياب البرلمان، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 2، جامعة بجاية، 2015، ص ص 392-393.

2 - أنظر الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة 142 من التعديل الدستوري 2020.

3 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، القبة، الجزائر، 2007، ص ص 57-58.

4 - أنظر المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12 المعدل والمتمم.

5 - مزياياني حميد، مرجع سابق، ص 166.

وعليه تبقى رقابة البرلمان على هذه الأوامر الرئاسية رقابة محدودة لأنه لا يملك الوسائل الكفيلة التي تمكنه من مراقبة هذه الأوامر، لذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد قضى على مزايا التشريع بالأوامر وأبقى على عيوبها لعدم خضوع تصرفات السلطة التنفيذية في هذه الحالة للبرلمان، الأمر الذي يؤكد على الطابع الشكلي لموافقة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه، نظرا لانعدام المناقشة البرلمانية.¹

كما يتبادر إلى أذهاننا سؤال جوهري يطرح نفسه يتعلق أساسا بمصير الأوامر الرئاسية التي لم يتم ايداعها من قبل رئيس الجمهورية على البرلمان أو عدم بث هذا الأخير في مصيرها سواء بالموافقة أو بالرفض، فما هو الحل في هذه الحالة؟

يرى جانب من الفقه الدستوري الجزائري²، أنه مادام أن المؤسس الدستوري استعمل عبارة "يعرض" فإن ذلك لا يؤدي إلى الغائها طالما لم ينص الدستور على ذلك.

لكن يمكن للجهة المخول لها اخطار المجلس الدستوري أن تخطره طبقا للدستور، أو الطعن في هذه الأوامر أمام القضاء الإداري وهذا هو الاحتمال الوحيد، لأن مسألة الاخطار مخولة للرئيس وحده، فالمحكمة الدستورية إما أن تصدر قرارا بعدم دستورتيتها أو تلزم رئيس الجمهورية بعرضها على البرلمان للموافقة عليها، وقبل اخطار المحكمة الدستورية تعتبر هذه الأوامر بمثابة أوامر ذات طبيعة إدارية يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري المختص.

بعد أن تطرقنا لحالة غيبة البرلمان والعطلة البرلمانية، باعتبارهما حالتين تخولان لرئيس الجمهورية ممارسة سلطة التشريع بموجب أوامر رئاسية، يمكن القول بأنه وبالرغم من القيود الجديدة التي جاءت بها التعديلات الدستورية الأخيرة للحد من سلطة رئيس الجمهورية في مجال التشريع، إلا أن هناك جانب من الفقه الدستوري مازال يناهز بتقييد أكثر لسلطة رئيس الجمهورية في مجال التشريع بالأوامر لا سيما في حالة حل المجلس الشعبي الوطني، حتى لا تصبح هذه السلطة بمثابة ذريعة لممارسة سلطة التشريع بموجب الأوامر في مجالات القانون لمدة زمنية قد

1 - مزياني حميد، مرجع سابق، ص 85.

2 - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص ص 294 و 295.

تستغرق سبعة (7) أشهر وفقا لما هو محدد في المادة 151 من التعديل الدستوري الأخير، ويمكن كذلك تقادي مسألة التشريع بالأوامر في حالة العطلة البرلمانية مادام أنه يمكن لرئيس الجمهورية دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية.¹

1-2-التشريع في المجال المالي:

كما هو معروف أن مشروع قانون المالية ليس كبقية مشاريع القوانين الأخرى، نظرا للخصوصية التي يتميز بها، على أساس أنه يمثل مالية الدولة خلال سنة كاملة، الأمر الذي يحتم أن يصدر ولو في شكل استثنائي لكي لا تتعطل مؤسسات الدولة ومرافقها المختلفة. ونتيجة لكل هذه المعطيات نرى بأنّ المؤسس الدستوري الجزائري أوجد حلا في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية في أجل خمسة وسبعون (75) يوما من يوم ايداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف الحكومة، ففي هذه الحالة يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر رئاسي له قوة قانون المالية.²

لقد تكفل القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم بتوزيع هذه المدة بين كل غرفة من غرفتي البرلمان وكذا اللجنة المتساوية الأعضاء، حيث منح للمجلس الشعبي الوطني مهلة 47 يوم، و20 يوم لمجلس الأمة، و08 أيام للجنة المتساوية الأعضاء.

إن أول ما يلفت الانتباه هو أن المؤسس الدستوري الجزائري أعطى الفرصة للبرلمان من أجل مناقشة مشروع قانون المالية والتصويت عليه وفي الوقت نفسه أوجد حلا احتياظيا يمكن اللجوء إليه في حالة عدم التصويت على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان، فلا يوجد هناك أي اشكال بغض النظر عن موقف البرلمان اتجاه قانون المالية سواء كان ايجابيا أو سلبيا.

¹ - أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، المجلد 1، العدد 2، سبتمبر 2021، ص ص 70 - 71.

² - أنظر الفترتين الأولى والثانية من المادة 146 التعديل الدستوري الجزائري 2020.

2- في الظروف غير العادية

خول المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة يمكن أن يمارسها لا سيما أثناء الظروف غير العادية، بموجبها يمكنه مواجهة أي طارئ أو ظرف استثنائي قد يحل بالبلاد، على رأس هذه الصلاحيات، سلطة الاعلان عن الحالة الاستثنائية وفقا لجملة من الشروط والإجراءات التي حددها الدستور¹.

ومن أهم الصلاحيات التي خولها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية هي ممارسة سلطة التشريع بموجب أوامر رئاسية.

فرئيس الجمهورية وبموجب هذه السلطة يحل محل البرلمان، على أساس أن هذه الأوامر التي اتخذها أثناء الحالة الاستثنائية لا تعرض على البرلمان للموافقة عليها.

عكس الأوامر التي يشرع بموجبها في حالة غيبة البرلمان والتي يجب عرضها على البرلمان في أول دورة من أجل التصويت عليها بدون مناقشة وتعد لاغية الأوامر التي لم يوافق عليها البرلمان، فالمؤسس الدستوري اكتفى بمجرد النص على جملة الشروط الموضوعية والشكلية التي تحكم مسألة الإعلان عن الحالة الاستثنائية والتي نوردتها النقطتين التاليتين:

2-1- الشروط الموضوعية:

أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها أو استقلالها أو سلامة ترابها، ويقصد به الخطر غير المألوف، أي الخطر الخارج عن إطار المخاطر المتوقعة².

2-2- الشروط الاجرائية:

- الاستشارة الإلزامية لكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع لكل من المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.
- اجتماع البرلمان وجوبا

¹ - أنظر المادة 98 من التعديل الدستوري 2020.

² - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص ص 298-299.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

- تحديد مدة الحالة الاستثنائية ستون (60) يوما كحد أقصى، ولا يمكن تمديدها إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا.
- توجيه خطاب للأمة من طرف رئيس الجمهورية.
- عرض رئيس الجمهورية هذه الأوامر على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية.
- بعد أن تطرقنا إلى شروط الحالة الاستثنائية التي تخول لرئيس الجمهورية في أن يشرع بأوامر رئاسية في المجالات المتعلقة بالقانون، دون عرض هذه الأوامر على البرلمان للموافقة عليها، يمكن لنا ابداء الملاحظات التالية:
- أضاف المؤسس الدستوري الجزائري بموجب التعديل الدستوري 2020 جملة من الشروط الشكلية عند الإعلان عن الحالة الاستثنائية تتمثل في:
 - * تحديد مدة الحالة الاستثنائية لمدة أقصاها ستون (60) يوما، ولا يمكن تمديدها إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء البرلمان بغرفتيه مجتمعين معا.
 - * توجيه رئيس الجمهورية خطابا للأمة.
 - * عرض الأوامر الرئاسية التي اتخذها رئيس الجمهورية على رقابة المحكمة الدستورية بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية
- يمكن القول عن هذه المستجدات التي استحدثتها التعديل الدستوري 2020 في مجال الشروط الشكلية للحالة الاستثنائية، أنه ونظرا لخطورة مسألة الإعلان عن الحالة الاستثنائية وانعكاساتها على حقوق وحرقات الأفراد، فإن المؤسس الدستوري الجزائري حاول التشديد من مسألة الشروط بإضافة قيود إجرائية جديدة لصحة الإعلان عن الحالة الاستثنائية، فبعد أن كانت هذه الأخيرة متروكة للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية من حيث المدة، أصبحت محددة لمدة زمنية معقولة لا يمكن تمديدها إلا بموافقة ممثلي الشعب
- وهذا ما يشكل في حد ذاته إحدى الضمانات الأساسية لضمان الحد الأدنى من حقوق الأفراد لحقوقهم وحرقاتهم، لا سيما إذا علمنا بأن التعديل الدستوري أوجب كذلك على رئيس

الجمهورية توجيه خطاب للأمة من أجل شرح أسباب اللجوء لهذا الاجراء الاستثنائي الذي عادة ما تقيد فيه الحريات الأساسية التي يضمنها الدستور للأفراد.

وفي الأخير أضاف التعديل الدستوري ضمانة جديدة لا تقل أهمية عن الضمانات الأخرى تتعلق أساسا بالأوامر التي يشرع بموجبها رئيس الجمهورية اثناء الحالة الاستثنائية ومدى دستوريته، ونقصد بذلك دور المحكمة الدستورية للنظر فيها بعد عرضها من طرف رئيس الجمهورية بمجرد انتهاء مدة الحالة الاستثنائية، بعدما كانت هذه الأوامر في منأى عن هذا النوع من الرقابة، فمسألة الرقابة الدستورية على الأوامر الرئاسية في الحالات العادية والاستثنائية تعتبر تدعيما لدور المحكمة الدستورية في مجال حماية الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور وتكريسا لدولة القانون¹.

وهذا ما يشكل ضمانة أساسية جديدة ومكسب حقيقي من شأنه أن يكفل حقوق وحريات الأفراد لا سيما أثناء المراحل الاستثنائية.

- أن مسألة استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وكذا الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، تبقى كلها مجرد استشارة شكلية ولا تلزم رئيس الجمهورية، فهي وجوبية على الرئيس ولكنها غير ملزمة له، بحيث يمكن له مخالفتها دون أن ترتب عليه أي آثار قانونية، فمن شأنها فقط أن تدعم موقفه والوصول إلى قرارات تحظى بالإجماع وتمكينه من اتخاذ ما هو مناسب لهذه الظروف الاستثنائية².

- أن مسألة اجتماع البرلمان هو مجرد اجراء صوري لا يملك فيه البرلمان أية سيادة اتجاه اعلان الحالة الاستثنائية التي تخول جملة من الصلاحيات الخطيرة لرئيس الجمهورية³، أهمها

¹ - أحمد بن زيان، اخضاع الأوامر التشريعية لرقابة المحكمة الدستورية في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، المجلد 7، العدد 2، 2021، ص 210.

² - لعقون عفاف، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وفق التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 6، العدد 4، 2021، ص 1116.

³ - مزياني حميد، مرجع سابق، ص ص 78 - 79.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

على الإطلاق حلول هذا الأخير محل البرلمان بموجب سلطة التشريع بالأوامر الرئاسية في وقت وجود البرلمان.

لكن بالرغم من شكلية بعض الشروط وعدم الزاميتها، إلا أنها لا تقل أهمية في الحياة السياسية للدولة، فبالنسبة لاستشارة رئيسي غرفتي البرلمان وبالرغم من عدم الزاميتها بالنسبة لرئيس الجمهورية إلا أن لها بعد سياسي وآخر قانوني، لا سيما في ظل نظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية.

كما أن مسألة اجتماع البرلمان وجوبا من شأنه أن يحد من تعسف رئيس الجمهورية في استعمال السلطات الاستثنائية التي خولها إياه الدستور، كما يمكن أن يشارك رئيس الجمهورية في اتخاذ القرارات أو مراقبته.¹

أخيرا وطبقا لقاعدة توازي الأشكال، تنتهي الحالة الاستثنائية بنفس شروط وإجراءات إعلانها.²

ثانيا: السلطة التنظيمية المستقلة

يقصد بالسلطة التنظيمية المستقلة بالمعنى الضيق سلطة سن قواعد عامة ومجردة تحكم وضعية قانونية، وهي بذلك تشبه خصائص القاعدة القانونية، وإن كانت لا تتازعها في السمو القانوني، ويمارسها رئيس الجمهورية على شكل مراسيم رئاسية، وتوصف بأنها مستقلة لأن رئيس الجمهورية يستمدها مباشرة من الدستور ودون أن تكون تابعة للبرلمان، وهي سلطة تنظيمية عامة قابلة للتطبيق على كامل التراب الوطني وفي كل الميادين، باستثناء مجالات القانون التي تعود للبرلمان.³

¹ - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص ص 299-300.

² - أنظر الفقرة السادسة من المادة 98 من التعديل الدستوري 2020.

³ - دخينيسة أحمد، محاضرات في القانون الإداري، مكتبة الحقوق سفيان، الطبعة الثانية، الجزائر، 2023/2022، ص 52

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

فالسطة التنظيمية المستقلة هي سلطة دستورية ممنوحة لرئيس الجمهورية، يصدر بمقتضاها تنظيمات مستقلة تنظم المسائل والبيادين غير المخصصة للقانون¹، أو هي صلاحية رئيس الجمهورية في اصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم². ويقصد بها كذلك قرارات ادارية تنظيمية تصدر عن السلطة التنفيذية وفقا لقواعد الدستور، وتضع قواعد عامة ومجردة مؤدية إلى انشاء أو تعديل أو الغاء مراكز قانونية عامة³. بالنسبة للدستور الجزائري الحالي وطبقا لنص الفقرة الأولى من المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري 2020، فان رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية بموجب لوائح مستقلة في المجالات غير المحددة للقانون، ومنه يفهم بأن مجال هذه السلطة التنظيمية واسع ومحدد بطريقة سلبية، عكس مجال القانون الذي تم حصره في مجالات محددة بموجب نصوص الدستور، وهذه من بين مظاهر فلسفة الدستور الفرنسي 1958 الذي جعل كل ما يخرج عن مجالات القانون يدخل في مجال السلطة التنظيمية⁴، أي حدّد مجالات معينة تكون من اختصاص للقانون، وما عداها يكون من اختصاص اللائحة⁵. وعليه يمكن القول بأن مسألة تحديد وتقييد مجال القانون في ميادين معينة، من شأنها أن تجعل من التنظيمات المستقلة مسألة حتمية لتنظيم مجالات أخرى خارجة عن مجالات القانون من أجل تنظيم الحياة الاجتماعية ومواجهة مشاكل الدولة وأزماتها وعدم الاكتفاء بالقوانين الصادرة عن البرلمان⁶.

¹ - بن دحو نورالدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة تلمسان، 2016/2015، ص 21.

² - فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، باتنة، 2001، ص.

³ - بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص 145.

⁴ - أنظر المادتين 34 و37 من الدستور الفرنسي 1958 المعدل والمتمم.

⁵ - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي - دراسة مقارنة ملتزم الطبع والنشر/ دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، مصر، 1979، ص 164.

⁶ - بن دحو نورالدين، مرجع سابق، ص ص 43-44.

الأمر الذي يجعل من مجال النشاط التشريعي لرئيس الجمهورية يزداد اتساعا على حساب البرلمان، فهناك الكثير من المجالات الهامة غير المحددة ضمن مجالات القانون تصبح في منأى عن المناقشات البرلمانية نتيجة بقائها مجالا خصبا تختص به اللوائح المستقلة التي تجعل من رئيس الجمهورية مشرعا حقيقيا بالمفهوم المادي للتشريع.¹

ثالثا: القانون الاستفتائي

يمكن أن يكون الاستفتاء تشريعيا إذا كان الغرض منه مصادقة الشعب على قانون معين، وقد يكون دستوريا إذا تعلق بقوانين دستورية، وقد يكون سياسيا إذا كان الدافع منه هو الحصول على رأي الشعب في مسألة سياسية معينة أو في أمر من أمور السياسة.² وما يهمننا في هذه النقطة هو الاستفتاء التشريعي والاستفتاء الدستوري، باعتبارهما وسيلتين بموجبهما يمكن أن يؤثر بهما رئيس الدولة على سيادة البرلمان والهيمنة على وظيفته التشريعية. بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري وعلى غرار الدساتير الجزائرية المتعاقبة، جعل من الاستفتاء أهم الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ويخضع لسلطته التقديرية.

1- الاستفتاء التشريعي:

طبقا لنص الفقرة الرابعة من المادة الثامنة من التعديل الدستوري الجزائري 2020، فإنه يجوز لرئيس الجمهورية اللجوء لإرادة الشعب مباشرة في كل قضية ذات أهمية وطنية وذلك عن طريق الاستفتاء، وهذا ما عبرت عنه المادة 91 من التعديل الدستوري 2020 في مطتها التاسعة بقولها:

" يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء "

ومن خلال هاتين الفقرتين يمكن القول بأن المؤسس الدستوري وبالإضافة إلى الصلاحيات الواسعة التي حولها لرئيس الجمهورية، حاول تعزيز مكانة هذا الأخير ضمن البناء المؤسساتي

¹ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 23.

² - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 303.

في الدولة وعلاقته بالسلطات الأخرى، لا سيما البرلمان باعتباره يمثل المؤسسة التشريعية المنتخبة والتي يفترض أن تعبر دائما على تطلعات وآمال الأفراد الذين انتخبوها.

وعليه يمكن القول بأن مسألة لجوء رئيس الجمهورية لإرادة الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء الشعبي، يكون قد تعدى على أهم سلطة مخولة للبرلمان وبالتالي ابعاد هذا الأخير بموجب القانون الاستفتاءي، خاصة إذا علمنا بأن المؤسس الدستوري لم يحدد بالضبط المجالات التي يمكن فيها لرئيس الجمهورية اللجوء مباشرة لإرادة الشعب، لأن العبارة هنا جاءت فضفاضة وغير محددة.

وكان على المؤسس الدستوري أن يحدد الميادين التي يمكن أن تكون مجالا للقوانين الاستفتاءية وتمييزها على مجالات القانون التي هي في الأصل من صلاحيات البرلمان، وبهذا الغموض الذي يكتنف مسألة تحديد الموضوعات التي يمكن أن يشملها الاستفتاء، يكون المؤسس الدستوري قد تجاوز به الهيئة التشريعية وأبعدها عن صلاحياتها وجردها من اختصاصها الأصلي¹.

الأمر الذي تؤكد مسألة الأهمية الوطنية كمعيار تحدد بموجبه القضايا المعروضة للاستفتاء وهذا من شأنه أن يضعف من مركز البرلمان من جهة وتدعيم مكانة رئيس الجمهورية وتفوقه على الصعيد السياسي من جهة أخرى.²

ولعل مشروع قانون الوثام المدني الذي عرضه رئيس الجمهورية على الاستفتاء بتاريخ 16 سبتمبر 1999 مباشرة، دون عرضه على البرلمان، وربما كان ذلك تقاديا لرفضه من طرف هذا الأخير، على أساس أن هذا المشروع كان مخالفا في بعض مواده للدستور، الأمر الذي سوف يفسح المجال للمجلس الدستوري للتدخل في حالة التصويت عليه من طرف البرلمان.³

¹ - مسراتي سليمة، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر: بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، جامعة وهران 2، العدد 3، 2014، ص 66.

² - رابحي أحسن، مرجع سابق، ص 183.

³ - تضمن مشروع قانون الوثام المدني عدة مواد مخالفة للدستور لا سيما المواد من 32 إلى 36.

كذلك بالنسبة لدور المحكمة الدستورية الذي تم تغييره، عندما لم يشترط المؤسس الدستوري وجوب استشارتها حول موضوع الاستفتاء، مع جعل رأيها في هذا المجال ملزما لا مجرد رأيا استشاريا، وهذا ما تم اغفاله.¹

لكن تبقى استشارة الشعب في مثل هذا النوع من القوانين (القوانين الاستثنائية) باعتباره صاحب سيادة، دون استشارة المحكمة الدستورية، أمرا منطقيا ومقبولا، على أساس أن القانون الاستثنائي لا يختلف عن الدستور من حيث الشكل وطريقة الوضع.

2- الاستفتاء الدستوري:

طبقا لمقتضيات التعديل الدستوري الجزائري 2020 فإن مسألة الاستفتاء الدستوري ينفرد بها رئيس الجمهورية، بحكم أنه يمثل الحلقة الجوهرية للموافقة على عملية تمرير المراجعة الدستورية على الاستفتاء، بغض النظر عن الجهة المبادرة بمشروع تعديل الدستور (رئيس الجمهورية أو أعضاء غرفتي البرلمان).²

وعليه فإن مصير هذه المبادرة يبقى رهين سلطة رئيس الجمهورية، بحكم أن هذا الأخير يملك السلطة التقديرية في أن يعرض مبادرة البرلمانين على الاستفتاء أو يبقي عليها تحت سلطته بالرغم من حصول الموافقة عليها من غرفتي البرلمان، وهذا ما يعد اجحافا في حق الارادة الشعبية التي يعبر عنها نواب وأعضاء البرلمان، في الوقت الذي تعرض فيه مبادرته على الاستفتاء الشعبي خلال الخمسين (50) يوم ابتداء من اقرارها من طرف البرلمان.

ومنه نخلص إلى أن الاستفتاء الشعبي ما هو إلا وجه آخر يعبر عن سيطرة وهيمنة رئيس الجمهورية على الحكومة والبرلمان، لا سيما أنه يملك سلطة تقديرية واسعة في تحويل مبادرة البرلمانين على الاستفتاء الشعبي.³

¹ - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 304.

² - أنظر المادتين 219 و222 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

³ - رابحي أحسن، مرجع سابق، ص 178.

لكن حسب رأينا أن الاستفتاء الدستوري ما هو إلا ترجمة حقيقية تعكس مكانة رئيس الجمهورية ضمن البناء المؤسساتي للدولة، بحكم أنه منتخب من طرف الشعب عن طريق الانتخاب المباشر والسري وهذه الطريقة في التعيين من شأنها أن تضيء شرعية كبيرة لرئيس الجمهورية والتي بموجبها يستطيع الرجوع للشعب مباشرة وفي أي وقت شاء لتعزيز هذه العلاقة التي تربط رئيس الجمهورية بالشعب الذي مكنه من هذه الشرعية عن طريق الانتخاب المباشر والسري.

الفرع الثاني: الدور التشريعي للملك في النظام الدستوري المغربي

إن المكانة التي يتمتع بها الملك في النظام الدستوري المغربي، باعتباره رئيس الدولة وممثلها ورمز وحدتها وهو الذي يضمن استمراريتها، الأمر الذي يفرض حتما على المؤسس الدستوري أن يخوله من الصلاحيات الهامة والمختلفة في نفس الوقت من أجل القدرة على ترجمة جميع المهام المسندة له بنصوص الدستور في الظروف العادية وغير العادية.

وهذا ما تجسده تلك العلاقة التي تربطه مع السلطات العامة للدولة، وما يهمننا في هذا الفرع هو علاقته بسلطة التشريع انطلاقا من أن المؤسس الدستوري مكنه عن طريق جملة من الآليات بموجبها يمارس سلطة التشريع في المجالات التي حجزها الدستور للبرلمان كقاعدة عامة، ونقصد هنا الظروف العادية وغير العادية.

ويعد الملك مساهما أساسيا في الوظيفة التشريعية، وقد ينفرد أحيانا بممارسة سلطة التشريع، بناء على ما جاء في الدساتير المغربية ابتداء من دستور 1962 إلى غاية دستور 1996، وأهم مظاهر مساهمته في الوظيفة التشريعية تتمثل في:¹

- 1- طلب القراءة الجديدة.
- 2- حق إصدار الأمر بتنفيذ القانون.
- 3- طرح مشروع أو اقتراح قانون على الاستفتاء الشعبي.

¹ - أحمد مفيد، دور المؤسسة الملكية في صناعة التشريع، المجلة المغربية للسياسات العمومية، المغرب، عدد مزدوج 3/2، 2008، ص من 176 إلى 189.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

4- الحق في مخاطبة البرلمان ورئاسة افتتاح الدورات الأولى لمجلسي البرلمان.

5- اختصاصات ملكية أخرى ذات علاقة بصناعة التشريع كتولي رئاسة المجلس الوزاري، تشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق، الحق في تعيين ستة أعضاء بالمجلس الدستوري واختيار رئيس المجلس من بين الأعضاء الذين عينهم، كما للملك الحق في إحالة القوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها على المجلس الدستوري ليبيث في مطابقتها للدستور.

أما المظاهر التي تجسد ممارسة الملك للسلطة التشريعية فتتمثل في:

1- التشريع بعد انتهاء ولاية البرلمان.

2- التشريع خلال المرحلة الانتقالية.

3- التشريع في حالة حل البرلمان.

4- التشريع بعد إعلان حالة الاستثناء.

إلا أنه وبموجب دستور 2011 بدأت تتقلص هذه السلطة رغبة في تعزيز مكانة البرلمان

واستئناف دوره في مجال التشريع وهذا ما يدفعنا لإبراز ذلك في النقاط التالية:

أولاً: سلطة التشريع بالظواهر الملكية

تعرف الظواهر بأنها: "تلك الظواهر التي يصدرها السلطان أثناء قيامه بمهامه الدينية كأمر للمؤمنين والديوي كحاكم للبلد، فهي إما أن تكون ظواهر بمثابة قوانين تنظيمية تصدر من طرف الملك مباشرة أو أثناء مرحلة انتقال البرلمان، والظواهر المتعلقة بنشر الاتفاقيات، والظواهر الآمرة بتنفيذ قوانين البرلمان، والظواهر الرامية إلى تعيين موظفين سامين ومنح الجنسية المغربية بصفة استثنائية للأجانب."¹

تعد الظواهر الملكية من بين الآليات الهامة التي يملكها الملك من أجل ممارسة جملة من الصلاحيات وعلى رأسها سلطة التشريع، ولقد دأبت جميع دساتير المملكة المغربية على هذا النحو عندما خولت للملك وظيفة التشريع بموجب ظواهر ملكية في الظروف العادية وغير العادية.

¹ - محمد الطيب بوطيبي، رحلة في التشريع المغربي، مجلة رسالة الدفاع، هيئة المحامين بالناظور، المغرب، العدد 14، 2015، ص 111.

1- في الظروف العادية:

كانت الدساتير المغربية المتعاقبة تخوّل للملك سلطة التشريع في الظروف العادية في جميع مجالات القانون التي حدّدها الدستور للبرلمان كقاعدة عامة، ولكن بموجب دستور 2011 أصبح الملك لا يمارس سلطة التشريع إلا في المسائل الدينية دون غيرها. وانطلاقاً من كونه رئيس المجلس العلمي الأعلى المختص بإصدار الفتاوى التي يستند فيها على مبادئ الدين الاسلامي وقيمه، يمارس الملك السلطة التشريعية في المجالات الدينية بموجب ظهائر باعتباره الضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية. وعليه يكون الدستور المغربي 2011 وخلافاً للدساتير المغربية السابقة¹ قد عمل على تقييد سلطة الملك في التشريع بموجب ظهائر في حالة شغور البرلمان بسبب الحل، فلا يمكن للملك التشريع في مجالات القانون المحددة في الدستور إلا في الظروف غير العادية.

2- في الظروف غير العادية:

إن أهم الصلاحيات التي يتمتع بها الملك في النظام الدستور المغربي 2011 في الظروف غير العادية هي الاعلان عن حالة الاستثناء بموجب ظهير ملكي²، متى توافرت جملة من الشروط الموضوعية والشكلية، وتعد هذه الصلاحية من بين المهام المخولة للملك، وهذا هو موقف جميع الدساتير المغربية المتعاقبة.³

2-1- الشروط الموضوعية:

يمكن للملك أن يعلن عن الحالة الاستثنائية إذا كان هناك تهديد من شأنه أن يهدد تراب الدولة أو وقوع أحداث ما تعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، وفي هذه الحالة يتخذ الملك جميع الاجراءات والتدابير التي تفرضها مسألة الدفاع عن التراب الوطني ورجوع المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي أو يتطلبها تسيير شؤون الدولة، وباعتبار سلطة التشريع كأحدى هذه

1 - أنظر الفقرة الثانية من الفصل 72 من الدستور المغربي 2011.

2 - أنظر الفصل 59 من الدستور المغربي 2011.

3 - أنظر الفصل 35 من الدساتير المغربية 1962، 1970، 1972، 1992.

الاجراءات والتدابير والتي تصبح حتما من اختصاص الملك ومن صلاحياته المطلقة وسلطاته التقديرية.¹

2-2- الشروط الشكلية:

بعد أن حدّد المؤسس الدستوري المغربي الشرط الموضوعي الذي يفسح المجال للملك للإعلان عن الحالة الاستثنائية، عدّد جملة من الشروط الشكلية التي يجب استيفائها قبل الاعلان عن هذه الحالة والتي تتمثل في:

- استشارة رئيس الحكومة
- استشارة رئيس مجلس النواب
- استشارة رئيس مجلس المستشارين
- استشارة رئيس المحكمة الدستورية (رئيس المجلس الدستوري سابقا)
- توجيه خطاب للأمة
- لا يمكن حل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية

بعد هذا العرض لجملة الشروط الشكلية التي ألزم بها الدستور سلطة الملك من أجل المرور إلى حالة الاستثناء، وهذا شيء طبيعي نظرا لما ترتبه هذه الحالة من قيود وتصرفات استثنائية، أخطرها على الاطلاق سلطة التشريع التي تخول للملك امكانية صناعة قواعد قانونية تدخل أصلا ضمن صلاحيات البرلمان في الظروف العادية.

ولكن ما يمكن ملاحظته على النص القانوني هو أن هذه الاستشارات وجوبية كإجراء يجب استيفائه من طرف الملك قبل الاعلان عن حالة الاستثناء، إلا أن هذا الأخير غير ملزم بالأخذ بمحتوى هذه الاستشارات، الأمر الذي يضيف عليها الطابع الشكلي لا غير، كما أن استشارة رئيس المحكمة الدستورية وحده دون استشارة المحكمة كهيئة لا توفر ضمانات كافية، بحكم أن الرئيس يبقى مجرد احدى الجهات التي يعينها الملك والخاضعة لسلطته.

¹ - عبد النبي كياس، توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، المغرب، 2010/2011، ص 57.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

ان بقاء البرلمان منعقدا أثناء الحالة الاستثنائية، دون الإشارة إلى مهمته تجعل منه هيئة استشارية إلى جانب الملك مثله مثل باقي المؤسسات الدستورية الأخرى، بحكم أن الملك هو الذي يصبح الجهة المخول لها عمل البرلمان طيلة فترة الحالة الاستثنائية.¹

ثانيا: السلطة التنظيمية المستقلة

بالإضافة إلى ذلك الدور الذي يتمتع به الملك في المجال التشريعي، لا سيما إذا تعلق الأمر بالمسائل الدينية وحالة الاستثناء، فانه بجانب ذلك يمارس السلطة التنظيمية في المسائل التي تخرج عن مجال القانون، هذه السلطة التي تخول للملك في النظام الدستوري المغربي أن يساهم في خلق قواعد قانونية في مجالات لم يحصرها الدستور ضمن نصوصه المتعلقة بمجالات القانون.

إن أول ما يتبادر إلى الذهن هو أن المؤسس الدستوري المغربي حدّد السلطة التنظيمية بطريقة سلبية، حيث أن كل ما يخرج عن القانون يمكن أن يكون مجالا لممارسة الملك سلطته التنظيمية، هذه الأخيرة التي أضحت بمثابة تشريعا موازيا ينافس القانون.

الأمر الذي يؤكد على أن المؤسس الدستوري عمل على تعزيز مبدأ عقلنة العمل البرلماني بالرغم من توسيعه لمجالات القانون بموجب دستور 2011.

ثالثا: القانون الاستفتاءي

يمكن للملك في النظام الدستوري المغربي أن يستفتي شعبه حول قانون ما، وهذا ما يطلق عليه بالاستفتاء الشعبي ويظهر ذلك جليا بمناسبة الاستفتاء التشريعي إذا تعلق الأمر بمشروع أو مقترح قانون والاستفتاء الدستوري عندما نكون بصدد دستور جديد أو تعديل دستوري يريد الملك عرضه على الاستفتاء.

وبغض النظر عن طبيعة النص المراد عرضه على الاستفتاء الشعبي فان هذه الآلية التي يتمتع بها الملك تعكس احدى مظاهر ممارسة السلطة التشريعية من طرفه، لذا لم يتوان الدستور

¹ - عبد النبي كياس، توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996، مرجع سابق، ص 65.

المغربي 2011 وكغيره من الدساتير المغربية السابقة في تحديد الاجراءات المتبعة إذا أراد الملك استفتاء الشعب حول نص قانوني معين سواء تعلق الأمر بنص تشريعي أو نص دستوري.

1- الاستفتاء التشريعي:

طبقا لنص الفصل 69 من الدستور المغربي 2011، فإنه يمكن للملك أن يقرر استفتاء الشعب في شأن مشروع أو مقترح قانون، بعد أن يكون هذا المشروع أو المقترح قد تمت قراءته قراءة جديدة من طرف كل غرفة من غرفتي البرلمان، على ألا يكون قد أقر أو رفض على مستوى البرلمان بعد القراءة الجديدة بأغلبية ثلثي (3/2) الأعضاء الذين تتألف منهم كل غرفة. يفهم من هذا الفصل أنه لا يمكن للملك عرض مشروع أو مقترح قانون على الاستفتاء التشريعي إلا بتوافر شرطين:

- يجب أن يكون مشروع أو مقترح القانون قد تمت قراءته قراءة ثانية طبقا لمقتضيات الفصل 95 من الدستور المغربي 2011.

- يجب ألا يتم قبول مشروع أو مقترح القانون أو رفضهما بعد القراءة الثانية بأغلبية الأعضاء الذين تتكون منهم كل غرفة من غرفتي البرلمان، فإذا حاز المشروع أو مقترح القانون على هذه الأغلبية وجب اصدار القانون من طرف الملك أو عرضه على المحكمة الدستورية للنظر في مدى دستوريته طبقا لمقتضيات الفقرة الثالثة من الفصل 132 من الدستور المغربي 2011، أو اعتبار مشروع أو مقترح القانون في حكم العدم إذا تم رفضه من قبل البرلمان بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان.

2- الاستفتاء الدستوري:

لا يقتصر حق الملك في أن يعرض النصوص التشريعية التي سبق وأن صوت عليها البرلمان على الاستفتاء الشعبي، بل أن الأمر يتعدى ذلك ليشمل المبادرة بتعديل الدستور بغض النظر عن مصدر هذه المبادرة¹، على أساس أن المؤسس الدستوري المغربي اشترط أن تعرض

¹ - أنظر الفقرة الأولى من الفصل 172 من الدستور المغربي 2011.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

من طرف الملك كل مبادرة بتعديل الدستور على الاستفتاء الشعبي بموجب ظهير ملكي، سواء تمت المبادرة بمشروع التعديل الدستوري من طرف الملك¹، أو من طرف الجهات الأخرى التي خولها المؤسس الدستوري حق المبادرة بتعديل الدستور ونقصد بذلك الحكومة وأعضاء غرفتي البرلمان.²

بعد أن تناولنا الدور التشريعي لرئيس الدولة على مستوى الدستور الجزائري والدستور المغربي وفي ظل نظام الغرفتين يمكن القول بأن كلا التجريبتين استلهمتا مكانة رئيس الدولة من فلسفة الدستور الفرنسي 1958 المعدل والمتمم، الذي عمل على تقوية سلطات رئيس الجمهورية على حساب البرلمان، وذلك بما خوله من صلاحيات قوية لا سيما في مجال علاقته بسلطة التشريع، وهي الخاصية التي تأثرت بها الكثير من الدساتير الحديثة، خاصة دساتير الدول المغاربية وعلى رأسها الدستور الجزائري ونظيره المغربي.

فبالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري وبموجب دستور 1996 الذي خول لرئيس الجمهورية صلاحيات قوية وخطيرة في نفس الوقت في مجال الوظيفة التشريعية، حيث نجده يمارس هذه الأخيرة في المجالات المخصصة للقانون وغير المحددة للقانون في الظروف العادية وغير العادية وبقيد يغلب عليها طابع المرونة التي تجعل منه مشرعا بامتياز، بالإضافة إلى اختصاصه التشريعي في المجال المالي عندما لا يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في المدة التي حددها الدستور، بل أن الأمر يصل إلى تغييب البرلمان تماما كلما تعلق الأمر بالتشريع الاستثنائي.

وفي المقابل نجد المؤسس الدستوري المغربي وبالرغم من استمراره في النظر للملك كمؤسسة تسمو عن سلطات الدولة، ولا تخضع لمبدأ الفصل بين السلطات وفي الوقت نفسه تتمتع

1 - أنظر الفقرة الثانية من الفصل 172 من الدستور المغربي 2011.

2 - أنظر الفقرة الأولى من الفصل 174 من الدستور المغربي 2011.

بجملة من الصلاحيات التنفيذية¹، إلا أنه بدأ يحد من سلطته في مجال التشريع التي كان يتمتع بها إلى غاية 2011، على أساس أن الدستور المغربي 2011 حاول أن يرد الاعتبار للبرلمان في إطار ممارسته للوظيفة التشريعية، لا سيما بعدما ألغى مسألة التشريع الملكي في المجالات المحددة للقانون في الظروف العادية، حيث أصبح دوره التشريعي يقتصر فقط على المسائل الدينية، كما لا نجد أي دور للملك في مجال التشريع المالي، خاصة في حالة عدم موافقة البرلمان على مشروع قانون المالية، عندما يفسح المجال في هذه الحالة للحكومة كاستثناء وفي إطار ما حدده الدستور من دور لهذه الأخيرة في مجال التشريع المالي.

وعليه يمكن القول بأن رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري يعد بمثابة سلطة تشريعية موازية للبرلمان، الأمر الذي انعكس سلبا على مكانة هذا الأخير، في الوقت الذي تقلص فيه دور الملك في النظام الدستوري المغربي لا سيما في مجال التشريع، نحو محاولة تعزيز الدور التشريعي للبرلمان وسيادته في هذا المجال.

المطلب الثاني: الدور التشريعي للحكومة على ضوء الدستور الجزائري والدستور المغربي في ظل نظام الغرفتين

سبق وأن أشرنا إلى أن فلسفة الدستور الفرنسي 1958 المعدل والمتمم لا سيما في مجال العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية قد تأثرت بها الكثير من التجارب الدستورية المختلفة، هذه الفلسفة الجديدة التي أضفت تطبيقات جديدة على مبدأ الفصل بين السلطات وأصبحت تحكم هذا المبدأ.

لم تبق الوظيفة التشريعية حكرا على البرلمان وحده، بل أصبح للسلطة التنفيذية مجالا واسعا ودورا بارزا يتجسد في تلك المظاهر التي تأثر أو تشارك بها الحكومة ووظيفة البرلمان، لا

¹ - عبد الرحيم العلام: صلاحيات الملك في الدستور المغربي: دراسة نقدية، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، الرباط، المغرب، العدد 02، 2014.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

سيما ما يتعلق بمراحل اعداد النص القانوني، وهذا ما سنحاول أن نتناوله على ضوء الدستور الجزائري (الفرع الأول) والدستور المغربي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الدور التشريعي للحكومة في النظام الدستوري الجزائري

طبقا لأحكام الدستور الجزائري فإن الحكومة تشارك البرلمان وظيفته التشريعية في إطار علاقات التعاون بينهما، سواء تعلق الأمر بإعداد جدول الأعمال، أو مختلف مراحل اعداد النص التشريعي.

وبما أننا سنتناول ذلك بالتفصيل في الفصل الثاني من هذا الباب المتعلق بمراحل العمل التشريعي، لذا نكتفي هنا بالإشارة إلى هذه المظاهر باختصار شديد في النقاط التالية:

أولاً: جدول الأعمال

يعتبر جدول الأعمال من أهم مظاهر استقلال البرلمان عن الحكومة، وهذا ما عبّر عنه الفقيه الفرنسي (Philippe ardant)، بأنّ عملية تحديد جدول الأعمال تعتبر ترجمة فعلية إمّا لتحكم البرلمان في تحديد جدول الأعمال، أو خضوعه للسلطة التنفيذية.¹

ويرى الفقيه "ليون ديجي" بأن جدول الأعمال هو ذلك العمل الذي يحتوي مجموعة المواضيع التي تكون محل نقاش في جلسة معينة.²

أمّا الفقيه "موريس دو فيرجيه" فقد ذهب إلى القول بأنّ جدول الأعمال هو برنامج المناقشات للبرلمان.³

وعلى هذا الأساس يعتبر جدول الأعمال بمثابة البرنامج الذي يتضمن المواضيع التي يشتغل عليها البرلمان بالمناقشة لمدة تختلف من نظام سياسي لآخر.⁴

¹ - Philippe ardant, *institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J, 12^{eme} édition Paris, 2000 , p551.

² - Léon Duguit, *Traité du Droit constitutionnel*, Tome3 (La Théorie Générale de l'état), Ancienne Librairie Fontenoing et C^{ie}, Editeurs, Paris, 1923 , p.198.

³ - Duverger (Maurice), *institutions politiques et Droit constitutionnel*, Tome 1 (Les Grands Systèmes Politiques), PUF, Thémis, 1973, p 138.

⁴ - ياسين ربوح، *الهيمنة الحكومية على الاجراءات التشريعية في الجزائر*، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الواد، العدد 15، جانفي 2017، ص 231.

على مستوى العمل البرلماني في الجزائر هناك نوعان من جدول الأعمال، جدول أعمال الدورة وجدول أعمال الجلسات.

بالنسبة لجدول أعمال الدورة يتم ضبطه من طرف مكنتي غرفتي البرلمان وممثل الحكومة بمقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول في بداية الدورة البرلمانية، تبعا لترتيب الأولوية التي تفرضها الحكومة.¹

أما جدول أعمال الجلسات فيضبط من طرف كل غرفة ولكن باستشارة الحكومة.² أن مسألة تأثير الحكومة على جدول أعمال البرلمان بات واضحا وجليا بحكم الأولوية التي تتمتع بها في هذا المجال، سواء تعلق الأمر بجدول أعمال الدورة أو جدول أعمال الجلسات، خاصة إذا علمنا بأن مسألة ضبط جدول الأعمال هو تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ونقاش وتصويت من طرف البرلمان، أي ترتيب العمل داخل البرلمان.³

لذا أصبح تدخل الحكومة فيما يتعلق بجدول الأعمال يمتد إلى أدق تفاصيل العمل البرلماني واستبعاد ما يُراد ادراجه من طرف النواب بجدول الأعمال أو تأجيلها، وهذا ما انعكس سلبا على السلطة التقديرية التي يفترض أن يتمتع بها ممثلي الشعب، الأمر الذي سوف يؤدي إلى خلق نوع من الامتناع لديهم واقتناعهم بعدم الجدوى من الحضور والمناقشة، وهذا ما تؤكدته ظاهرة الغياب للنواب والأعضاء عن جلسات المناقشة.⁴

لقد برزت مسألة عقلنة جدول أعمال البرلمان بظهور الدستور الفرنسي 1958⁵ بسبب تنامي وتزايد وظائف الحكومة، خاصة تلك المتعلقة بالسياسة العامة للبلاد.⁶

1 - أنظر المادة 15 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

2 - أنظر المادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

3 - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 37.

4 - ياسين ربوح، مرجع سابق، ص 232.

5 - أنظر المادة 48 من الدستور الفرنسي 1958 المعدل والمتمم.

6 - بن سليم فريد، البرلمان في الدساتير المغربية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في الحقوق تخصص الدولة والمؤسسات،

جامعة الجزائر 1، 2016/2015، ص 59.

ثانيا: أولوية مشاريع القوانين على حساب اقتراحات القوانين

لا يتوقف تأثير الحكومة عند مسألة مشاركة غرفتي البرلمان في اعداد جدول الأعمال وضبطه، بل أن دورها يمتد كذلك إلى مرحلة المبادرة القانونية، عندما خولها الدستور الحق في أن تبادر بمشاريع قوانين، وعليه أصبحت صاحبة حق في مشاركة أعضاء غرفتي البرلمان أولى مراحل اعداد النصوص التشريعية، وعادة ما تكون مبادرة الحكومة قريبة من الواقع ومدروسة بطريقة جيدة تجعلها تتميز بالموضوعية مقارنة بمبادرة النواب التي غالبا ما تقابل بالرفض نظرا لما شابها من نقائص، ولهذه الأسباب نجد أغلبية وان لم نقل كل النصوص القانونية مصدرها حكومي.

ثالثا: تدخلات الحكومة أثناء مرحلة المناقشة والتصويت

يمكن للحكومة أن تتدخل بمناسبة دراسة النصوص على مستوى اللجان المختصة، وذلك بتقديم اقتراحات التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين على اللجنة المختصة بدراستها، كما يمكن لها التدخل على مستوى الجلسة العامة من خلال المناقشة والتصويت، لا سيما من حيث اجراء التعديلات التي تراها ضرورية، وإمكانية طلب اجراء المناقشة المحدودة بدلا عن المناقشة العامة، أو المصادقة على مشاريع القوانين حسب اجراء الاستعجال).

رابعا: السيطرة الحكومية في حالة الخلاف التشريعي

عند حدوث خلاف تشريعي بين غرفتي البرلمان حول نص تشريعي، الوزير فان الأول هو الذي يطلب اجتماع اللّجنة المتساوية الأعضاء، ويمكن لممثل الحكومة أن يحضر اجتماعاتها، ولا يمكن تعديل النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بموافقة الحكومة.

إنّ هذه الآليات التي تملكها الحكومة في النظام الدستوري الجزائري من شأنها أن تؤثر على ذلك الدور المنتظر من البرلمان لا سيما على آدائه وحصيلته، ففي الوقت الذي يملك فيه البرلمان مجالات كثيرة ومختلفة من شأنها أن تعزز من دوره التشريعي سواء بموجب قوانين عادية أو عضوية، فان دوره سوف تعترضه جملة من القيود والآليات الحكومية التي تنعكس على مردوده

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

وحصيلته التشريعية، الأمر الذي يفسر لنا أسباب تدهور المعيار التشريعي (ضعف التشريع البرلماني).

الفرع الثاني: الدور التشريعي للحكومة في النظام الدستوري المغربي

بالإضافة إلى الصلاحيات التي تتمتع بها الحكومة في الدستور المغربي والتي بموجبها يمكن لها أن تشارك البرلمان طيلة مراحل إعداد النصوص القانونية، ابتداء من اعداد جدول الأعمال إلى غاية المناقشة العامة على مستوى الجلسات، والتي سوف نتطرق إليها بالشرح في الفصل الثاني المتعلق بمراحل اعداد القانون، لذا سوف تقتصر دراستنا في هذا الفرع على الحالات التي يمكن فيها للحكومة أن تشرع في مجالات القانون والمحجوزة كأصل عام للبرلمان.

حافظ المؤسس الدستوري المغربي على صلاحيات الحكومة في مجال ممارسة سلطة التشريع في المجالات المحددة للقانون والتي تعود في الأصل للبرلمان، فبعد أن خولها الحق في المبادرة بمشاريع قوانين، حاول مرة أخرى تعزيز دورها في المجال التشريعي عن طريق آليتين يمكن بموجبهما أن تساهم في خلق القاعدة القانونية، وكلا الآليتين تدخل في باب التفويض التشريعي الذي استلهمه المؤسس الدستوري المغربي من الدستور الفرنسي 1958، حيث أخذ به بموجب أول دستور للمملكة المغربية ألا وهو دستور 1962 كما كرسه في الدساتير المغربية المتعاقبة.¹

ويستوي أن يكون ذلك أثناء دورات البرلمان أو بين دورتيه، ففي الحالة الأولى يمكن للحكومة أن تتخذ مراسيم تدابير بموجب قانون الإذن (أولا) وفي الحالة الثانية يمكنها أن تصدر مراسيم قوانين بين دورتي البرلمان (ثانيا).

¹ - أنظر للفصول التالية: الفصلين 47 و58 من الدستور المغربي 1962، الفصلين 44 و54 لكل من الدساتير المغربية 1970، 1972، 1992، الفصلين 2/45 و2/55 من الدستور المغربي 1996، الفصلين 3/70 و81 من الدستور المغربي 2011.

أولاً: التشريع الحكومي بموجب قانون الإذن

طبقاً للفصل 70 من الدستور المغربي 2011 فإنه يمكن للحكومة وبعد أن يأذن لها البرلمان في أن تشرع في مجالات مخصصة أصلاً للقانون لمدة محددة ولغاية معينة بموجب مراسيم تدابير عادة ما يختص القانون بالتشريع فيها، ويتم العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها، على أنه يجب عرضها على البرلمان للمصادقة عليها عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن، ويبطل العمل بهذه القوانين في حالة حل غرفتي البرلمان أو احدهما.

فالحكومة بموجب هذه الآلية تمارس وظيفة التشريع بالرغم من وجود البرلمان في دورة عادية وليس في حالة غيبة إلا أن هذا لم يمنع الحكومة من أن تشرع في المجالات التي حددها الدستور المغربي للقانون والتي تعود كأصل عام للبرلمان، ولعل ذلك يرجع لسهولة الاجراءات التي تملكها الحكومة من أجل مواجهة الأحداث بشكل سريع مقارنة مع تلك الاجراءات المتبعة في التشريع البرلماني، لكن بالرغم من ذلك فإن هذا النوع من التشريع الممنوح للحكومة يبقى يشكل خطورة على البرلمان.¹

وعليه نخلص إلى أنه لا يمكن للحكومة المغربية أن تمارس سلطة التشريع بموجب قانون الإذن إلا بتوافر جملة من القيود تطالبها الحكومة من البرلمان إذا أرادت أن تمارس سلطة التشريع عن طريق قانون الإذن، حيث يجب أن تكون المدة والغاية من ذلك محددين بموجب قانون الإذن بالإضافة إلى وجوب مصادقة البرلمان على هذه القوانين عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن.

ومن هنا يظهر لنا جلياً أن البرلمان المغربي يتمتع بدور جوهري وأساسي في نفس الوقت، من شأنه أن يحافظ على سيادته كصاحب اختصاص أصيل في مجال التشريع، لكي تستطيع الحكومة ممارسة سلطة التشريع بموجب قانون الإذن.

¹ - صبرينة السخيري زروق، وظائف البرلمان في المغرب والأردن والكويت (دراسة مقارنة)، مجمع الأطرش للكتاب المختص، الطبعة الأولى، تونس 2013، ص 157.

ثانياً: التشريع الحكومي بموجب مراسيم القوانين

تطبيقاً لمقتضيات الفصل 81 من الدستور المغربي 2011 فإنه يمكن للحكومة أن تتخذ مراسيم قوانين خلال الفترة الفاصلة بين دورات البرلمان، وذلك بعد الاتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين، فبعد أن يودع مشروع المرسوم لدى مكتب مجلس النواب، ليحيله هذا الأخير على اللجان المعنية من أجل مناقشته على مستوى كل مجلس بالتتابع من أجل التوصل إلى قرار مشترك بينهما في أجل ستة (6) أيام، وإذا لم يحصل اتفاق فإن القرار يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب، مع وجوب عرض هذه المراسيم على البرلمان للمصادقة عليها خلال دورته العادية الموالية.

بعد أن تناولنا مسألة الدور التشريعي للحكومة في الدستور المغربي بموجب آليتي قانون الإذن ومراسيم القوانين، يمكن لنا القول بأن المؤسس الدستوري المغربي وفي الوقت الذي عزز فيه من مظاهر التعاون بين الحكومة والبرلمان لا سيما في مجال التشريع، قيد دور الحكومة في هذا المجال، وربط ذلك بموافقة البرلمان باعتباره المعبر الفعلي عن صاحب السيادة.

لكن بالرغم من المستجدات التي استحدثها الدستور المغربي 2011، إلا أنّ الحكومة لازالت تحظى بالأولوية على البرلمان في مختلف مراحل التشريع، فبناء على الفصل 82 من دستور 2011، فإن مشاريع القوانين لها الأسبقية على حساب اقتراحات القوانين داخل جدول أعمال كل مجلس، وبالتالي تصبح للحكومة سيادة في المبادرة التشريعية، فبمقدورها أن تدرج في جدول أعمال أي من المجلسين ما تشاء حسب أولويتها، وهو ما يلغي أو يؤخر على الأقل اقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب والمستشارين.

وحسب ما ورد في الفصل 83 للحكومة حق الاعتراض على كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر، كما يمكن للحكومة إلزام البرلمان بالتصويت، على نص

بأكمله (التصويت المغلق)، وذلك برفض كل التعديلات المقدمة من طرف النواب، غير أن دستور 2011 خول للبرلمان حق الاعتراض بأغلبية أعضائه حسب ما ورد في الفصل 83.¹ بعد أن تناولنا امتداد سلطة التشريع لرئيس الدولة، في كل من الدستور الجزائري ونظيره المغربي، ومدى مساهمة الحكومة في العملية التشريعية، تتجلى لنا علاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان في مجال التشريع.

فبالنسبة لسلطة رئيس الدولة في مجال التشريع، يتمتع رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري، بآليات مختلفة تجعله يمارس سلطة التشريع بامتياز إلى جانب البرلمان، فهو يشرع في المجالات المخصصة للقانون والتي تخرج عنه، ويمكن له أن يستفتي الشعب في أي قضية ذات أهمية، دون الرجوع للبرلمان، وبالرغم من محاولة المؤسس الدستوري في أكثر من مناسبة، من تقييد سلطة رئيس الجمهورية في مجال التشريع.

إلا أن ذلك لم يؤثر على دوره في هذا الجانب، وربما يرجع السبب في ذلك إلى طريقة تعيينه (انتخابه عن طريق الاقتراع العام والمباشر)، التي فرضت على المؤسس الدستوري الجزائري بأن يعمل على تعزيز مكانته وطبيعة علاقته بالبرلمان، في المقابل حاول المؤسس الدستوري المغربي وبموجب دستور 2011 من تعزيز سيادة البرلمان في المجال التشريعي، وذلك بتقييد سلطة الملك التشريعية، واقتصارها على المجال الديني دون امتدادها لمجالات القانون الأخرى. أما بالنسبة للحكومة ومدى مساهمتها في العملية التشريعية، ففي الوقت الذي تتدخل فيه الحكومة في الدستور الجزائري من أجل المساهمة في العملية التشريعية عبر مختلف مراحلها، نجد في المقابل أن دور الحكومة في الدستور المغربي لا يتوقف عند مجرد المساهمة في العملية التشريعية، بل تتدخل كذلك من أجل التشريع بموجب آليتي قانون الإذن ومراسيم القوانين، وهذا ما يؤكد على الدور التشريعي للحكومة في الدستور المغربي.

¹ - البشير المتاقي، إشكالية توزيع السلطة في النظام الدستوري والسياسي المغربي: دراسة مستجدات دستور 2011، أعمال الندوة الوطنية: الدستور الجديد 2011: وثيقة جوهريّة للانتقال الديمقراطي في المغرب، مراكش، المغرب، نوفمبر 2012، ص 172 - 173.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

لكن يبقى هذا الدور مرتبط بتفويض تشريعي من طرف البرلمان، فرغم مظاهر التدخل الحكومي لممارسة سلطة التشريع، فإن ذلك يبقى مرتبطا بمدى موافقة البرلمان. وعلى هذا الأساس يمكن أن نخلص إلى أن دور البرلمان الجزائري يبقى ضعيفا ومهمشا أمام السلطة التنفيذية، لا سيما في مجال التشريع، عكس ما رأيناه بالنسبة للبرلمان المغربي، الذي بدأ يسترجع جانب من سيادته التشريعية، لا سيما إذا علمنا أن سلطة الملك في مجال التشريع باتت مقتصرة فقط على المسائل الدينية، وارتباط سلطة الحكومة في هذا المجال بالتفويض البرلماني.

بعد أن تناولنا سلطة التشريع على ضوء الدستور الجزائري والدستور المغربي في ظل نظام الغرفتين، خلصنا إلى جملة من النتائج نذكرها في النقاط التالية:

أصبح البرلمان يتمتع بجملة من الآليات الجديدة التي حولها إياه المؤسس الدستوري في إطار ممارسته لوظيفته التشريعية، باعتبارها الوظيفة الأصلية التي تشكل سبب وجوده، فبالرغم من محافظة المؤسس الدستوري على مبدأ عقلنة العمل البرلماني وحصر مجال القانون، إلا أننا نلمس في مقابل ذلك بعض المستجدات التي يراد منها تعزيز مكانة البرلمان وتكريس دوره التشريعي.

ففي الجزائر يظهر ذلك من خلال توسعة مجالات القانون بموجب دستور 28 نوفمبر 1996، فمن جهة وسّع من مجالات القوانين العادية، ومن جهة أخرى استحدث فئة القوانين العضوية، مقارنة بمرحلة ما قبل دستور 1996، كما حوّل التعديل الدستوري 2016 لأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة باقتراحات قوانين في مجالات ثلاث، بعد أن لاقت مسألة حرمان أعضاء هذه الغرفة من الحق في المبادرة القانونية انتقادا شديدا من طرف الفقه الدستوري، وهو الأمر الذي حتمّ على المؤسس الدستوري استدراك ذلك بموجب هذا التعديل، وبالرغم من التضييق في هذه المجالات إلا أنها تعد بمثابة إضافة في حق الغرفة الثانية للبرلمان الجزائري.

كذلك بالنسبة للوضع في المغرب، فإن المؤسس الدستوري هو الآخر عمل على توسيع مجالات القوانين العادية والتنظيمية، وكانت لمستته في ذلك واضحة ومعتبرة، وهذا ما يظهر جليا

من خلال دستور 1996 والدستور الحالي، هذا الأخير الذي وسع من مجالات القانون بطريقة ملفتة للانتباه.

أما بالنسبة لمسألة مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، واعتبارها كمشروع استثنائي وبتوافر جملة من الشروط والقيود، فإنه يمكن القول بأن هذه المسألة في الجزائر جعلت من رئيس الجمهورية بمثابة مشرع أصلي والبرلمان هو المشرع الاستثنائي نظرا للآليات التي أضحي يتمتع بها والتي تجعل منه مشرعا بامتياز في جميع الظروف، وتهميش دور البرلمان أمام آلية التشريع بالأوامر، في الوقت الذي بدأ فيه الملك في النظام الدستوري المغربي يفقد الكثير من الآليات التي كانت تخوله إمكانية ممارسة سلطة التشريع ومزاحمة البرلمان في ذلك، ضف إلى ذلك أن الحكومة لا يمكنها أن تمارس هذه السلطة إلا بتفويض من البرلمان وفقا لإجراءات وقيود محددة في الدستور، والتي من شأنها أن تعزز من دور البرلمان متى تعلق الأمر بالتفويض التشريعي. أخيرا وبعد هذا العرض المتعلق بدور كل من البرلمان الجزائري ونظيره المغربي في مجال صناعة القانون، يمكن القول بأن البرلمان المغربي يتمتع بمكانة أفضل من تلك التي يتمتع بها البرلمان الجزائري، وذلك بالنظر إلى الآليات الجديدة التي ذكرناها سالفا التي بات يتمتع بها البرلمان المغربي في مجال إطار ممارسته للسلطة التشريعية.

الفصل الثاني: مراحل العمل التشريعي على مستوى البرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين.

يفرض نظام الغرفتين البرلماني بأن تكون العملية التشريعية عملية متكاملة بين غرفتي البرلمان، حيث لا يصبح النص القانوني جاهزا على مستوى البرلمان بمجرد الموافقة عليه من طرف غرفة واحدة، على أساس أن هذه الأخيرة تعتبر بمثابة حلقة مكملة لعمل الغرفة الأخرى. لكن كل هذا العمل يجب أن تسبقه مرحلة هامة وأساسية من مراحل العمل التشريعي، ونقصد بذلك مرحلة المبادرة القانونية، بغض النظر عن مصدرها.

ومن أجل ذلك يجدر بنا أن نتطرق لمراحل العمل التشريعي على ضوء الدستور الجزائري ونظيره المغربي، في ظل نظام الغرفتين البرلماني.

كما سبق وأن أشرنا بأن مرحلة المبادرة القانونية، هي أولى مراحل العمل التشريعي في أي نظام دستوري بغض النظر عن مصدرها (المبحث الأول)، حيث تودع على مستوى مكتب غرفة البرلمان المعنية من أجل دراستها ومناقشتها والتصويت عليها (المبحث الثاني)، ومتى تم الإنتهاء من عملية التصويت على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان دون حدوث أي خلاف تشريعي، يرسل النص القانوني المصوت عليه لرئيس الدولة من أجل نشره وإصداره في الجريدة الرسمية (المبحث الثالث)، لكن إذا حدث خلاف تشريعي بين الغرفتين، فإن المؤسس الدستوري وضع آليات وحلول يمكن لها أن تحسم هذا الخلاف التشريعي (المبحث الرابع).

المبحث الأول: مرحلة المبادرة القانونية

تمثل مرحلة المبادرة القانونية أولى المراحل الأساسية لميلاد النص القانوني، فهذه المرحلة تعد بوابة عملية إعداد القانون¹، وهي بمثابة المرحلة الأولى التي تنبثق منها عملية تشريع القانون.² وقد كانت هناك مجموعة من المحاولات الفقهية التي أرادت أن تعطي تعريفا لمرحلة المبادرة القانونية، كأهم مرحلة من مراحل التشريع، لذا سوف نحاول التطرق لأهم هذه التعريفات التي قدمها الفقه الدستوري في هذا الشأن.

يرى جانب من الفقه بأن المبادرة بالقوانين حق دستوري مخول للسلطتين (التنفيذية التشريعية) أو للسلطة التشريعية فقط، بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة أمام البرلمان بغرض المناقشة والتصويت مع احتمال إدخال تعديلات عليه³، فالمبادرة بالقوانين هي حق إيداع نص أو قانون أو موازنة أو قرار بهدف مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان.⁴ ويذهب جانب آخر من الفقه إلى أن اقتراح القوانين هو أول الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتماله إلى ميلاد القانون الوضعي، فهو العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه.

فالاقترح وفقا لهذا التعريف هو العمل الذي يقدم للتشريع مادته الأولية⁵، وعليه فان مرحلة اقتراح مشاريع القوانين هي طرح تصور بشأن تنظيم أمر ما يهم الجماعة في الدولة.⁶

1 - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 258.

2- بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص 163.

3- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري- دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التشريعية والمراقبة- الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية 2013، ص 116.

4- مورييس دوفيرجيه، مرجع سابق، ص 114.

5- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص 10.

6- علي محمد الدباس، مرجع سابق، ص 182.

كما تم تعريف المبادرة بالقوانين على أنها إقرار الحق بإيداع نص قانوني من أجل مناقشته والمصادقة عليه من قبل البرلمان.¹

بعد عرض هذه المجموعة من التعريفات المتعلقة بالمبادرة القانونية، يمكن لنا القول بأنه وبالرغم من تعدد هذه التعريفات الفقهية، إلا أن الأمر يتعلق فقط بالمصطلحات والصيغة، حيث تدور كل هذه التعريفات حول معنى واحد، يتعلق أساساً بأن المبادرة القانونية هي بمثابة أولى مراحل العمل التشريعي، تطرح أمام البرلمان، من أجل المناقشة والتصويت عليها. ومن أجل ظهور النص القانوني للوجود لابد له من مرحلة تمهيدية، وكما هو معمول به في جل الأنظمة الدستورية المقارنة، يعمل دائماً المؤسس الدستوري على تنظيم هذه العملية الهامة والجوهرية في صلب الدستور نظراً لأهميتها على المستوى التشريعي، باعتبارها تتضمن جملة من الإجراءات المختلفة والمعقدة.

ومن أجل الإلمام بالعناصر الأساسية لمرحلة المبادرة القانونية، سوف نتطرق لمسألة تنظيمها في الدستور الجزائري (المطلب الأول) ونظيره المغربي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تنظيم المبادرة القانونية في الدستور الجزائري

عندما انتهج المؤسس الدستوري الجزائري نظام الغرفتين بموجب دستور 1996، حاول في المقابل تعزيز مظاهر النظام البرلماني، لا سيما فيما يتعلق بعلاقات التعاون الوظيفي بين البرلمان والحكومة، تطبيقاً لمبدأ الفصل المرن بين السلطات، ومن أهم مظاهر ذلك مسألة المبادرة القانونية التي خوّلتها المؤسس الدستوري الجزائري لكل من الحكومة وأعضاء البرلمان ابتداءً من دستور 1989²، بعدما كانت مخولة لرئيس الجمهورية ونواب البرلمان.³

¹ - بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص ص 171 - 172.

² - أنظر الفقرة الأولى من المادة 113 من الدستور الجزائري 1989، والفقرة الأولى من المادة 119 من دستور 1996، والفقرة الأولى من المادة 136 من التعديل الدستوري 2016، والفقرة الأولى من المادة 143 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

³ - أنظر المادة 36 من الدستور الجزائري 1963، وكذا المادة 148 من الدستور الجزائري 1976.

الفرع الأول: مبادرة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة (مشاريع القوانين)

كما سبق وأن أشرنا إلى أن دستور 1996 حافظ على مسألة حق الحكومة في المبادرة بالقوانين بجانب أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان، وهي الخاصية التي كرستها التعديلات الدستورية اللاحقة بما فيها تعديل 2020، والذي بدوره خوّل للوزير الأول، أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، في أن يبادر بمشاريع قوانين.

وتخضع هذه المشاريع الحكومية قبل ايداعها مكتب غرفة البرلمان لجملة من الإجراءات، بحيث يجب استشارة مجلس الدولة بشأنها (أولاً) ثم عرضها على مجلس الوزراء (ثانياً).

أولاً: استشارة مجلس الدولة

يمثل مجلس الدولة أعلى هيئة قضائية على مستوى القضاء الإداري، ففي الوقت الذي حدد له المشرع اختصاصاته القضائية، خوله من جهة أخرى اختصاصات استشارية في المجال القانوني¹، بعد أن يطلب منه ذلك من جهة الحكومة.

فالحكومة وبمناسبة مبادراتها القانونية وقبل أن تعرض ذلك على البرلمان، أوجب عليها المؤسس الدستوري أن تطلب استشارة من مجلس الدولة، لا سيما الجانب الشكلي والتقني لمشروع القانون الذي تريد الحكومة اقتراحه على البرلمان، لأن الحكومة في هذه الحالة ملزمة إجرائياً لكي يكون مشروع القانون دستوري ولكنها في نفس الوقت غير ملزمة بالأخذ بالرأي الاستشاري الذي يبيده مجلس الدولة لعدم وجود نص يجبرها على ذلك.²

كل ما في الأمر أن مرور مشروع القانون على مجلس الدولة هو إجراء شكلي يترتب على تخلفه البطلان، وهذا من شأنه أن يمنح دوراً هاماً لمجلس الدولة في مجال المشاركة

¹ - أنظر المادتين 4 و 12 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، (ج ر ع 37، المؤرخة في 01 جوان 1998)، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 (ج ر ع 43، المؤرخة في 03 أوت 2011)، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 (ج ر ع 15، المؤرخة في 07 مارس 2018).

² - سمية لكحل، المبادرة بالقوانين في النظام السياسي الجزائري وفقاً للتعديل الدستوري الجديد 2016، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة الجلفة، العدد 6، 2017، ص 215.

والمساهمة في وضع القانون، لكن دوره لا يمتد لاقتراحات القوانين والأوامر الرئاسية، وعليه تبقى الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة أضيق نطاقا مقارنة بما هو مخول لمجلس الدولة الفرنسي الذي يمتد اختصاصه الاستشاري إلى المجال الإداري ونقصد بذلك المراسيم والقرارات الإدارية، وهو الوضع نفسه في مصر ولبنان.¹

ثانياً: عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء

بعد أخذ رأي مجلس الدولة، تعرض الحكومة مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، وتعتبر هذه المرحلة من المحطات الأساسية التي يمر عليها المشروع الحكومي، نظرا لعلاقة ذلك برئيس الجمهورية الذي يرأس هذا المجلس، وهو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، لذا من البديهي ومن الضروري أن تكون مشاريع القوانين موائمة لبرنامج، وهو الأمر الذي يبرر وجوب عرضها على مجلس الوزراء من أجل تنقيحها عن طريق التعديل، والتصحيح، والإضافة.

خاصة إذا علمنا أن الحكومة أصبحت ملزمة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية بعد التعديل الدستوري 2008، الأمر الذي يفرض بأن تعكس هذه المشاريع الأفكار التي يتضمنها برنامج رئيس الجمهورية.²

إن الاجراءات التي تحكم المبادرة الحكومية تمتاز بطابع المرونة، فهي بمثابة قيود شكلية بسيطة³، يمكن أن تتجاوزها الحكومة دون عناء، لا سيما وأنها تتمتع فيها بقدر كبير من الحرية نظرا للقيود المخففة التي يتطلبها مشروع القانون.⁴

فبالنسبة لمجلس الوزراء يرأسه رئيس الجمهورية، ورأي مجلس الدولة مجرد رأي استشاري⁵، الأمر الذي يضيف على المشروع الحكومي السرعة في السير والاجراءات.

¹ - هاشمي مولاي، المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص ص 265-266.

² - بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص 176.

³ - ياسين ربوح، مرجع سابق، ص 229.

⁴ - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 260.

⁵ - مسراتي سليمة، مرجع سابق، ص ص 57 - 58.

الفرع الثاني: مبادرة أعضاء البرلمان (اقتراحات القوانين)

يعد حق الاقتراح بمثابة العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع¹، انطلاقاً من مبدأ مفاده أن السلطة التشريعية هي السلطة الأصلية في المبادرة باقتراحات القوانين، وهو المبدأ العام الذي ورد في الدستور الحالي المعدل والمتمم، حيث تنص مادته 114 على أنه:

يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.

لكن وبالرغم من ذلك، فقد تم استبعاد أعضاء مجلس الأمة من الحق في المبادرة باقتراح القوانين، إلى غاية التعديل الدستوري الجزائري 2016، الذي رد الاعتبار لأعضاء هذه الغرفة، عندما أصبح بإمكانهم المبادرة باقتراحات قوانين²، بعدما كانت هذه الأخيرة مقتصرة على نواب المجلس الشعبي الوطني.

وعلى هذا الأساس يكون المؤسس الدستوري قد وسع من الجهات التي تتمتع بالحق في المبادر القانونية لتشمل أعضاء مجلس الأمة، بعدما حدّد مجالات مبادراتهم في ثلاث ميادين فقط والمتعلقة أساساً بالتنظيم المحلي، وتهيئة الاقليم، والتقسيم الإقليمي³، لكن هذه المجالات التي لا يمكن التشريع فيها بصورة متكررة ومستمرة على عكس المجالات التي يشرع فيها نواب المجلس الشعبي الوطني⁴، وهذا ما يشكل تضيقاً على حق المعارضة في المجال التشريعي (مجال اقتراح القوانين) على مستوى مجلس الأمة⁵.

1 - أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 234.

2 - أنظر الفقرة الأولى من المادة 136 من التعديل الدستوري الجزائري 2016.

3 - أنظر الفقرة الأولى من المادة 144 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

4 - الشريف كايس، الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري، فعاليات الملتقى الدولي الموسوم بالدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة، مجلة الوسيط، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 12، الجزائر، 2015، ص 98.

5 - عبد الرحمان بن جيلالي، حقوق المعارضة البرلمانية الدستورية في مجالات التشريع والرقابة والتمثيل المؤسساتي - دراسة في الدستور الجزائري - حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 32، الجزائر، 2018، ص 66.

وفي كل الأحوال تخضع اقتراحات القوانين التي يبادر بها أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان الجزائري لجملة من الشروط الشكلية والموضوعية.

أولاً: الشروط الشكلية

- توقيع اقتراح القانون من طرف النواب أو الأعضاء أصحاب الاقتراح، أو النائب أو العضو صاحب الاقتراح، وفي هذا الإطار يجب الإشارة إلى أن التعديل الدستوري 2020 ألغى القيد العددي (20 نائباً أو 20 عضواً) الذي كان من ضمن القيود الواردة على اقتراحات القوانين¹، وهذا من شأنه أن يساهم في تفعيل الدور التشريعي لعضو البرلمان بصفة عامة، والمعارضة بصفة خاصة.

- أن يرفق الاقتراح بعرض الأسباب ويحرر في شكل مواد.²

- ألا يكون اقتراح القانون نظير لمشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من ستة (06) أشهر، بعدما كانت هذه المدة اثنا عشر (12) شهراً³، وهذا من شأنه أن يكون في صالح اقتراحات القوانين من حيث طبيعة المستجدات التي يمكن أن تطرأ خلال هذه الفترة، كذلك من حيث استقرار القواعد القانونية (الأمن القانوني).

- يجب أن يبلغ اقتراح القانون إلى الحكومة لتبدي برأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، خلال أجل لا يتجاوز الشهرين (02) من تاريخ التبليغ وبفوات هذا الأجل دون أن تبدي الحكومة برأيها يحيل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته.⁴

1 - أنظر الفقرة الأولى من المادة 22 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

2 - أنظر المادة 19 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

3 - أنظر المادة 23 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

4 - أنظر المادة 24 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

وفي هذا الإطار يرى جانب من الفقه بأن المقصود من مصطلح إبداء الرأي، هو الاعتراض على اقتراحات النواب، أو الأعضاء في الوقت الذي تصبح فيه مدة الشهرين مدة طويلة، من شأنها أن تؤخر نظر عمل اللجنة المختصة في النظر للاقتراح.¹

- وجوب قبول مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة اقتراحات القوانين، وهذا خلافا لمشاريع القوانين الحكومية التي تكون مقبولة بصفة آلية.²

ثانياً: الشروط الموضوعية

يبدو أنّ أهم شرط موضوعي بالنسبة لاقتراحات القوانين هو القيّد المتعلق بالجانب المالي (القيّد المالي)، عندما اشترط الدستور بالأولى يؤدي اقتراح القانون أو اقتراح تعديل القانون إلى تخفيض في الموارد العمومية أو زيادة في النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة انفاقها.³

وعليه فإنه بالنظر إلى أصل المبادرات القانونية والتي نجدها دائماً ذات مصدر حكومي يمكن القول بأن اقتراحات أعضاء البرلمان تظل ضئيلة جداً أو حتى منعدمة في الكثير من الأحيان، لا سيما في العهود التشريعية الممتدة من سنة 2007 إلى غاية 2022، بحكم أنّ هذه القيود الدستورية والقانونية قللت من امكانية استعمال النواب لحقهم في اقتراح القوانين⁴، بل يكاد دورهم ينطمس في هذا المجال، ولا يحتل إلا مرتبة ثانوية في إطار ممارستهم لوظيفتهم الأصلية ألا وهي وظيفة التشريع، بعدما أصبحت الحكومة تستحوذ عليها من خلال سلطتها الواسعة والحرّة في مجال المبادرة بمشاريع القوانين⁵، لا سيما في ظل نظام الغرفتين.

1 - عبد الرحمان جيلالي، مرجع سابق، ص 66.

2 - أنظر المادة 25 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

3 - أنظر المادة 147 من التعديل الدستوري 2020، وكذا الفقرة الثانية من المادة 22 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

4 - أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 234.

5 - بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص 169.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

وعليه نخلص إلى أنّ هذه القيود السالفة الذكر تعد بمثابة وسيلة لعرقلة مساهمة أعضاء غرفتي البرلمان في العمل التشريعي¹، وهو الأمر الذي فسح المجال لذلك التفوق الحكومي في مجال المبادرات القانونية والذي تبرره هو الآخر جملة من الأسباب والظروف نذكر منها:

- أن اقتراحات النواب أضحت شبه محاصرة بالقيود الشكلية والموضوعية، والتي من شأنها أن تضيق من مجال اقتراحات النواب والأعضاء للقوانين بدرجة كبيرة.²

- طبيعة الشروط الشكلية والموضوعية التي تتطلبها المبادرة باقتراحات القوانين ودرجة ثقافة وتكوين النواب، بالإضافة إلى مستوى الانضباط الحزبي لدى الأحزاب التي لها تمثيل معتبر على مستوى غرفتي البرلمان.³

- تتميز مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة بالشمولية والدقة، باعتبارها تناقش مواضيع ذات طابع وطني يهم كل مواطني الدولة، على خلاف اقتراحات النواب التي عادة ما تركز على موضوعات ذات طابع محلي، أو ترمي من ورائها إلى تحقيق أهداف ضيقة بعيدة عن المصلحة العامة، أو خدمة لأغراض شخصية، أو انتخابية، أو لمصلحة فئات معينة خاصة في الجانب المالي.⁴

- طبيعة الوظيفة الأساسية للحكومة، ودور هذه الأخيرة في إطار تنفيذ السياسة العامة للدولة، يلزمها في أن تواجه مختلف التعقيدات المتزايدة للكثير من المسائل التي يجب حلها، وهذا ما ساهم في تنامي دورها في مجال صناعة القانون.⁵

1 - فاروق حمديشي، مرجع سابق، ص 266.

2 - بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص ص 166-167.

3 - عقيلة خرباشي: مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص من 265 إلى 275.

4 - فاروق حمديشي، مرجع سابق، ص 259.

5- Mendel Françoise, **La compétence législative des Parlements. Etude compare, Revue internationale de droit comparé.** Vol. 30 N°4, Octobre-décembre 1978. P 952.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

- ازدياد حجم وظائف الدولة وتطورها، يفرض على الحكومة أن تلتزم بتحقيق الرفاهية للشعب وهذا ما فسح المجال بأن تكون الحكومة هي المسيطرة على العمل التشريعي.¹
- مرونة الشروط الشكلية التي تعوّدت عليها الحكومة، والتي يمكن تجاوزها بسهولة، كل ذلك من شأنه أن ينعكس ايجابا على مدى جدية الأفكار التي تتضمنها مشاريع القوانين، ومدى عمق دراستها وحسن صياغتها وتماشيتها مع البرنامج الحكومي وانسجامها مع حدود الامكانيات المالية المتاحة للحكومة.²
- تعد مهلة الشهرين التي تبدي فيها الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، عندما يتم تبليغها باقتراح قانون، بمثابة مهلة طويلة، فقد تضيع معها الحكمة من اقتراح القانون، لأنه ربما جاء لمعالجة أمور مستعجلة.³
- بالنسبة للقيود المالي الذي اشترطه المؤسس الدستوري، ساهم هو الآخر في التجميد النهائي لاقتراحات أعضاء غرفتي البرلمان⁴، واقتصر دورهم على مجرد التعديل والمصادقة.
- بالنسبة لمشروع قانون المالية باعتباره مشروع يختلف عن باقي مشاريع القوانين الأخرى، تملك فيه الحكومة على مستوى الممارسة حق الأولوية بالمبادرة به، في المقابل يقتصر دور البرلمان على المناقشة والتصويت خلال الأجل الذي حدّده الدستور، وإلا تدخل رئيس الجمهورية وأصدره بموجب أمر رئاسي متجاوزا في ذلك إرادة البرلمان وهذا ما يفسّر لنا سبب تفوق السلطة التنفيذية في مجال التشريع المالي⁵، وعليه يبقى النشاط الحكومي هو القلب النابض في مجال المبادرة القانونية بصفة عامة، وعرض مشروع قانون المالية بصفة خاصة.

¹ - لزرق عائشة ومسراتي سليمة، العلاقة بين الحكومة والبرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2016، مجلة صوت

القانون، جامعة الجلفة، المجلد 5، العدد 2، أكتوبر 2018، ص 289.

² - مسراتي سليمة، مرجع سابق، ص 67.

³ - أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 237.

⁴ - رابحي أحسن، مرجع سابق، ص 280.

⁵ - مسراتي سليمة، مرجع سابق، ص 54 - 55.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

ونتيجة لكل هذه الأسباب التي أدت إلى تدهور وضعف أداء أعضاء غرفتي البرلمان في مجال المبادرات القانونية، بل انعدم تماما ابتداء من العهدة الثانية في ظل نظام الغرفتين إلى غاية اليوم، وهذا ما يوضحه الجدول الموالي:

الجدول رقم 05: يتضمن حصيلة البرلمان الجزائري ابتداء من 1997 إلى جويلية 2023.

المبادرة	مشاريع القوانين	اقتراحات القوانين	العهدة التشريعية
1997-2002	60 مشروع قانون	تم اقتراح عشرون (20) اقتراح قانون، وتمت إحالة خمسة (5) منها على اللجان المختصة، وتم التصويت على واحد (1) منها فقط، وهو القانون الأساسي لعضو البرلمان.	
2002-2007	93 مشروع قانون	تم اقتراح أربعة وعشرون (24) اقتراح قانون، وتم التصويت على واحد (1) منها فقط، ويتعلق الأمر بتعديل قانون الانتخابات.	
2007-2012	72 مشروع قانون	لقدم النواب أربعة وخمسون (54) اقتراح قانون، لكنها لم تطرح للدراسة أمام البرلمان.	
2012-2017	65 مشروع قانون	لا يوجد	
2017-2021	74 مشروع قانون	لا يوجد	
2021-2026	22 مشروع قانون 18 قانون مشروع	لا يوجد 4 اقراحات (تمت دراستها وقبولها من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني، ولم توافق عليها الحكومة)	(دورة 2021-2022) (دورة 2022-2023)

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على الموقع الإلكتروني لوزارة العلاقات مع البرلمان الجزائرية www.mrp.gov.dz، والمجلس الشعبي الوطني www.apn.dz ومجلس الأمة <http://majliselouma.dz/index.php/ar>، تاريخ الاطلاع: 2023/11/25 على الساعة 08:00.

المطلب الثاني: تنظيم المبادرة القانونية في الدستور المغربي

على ضوء الدستور المغربي لسنة 1996، باعتباره الدستور الأول الذي أحيا العمل بنظام الغرفتين البرلماني¹، فإن المؤسس الدستوري خوّل لكل من الوزير الأول وأعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان على السواء، الحق في المبادرة القانونية وبموجب دستور 2011 تم استحداث جهة ثالثة تتمتع هي الأخرى بالحق في المبادرة باقتراح القوانين، عندما أصبح من حق الأفراد بأن يتقدموا باقتراحات قانونية أطلق عليها المؤسس الدستوري المغربي مصطلح ملتزمات التشريع. وعليه أصبحت المبادرة القانونية تمارس من طرف ثلاث جهات أساسية، وتعد هذه الإضافة من ضمن المستجدات الجوهرية التي استحدثها الدستور المغربي الحالي، ومن أجل الإحاطة أكثر بهذا الموضوع، يجدر بنا أن نناقش مسألة المبادرة بمشاريع القوانين من طرف رئيس الحكومة (الفرع الأول)، وكذا المبادرة باقتراحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى ملتزمات التشريع التي استحدثها دستور 2011 يمارسها الأفراد وفقا لجملة من الشروط والاجراءات، والتي سوف نتناولها بشيء من التحليل والمناقشة (الفرع الثالث).

¹ - انتهج المؤسس الدستوري المغربي نظام الغرفتين البرلماني بموجب أول دستور للمملكة المغربية المستقلة، ألا وهو دستور 1962، الذي نص في فصله 36 على أنه " يتركب البرلمان من مجلس النواب ومجلس المستشارين "، إلا أن هذا الدستور لم يعمر طويلا بسبب لجوء الملك آنذاك إلى الحالة الاستثنائية، التي على اثرها تم توقيف العمل بالدستور إلى غاية سنة 1970 وهو التاريخ الذي رجع فيه النظام المغربي إلى الشرعية الدستورية بموجب دستور 1970، هذا الأخير الذي انتهج نظام الغرفة الواحدة، والذي حافظ عليه كل من دستور 1972 ودستور 1992، لكن بموجب صدور دستور 1996 تم احياء العمل بنظام الغرفتين البرلماني، وهي الهيكلة التي حافظ عليها الدستور الحالي (دستور 2011)، عندما نصت الفقرة الأولى من الفصل 60 منه على أنه " يتكون البرلمان من مجلسين، مجلس النواب، ومجلس المستشارين "، وتطبيقا للفقرة الثانية من الفصل 62، والفقرة الرابعة من الفصل 63 من دستور 2011، صدر القانون التنظيمي 11-27 المتعلق بمجلس النواب المغربي، (ج ر ع 5987، المؤرخة في 17 أكتوبر 2011)، الذي يبين عدد أعضاء مجلس النواب ونظام انتخابهم، وكذا القانون التنظيمي 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي، (ج ر ع عدد 5997 مكرّر، المؤرخة في 02 نوفمبر 2011)، الذي يبين عدد أعضاء مجلس المستشارين ونظام انتخابهم.

الفرع الأول: مبادرة رئيس الحكومة (مشاريع القوانين)

طبقا للفقرتين الأولى والثانية من الفصل 78 من الدستور المغربي 2011، فإن رئيس الحكومة يملك الحق في المبادرة بمشاريع القوانين، وذلك بعد عرض هذا المشروع على مجلس الوزارة برئاسة الملك من أجل المصادقة عليه، تمهيدا لإيداعه مكتب مجلس النواب كقاعدة عامة، غير أنه إذا تعلق الأمر بمشاريع القوانين المتعلقة على وجه الخصوص:

- بالجماعات الترابية.

- بالتنمية الجهوية.

- بالقضايا الاجتماعية.

فإنها تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين.

ليتم فيما بعد عرض هذه المشاريع من طرف رئيس الغرفة المعنية على اللجنة أو اللجان البرلمانية الدائمة المختصة.

الفرع الثاني: مبادرة أعضاء البرلمان (مقترحات القوانين)

خوّل الدستور المغربي 2011 لأعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان الحق في المبادرة باقتراحات قوانين على السواء، وهذا ما جاءت به الفقرة الأولى من الفصل 78، فالمؤسس الدستوري المغربي لم يميز بين أعضاء غرفتي البرلمان في مجال حق المبادرة القانونية، وهي خاصية تميزت بها الدساتير المغربية السابقة التي انتهجت نظام الغرفتين (دستور 1962، ودستور 1996).

وطبقا للفقرة الثانية من الفصل 78 من الدستور المغربي 2011 فإن اقتراحات القوانين تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب كقاعدة عامة، ويعني هذا أنّ مجلس المستشارين المغربي لا يتصدى لكل المبادرات التشريعية بصفة مباشرة، ماعدا الحالات التي حدّدها الدستور، وتعتبر هذه الأسبقية التي أصبح يتمتع بها مجلس النواب المغربي من ضمن المستجدات التي

أقرها دستور 2011، بعدما كانت مشاريع واقتراحات القوانين توضع بمكتب أحد مجلسي البرلمان في ظل دستور 1996.¹

كل ما في الأمر أنّ أعضاء مجلس المستشارين يملكون حق المبادرة بالقوانين كغيرهم من نواب الغرفة الأولى (مجلس النواب)، والحكومة، ولكن الأسبقية تكون لمجلس النواب كجهة أصيلة، لعرض المبادرات القانونية أمامه أول مرة مهما كان مصدرها وهذا كقاعدة عامة. لم يشترط المؤسس الدستوري المغربي أي نصاب إذا تعلق الأمر بمبادرة أعضاء البرلمان، حيث يمكن لكل نائب أو مستشار أن يبادر بمقترح قانون بصفة منفردة، وعرضه على مكتب غرفة البرلمان المختصة حسب الحالة، لتتم إحالته على اللجنة البرلمانية المختصة تمهيدا لمروره على مستوى الجلسة العامة، لمناقشته والتصويت عليه متى توافر على الشروط الشكلية التي يتطلبها القانون، ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن المؤسس الدستوري المغربي لم يقيد مبادرات أعضاء غرفتي البرلمان بأي شرط عددي.

كما نصّ الدستور المغربي الحالي على تخصيص يوم في الشهر لدراسة مقترحات القوانين، ومن بينها تلك المقدمة من طرف المعارضة، حتى لا تبقى مشاركة المعارضة محصورة في تسجيل مقترحات القوانين بجدول الأعمال، ولتقادي تحكم الأغلبية في مقترحات المعارضة.² بالرغم من أن الدستور الجديد أعطى الحق في التقدم باقتراحات لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على حد سواء، إلا أنّ الفصل 78 استهل برئيس الحكومة، وهو ما يمكن اعتباره بشكل ضمني أسبقية رمزية في استمرار هيمنة الحكومة على ممارسة الوظيفة التشريعية، وهو ما تؤكد الإحصائيات البرلمانية حيث تغطي مشاريع القوانين على المقترحات، وبالتالي تستمر سيطرة الحكومة على المجال التشريعي والتنظيمي معا.³

¹ - أنظر الفصل 52 من الدستور المغربي 1996.

² - عبد الاله فروات، المعارضة البرلمانية ورهان الفعالية بعد التأصيل الدستوري، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية. مركز المنارة للدراسات والأبحاث، عدد خاص، 2019، الرباط، المغرب، ص 368.

³ - عبد النبي كياس، أداء البرلمان المغربي في ظل الدستور الجديد لـ 2011، مرجع سابق، ص 65.

الفرع الثالث: مبادرات الأفراد بموجب ملتزمات التشريع

إنّ أهم ما جاء به الدستور المغربي 2011 في مجال المبادرة القانونية هو توسيع مجال هذه الأخيرة لتشمل المواطنين، الذين أصبح بإمكانهم اقتراح ملتزمات تشريعية، وهذا ما تضمنه الفصل 14 من الدستور الذي نص على أنه:

للمواطنات والمواطنين، ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم ملتزمات في مجال التشريع.

وعلى ضوء هذا الفصل صدر القانون التنظيمي الذي يحدد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع¹، حيث أشار في مادته الثانية إلى تعريف الملتمس في مجال التشريع، وأصحاب الملتمس، ومدعمو الملتمس، ولائحة الملتمس، ولجنة تقديم الملتمس، ويقصد بالملتس في مجال التشريع، كل مبادرة يتقدم بها مواطنات ومواطنون وفق أحكام هذا القانون التنظيمي، يهدف المساهمة في المبادرة التشريعية، ويشار إليها باسم " الملتمس".

أما أصحاب الملتمس، فهم المواطنات والمواطنون المقيمون في المغرب أو خارجه الذين اتخذوا المبادرة لإعداد الملتمس ووقعوا عليه، بشرط أن يكون هؤلاء متمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية ومقيدين في اللوائح الانتخابية العامة.

وبالنسبة لمدعمي الملتمس، فهم المواطنات والمواطنون الذين يعبرون عن دعمهم للملتمس بواسطة توقيعاتهم المضمنة في لائحة تسمى "لائحة دعم الملتمس"، والذين يكونوا كذلك متمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية ومقيدين في اللوائح الانتخابية العامة.

ويقصد بلائحة دعم الملتمس، اللائحة التي تتضمن توقيعات مدعمي الملتمس وأسمائهم الشخصية والعائلية، وأرقام بطاقتهم الوطنية للتعريف وعناوين اقامتهم.

¹ - القانون التنظيمي 64.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع، (ج ر ع 2492، مؤرخة في 18 أوت 2016).

وفي الأخير لجنة تقديم الملتمس، فهي لجنة مكونة من تسعة (9) أعضاء على الأقل يختارهم أصحاب المبادرة في تقديم الملتمس من بينهم، بشرط أن ينتسبوا إلى ثلث (3/1) عدد جهات المملكة على الأقل.

يرى جانب من الفقه المغربي أنّ الملتمس ليس مبادرة تشريعية حقيقية، وإنما هو شكل من أشكال المساهمة فيها وذلك للأسباب التالية:

- عدم إدراج مقتضيات الفصل 14 ضمن أحكام الفصل 78 الذي يحدد من لهم حق التقدم باقتراح القوانين.
 - اشتراط المادة 5 من مشروع القانون التنظيمي أن يحرر الملتمس في شكل اقتراحات أو توصيات.
 - يمكن اعتماد الملتمس أساسا لتقديم مقترح قانون بعد تبنيه من طرف عضو أو أكثر من أعضاء اللجنة البرلمانية المعنية بدراسته.¹
- يفسر البعض من الباحثين مسألة تقييد المبادرة التشريعية الشعبية، تجنب أن تكون هذه الآلية موضعا للتلاعب الحزبي، وبالتالي فقدان معناها البديل للمبادرة البرلمانية، ولذلك تم تنظيمها بشكل معقد لدرجة تفرغها من معناها، وأصبحت صعبة وغير قابلة للتطبيق.²
- ومن أجل الإحاطة أكثر بهذه الآلية الجديدة والمتعلقة بالعمل التشريعي، سنتناول شروط تقديم الملتمسات التشريعية إلى البرلمان (أولا)، ثم نتطرق لإجراءات تقديمها (ثانيا):

¹ - محمد اوسوس، مبادرة المواطنين في مجال التشريع، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 15، المغرب، نوفمبر 2016، ص 385.

² - محمد اوسوس، مرجع سابق، ص 390.

أولاً: شروط تقديم الملتزمات التشريعية إلى البرلمان

من خلال اطلاعنا على القانون التنظيمي 14-64، يتبين لنا أن المشرع المغربي أورد جملة من الشروط التي يجب أن يشتمل عليها الملتمس التشريعي، والتي يمكن تقسيمها إلى شروط موضوعية وأخرى شكلية:¹

أ- الشروط الموضوعية

نص القانون التنظيمي 14-64 على مجموعة من الشروط الموضوعية التي يجب أن تتوفر في ملتمس التشريع والمتمثلة في:²

- يجب أن يكون الملتمس مندرجا ضمن الميادين التي يختص القانون التشريع فيها طبقا لما هو محدد في الدستور، وكما هو معروف أن هذا الأخير حصر المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، وعليه لا يمكن للملتمس التشريعي أن يحيد على مجالات القانون العادي التي حددها الدستور بصفة حصرية.

- يجب ألا يتضمن الملتمس اقتراحات أو توصيات تمس بالثوابت العامة للأمة (الدين الاسلامي - الوحدة الوطنية - النظام الملكي للدولة - الاختيار الديمقراطي - المكتسبات التي تم تحقيقها في مجال الحقوق الأساسية والحريات التي يتضمنها الدستور).

- ألا تتعلق بمراجعة الدستور أو القوانين التنظيمية أو قانون العفو العام أو النصوص المتعلقة بالمجال العسكري أو تخص الأمن الداخلي أو الدفاع الوطني أو الأمن الخارجي للدولة.

- ألا تتعارض مع المواثيق والمعاهدات والاتفاقيات التي صادقت عليها المملكة أو انضمت

إليها.

- لا تقبل ملتزمات التشريع إلا إذا كان الهدف منها هو تحقيق المصلحة العامة.

1 - أنظر المادتين 4 و5 من القانون التنظيمي 14-64.

2 - أنظر المواد من 3 إلى 5 من القانون التنظيمي 14-64.

ب- الشروط الشكلية

- بجانب الشروط الموضوعية السالفة الذكر، اشترط المشرع المغربي جملة من الشروط الشكلية لكي تقبل الملتزمات التشريعية والمتمثلة في:¹
- يجب أن تحرر ملتزمات التشريع بوضوح في شكل اقتراحات أو توصيات.
 - إرفاق الملتمس التشريعي بمذكرة مفصلة تبين الأسباب الداعية إلى تقديمه والأهداف المبتغاة منه وملخصا للاختيارات التي يتضمنها.
 - يجب أن يكون الملتمس التشريعي مشفوعا بلائحة دعم الملتمس، موقعة على الأقل من قبل 25000 من مدعي الملتمس، ومرفقة بنسخ من بطاقتهم الوطنية للتعريف.
- إنّ القصد من وراء هذه الشروط الشكلية والموضوعية هو شفافية ووضوح الهدف ومدى جديته.²

وبعد أن يستوفي الملتمس التشريعي شروطه الموضوعية والشكلية السالفة الذكر، تجتمع لجنة الملتمس بعد استدعائها من طرف عضو واحد أو أكثر من أعضائها لاختيار وكيل عنها ونائبا عنه، لتبدأ اللجنة المذكورة اجتماعاتها وفق الشروط المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل في شأن التجمعات العمومية، ويتولى الوكيل الاشراف على الاجراءات اللازمة لتقديم الملتمس، تمهيدا لإيداعه لدى مكتب أحد مجلسي البرلمان، ويعتبر وكيل لجنة تقديم الملتمس ناطقا رسميا باسم اللجنة ومخاطبا لرئيس مجلس البرلمان، وإذا تعذر على الوكيل القيام بمهامه لأي سبب من الأسباب، خلفه في ذلك نائبه ليقوم مقامه.³

1 - أنظر المواد من 5 إلى 7 من القانون التنظيمي 14-64.

2 - جواد الخرازي، شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع، مستخرجة من الموقع الالكتروني: <http://www.maghress.com/alampress/18823>، تم الاطلاع عليه يوم 20 فيفيري 2019، على الساعة 15:15.

3 - أنظر المادة 6 من القانون التنظيمي 14-64.

ثانياً: إجراءات تقديم الملتزمات التشريعية إلى البرلمان

يتم إيداع الملتمس التشريعي من طرف وكيل لجنة تقديم الملتمس على مستوى مكتب مجلس النواب مقابل وصل ايداع يسلم له فوراً، أو أن يبعث به عن طريق البريد الإلكتروني، لكن إذا تعلق الأمر بملتزمات تتضمن اقتراحات أو توصيات تتعلق أساساً بالجماعات الترابية أو التنمية الجهوية، أو القضايا الاجتماعية، فإن عملية إيداع أو إرسال الملتمس تكون على مستوى مكتب مجلس المستشارين، وفق نفس الشكليات المنصوص عليها في الفقرة السابقة.¹

يتحقق مكتب مجلس النواب أو مجلس المستشارين، حسب الحالة، من أن الملتمس المودع لديه أو المرسل إليه مستوف للشروط المنصوص عليها القانون التنظيمي 14-64 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع.²

عندئذ يبيت مكتب المجلس المعني في الملتمس المودع لديه أو المرسل إليه في أجل ستين (60) يوماً، ابتداء من تاريخ الإيداع أو التوصل، ويقوم رئيس المجلس المعني بتبليغ وكيل لجنة تقديم الملتمس بقرار قبول الملتمس أو رفضه في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً، من تاريخ البت فيه، وفي حالة الرفض يجب أن يكون قرار الرفض معللاً، ولا يقبل قرار رفض الملتمس أي طعن.³

ويمكن للجنة تقديم الملتمس المقبول أن تسحب ملتمسها في أي وقت مالم يتبناه عضو أو أكثر من أعضاء اللجنة البرلمانية المختصة على مستوى المجلس المعني.⁴

وفي حالة قبول الملتمس التشريعي، يتم توزيع نسخة منه على جميع أعضاء المجلس المعني، ويحال على اللجنة البرلمانية المختصة من أجل دراسته ومناقشته، وعليه يمكن لكل

1 - أنظر المادة 8 من القانون التنظيمي 14-64.

2 - أنظر المادة 9 من القانون التنظيمي 14-64.

3 - أنظر المادة 10 من القانون التنظيمي 14-64.

4 - أنظر المادة 11 من القانون التنظيمي 14-64.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

عضو أو أكثر من أعضاء اللجنة البرلمانية المختصة تبني الملتمس المحال إليها، واعتماده كمقترح قانون.¹

بعد أن تناولنا مرحلة المبادرة القانونية على ضوء الدستور المغربي في ظل نظام الغرفتين وبالرغم من أن دستور 2011 لم يختلف عن دستور 1996، خاصة فيما يتعلق بالتأثير على المبادرة البرلمانية، وتقييد حق الاقتراح التعديل، بالإضافة إلى مراقبة محتوى القوانين من قبل الحكومة²، إلا أن المؤسس الدستوري المغربي استطاع أن يخلق مؤسسة جديدة يمكنها أن تساهم في صناعة التشريع، تضاف للجهتين السابقتين وهما الحكومة والبرلمان، لتصبح هناك ثلاث مؤسسات تملك الحق في المبادرة القانونية، وهذا من شأنه أن ينعكس على جودة النصوص القانونية، ومدى تعبيرها عن واقع المجتمع ومختلف تطلعاته وانشغالاته في شتى المجالات.

الجدول رقم 06: يتضمن حصيلة البرلمان المغربي للعهد التشريعية 1963-1965

والعهدة التشريعية الممتدة من 1997 إلى 2021.

المبادرة العهد التشريعية	مشاريع القوانين	مقترحات القوانين المقبولة
1963 - 1965	05 مشاريع قوانين	اقتراح قانون واحد (بعدها تمت المبادرة بـ 12 مقترح قانون).
1997 - 2002	40 مشروع قانون	20 اقتراح قانون (بعدها تمت المبادرة بـ 143 مقترح قانون).
2002 - 2007	215 مشروع قانون	10 اقتراحات قوانين (بعدها تمت المبادرة بـ 187 مقترح قانون).
2007 - 2011	150 مشروع قانون	14 اقتراح قانون (بعدها تمت المبادرة بـ 119 مقترح).
2011 - 2016	341 مشروع قانون	21 اقتراح قانون
2016 - 2021	317 مشروع قانون	19 اقتراح قانون

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد الموقع الإلكتروني لوزارة العلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني المغربي www.mcrp.gov.ma، ومجلس النواب المغربي <https://www.chambredesrepresentants.ma>، ومجلس المستشارين المغربي <http://www.chambredesconseillers.ma/ar> تاريخ الاطلاع: 2022/08/25 على الساعة 08:00.

¹ - أنظر المادة 12 من القانون التنظيمي 14-64.

² - عبد النبي كياس، توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996، مرجع سابق، ص 222.

بعد أن تناولنا أولى مراحل إعداد النص القانوني ألا وهي مرحلة المبادرة القانونية على مستوى البرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين، يمكن لنا القول بأنّ المؤسس الدستوري الجزائري حافظ على التنظيم القانوني للحق في المبادرة القانونية والمخوّل أساسا لكل من الحكومة والبرلمان، كما حاول تعزيز دور مجلس الأمة في هذا المجال، عندما خوّل التعديل الدستوري 2016 لأعضائه سلطة المبادرة باقتراحات قوانين في مجالات ثلاث، والتي تبقى جد ضيقة لا يمكن التشريع فيها إلا نادرا، بالإضافة إلى تلك القيود الشكلية والموضوعية المفروضة على اقتراحات القوانين التي يمكن أن يبادر بها أعضاء غرفتي البرلمان، الأمر الذي انعكس على مردود أعضاء غرفتي البرلمان في مجال المبادرات القانونية¹، بالرغم من إلغاء الشرط العددي بموجب التعديل الدستوري 2020، عندما مكّن هذا الأخير النائب الواحد على مستوى المجلس الشعبي الوطني، أو العضو الواحد على مستوى مجلس الأمة من الحق في المبادرة باقتراح قانون في إحدى مجالات القانون المحددة في الدستور.

في المقابل تميّز الدستور المغربي 2011 بمرونة في هذا المجال، فمن جهة ساوى بين أعضاء غرفتي البرلمان في مجال المبادرة باقتراحات قوانين، ومن جهة أخرى لم يقيد هذه الاقتراحات القانونية بأي قيد عددي، حيث يتمتع عضو البرلمان بالحق في إيداع مقترح قانون أمام مكتب المجلس المعني، حسب الحالة، وهذا ما ساهم في تعزيز وتفعيل المبادرات القانونية ذات الأصل البرلماني²، وكذا تحقيق مبدأ المساواة بين غرفتي البرلمان المغربي.

يبقى مجلس الأمة الجزائري يفتقد لسلطة التصدي لمشاريع واقتراحات القوانين لأول مرة، بحيث لا يتصدى إلا للنصوص التي صوّت عليها المجلس الشعبي الوطني كقاعدة عامة ليصادق عليها أو يرفضها بموجب الحق في الخلاف، تطبيقا للاتجاه الواحد للعمل التشريعي الذي انتهجه الدستور الجزائري، إلا إذا تعلق الأمر بإحدى الميادين الثلاث المحددة في الدستور، والتي لا يمكن التشريع فيها إلا نادرا، وهذا من شأنه أن ينعكس على أداء هذه المؤسسة التشريعية

1 - أنظر الجدول رقم 05.

2 - أنظر الجدول رقم 06.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

الهامة، التي تضم في تشكيلتها كفاءات وطنية في مختلف الميادين، وكذا أعضاء لهم دراية بالشأن المحلي.

في حين يمكن لمجلس المستشارين المغربي أن يتصدى لمشاريع واقتراحات القوانين لأول مرة، كلما تعلق الأمر ببعض المجالات الحيوية (الجماعات الترابية، التنمية الجهوية، القضايا الاجتماعية) التي يمكن التشريع فيها من حين إلى آخر، والتي تعود فيها الأسبقية لمجلس المستشارين نظرا لأهميتها، بالإضافة إلى آلية التداول في شأن النصوص القانونية بين مجلس النواب ومجلس المستشارين، من أجل الاتفاق حول نص واحد، وهذا من شأنه أن يضمن حق أعضاء مجلس المستشارين في المناقشة والتعديل.

كما ألزم المؤسس الدستوري المغربي غرفتي البرلمان بتخصيص يوم كل شهر من أجل دراسة مقترحات القوانين خاصة تلك المقدمة من طرف المعارضة، ضمانا لحقوق هذه الأخيرة وتكريسا لحقها في المشاركة الفعلية في العمل البرلماني، لا سيما في مجال التشريع، في حين اكتفى المؤسس الدستوري الجزائري بجلسة شهرية تخصصها كل غرفة من غرفتي البرلمان لمناقشة جدول أعمال تقدمه المعارضة البرلمانية.

أخيرا عمل المؤسس الدستوري المغربي على توسيع الجهات التي يمكن أن تساهم في العمل التشريعي، وذلك باستحداثه جهة ثالثة بإمكانها أن تتقدم بملتمسات تشريعية (المواطنين)، وعليه تعتبر آلية الملمتمسات التشريعية التي يمكن أن يبادر بها المواطنين من أهم البدائل الهامة التي من شأنها أن تكرر مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، ونظرا لأهمية هذه الآلية، فإننا نأمل أن تكون محل اهتمام من طرف المؤسس الدستوري الجزائري، وأخذها بعين الاعتبار بمناسبة تعديل دستوري لاحق.

المبحث الثاني: مرحلة المناقشة والتصويت

تعتبر مرحلة المناقشة والتصويت من المراحل الهامة على مستوى العمل التشريعي، نظرا للدور الذي يفترض أن يقوم به أعضاء البرلمان، من مناقشة وتعديل واختلاف وغيرها، وذلك بالتطرق للجوانب السلبية التي قد لا يتقطن لها أصحاب المبادرة القانونية سواء تعلق الأمر بمشروع قانون أو اقتراح قانون، إلى أن تنتهي هذه المرحلة بالتصويت والمصادقة عليها من طرف البرلمان، كل ما في الأمر أن مصير النص يتوقف على هذه المرحلة.¹

وفي كل الأحوال فإن المبادرة القانونية وبغض النظر عن مصدرها، لا يمكن أن تصبح نصا قانونيا إلا بعد مرورها على كل غرفة من غرفتي البرلمان (الغرفة الأولى ثم على الغرفة الثانية)، بحيث تخضع للمناقشة والتصويت على مستوى كل غرفة، وهذا ما سوف نتطرق إليه على مستوى البرلمان الجزائري (المطلب الأول) ونظيره المغربي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المناقشة والتصويت على مستوى البرلمان الجزائري

طبقا للفقرة الأولى من المادة 145 من التعديل الدستوري الجزائري 2020، فإن كل مشروع أو اقتراح قانون يجب أن يكون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة، فلا يمكن التصويت على هذه المبادرة إلا بعد مناقشتها مناقشة عامة على مستوى كل غرفة كقاعدة عامة، وذلك بعد ايداعها على مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة، حسب الحالة، ليحيلها هذا الأخير على اللجنة المختصة من أجل دراستها والتصويت عليها (الفرع الأول)، ثم على الجلسة العامة لأجل المناقشة والتصويت (الفرع الثاني).

¹ - فاروق حمديشي، مرجع سابق، ص 268.

الفرع الأول: الدراسة والتصويت على مستوى اللجان الدائمة

تعتبر اللجان البرلمانية الدائمة من بين الهياكل الأساسية لكل غرفة من غرفتي البرلمان بصفة عامة، حيث تتشكل هذه اللجان من عدد معين من بين أعضاء الغرفة، فهي بمثابة تشكيلات مصغرة ومنظمة تعكس إلى حد كبير تركيبة المجلس¹، ومهمة هذه اللجان تكمن في تقرير مدى صلاحية النص للمناقشة والغاية منه، وكذا اقتراح التعديلات اللازمة التي ترفقها بتقريرها التمهيدي الذي سوف يكون بجانب النص في الجلسة العامة لأجل المناقشة.²

بالنسبة للبرلمان الجزائري، فقد أوجب المؤسس الدستوري على أن تتشكل لجان برلمانية دائمة على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان، بعد انتخاب مكتب الغرفة.³

وتطبيقا لذلك نص القانون العضوي على أن أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تتمثل في الرئيس والمكتب واللجان الدائمة⁴، ليتولى فيما بعد النظام الداخلي لكل غرفة بتحديد كيفية تشكيل هذه اللجان الدائمة، واختصاصات كل لجنة ونظام سير أشغالها.⁵ يضم المجلس الشعبي الوطني اثني عشر (12) لجنة، ويضم مجلس الأمة تسعة (09) لجان⁶، حيث تختص كل لجنة بمجال معين، تكفل النظام الداخلي بتحديدده، كما لا يمكن للنائب أو العضو أن ينضم إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة حتى يتفرغ إلى المهام المنوطة باللجنة التي ينتمي إليها كليا دون سواها، بالإضافة إلى احترام مبدأ التخصص المفترض في كل لجنة.⁷

1 - دبيلي كمال، النظام القانوني للجان البرلمانية الدائمة في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة تيسة، العدد 11، 2016، ص 221.

2 - عبد الرحمان بن جيلالي، مرجع سابق، ص 68.

3 - أنظر الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 133، وكذا الفقرة الأولى من المادة 137 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

4 - أنظر المادة 09 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

5 - أنظر المواد من 20 إلى 48 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 1997 (ج ر ع 53، مؤرخة في 13 أوت 1997)، المعدل بالنظام الداخلي 2000 (ج ر ع 46، مؤرخة في 30 جويلية 2000)، وكذا المواد من 17 إلى 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017، (ج ر ع 49، مؤرخة في 22 أوت 2017).

6 - أنظر المادة 09 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وكذا المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

7 - دبيلي كمال، مرجع سابق، ص 223.

بالنسبة لكيفية اتصال اللجان المختصة بالمبادرات القانونية، فإن المشرع فرّق في هذه الحالة بين مشاريع القوانين الحكومية، واقتراحات القوانين لأعضاء البرلمان، حيث يتولى ممثل الحكومة عرض مشروع القانون على اللجنة المختصة لكل غرفة من غرفتي البرلمان، في حين يتولى صاحب اقتراح القانون أو مندوب أصحاب اقتراح القانون بعرض اقتراح القانون على اللجنة المختصة في الغرفة المعنية، وتستمع اللجنة المختصة إلى ممثل الحكومة.¹

ترفق هذه المبادرات القانونية بالمستندات والوثائق المتعلقة بها، لتبدأ اللجنة بدراستها ومناقشتها بعد فحصها والتدقيق في الوثائق المرفقة بها، وكذا السماع لعرض ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.

يمكن للجنة المختصة الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك، ويكون ذلك بموجب طلب الذي يجب أن يبلغه رئيس الغرفة المعنية للحكومة، كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الذين يمكن الاستماع إليهم، متى طلبت الحكومة ذلك بموجب طلب يوجه لرئيس الغرفة المعنية.²

كما يمكن للجان أن تستعين بخبراء مختصين، خاصة إذا تعلق الأمر بالمسائل ذات الطابع الفني أو التقني، وتعتبر مسألة الاستعانة بالخبراء والمختصين وكذا المستشارين بمثابة آلية منحها المشرع من أجل أن يتدارك أو يسد ذلك النقص الذي يمكن أن ترتبه قاعدة التمثيل النسبي التي تخضع لها كيفية تشكيل اللجان الدائمة على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان الجزائري.³

بعد دراسة النص القانوني وفحصه وتحليله وإثرائه بالنقاشات على مستوى اللجنة المختصة وبعد الانتهاء من الاستماع إلى ممثل الحكومة وأعضائها، وكذا آراء الخبراء والمختصين إن وجدوا، يحق لأعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان أو الحكومة تقديم اقتراحات تعديلات على

1 - أنظر المادة 27 من القانون العضوي 16-12 المعدّل والمتمم.

2 - أنظر المادة 26 من القانون العضوي 16-12 المعدّل والمتمم.

3 - ديبيلي كمال، مرجع سابق، ص 235.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

مشروع أو اقتراح القانون الذي هو قيد الدراسة على مستوى اللجنة المختصة، مادام المشروع لم يصوت عليه من طرف الغرفة الأخرى.¹

تعتبر التعديلات التي يمكن أن تقترحها اللجان على مشاريع أو اقتراحات القوانين من أهم الآليات التي تملكها اللجان الدائمة والتي تجسد فعاليتها ومدى تأثيرها في العملية التشريعية، خاصة إذا تم قبول هذه التعديلات من طرف الحكومة وصوت عليها المجلس.²

وعندما تنتهي اللجنة المختصة المعنية من الدراسة، تقوم بإعداد تقرير تمهيدي يتضمن توصيات اللجنة وردودها، وكذا ردود الحكومة ومندوبو أصحاب الاقتراح، وآراء الخبراء والمستشارين ورأيها اتجاه المبادرة المعروضة عليها.

يرفع هذا التقرير إلى مكتب المجلس، وفي نفس الوقت يرسل إلى الحكومة، ويوزع على أعضاء الغرفة للاطلاع عليه وتقديم ملاحظاتهم المكتوبة في أجل ثلاثة (03) أيام على الأقل قبل تاريخ الجلسة، ابتداء من تاريخ توزيع التقرير على الأعضاء، حيث يتم ايداع هذه الملاحظات لدى مكتب غرفة البرلمان، للبت فيها شكلا واحالتها على اللجنة المختصة، التي تستمع عند الاقتضاء إلى أصحاب الملاحظات المكتوبة.

بعد الانتهاء من ذلك، يتم ادراج مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال البرلمان، ليتم دراسته ومناقشته والتصويت عليه على مستوى الجلسة العامة.

في الأخير يمكن القول بأن الدور الذي تقوم به اللجان البرلمانية المختصة هو دور أساسي وجوهري، لا سيما في مجال التشريع، فهي بعملها هذا تفسح المجال للجلسة العامة من أجل مناقشة المبادرة القانونية، وذلك بعد أن تهيئها وتحضرها بموجب تقريرها النهائي، وهذا من شأنه أن يساعد النواب والأعضاء على مناقشتهم لمشاريع واقتراحات القوانين المعروضة أمامهم.

لكن بالرغم من أهمية هذا الدور الذي تقوم به اللجان المختصة، إلا أنه مجرد عمل تحضيرى يساعد المجلس في اتخاذ القرار بشأن المبادرة القانونية المعروضة عليه، بحكم أن الدور

1 - أنظر المادة 28 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

2 - ديبلي كمال، مرجع سابق، ص 233.

التشريعي للجان الدائمة على مستوى غرفتي البرلمان الجزائري، يقتصر على مجرد دراسة النصوص التشريعية وتهيئتها للجلسة العامة، أو ابداء الرأي فيها، وهذا ما يجعلها مجرد أجهزة تقنية محدودة الدور التشريعي.¹

في الوقت الذي تشهد فيه الكثير من الأنظمة الدستورية المقارنة تطورا ملحوظا في هذا المجال، عندما منحت لجانها البرلمانية الدائمة اختصاصات أكثر فعالية خاصة في مجال التشريع، حيث مكنتها من الحق في المبادرة التشريعية وقرار بعض التشريعات الخاصة، نظرا لعلاقتها بالسلطة التنفيذية وما تحوزه من دراية.²

الفرع الثاني: المناقشة والتصويت على مستوى الجلسات العامة

تعتبر مرحلة المناقشة والتصويت على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان بمثابة جوهر العمل البرلماني في مجال صناعة النص القانوني، فبمجرد إحالة المبادرة القانونية على الجلسة العامة تبدأ مرحلة الدراسة والمناقشة.

بالنسبة للمناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، فإنها تنصب على النص الذي يعرضه الوزير الأول، أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي، وتهيئة الاقليم، والتقسيم الاقليمي، أما على مستوى مجلس الأمة فإن المناقشة تباشر على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني.

تأخذ المناقشة والتصويت على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان الجزائري عدة أشكال³، فقد يكون اجراء التصويت مع المناقشة العامة⁴، أو التصويت مع المناقشة المحدودة أو دون مناقشة، أو المصادقة على مشاريع القوانين حسب اجراء الاستعجال، وتعتبر هذه الأخيرة من بين المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري 2020.

1 - نعيمة جعفري، محدودية دور اللجان البرلمانية الدائمة للغرفة الثانية (دراسة مقارنة)، مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة سعيدة، العدد 2، 2014، ص 202.

2 - ديبلي كمال، مرجع سابق، ص 236.

3 - أنظر المادة 29 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

4 - أنظر الفقرة الأولى من المادة 145 من التعديل الدستوري 2020.

سنحاول التطرق لهذه الأشكال التي يأخذها التصويت، من حيث شروطها، وإجراءاتها الخاصة، في النقاط التالية:

أولاً: التصويت مع المناقشة العامة

يمثل أسلوب المناقشة العامة القاعدة العامة عند دراسة المبادرات القانونية، سواء تعلق الأمر بمشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين، حيث تجرى هذه المناقشة على مرحلتين متتاليتين وهما، المناقشة العامة والمناقشة مادة بمادة.¹

فإذا تعلق الأمر بمشروع قانون، فإن المناقشة تبدأ بالاستماع إلى ممثل الحكومة ثم مقرر اللجنة المختصة، بعدها يأتي دور المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم الذي يكون قد أعد مسبقاً. أما إذا تعلق الأمر باقتراح قانون، فإنه يشرع في المناقشة بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة، يليه مقرر اللجنة المختصة، وفي الأخير إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، مع الإشارة أن هذه التدخلات تكون منصبة على كامل النص.

وبعد الانتهاء من المناقشة تقرر غرفة البرلمان إما التصويت على النص بكامله، أو التصويت عليه مادة بمادة، أو تأجيله، وتبث فيه الغرفة المعنية بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع.

وخلال المناقشة مادة بمادة يمكن لممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو صاحب اقتراح القانون، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، أن يقدم اقتراح تعديلات شفوية، على أن يكون ذلك قبل التصويت على المادة المعنية.

غير أنه إذا كانت هذه التعديلات مؤثرة في فحوى النص، تقرر توقيف الجلسة وجوباً من طرف رئيس الجلسة، بناء على طلب ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو صاحب

¹ - أنظر المواد من 32 إلى 35 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، والمواد من 56 إلى 62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وكذا الفقرة الثانية من المادة 71 والفقرات الأولى والثالثة والرابعة من المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

اقتراح القانون، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، وذلك لتمكين اللجنة المختصة من المداولة بشأن هذا التعديل الجديد.

ويتدخل خلال المناقشة مادة بمادة، وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء، مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة، وبعد انتهاء التدخلات يعرض للتصويت:

- تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون.
- تعديل اللجنة المختصة في حالة انعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما.
- تعديلات النواب وأعضاء مجلس الأمة وفقا للترتيب الذي أعده رئيس الغرفة المعنية، في حالة انعدام تعديل اللجنة المختصة أو في حالة رفضه.
- مادة أو مواد مشروع أو اقتراح القانون في حالة انعدام تعديلات نواب أو أعضاء مجلس الأمة أو في حالة رفضها المتتالي.
- أن تخص مادة واحدة من مواد مشروع أو اقتراح القانون المودع، أو له علاقة مباشرة به.
- أن يكون اقتراح التعديل موقع من قبل جميع أصحابه.
- ان يودع من قبل مندوب أصحابه، أو من ينوب عنه من الموقعين في أجل أربع وعشرين (24) ساعة من الشروع في المناقشة العامة لمشروع أو اقتراح القانون محل التعديل.
- لا يمكن لأعضاء مكتب المجلس، وأعضاء اللجنة المختصة، أو أصحاب اقتراح القانون، حسب الحالة، التوقيع على اقتراحات التعديلات أو ايداعها.
- ويبت مكتب المجلس في قبول التعديلات أو رفضها شكلا، وفي حالة عدم قبولها، يجب أن يكون قرار المكتب معللا ويبلغ إلى أصحابه.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

- أما إذا قبلها فتحال على اللجنة المختصة، وتبلغ للحكومة، وتوزع على أعضاء المجلس، ليتم بعد ذلك دراستها من طرف اللجنة المختصة مع مندوبي أصحاب اقتراح القانون، أو من ينوب عنهم من الموقعين مع حضور ممثل الحكومة.
- بعدها خول التعديل الدستوري 2016 لأعضاء مجلس الأمة الحق في المبادرة باقتراح قوانين، حدد النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017 قيودا تخضع لها اقتراحات التعديلات لأعضاء مجلس الأمة، يمكن اجمالها في قيود شكلية وأخرى موضوعية:

• القيود الشكلية:¹

- أن تكون محررة باللغة العربية، وفي شكل مادة قانونية، وأن تكون مرفقة بعرض الأسباب.
- لا يمكن لأي موقع على اقتراح التعديل سحب توقيعه بعد إيداع اقتراح التعديل.
- ن تخص مادة واحدة من مواد مشروع أو اقتراح القانون المودع، أو له علاقة مباشرة به.
- أن يكون اقتراح التعديل موقع من قبل جميع أصحابه.
- ان يودع من قبل مندوب أصحابه، أو من ينوب عنه من الموقعين في أجل أربع وعشرين (24) ساعة من الشروع في المناقشة العامة لمشروع أو اقتراح القانون محل التعديل.
- لا يمكن لأعضاء مكتب المجلس، وأعضاء اللجنة المختصة، أو أصحاب اقتراح القانون، حسب الحالة، التوقيع على اقتراحات التعديلات أو ايداعها.

¹ - أنظر الفقرة الثالثة من المادة من 71 والفقرة الثانية من المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

• القيود الموضوعية:¹

وتتعلق بمجالات التعديل، بحيث تقدم اقتراحات التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس في المسائل التي حددتها المادة 144 من التعديل الدستوري 2020، والمتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي. أما إذا تعلق الأمر بالنصوص المصوت عنها من طرف المجلس الشعبي الوطني، فلا يملك أعضاء مجلس الأمة الحق في إجراء تعديلات عليها، وإنما يقتصر دورهم اتجاه ذلك في ابداء ملاحظات كتابية.

بعد هذا العرض المتعلق بالمناقشة العامة على مستوى البرلمان الجزائري، يظهر لنا بأن مجلس الأمة لا يتمتع بالسلطات التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني، لا سيما في مجال المبادرة والتعديل، ضف إلى ذلك هيمنة الحكومة على سير العمل التشريعي، خاصة خلال هذه المرحلة، الأمر الذي جعل من دور مجلس الأمة مجرد دور ثانوي.² عند الانتهاء من عملية التصويت على آخر مادة، يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت عليه، حيث يجري التصويت على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان بالاقتراع السري، أو الاقتراع برفع اليد، أو بالاقتراع العام الاسمي، وفي كل الأحوال يقرر مكتب الغرفة المعنية وبعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية، أنماط الاقتراع.³

1 - أنظر الفقرة الأولى من المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

2 - أميمة بومحذاف، النظام القانوني لمجلس الأمة في الجزائر، أطروحة دكتوراه طور ثالث في القانون، تخصص مؤسسات دستورية وإدارية، جامعة بسكرة، 2021/2022، ص 248.

3 - أنظر المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وكذا المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ثانيا: التصويت مع المناقشة المحدودة

يعتبر أسلوب المناقشة المحدودة أحد الاستثناءات التي أوردها المشرع العضوي الجزائري على أسلوب المناقشة العامة¹، حيث يتم اللجوء إلى هذا النوع من المناقشة، بعد أن يقرر ذلك مكتب الغرفة المعنية، بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو صاحب اقتراح القانون، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.

ولا تفتح المناقشة العامة، متى قرر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، التصويت مع المناقشة المحدودة.

يمكن للجنة المختصة وأعضاء غرفتي البرلمان، تقديم اقتراحات تعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون موجود في الدراسة على مستوى اللجنة المختصة.

وخلال جلسة التصويت، لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة، وصاحب اقتراح القانون أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوبو أصحاب التعديلات. وبالنسبة للواقع العملي على مستوى المناقشات البرلمانية، فإن أسلوب التصويت مع المناقشة المحدودة، كان دائما مقتصرًا على طلب الحكومة، بحكم أن هذا الأسلوب يخدمها خاصة إذا رأت أن المناقشة العامة، فتحت الباب على مصراعيه لكل التيارات السياسية، التي قد تؤدي إلى عرقلة هذا المشروع.

الأمر الذي يؤكد أن هذا الأسلوب يقيد من اختصاص غرفتي البرلمان من مناقشة النص

مناقشة عامة طبقا لما هو منصوص عليه في المادة 114 من التعديل الدستوري الحالي².

¹ - أنظر المادة 36 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

² - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 260.

ثالثا: التصويت دون مناقشة

يتم اللجوء إلى أسلوب التصويت دون مناقشة بمناسبة التصويت على الأوامر الرئاسية التي يمكن أن يشرع بموجبها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية.¹

ويخطر رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية بصفة وجوبية للنظر في مدى دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها خلال أجل أقصاه عشرة (10) أيام، كما يجب عرضها كذلك على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة، من أجل التصويت عليها بدون مناقشة، بعدما يتم الاستماع إلى ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، فالبرلمان وبمناسبة التصويت على هذه الأوامر لا يملك حق المناقشة، وتعد لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.²

إن أسلوب التصويت بدون مناقشة يغيب تماما آلية المناقشة البرلمانية، باعتبارها جوهر العمل البرلماني قبل التصويت على النصوص القانونية، وعلى هذا الأساس يمكن القول بأن آلية التشريع بموجب الأوامر الرئاسية في حالة غيبة البرلمان، إنما تجسّد أهم وأخطر الصلاحيات التي حولها المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية في إطار علاقته بسلطة التشريع من جهة وكذا علاقته بوظيفة البرلمان من جهة أخرى، لا سيما عندما تعامل المؤسس الدستوري بطريقة عادية اتجاه الأوامر الرئاسية ومرونة القيود التي تخضع إليها.

بالإضافة إلى تغييب دور البرلمان واقتصاره على مجرد التصويت بدون مناقشة أو عدم التصويت بمناسبة الأوامر الرئاسية، الأمر الذي يؤكد على أن هذا التصويت الذي يتم بدون مناقشة يعد بمثابة قيد جوهري على لب العمل التشريعي الذي يترجم تفوق رئيس الجمهورية على مراحل انتاج التشريع.³

1 - أنظر المادة 37 من القانون العضوي 16-12 المعدّل والمتمم.

2 - أنظر الفقرات الأولى والثانية والثالثة والرابعة من المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

3 - بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص 187.

بالنسبة للتصويت، فإنه يتم وفقا لشروط وأساليب مختلفة، حيث يجب التأكيد على أنه يشترط في التصويت أن يكون صحيحا ويتوافر على النصاب المطلوب وهي الأغلبية التي اشترطها المؤسس الدستوري على مستوى كل غرفة من البرلمان، فبعدما كانت الأغلبية المطلوبة في المجلس الشعبي الوطني تختلف عن الأغلبية التي يصوت بها مجلس الأمة، ساوى التعديل الدستوري 2016 بين الغرفتين في هذا المجال، بحيث أصبحت الأغلبية البسيطة كلما تعلق الأمر بالقوانين العادية، والأغلبية المطلقة إذا تعلق الأمر بالقوانين العضوية، بعدما كانت أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) على مستوى مجلس الأمة.

رابعاً: المصادقة على مشاريع القوانين حسب اجراء الاستعجال

تعتبر هذه الصورة من التصويت، من بين مستجدات التعديل الدستوري 2020، عندما خول للحكومة في أن تطلب من البرلمان المصادقة على مشاريع القوانين حسب اجراء الاستعجال¹، على أن تحظى دراسة هذه المشاريع بالأولوية، ويتم المصادقة عليها بهذه الصفة الاستثنائية نظرا لطابعها الاستعجالي، وذلك بعد دراستها على مستوى كل غرفة في البرلمان طبقا للإجراءات العادية خلال أجل عشرين (20) يوما على الأكثر، ابتداء من تاريخ ايداعها لدى مكتب الغرفة المعنية.²

أما أساليب التصويت فتأخذ عدة صور مختلفة:

- التصويت السري إذا تعلق الأمر بالتصويت على الأشخاص، أو التصويت العلني إذا تعلق الأمر بالتصويت على مشاريع واقتراحات القوانين، وقد يكون برفع الأيدي أو بالمناداة على الاسم على كل نائب أو بالوكالة في حالة تعذر حضور النائب، في حدود وكالة واحدة في حالة الغياب، والتوكيل يجب أن يكون كتابيا، لا سيما بعدما أصبحت ظاهرة الغياب هاجسا حقيقيا يلاحق المؤسسة التشريعية، من شأنه أن يؤثر على الأداء التشريعي، المفترض أن يقدمه النواب.³

1 - أنظر للفقرة الأولى من المادة 119 من التعديل الدستوري 2020.

2 - أنظر المادتين 37 مكرر و37 مكرر 1، من القانون 16-12 المعدل والمتمم.

3 - بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص 186.

- يتميز التصويت العلني بالسرعة والبساطة، لكن لا يخلو من سلبيات فهو قد يسبب إحراجا للنواب، وقد يثير مشاكل مع أحزابهم في حالة الخروج عن مواقف الحزب وما ينجر عنها.¹

- آجال التصويت: القاعدة العامة أن غرفتي البرلمان الجزائري غير مقيدتين بآجال محددة فيما يتعلق بمسألة التصويت على النصوص القانونية، لكن هناك استثناء أورده المؤسس الدستوري الجزائري يتعلق أساسا بالمصادقة والتصويت على مشروع قانون المالية ضمن أجل محدد، نظرا للخصوصية التي تطبع هذا المشروع.

خامسا: خصوصية التصويت على مشروع قانون المالية في الدستور الجزائري

يعتبر الاختصاص المالي للبرلمان الأقدم من الناحية التاريخية²، فهو أحد أسباب وجوده، وبموجبه أصبح البرلمان يتمتع بسلطة المساهمة في التشريع المالي والترخيص للحكومة بتنفيذه ومراقبة وتتبع ذلك، لكن بالرغم من هذا الأصل التاريخي فإن الاتجاه العالمي في هذا الصدد يسير اليوم عكس ذلك، إذ تضع الدساتير الحديثة قيودا كثيرة على السلطة التشريعية للبرلمان، لا سيما في المجال المالي.³

ونظرا للطبيعة الخاصة والتقنية التي يتميز بها مشروع قانون المالية عن باقي مشاريع القوانين الأخرى، الأمر الذي يستوجب أن يصدر قبل بداية السنة المالية المعنية، لأن تأخر ظهوره سوف يسبب عجزا وتدهورا على مستوى جميع القطاعات.⁴

1 - فاروق حمديشي، مرجع سابق، ص 270.

2 - محمد رعد تحسين الدراجي، الاختصاصات المالية للبرلمان - دراسة مقارنة - المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، مصر، 2016، ص 13.

3 - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 178.

4 - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ص 114.

* وتتص في هذا الشأن كذلك المادة 78 من القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية (ج ر ع 53، مؤرخة في 02 أوت 2018) على ما يلي:

في حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة لا يسمح بتطبيق أحكامه بحلول تاريخ أول جانفي من السنة المعنية:

- يستمر تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة بصفة مؤقتة حسب الشروط الآتية:

. بالنسبة للإيرادات، وفقا لنسب وكيفيات التحصيل السارية، تطبيقا لقانون المالية السابق.

تجدر الإشارة إلى أنّ المبادرة باقتراح مشروع قانون المالية هي حق مكفول لكل من الحكومة وأعضاء غرفتي البرلمان على السواء¹، فهذا المشروع لا يختلف عن باقي مشاريع واقتراحات القوانين الأخرى من حيث سلطة المبادرة والدراسة من طرف اللجان المختصة، والمناقشة والتعديل والتصويت في إطار الجلسات العامة على مستوى غرفتي البرلمان.

إلا أنّ هناك عرف دستوري مفاده أنّ المبادرة بمشروع قانون المالية دائما تكون من جانب الحكومة، نظرا للخصوصية التي يميّز بها التشريع المالي، من حيث أنّ المسائل المالية تتميز بطابعها الفني الدقيق، ويؤدي المساس بها إلى حدوث نوع من الخلل في ميزانية الدولة.² بالإضافة إلى أنّ مبادرات أعضاء غرفتي البرلمان في المجال المالي، ترفض دائما نتيجة إخلالها بالتوازن المالي لقوانين المالية³، الأمر الذي جعل من المبادرة القانونية في المجال المالي حكرا على الحكومة في جميع الأنظمة الدستورية المعاصرة، نظرا لارتباط قانون المالية بالبرنامج الحكومي، وهو بمثابة المترجم الفعلي لسياسة الحكومة في شتى المجالات.⁴

. بالنسبة لنفقات المستخدمين ونفقات سير المصالح وأعباء ديون الدولة ونفقات التحويل، في حدود جزء من اثني عشر شهريا وخلال مدة أقصاها ثلاثة (03) أشهر، من مبلغ الاعتمادات المالية المفتوحة بعنوان السنة المالية السابقة. بالنسبة لنفقات الاستثمار ونفقات العمليات المالية، في حدود ربع الاعتمادات المالية المفتوحة حسب كل وزارة وحسب كل أمر بالصرف كما تم توزيعها في السنة المالية السابقة.

- يستمر تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكمها قبل بداية السنة المالية الجديدة.
1 - تنص المادة 143 من دستور 2020 على ما يلي:

لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، والنواب وأعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين.
2- نادية بحار، مجلس المستشارين بالمغرب: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه وطنية في القانون العام، جامعة الحسن الثاني- عين الشق، 2004 - 2005، ص 199.

3 - حيث يظهر الأمر جليا في هذا المجال من خلال محاولة أعضاء غرفتي البرلمان كسب رضا ناخبهم من خلال إعداد ميزانية تفتقد للقواعد التقنية من ناحية، والتوازن المالي من ناحية أخرى، مما يؤدي إلى هدر المبادئ الأساسية، ووضع ميزانية هشة غير متناسقة وغير معبرة ومترجمة للخطط الفعلية وبرامج الحكومة المستقبلية، ولمزيد من ذلك راجع زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، 2011، ص 97.

4- نور الدين رداد، قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، عدد 16، جوان 2017، ص 204.

لقد خصّ المؤسس الدستوري الجزائري مشروع قانون المالية بجملة من الاجراءات ذات الخصوصية، والتي تميزه عن باقي مشاريع القوانين الأخرى، ويظهر ذلك من خلال تلك الاجراءات التشريعية وآجال التصويت عليه من طرف البرلمان، حيث حدّد أجلا زمنيا لا يمكن للبرلمان أن يتجاوزه، وهي مدة خمسة وسبعون (75 يوما)، من تاريخ إيداعه من طرف بمكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف الحكومة.¹

تكفل القانون العضوي 99-02 الملغى بموجب القانون العضوي 16-12 المعدّل والمتمم، بتوزيع مدة خمسة وسبعون (75) يوما على غرفتي البرلمان، واللجنة المتساوية الأعضاء، حيث منح للمجلس الشعبي الوطني أجل أقصاه سبعة وأربعون (47) يوما ابتداء من يوم ايداعه²، ولمجلس الأمة أجل أقصاه عشرون (20) يوما، وثمانية (08) أيام للجنة المتساوية الأعضاء في حالة حدوث خلاف تشريعي بين غرفتي البرلمان³، بعد استدعائها بصفة وجوبية من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.

فالوزير الأول أو رئيس الحكومة وبموجب التعديل الدستوري 2016 أصبح ملزما باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل خمسة عشر (15) يوما في الحالات العادية، لكن إذا تعلق الأمر بقانون المالية فإن الأجل يتقلص إلى ثمانية (08) أيام.

وفي حالة عدم تصويت البرلمان على قانون المالية خلال هذا الأجل، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بموجب أمر رئاسي له قوة قانون المالية⁴، الأمر الذي يؤكد في هذه الحالة على عدم خضوع هذا القانون للرقابة البرلمانية اللاحقة مثل بقية الأوامر الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة شغور البرلمان والعطلة البرلمانية، وهذا ما يشكل انتهاكا لسلطة البرلمان في المجال المالي، لا سيما وأن الفقرة 12 من المادة 139 من التعديل الدستوري

¹ - أنظر الفقرة الأولى من المادة 146 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

² - طبقا للفقرة الأولى من المادة 71 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، فإنه يتم إيداع مشروع قانون المالية بمكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ 07 أكتوبر كأقصى حد من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية.

³ - أنظر الفقرات الثانية والثالثة والرابعة من المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المعدّل والمتمم.

⁴ - أنظر الفقرة الثانية من المادة 146 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

الجزائري 2020، التي تعتبر التصويت على الميزانية العامة للدولة يدخل ضمن اختصاصات البرلمان.¹

وعليه تساءل البعض من الفقه الدستوري عن الفائدة العملية من استدعاء اللجنة المتساوية في حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان بمناسبة المصادقة على مشروع قانون المالية مادام أنّ الوزير الأول يعلم بأنّه في حالة استمرار الخلاف بين غرفتي البرلمان (عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية في أجل خمسة وسبعون يوم) سوف يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بموجب أمر رئاسي²، وهذا بمثابة بتر كلي لدور البرلمان في المجال المالي.³ ما يلاحظ كذلك أنّ المشرّع الجزائري لم يساو بين غرفتي البرلمان من حيث الأجل الممنوح لكل غرفة للتصويت والمصادقة على قانون المالية، وهذا ما يعدّ إخلالا بمبدأ المساواة، والتوازن بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وخلفية عدم المساواة في توزيع المدة غير واضحة تماما.

فهل يرجع السبب في ذلك إلى عدد أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان؟ وهل أنّ الانطلاق كان من خلفية أنّ مجلس الأمة لا يمكنه تقديم أي تعديل على النصّ المصوّت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ومن ثم فهو لا يحتاج إلى وقت طويل لدراسته⁴؟

¹ - بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص 168.

² - فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2001، ص 82.

³ - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 251.

⁴ - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة الجزائري، الجزائر، العدد السابع، ديسمبر 2004، نفس المقال منشور في مجلة ملتقى المؤسسات، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد الأول، جانفي، ص 73.

بالإضافة أن مدة دراسة البرلمان الجزائري لقانون المالية خاصة مجلس الأمة مدة قصيرة وغير كافية، يمكن أن تستغلها الحكومة لتمير بعض مشاريع القوانين الحساسة من أجل افادتها بنفس الاجراءات الاستعجالية للتصويت عليها.¹

كما يجب الإشارة إلى أنّ عدم نص المشرع على جزاء عدم تصويت المجلس الشعبي الوطني في أجل السبعة والأربعون (47) يوما، من شأنه أن يؤثر سلبا على دور مجلس الأمة في مجال التشريع المالي.²

أخيرا يمكن القول بأنّ قانون المالية يصدر بمجرد المصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان، وهذه هي القاعدة العامة، فإذا لم يصادق عليه في أجل خمسة وسبعون (75) يوما، أصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بموجب أمر رئاسي، وهذا هو الاستثناء، الأمر الذي يؤكد بأن دور البرلمان الجزائري في المجال المالي، هو مجرد دور شكلي، ما دامت النتيجة معروفة سلفا وهي صدور مشروع الحكومة بوسيلة أخرى.³

المطلب الثاني: المناقشة والتصويت على مستوى البرلمان المغربي

بعدها يتم ايداع المبادرة القانونية على مستوى مكتب مجلس النواب أو مجلس المستشارين حسب الحالة، يتم احالة هذه المبادرة مباشرة من طرف رئيس المجلس المعني على اللجنة البرلمانية المختصة الدائمة من أجل دراستها والتصويت عليها (الفرع الأول) وارجاعها للمجلس مرفوقة بتقارير اللجنة المختصة، لعرضها للمناقشة والتصويت على مستوى الجلسة (الفرع الثاني).

¹ - شاوش بشير يلس، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة، العدد 3، جوان 2003، ص 35.

² - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مرجع سابق، ص 137.

³ - لونيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، رسالة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2006، ص 55.

الفرع الأول: الدراسة والتصويت على مستوى اللجان الدائمة

طبقا للفصل 80 من الدستور المغربي 2011، فإن مشاريع واقتراحات القوانين يحيلها رئيس المجلس المعني على اللجان البرلمانية الدائمة، التي يستمر عملها خلال الفترات الفاصلة بين الدورات.¹

يتم اعداد جدول أعمال كل غرفة من غرفتي البرلمان²، الذي يتضمن مشاريع ومقترحات القوانين، وفقا للأسبوعية والترتيب الذي تحدده الحكومة، مع احترام حق المعارضة لا سيما في مجال تسجيل مقترحات القوانين بجدول أعمال المجلس.³

وعليه تبدأ المرحلة الأولى المتعلقة بدراسة المبادرات القانونية والتصويت عليها، من طرف اللجان البرلمانية المختصة على مستوى مجلس النواب، أو مجلس المستشارين، حسب الحالة، حيث يقوم مكتب اللجنة المعنية ببرمجة مشاريع ومقترحات القوانين في أجل أسبوع ابتداء من تاريخ الإحالة عليها ويتم إخبار الحكومة بذلك من طرف رئيس المجلس المعني والذي بدوره يعلن عند بداية اجتماعات اللجنة المختصة عن جميع المبادرات القانونية التي أحيلت على اللجنة، والبرمجة الزمنية التي قررها مكتب اللجنة من أجل دراسة هذه المبادرات والتصويت عليها.⁴

وبما أن هناك بعض الاختلافات، التي تتخلل عملية الدراسة والتصويت على المبادرات القانونية من طرف اللجان البرلمانية المختصة على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان المغربي، فإننا نكون مضطرين لتناول هذه المرحلة أمام مجلس النواب ثم مجلس المستشارين.

¹ - أنظر المادة 179 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، والمادة 191 وكذا الفقرة الأولى من المادة 192 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

² - أنظر الفقرة الأولى من المادة 82 من الدستور المغربي 2011.

³ - أنظر المظتين الأولى والثانية من المادة 138 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، والفقرة الأولى من المادة 150 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

⁴ - أنظر الفقرتين الأولى والثانية من المادة 180 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي والفقرة الأخيرة من المادة 191 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

بالنسبة لمجلس النواب المغربي، فإنه وبمجرد ايداع المبادرات القانونية (مشاريع ومقترحات القوانين) على مستوى المجلس أو إحالتها عليه.¹

يقوم مكتب المجلس فور توصله بمشاريع ومقترحات القوانين بتوزيعها على نواب المجلس ورقيا أو الكترونيا، مع وجوب إعلام رئيس مجلس المستشارين من طرف رئيس مجلس النواب، بكل مشروع أو مقترح تم إيداعه بالمجلس.

وفي حالة ما لاحظ مكتب مجلس النواب، أو اللجنة الدائمة المعنية أن مقترح القانون المودع بمجلس النواب يتضمن مقترح قانون آخر مودع لدى مجلس المستشارين، وجب إعلام رئيس مجلس النواب لرئيس مجلس المستشارين بهذا المقترح، ومتى تم الاتفاق بينهما، تمت دراسة المقترح من طرف المجلس الذي تم الايداع أمامه أولا وتتوقف الدراسة على مستوى المجلس الآخر.²

وإذا تعلق الأمر بمقترح قانون مقدم من طرف نواب مجلس النواب، فإنه على رئيس المجلس إحالة المقترح إلى الحكومة في أجل عشرة (10) أيام قبل إحالته على اللجان الدائمة المختصة وبفوات هذا الأجل، يمكن للجنة أن تبرمج دراستها، وفي كل الأحوال يتم إعلام الحكومة من طرف رئيس المجلس، بتاريخ وساعة المناقشة على مستوى اللجنة³، وإذا حدث تنازع بين لجنتين أو أكثر حول الاختصاص، فإن مكتب المجلس هو المختص في البت في هذا التنازع.⁴

¹ - تطبيقا للفقرة الثانية من الفصل 78 من الدستور المغربي 2011، فإنه تودع وبالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب المغربي: - مشاريع القوانين العادية والقوانين التنظيمية المقدمة من طرف الحكومة، أو تلك المحالة اليه من قبل مجلس المستشارين بعد التصويت عليها من طرف هذا الأخير.

- مقترحات القوانين العادية والقوانين التنظيمية التي يقدمها نواب مجلس النواب أو تلك المحالة اليه من قبل مجلس المستشارين بعد التصويت عليها من طرف هذا الأخير.

² - أنظر المواد من 173 إلى 175 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

³ - أنظر المادة 176 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

⁴ - أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 179 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

إذا لم يقرر مكتب اللجنة الدائمة المختصة خلاف ذلك، فإن اللجان الدائمة المختصة على مستوى مجلس النواب تبدأ مرحلة دراسة مشاريع ومقترحات القوانين وفقا لبرنامج زمني محدد على الشكل التالي:¹

- ثمانية (08) ساعات للمناقشة العامة توزع بالتمثيل النسبي بين الفرق والمجموعات النيابية مع مراعاة حقوق النواب غير المنتسبين.
 - ثمانية وأربعين (48) ساعة تخصص لدراسة المواد.
 - ثلاثة (03) أيام على الأقل تخصص لإيداع التعديلات والتصويت على النص برمته.
- حيث تنتظر اللجان الدائمة المختصة في مشاريع ومقترحات القوانين وفقا للمراحل التالية:²

أولاً: مرحلة تقديم المبادرة القانونية

- تبدأ المناقشة بتقديم المبادرة القانونية من طرف:
- ممثل الحكومة إذا تعلق الأمر بمشروع قانون، المودع مباشرة على مكتب مجلس النواب أو بعد موافقة مجلس المستشارين عليه.
 - مقرر اللجنة المختصة المعين، إذا تعلق الأمر بمقترح قانون محال من مجلس المستشارين.
 - واضع أو ممثل واضعي مقترح القانون.

ثانياً: مرحلة المناقشة العامة

تعتبر مرحلة المناقشة العامة، مرحلة منفصلة عن مرحلة تقديم المبادرة القانونية، فلا يمكن الجمع بينهما إلا إذا كانت هناك موافقة من طرف اللجنة الدائمة المختصة أو مكتبها. وعليه تنطلق مرحلة المناقشة العامة بعد تقديم المبادرة القانونية، يحصر فيها رئيس اللجنة قائمة المتدخلين، وفي الأخير تعطى الكلمة لممثل الحكومة، من أجل التعقيب إذا تعلق الأمر بمشروع قانون، أو تعطى لممثل الحكومة وصاحب المقترح، إذا تعلق الأمر بمقترح قانون.

¹- أنظر المادة 181 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

²- أنظر المادة 182 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

ثالثا: مرحلة مناقشة المواد

في هذه المرحلة تتم مناقشة مواد مشروع أو مقترح القانون مادة مادة وعند الاقتضاء مناقشتها بابا بابا أو فصلا فصلا، ويعطى حق التعقيب في النهاية للجهة صاحبة المبادرة.

رابعا: مرحلة التعديلات

عند الانتهاء من المناقشة، يتم تحديد موعد تقديم التعديلات من طرف مكتب اللجنة المختصة، ويتم تقديم هذه التعديلات كتابيا وفي نسخ بعدد أعضاء اللجنة، ويتم توزيعها في الجلسة نفسها، حيث تجتمع اللجنة بعد أربعة وعشرين (24) ساعة على الأقل، للنظر في التعديلات المودعة، ويمكن تقليص هذا الأجل إذا كان هناك اتفاق بين أعضاء مكتب اللجنة، وعند تقديم هذه التعديلات يتم مناقشتها تعديلا تعديلا.

خامسا: مرحلة التصويت

بالنسبة لعملية التصويت، فإنها تبدأ بالتصويت على كل تعديل على حدى، ثم التصويت على المادة التي عدلت أو كما جاءت في مشروع أو مقترح القانون، وفي الأخير يتم التصويت على المبادرة التشريعية برمتها.

يمكن للحكومة أن تسحب مشروع قانون في أي مرحلة من مراحل العملية التشريعية قبل موافقة المجلس عليه، كما يمكن لصاحب أو أصحاب مقترح القانون أو الموقع الأول عليه أن يسحبه في أي وقت قبل أن يوافق عليه في القراءة الأولى من طرف مجلس النواب أو عدم تبنيه في الجلسة العامة من طرف أحد النواب.

وإذا تعلق الأمر بمقترحات قوانين كان قد تقدم به نائب، ألغى انتخابه أو استقال من المجلس أو توفي أو أقيل أو جرد من العضوية لأي سبب من الأسباب المنصوص عليها في الدستور أو القانون التنظيمي لمجلس النواب، تصبح هذه المقترحات غير مقبولة إلا إذا تبنها نائب آخر في أجل لا يتجاوز ثمانية (08) أيام ابتداء من تاريخ الاعلان عن الشغور، وكل مقترح

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

قانون تم رفضه من طرف المجلس لا يمكن اقتراحه مرة أخرى إلا بعد مضي سنة تشريعية على الأقل.¹

وفي كل الأحوال يتعين على اللجان الدائمة على مستوى مجلس المستشارين المغربي، النظر في مشاريع ومقترحات القوانين المعروضة عليها في أجل أقصاه ستون (60) يوما من تاريخ الإحالة، لتكون جاهزة لعرضها على الجلسة العامة، وفي حالة فوات هذا الأجل ولم تنته اللجنة من دراسة النص، يرفع رئيس اللجنة المعنية تقريرا إلى رئيس المجلس، يبين من خلاله أسباب التأخير، ويقترح فيه أجل آخر، على ألا يتجاوز هذا الأخير ثلاثون (30) يوما.

حيث يقرر مكتب المجلس أجلا جديدا بناء على اقتراح رئيس اللجنة المعنية من أجل البت في النص المعروض على اللجنة، وبفوات الأجل الجديد دون إتمام الدراسة من طرف اللجنة المختصة، يعرض الأمر على ندوة الرؤساء، التي تكون نتائج أعمالها موضوع مداوات مكتب المجلس، لتعرض خلاصتها على المجلس في جلسة عامة، للبت في موضوع النص المعروض ومآله.²

ينتهي عمل اللجان البرلمانية الدائمة بإعداد تقاريرها المتعلقة بدراسة ومناقشة مقترحات ومشاريع القوانين، طبقا لما هو محدد بالمادة 112 من النظام الداخلي للمجلس، مع وجوب توزيع هذه التقارير على جميع أعضاء المجلس قبل الشروع في مناقشتها على مستوى الجلسة العامة لمدة ثمان وأربعين (48) ساعة على الأقل، ويمكن تقليص هذه المدة من طرف رئيس المجلس في الحالات الخاصة وذلك بعد التشاور مع رؤساء الفرق والمجموعات النيابية.³

أما بالنسبة لمجلس المستشارين المغربي، فبمجرد إحالة المبادرة القانونية على مستوى مكتب المجلس، يقوم رئيس المجلس بتحديد اللجنة التي ستتولى دراسة كل مشروع أو مقترح

¹ - أنظر المادتين 177 و178 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

² - أنظر المادة 183 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

³ - أنظر المادة 184 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

القانون مرفوقا بكل الوثائق المساعدة على ذلك، حيث تتم عملية الإحالة وقت إيداع هذه المشاريع ومقترحات القوانين، أو خلال الفترة اللاحقة على ذلك.

ومن هنا تبدأ الدراسة داخل اللجان، بتقديم النص من قبل الجهة التي كانت مصدرا له (ممثل الحكومة إذا كان الأمر يتعلق بمشروع قانون، مقرر اللجنة المختصة بالنسبة لاقتراح القانون المحال من مجلس النواب، وواضع أو ممثل أو ممثلي واضعي المقترح إذا كان الأمر يتعلق بمقترح القانون)، لتتم بعد ذلك مناقشة عامة إجمالية للنص، ثم مناقشة تفصيلية، تليها مرحلة تقديم التعديلات وأخيرا التصويت على هذه التعديلات وعلى كامل النص.¹

وبعد المناقشة العامة للنص، يشرع في المناقشة التفصيلية التي تبدأ بتلاوة المقرر لمواد النص مادة بمادة، أو مجموعة من المواد دفعة واحدة، أو بابا بابا، أو قسما قسما، حسب تقسيمات النص، وذلك وفقا لما تقررره اللجنة حسب ما تقتضيه طبيعة النص، أو كان هذا الأخير يكتسي طابعا استعجاليا، ثم يشرع في مناقشة مواد النص بعد تلاوتها، حيث تعطى الكلمة لأعضاء المجلس ثم لممثل الحكومة للتعقيب والجواب، بعد ذلك تحدد اللجنة موعد الجلسة الموالية لتقديم التعديلات من طرف أعضاء المجلس في أجل لا يقل عن 24 ساعة، ويجب أن تقدم هذه التعديلات مكتوبة وموقعة وفي نسخ بعدد أعضاء اللجنة.

تجتمع اللجنة في أجل لا يقل عن أربع وعشرين (24) ساعة من تاريخ تقديم التعديلات، من أجل البت في مختلف التعديلات المودعة والتصويت على النص التشريعي، إلا إذا اتفق أعضاء مكتب اللجنة المعنية على أجل أقل.

وبعد أن تنتهي اللجنة المختصة من مرحلة المناقشة، والتعديل يدخل النص مرحلة التصويت من طرف أعضاء اللجنة، حيث يتم التصويت على المواد حسب ترتيبها في مشروع أو اقتراح القانون كما ورد على اللجنة، ويصوّت على المواد التي لم يقدّم بشأنها أي تعديل كما جاءت في مشروع أو مقترح القانون، أما المواد التي ورد بشأنها تعديل أو أكثر، فيتم تقديم كل

¹ - أنظر المواد من 206 إلى 208 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

تعديل على حدى، وتعطى الكلمة للحكومة لإبداء رأيها في الموضوع، ويعقَّب عليها صاحب التعديل، ليعرض بعد ذلك على التصويت.

وتتبع نفس الإجراءات لباقي التعديلات المقترحة على نفس المادة، ليصوت عليها في الأخير كما عدّلت أو كما جاءت في مشروع أو اقتراح التعديل، وتعطى الكلمة بالإضافة إلى أحد مقدميها للحكومة ورئيس أو مقرر اللّجنة المعنية، وعند الاقتضاء لمتكلم واحد معارض وآخر مؤيد للتعديل، وبعد التصويت على النص كاملا بعد استكمال التصويت على مجموع المواد التي يتألف منها النص وفقا للإجراءات السابقة.

وفي حالة غياب أصحاب التعديلات عن اجتماع اللّجنة يمكن لهذه الأخيرة أن تنيب أحد أعضائها لقراءة هذه التعديلات، ولها أن تأخذ أو ترفض هذا التعديل، ويعرض النص بعد التصويت عليه من طرف اللّجنة على المجلس في جلسة عامة الذي له أن يقبل أو يرفض النص الأصلي والتعديلات المدخلة عليه.

وفي كل الأحوال يتعين على اللّجان الدائمة على مستوى مجلس المستشارين المغربي، البت في دراسة مشاريع ومقترحات القوانين المعروضة عليها في أجل أقصاه ستون (60) يوما من تاريخ الإحالة، لتكون جاهزة لعرضها على الجلسة العامة.

وبفوات هذا الأجل ولم تنته اللّجنة من دراسة النص، يرفع الأمر من طرف رئيس اللّجنة المعنية إلى رئيس المجلس بموجب تقرير يبيّن فيه أسباب التأخير، ويقترح فيه أجل آخر، على ألا يتجاوز هذا الأخير ثلاثون (30) يوما.

حيث يقرر مكتب المجلس أجلا جديدا بناء على اقتراح رئيس اللّجنة المعنية من أجل البت في النص المعروض على اللّجنة، وبفوات الأجل الجديد دون إتمام الدراسة من طرف اللّجنة المختصة، يرفع رئيس هذه الأخيرة تقريرا جديدا لرئيس المجلس، الذي بدوره يعرض الأمر على

المكتب ثم على ندوة الرؤساء، حيث تعرض هذه الأخيرة نتائج أعمالها على المكتب الذي يمكن أن يحيله على الجلسة العامة للبت في مصير النص المعروض عليه.¹

الفرع الثاني: المناقشة والتصويت على مستوى الجلسات العامة

في البداية يجب الإشارة إلى أن مشاريع ومقترحات القوانين لا تكون محلا للمناقشة والتصويت على مستوى الجلسة العامة، إلا إذا كانت موضوع تقارير اللجان الدائمة المختصة، باستثناء الحالات المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان.² وطبقا للنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان المغربي، فإن كل مشاريع ومقترحات القوانين تخضع للمناقشة العامة وهذا هو الأصل، إلا أن هناك بعض الاستثناءات التي ترد على أسلوب المناقشة العامة ليحل محلها الأسلوب المختصر للمناقشة وهذا ما سوف نتطرق إليه في النقطتين التاليتين:

أولاً: أسلوب المناقشة العامة كأصل عام

يشرع في المناقشة العامة على مستوى مجلس النواب المغربي، بالاستماع إلى كل من:³

- ممثل الحكومة إذا تعلق الأمر بمشروع قانون، والمقرر الذي عينته اللجنة الدائمة المختصة إذا تعلق الأمر بمقترح قانون المحال من مجلس المستشارين، أو واضع أو ممثل واضعي مقترح القانون.

- مقرر اللجنة الدائمة المختصة الذي عينته اللجنة، الذي يقدم ملخصاً عن مشروع أو مقترح القانون.

بالنسبة لمسألة تقدير الوقت لأجل تقديم التقارير، فإنها منوطة برئيس المجلس.

¹ - أنظر المادة 209 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

² - أنظر المادة 185 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، والمادة 213 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

³ - أنظر المادة 186 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

بالنسبة لنواب المجلس ممثلي الفرق والمجموعات البرلمانية والأعضاء غير المنتسبين والذين سبق وأن سجلوا أسمائهم لدى رئيس المجلس قبل افتتاح الجلسة للمشاركة في المناقشة، فإنه يأخذ كل نائب الكلمة وفقا لترتيبه وبعد موافقة الرئيس.¹

وإذا اتضح من خلال المناقشة أن هناك مادة أو تعديل من شأنه أن يؤدي إلى تغيير مجرى المناقشة، ففي هذه الحالة يمكن طلب أرجاء البت في هذه المادة أو التعديل، بطلب من الحكومة أو بقرار من اللجنة المعنية بالدراسة، وخارج هذه الحالات يرجع الأمر للرئيس، كما يمكن لهذا الأخير وضمانا لحسن سير المناقشات، أن يعرض على المجلس إرجاع مادة أو أكثر مع التعديلات المتعلقة بها إلى اللجنة المعنية بالدراسة للتمعن أكثر في دراستها.²

عندما تنتهي المناقشة، فإنه لا يمكن أن تعطى الكلمة لأي متدخل، إلا إذا كان هناك طلب ذلك من طرف رئيس فريق، أو مجموعة برلمانية، أو رئيس لجنة دائمة، أو عشر (10/1) أعضاء المجلس على الأقل.

وفي هذه الحالة يجب عرض الطلب على المجلس للبت فيه وفي حالة المصادقة على الطلب، تتوقف المناقشة تلقائيا على حين تقديم اللجنة المختصة تقريرا في شأن هذا النص، وفي حالة عدم مصادقة المجلس على الطلب، يتم الشروع مباشرة في مناقشة النص، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم الطلب على نفس النص المعروض على المناقشة والتصويت مرة ثانية.³

بعد الانتهاء من المناقشة العامة، يتم الشروع في عملية التصويت على مشروع أو مقترح القانون بأكمله، وذلك بعد أن يكون المجلس قد صوت على آخر مادة أو آخر مادة تمت إضافتها بموجب تعديل.

¹ - أنظر المادتين 150 و189 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

² - أنظر المادتين 190 و191 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

³ - أنظر المادة 192 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

وإذا تعلق الأمر بمشروع أو مقترح قانون يحتوي على مادة وحيدة ولم تضاف له أي مادة أخرى، فإن عملية التصويت تنتهي بمجرد التصويت على هذه المادة، وفي هذه الحالة لا تقبل أي مادة جديدة يمكن اضافتها لمشروع أو مقترح القانون.¹

بالنسبة للتعديل، فطبقاً للفقرة الأولى من الفصل 83 من الدستور المغربي 2011، فإنه يمكن القول بأن حق التعديل مخول لكل من أعضاء غرفتي البرلمان والحكومة، ولهذه الأخيرة عند افتتاح المناقشة أن تعارض كل تعديل لم يعرض على اللجنة المختصة، وفي حالة عدم معارضة الحكومة على التعديلات التي لم تعرض على اللجنة المختصة، تتم مناقشة هذه التعديلات المتعلقة بكل مادة وذلك بعد الانتهاء من مناقشة النص الذي تتعلق به هذه التعديلات، كما يتم التصويت عليها قبل التصويت على النص الأصلي وبعد ذلك يشرع في التصويت على كل مادة على حدى.²

ويشترط أن تكون التعديلات مقدمة في شكل كتابي، ويتم تقديمها من طرف أصحابها أو ممثل واحد ينوب عنها ايداعها لدى رئيس مجلس النواب، خلال أجل لا يتجاوز ثمانية وأربعين (48) ساعة قبل انعقاد الجلسة العامة المخصصة لمناقشة النص المعني بهذه التعديلات والتصويت عليه، وإذا كانت هناك مجموعة من التعديلات، فإنه يتم مناقشتها طبقاً للشكل المحدد المذكور سالفًا ووفقاً للترتيب الحالي:³

- مناقشة تعديلات المعارضة ثم تعديلات الحكومة ثم تعديلات باقي النواب والمتعلقة بموضوع واحد، حيث تعطى الكلمة لكل المتقدمين بتعديلات، ثم تتم عملية التصويت عنها وفقاً لنفس الترتيب.

- بالنسبة للنواب أصحاب التعديلات، أن يقدموا تعديلاتهم للمناقشة دفعة واحدة، إذا كانت تتضمن مضمون واحد، وعن عرض التعديلات على المناقشة العامة، فإنه لا يأخذ الكلمة إلا

¹- أنظر المادة 193 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

²- أنظر المادتين 194 و195 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

³- أنظر المادة 196 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

الحكومة ورئيس أو مقرر اللجنة المعنية بدراسته عند الاقتضاء وواحد من أصحاب التعديل، وفي الأخير لمتكلم واحد من المعارضة وآخر مؤيد للتعديل.

يمكن لمجلس النواب المغربي أن يقرر مناقشة ثانية حول النص أو البعض منه، بشرط ألا يكون قد شرع في التصويت على مشروع أو مقترح القانون، كما يجب أن يكون ذلك بطلب من الحكومة، أو اللجنة المعنية المختصة، أو رئيس فريق أو عشر (10/1) أعضاء المجلس.

حيث تجرى هذه المناقشة الثانية بصفة وجوبية إذا كانت الحكومة أو اللجنة المختصة هي التي طلبتها، وفي كل الأحوال ومتى كانت هذه المناقشة الثانية، تم ارجاع النصوص موضوع المناقشة إلى اللجنة المختصة التي يجب أن تقدم تقريرا جديدا، ولمجلس النواب المغربي قبول أو رفض التعديلات المقدمة خلال المناقشة الثانية، وإذا رفضها يعتبر ذلك تأكيدا للقرار المتخذ من طرف المجلس خلال المناقشة الأولى.¹

وهي الاجراءات نفسها المتبعة على مستوى مجلس المستشارين المغربي، كلما تعلق الأمر بأسلوب المناقشة العامة.²

ثانيا: أسلوب المصادقة المختصر كاستثناء .

يشكل أسلوب المصادقة المختصر خروجاً عن القاعدة العامة، التي تقضي بأن تكون مشاريع ومقترحات القوانين محلاً للمناقشة العامة قبل التصويت عليها من طرف كل غرفة من غرفتي البرلمان المغربي.

بالنسبة لمجلس النواب المغربي، فإنه يمكن لرئيس مجلس النواب المغربي، أو الحكومة أو رئيس اللجنة المختصة، أو رئيس فريق نيابي، أن يطلب خلال ندوة الرؤساء مناقشة مشروع أو مقترح القانون بأسلوب المصادقة المختصر.

¹ - أنظر المادة 197 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

² - أنظر المواد من 211 إلى 227 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

مع وجوب أن يكون هذا المشروع، أو المقترح لم يدرس بعد على مستوى اللجنة المختصة، أو قدمه رئيس هذه الأخيرة بعد استشارتها، ويتم الاعلان على هذا الأسلوب من طرف رئيس مجلس النواب، الذي بدوره يأمر بنشره وتوزيعه على نواب المجلس، وكذا اشعار الحكومة بذلك. يتم الشروع في العمل بأسلوب المصادقة المختصر، إذا لم يكن هناك أي اعتراض في شأنه، أثناء انعقاد ندوة الرؤساء.¹

كما لا يمكن الشروع في المناقشة بموجب هذا الأسلوب، إلا بعد مضي ثلاثة (03) أيام كاملة على الأقل من يوم الاعلان به، وبعد توزيع التقرير الخاص به، كما يشترط ألا يكون النص المعني بأسلوب المصادقة المختصر من بين المبادرات المتعلقة بملتمسات الارجاع إلى اللجنة أو تأجيل البت أو عدم المناقشة.²

للحكومة، أو نواب المجلس الاعتراض على اعتماد أسلوب المصادقة المختصر، ابتداء من تاريخ الاعلان إلى حدود الساعة السادسة (18:00) مساء عشية يوم المناقشة على أبعد تقدير.

حيث يوجه الاعتراض إلى رئيس مجلس النواب، الذي يبلغه فوراً للحكومة، واللجنة المختصة، ورؤساء الفرق، كما يأمر بنشره وتوزيعه، ومتى كان هناك اعتراض على أسلوب المصادقة المختصر، وجب مناقشة النص مناقشة عامة في الجلسة العامة.³

يتم الشروع في المناقشة بأسلوب المصادقة المختصر، وذلك بالاستماع إلى مقرر اللجنة المختصة لمدة لا تتجاوز عشرة (10) دقائق على الأكثر، ثم لمقرر أو مقرري اللجان المطلوب منها ابداء الرأي لمدة لا تتجاوز خمسة (5) دقائق لكل مقررة.⁴

¹ - أنظر المادة 198 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

² - أنظر المادة 199 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

³ - أنظر المادة 200 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

⁴ - أنظر المادة 202 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

تبقى التعديلات المقدمة من طرف نواب المجلس، إلى حين انتهاء الأجل المحدد للاعتراض، وإذا قدمت الحكومة تعديلات بعد فوات هذا الأجل، يسحب النص من جدول الأعمال ليسجل في جدول أعمال الجلسة الموالية، التي يتم فيها مناقشة النص مناقشة عامة.¹ إذا لم يكن هناك أي تعديل يخص النص محل المصادقة المختصرة، يقوم الرئيس بعرض النص على التصويت بعد المناقشة العامة، وإذا كانت هناك تعديلات بشأنه، فإن الرئيس يعلن فقط عن المواد التي مسها التعديل ويأخذ الكلمة في هذه الحالة صاحب التعديل فقط أو عضو من فريقه، والحكومة ورئيس أو مقرر اللجنة المعنية، ومتكلم معارض ومتكلم مؤيد، وهنا لا يعرض الرئيس التصويت إلا التعديلات والمواد التي شملها تعديل ومشروع أو مقترح القانون بأكمله.²

أما على مستوى مجلس المستشارين، فإنه يتم اعتماد أسلوب المناقشة المختصر بنفس الاجراءات المتبعة أمام مجلس النواب.³

ثالثا: خصوصية التصويت على مشروع قانون المالية في الدستور المغربي

قبل التطرق لخصوصية التصويت على قانون المالية في الدستور المغربي، يجب أن نفهم بأن مشروع قانون المالية هو مشروع حكومي بامتياز، يعبر عن تصور الحكومة لميزانية الدولة، والبرلمان باعتباره ممثل للأمة لا يستطيع أن يخطط في المجال المالي وفقا لرغبة الشعب.⁴ والهدف من التشريع في ميدان المالية بموجب قانون تنظيمي، هو إحاطة قوانين المالية بالضمانات الدستورية اللازمة، على مستوى المسطرة التشريعية بالنظر إلى أهميتها الخاصة.⁵

1 - أنظر المادة 201 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

2- أنظر المادة 203 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

3 - أنظر المواد من 228 إلى 232 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

4- خالد الشراوي السموني، أي دور للبرلمان في وضع قانون المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، المغرب، العدد 42، جانفي/فيفري 2002، ص 78.

5- عبد الإله فونتير، العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية، دراسة تأصيلية وتطبيقية، الجزء الثاني، المرجعية الدستورية ومضامين الوظيفة التشريعية، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية، 2002، ص 171.

لقد حاول المؤسس الدستوري المغربي وبموجب دستور 2011 إعادة الاعتبار للبرلمان، لا سيما على مستوى التشريع المالي، وذلك بإشراكه في تحضير قانون المالية، ابتداء من مرحلة الاعداد، وهي محاولة منه لإرساء ثقافة برلمانية جديدة لدى عضو البرلمان، الذي اقتنع بأن مسألة اعداد قانون المالية هي اختصاص حكومي.

أما دور البرلمان فيقتصر على مجرد المناقشة والتصديق، لذا أصبح حصول أعضاء البرلمان على المعلومات مسبقا، يعد بمثابة تحفيز للفرق البرلمانية على الاعداد الجيد لمناقشة مشروع قانون المالية، وكذا تمكين المعارضة من الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالجانب الاقتصادي والاجتماعي، الذي حمله مشروع قانون المالية، وتقديم مقترحاتها وتعديلاتها على هذا المشروع.¹

وطبقا للفقرة الأولى من الفصل 75 من الدستور المغربي 2011، فإن قانون المالية يصدر بعد أن يتم التصويت عليه من طرف غرفتي البرلمان في الأجل التي حددها القانون التنظيمي لقانون لمالية²، حيث يعرض الوزير المكلف بالمالية على اللجنتين المكلفتين بالمالية على مستوى غرفتي البرلمان قبل 31 جويلية، الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية للسنة الموالية ويتضمن هذا العرض ما يلي:

- تطور الوضعية الاقتصادية الوطنية.
- تقدم تنفيذ قانون المالية للسنة الجارية إلى حدود 30 جوان من نفس السنة.
- المعطيات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والمالية.
- البرمجة الميزانية الاجمالية لثلاث (3) سنوات

¹ - فؤاد أشن، تأهيل السلطة المالية للبرلمان المغربي، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، العدد 23، 2018، ص ص 22 - 23.

² - القانون التنظيمي لقانون المالية المغربي رقم 98-7 (ج ر ع 4644، مؤرخة في 03 ديسمبر 1998)، المعدل والمتمم بالقانون التنظيمي لقانون المالية المغربي رقم 00-14 (ج ر ع 4788، مؤرخة في 20 أبريل 2000)، المعدل والمتمم بالقانون التنظيمي لقانون المالية المغربي رقم 13-130 (ج ر ع 6370، مؤرخة في 18 جوان 2015).

ويكون هذا العرض موضوع مناقشة من طرف لجنة المالية على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان، دون أن يتبعها تصويت.¹

يودع مشروع قانون المالية بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب حسب ما نص عليه دستور 2011، بعدما كان خيار الإيداع مفتوحا للحكومة وفق دستور 1996، وهو ما يعطي الأولوية لمجلس النواب في مراحل العملية التشريعية على حساب مجلس المستشارين.² ويحيط رئيس مجلس النواب رئيس مجلس المستشارين علما بإيداع الحكومة مشروع قانون المالية، ليتم بعد ذلك عقد جلسة عامة مشتركة بين مجلس المستشارين ومجلس النواب، تخصص هذه الجلسة لعرض مشروع قانون المالية المذكور من طرف الحكومة.

حيث تتم الدعوة إلى هذه الجلسة العامة من خلال بلاغ مشترك صادر عن رئيسي غرفتي البرلمان المغربي، ويحضر في المنصة إلى جانب رئيسي غرفتي البرلمان أمين عن كل مجلس.³ كل ما في الأمر أنه يجب ايداع قانون المالية المغربي بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب في 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية على أبعد تقدير، ويكون مرفقا بالوثائق المنصوص عليها في القانون التنظيمي لقوانين للمالية⁴، ليتم بعد ذلك إحالته مباشرة على اللجنة المكلفة بالمالية بمجلس النواب من أجل دراسته، ثم يحال على الجلسة العامة للمجلس للدراسة والتصويت. وتتم دراسة مشروع قانون المالية في البداية داخل اللجنة المختصة، التي تعد بمثابة المرحلة التحضيرية الأولى قبل أن يفصل في أمرها نهائيا داخل الجلسة العامة على ضوء تقرير يقدمه

1 - أنظر المادة 47 من القانون التنظيمي لقانون المالية 13 - 130 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية.

2 - فؤاد أشن، مرجع سابق، ص 23.

3- أنظر المواد من 208 إلى 211 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، والمادة 237 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

4 - أنظر المادة 48 من القانون التنظيمي 13-130 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية.

مقرر لجنة المالية للمجلس، حيث تجرى المناقشات طبقاً للفصلين 75 و77 من الدستور المغربي 2011، والقانون التنظيمي لقانون المالية¹، والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان².
يتم التصويت على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان المغربي في أجل خمسة وثمانون (85) يوماً، فمجلس النواب أجل ثلاثين (30) يوماً ابتداء من تاريخ ايداعه، ثم تحيله الحكومة على مجلس المستشارين ليبت فيه هو الآخر في أجل اثنان وعشرون (22) يوماً ابتداء من عرضه عليه.

وإذا تعلق الأمر بتعديلات صوت عليها مجلس المستشارين، فإن هذه التعديلات يتم دراستها من طرف مجلس النواب الذي يجب عليه أن يبت نهائياً في مشروع قانون المالية في أجل لا يتعدى ستة (6) أيام³.

وتطبقاً للفقرة الأولى من الفصل 84 من دستور المغرب 2011، فإن مجلسي البرلمان المغربي يتداولان بشأن قانون المالية بغية التوصل إلى المصادقة على نص واحد، فإذا لم يصوت البرلمان على قانون المالية قبل نهاية السنة المالية⁴، أو لم يصدر الأمر بتنفيذه بسبب إحالته على المحكمة الدستورية طبقاً للمقتضيات الواردة في الفصل 132 من الدستور المغربي 2011، أمكن للحكومة أن تفتتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح في الميزانية المعروضة على الموافقة⁵.

ويسترسل العمل في هذه الحالة باستخلاص المداخل طبقاً للمقتضيات التشريعية والتنظيمية الجارية عليها باستثناء المداخل المقترح إلغاؤها في مشروع قانون المالية، أما المداخل

¹ - أنظر المواد من 46 إلى 57 من القانون التنظيمي 13-130 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية.

² - أنظر المواد من 213 إلى 227 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، والمواد من 240 إلى 249 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

³ - أنظر المادة 49 من القانون التنظيمي 13-130 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية.

⁴ - طبقاً للفقرة الثانية من المادة 3 من القانون التنظيمي لقانون المالية المغربي 13 - 130، فإن السنة المالية تبتدئ في الفاتح من يناير وتنتهي في 31 ديسمبر من نفس السنة.

⁵ - أنظر الفقرة الأولى من المادة 50 من القانون التنظيمي 13-130 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

التي ينص المشروع المذكور على تخفيض مقارها، فتستخلص على أساس المقدار الجديد المقترح¹، وتعد عملية فتح الاعتمادات المالية اللازمة لسير المرافق العمومية من طرف الحكومة بمثابة قاعدة احترازية فرضية.²

وإذا تعلق الأمر بمشروع قانون المالية المعدل، فإن التصويت عليه من طرف البرلمان المغربي يكون في أجل خمسة عشر (15) يوما، ابتداء من تاريخ ايداعه من طرف الحكومة لدى مكتب مجلس النواب، فهذا الأخير أجل ثمانية (8) أيام ولمجلس المستشارين أربعة (4) أيام، وثلاثة (3) أيام لدراسة التعديلات والتصويت عليها من طرف مجلس النواب، إذا تعلق الأمر بتعديلات كان مجلس المستشارين قد صوت عليها.³

لا يجوز عرض الجزء الثاني من مشروع قانون المالية للتصويت عليه أمام أي غرفة من غرفتي البرلمان قبل التصويت على الجزء الأول، وإذا صوتت إحدى الغرفتين بالرفض على الجزء الأول، أعتبر ذلك رفضا لمشروع قانون المالية برتمه من قبل هذه الغرفة، وفي هذه الحالة لا يمكن عرض الجزء الثاني على التصويت.⁴

وفي حالة رفض مشروع قانون المالية من طرف مجلس المستشارين، تحال إلى مجلس النواب في إطار القراءة الثانية الصيغة التي صوت عليها مجلس المستشارين بالرفض للبت فيها.⁵ يصوت على أحكام قانون المالية مادة بمادة، إلا أنه يمكن لاحدى غرفتي البرلمان اجراء تصويت إجمالي على الجزء الثاني بطلب من الحكومة أو مكتب المجلس.⁶

¹ - أنظر الفقرتين الثالثة والرابعة من الفصل 75 من الدستور المغربي 2011.

² - عبد الإله فونثير، العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية، دراسة تأصيلية وتطبيقية، الجزء الثاني، المرجعية الدستورية ومضامين الوظيفة التشريعية، مرجع سابق، ص 173.

³ - أنظر المادة 51 من القانون التنظيمي 13-130 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية.

⁴ - أنظر الفقرتين الأولى والثانية من المادة 52 من القانون التنظيمي 13-130 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية.

⁵ - أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 52 من القانون التنظيمي 13-130 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية.

⁶ - أنظر المادة 53 من القانون التنظيمي 13-130 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية.

بعد هذا العرض الموجز لإجراءات التصويت على قانون المالية في الدستور المغربي الحالي يمكن استخلاص النتائج التالية:

- أن تدخل الحكومة بفتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية يكون عند توافر شرط أساسي وجوهري، والمتمثل أساسا في عدم التصويت على مشروع قانون المالية من طرف غرفتي البرلمان في نهاية السنة المالية.

- هذا الأجل الممنوح للبرلمان المغربي يمكن أعضاء البرلمان من إدراج التعديلات اللازمة لهذا القانون، وهذا ما يوضح لنا جليا الدور الذي يمكن أن يقوم به البرلمان بغرفتيه بصفة عامة، ومجلس المستشارين بصفة خاصة في مجال التشريع المالي، لكن حق اقتراح التعديلات المتعلقة بالمادة المالية المخوّل لأعضاء غرفتي البرلمان سوف يتأثر بتلك السلطات التي تتمتع بها الحكومة وعلى رأسها استثناء الدفع بعدم القبول الذي تتمتع به الحكومة ضد اقتراحات القوانين التي يبادر بها أعضاء غرفتي البرلمان.¹

- إلغاء نظام اللجنة الثنائية المختلطة لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان المغربي بمناسبة التصويت على النصوص التشريعية لاسيما مشروع قانون المالية، وتعزيز صلاحيات مجلس النواب في هذا المجال، فإذا لم يحصل هناك اتفاق بين غرفتي البرلمان حول نص واحد يعود الأمر لمجلس النواب الذي يملك حق الإقرار النهائي للنص القانوني المتضمن قانون المالية، وفي حالة عدم تصويت هذا الأخير على المشروع، أمكن للحكومة التدخل قبل نهاية السنة المالية، بأن تفتح بموجب مرسوم الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية، والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح في الميزانية المعروضة على الموافقة.

¹ - أنظر الفقرة الثانية من الفصل 77 من الدستور المغربي 2011

- بالرغم من محاولة الدستور المغربي الجديد تعزيز دور البرلمان في الوظيفة المالية، إلا أن دوره بقي محدودا وهامشيا، بحكم أن الحكومة بقيت مسيطرة على أهم مراحل اعداد مشروع قانون المالية.¹

لقد أورد جانب من الفقه الدستوري المغربي جملة من العوائق من شأنها أن تضعف من دور البرلمان المغربي في مجال التشريع المالي أهمها ما يلي:²

- بالرغم من أنّ أعضاء مجلسي البرلمان لهم الحرية في مناقشة مضمون مشروع قانون المالية والتقدم بتعديلات عليه، إلا أنّ الحكومة قد تلجأ إلى الفصل 77 من دستور 2011، والذي يتطابق مع الفصل 51 من دستور 1996، مما يتيح لها رفض هذه المقترحات أو التعديلات، خاصة إذا كانت تؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة في التكاليف الموجودة، أو إحداث تكاليف عمومية جديدة.

- محدودية الثقافة المالية للكثير من أعضاء البرلمان.

- خضوع قانون المالية لجدول زمني صارم سواء تعلق الأمر بمرحلة الاعداد أو المناقشة والتصويت.

- تضمن قانون المالية لعدد ضخم من التشريعات التي تؤثر على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، مقابل ضيق الوقت المخصص للبرلمان لمناقشتها.

بعد أن تعرضنا لأهم مرحلة من مراحل التشريع في النظامين الجزائري والمغربي في ظل نظام الغرفتين ألا وهي مرحلة مناقشة المبادرات القانونية على مستوى اللجان الدائمة ثم تليها المناقشة على مستوى الجلسات العامة وذلك من أجل التصويت عليها من طرف الغرفتين، يمكن لنا أن نستخلص أهم الفروق التي طبعت النظامين وذلك في النقاط التالية:

¹ - سعيد رحو، دور البرلمان في التشريع المالي في ضوء الدستور والقانون التنظيمي لقانون المالية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مركز المنارة للدراسات والأبحاث، عدد خاص، الرباط، المغرب، 2019، ص ص 336، 337.

² - فؤاد أشن، مرجع سابق، ص ص 24، 25.

بالنسبة لدراسة المبادرات القانونية على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة:

يبدأ عمل اللجان البرلمانية الدائمة على مستوى البرلمان الجزائري، بمجرد احالة المبادرات القانونية عليها من طرف رئيس المجلس المعني، في مستهل الدورة التشريعية للبرلمان، وخارج هذه الدورة لا يمكن للجان المختصة أن تتعقد إلا بطلب من رئيس المجلس المعني.

في المقابل يستمر عمل اللجان الدائمة على مستوى البرلمان المغربي، خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، كما يجب أن يخصص يوم واحد على الأقل في الشهر لدراسة مقترحات القوانين، ومن بينها تلك المقدمة من قبل المعارضة.

وهذا ما يجسد العمل الدائم والمستمر للجان الدائمة بالبرلمان المغربي، التي يمكن لها أن تمثل هذا الأخير عندما يكون في عطلة، لأن عمل هذه اللجان الدائمة غير مرتبط بالدورات التشريعية، بالإضافة إلى أنه يمكن للجان الغرفة الواحدة عقد اجتماعات مشتركة فيما بينها، أو مع لجان الغرفة الأخرى من أجل الاستماع إلى بيانات تتعلق بقضايا ذات طابع وطني هام.

كل هذه الخصوصيات التي خصها المؤسس الدستوري المغربي باللجان البرلمانية الدائمة، باعتبارها تمثل أهم جهاز دائم على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان، يمكن لها أن تنعكس إيجابا على مستوى أداء المؤسسة البرلمانية لاسيما الوظيفة التشريعية، لأن دور اللجان والأنشطة التي تقوم بها تمثل معيار الحكم على مردودية العمل البرلماني، والحكم على مدى فعالية المؤسسة البرلمانية ومستوى أدائها السياسي والتشريعي والرقابي، ينبغي أن ينطلق من دراسة وافية لعمل اللجان الدائمة بها.¹

أما بالنسبة لدراسة هذه المشاريع والاقتراحات على مستوى الجلسات العامة:

فان مرحلة المناقشة في إطار هذه الجلسات تعتبر من المراحل الهامة التي يصنع فيها القانون، خاصة إذا كان هذا البرلمان يتشكل من غرفتين، ذلك أن القانون الذي يناقش من طرف

¹ - عبد الإله فونتير، العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية، دراسة تأصيلية وتطبيقية، الجزء الثالث، تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية، 2002، ص 114.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

غرفتين أفضل بكثير من القانون الذي يناقش من طرف غرفة واحدة، لاسيما إذا كانت الغرفة الثانية تضم كفاءات وخبرات في شتى المجالات.

وكما هو معروف في البرلمان الجزائري أنّ النصوص القانونية تتم مناقشتها من طرف المجلس الشعبي الوطني وبعد التصويت عليها من طرف هذا الأخير، تحال على مجلس الأمة من أجل مناقشتها والمصادقة عليها كذلك، حيث تتم مناقشة النصوص القانونية على مستوى هذا الأخير بأسلوب المناقشة العامة كقاعدة عامة.

ولكن هناك بعض الاستثناءات وردت على هذه القاعدة تتعلق أساسا بالتصويت مع مناقشة محدودة، والتصويت بدون مناقشة إذا تعلق الأمر بالأوامر الرئاسية، وهذا ما يعكس مدى مرونة الإجراءات التي رصدها المشرع الجزائري في اللجوء إلى هذين الإجراءين من جهة، وتغيب لإرادة أعضاء غرفتي البرلمان من جهة أخرى، فأسلوب التصويت مع المناقشة المحدودة يقتصر فيه حق المناقشة على أشخاص محددة (ممثل الحكومة، واللجنة المختصة)،

أمّا أسلوب التصويت بدون مناقشة فهو صورة تعكس ذلك التغيب التام لأعضاء غرفتي البرلمان، لا سيما من حق المناقشة الذي كفله الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم، عندما أوجب أن تكون مشاريع واقتراحات القوانين محل مناقشة عامة من طرف كل غرفة من غرفتي البرلمان.

في المقابل تخضع مشاريع واقتراحات القوانين على مستوى البرلمان المغربي دائما لأسلوب المناقشة العامة، ولا يمكن العمل بأسلوب التصويت دون مناقشة (الأسلوب المختصر للمصادقة) إلا بتوافر جملة من الشروط والإجراءات المعقدة والتمثلة في:

- لا يمكن اللجوء إلى أسلوب التصويت بدون مناقشة إلا بموجب طلب يقدم إلى رئيس المجلس المعني بالمناقشة، ليطلع به هذا الأخير كل من الحكومة واللجنة المعنية.
- لا يقبل الطلب إلا إذا كان يهم نصا لم يدرس بعد في اللجنة أو قدّم من لدن رئيس اللجنة المختصة بعد استشارتها.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

- أن يكون هناك اتفاق بين الحكومة واللجنة المعنية بالدراسة، ويجب أن يتم إعلان رؤساء الفرق بهذا الاتفاق.
- يعلن الرئيس عن قرار ندوة الرؤساء، ويأمر بنشره وتوزيعه على النواب أو المستشارين حسب الحالة، ويتم إشعار الحكومة به.
- لا يشرع في العمل بإجراء التصويت بدون مناقشة إلا بعد ثلاثة (03) أيام كاملة على الأقل ابتداء من يوم الإعلان به وبعد توزيع التقرير الخاص به.
- لا يمكن أن يكون النص المطلوب بشأنه أسلوب المصادقة المختصر موضوعا للمبادرات المتعلقة بطلبات الإرجاع على اللجنة، أو إرجاء البت، أو عدم المناقشة.
- بتعبير بسيط أنّ الأسلوب الاستثنائي بمناسبة المناقشة والتصويت على النصوص القانونية، لا يمكن اللجوء إليه بسهولة، فهو أسلوب معقد من ناحية الإجراءات التي تلعب فيها بعض أجهزة المجلس المعني (الرئيس - ندوة الرؤساء - اللجنة المختصة) الدور الأساسي والتميّز حتى يمكن الذهاب إلى الأسلوب المختصر من طرف أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان المغربي، وهذا ما يجسّد فعلا دور هذا الأخير بمناسبة مناقشة النصوص القانونية مناقشة عامة، هذه الأخيرة التي تعد من الاختصاصات الأصلية للبرلمان، الذي يفترض أن يتمتع بالسيادة في اعداد القوانين والتصويت عليها.
- ومن هنا يمكن القول بأنّ أسلوب التصويت بدون مناقشة على الأوامر الرئاسية من طرف البرلمان الجزائري، جاء خاليا من أي شرط أو إجراء يذكر، فمتى كان النص القانوني محل التصويت أمر رئاسي، تم اللجوء بصفة آلية إلى أسلوب التصويت بدون مناقشة.
- وهذا ما يؤدي إلى حرمان أعضاء البرلمان من استعمال الحق في الخلاف، الذي يعد السبيل الوحيد في إدراج التعديلات اللازمة على الأوامر الرئاسية، وهذا ما يعكس حقيقة علاقة رئيس الجمهورية بسلطة التشريع، وأثر ذلك على مبدأ سيادة البرلمان في مجال إعداد القانون، ومناقشته، والتصويت عليه.

بالنسبة لخصوصية التصويت على قانون المالية:

نظرا للخصوصية التي تطبع مسألة التصويت على مشروع قانون المالية، ألزم المؤسس الدستوري الجزائري البرلمان في أن يصوت على هذا المشروع، في أجل خمسة وسبعون (75) يوم، وإذا لم يصوت البرلمان ضمن هذا الأجل، أصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بموجب أمر رئاسي، أما في المغرب، وفي حالة عدم تصويت البرلمان قبل 31 ديسمبر من السنة الجارية، أو لم يصدر الأمر بتنفيذه بسبب إحالته على المحكمة الدستورية، تتدخل الحكومة بموجب مرسوم، يتضمن فتح الاعتمادات اللازمة لسير المرافق العمومية، والقيام بالمهام المنوطة بها، على أساس ما هو مقترح في الميزانية المعروضة على الموافقة.

ومن هنا يظهر لنا الفرق الجوهرى بين دور كل من البرلمان الجزائري والبرلمان المغربي، بمناسبة التصويت على قانون المالية، فبالنسبة للوضع في الجزائر فان السلطة التنفيذية تحل محل البرلمان مباشرة إذا لم يصادق هذا الأخير على قانون المالية في الأجل المحدد في الدستور والقانون العضوي.

بينما في المغرب فالوضع يختلف بحيث يكمن دور الحكومة في مجرد فتح الاعتمادات اللازمة لسير مرافق الدولة بموجب مرسوم، ولا يمكن لها أن تحل محل البرلمان، فهذا الأخير يبقى محتفظا بجزء من سيادته حتى ولو لم يصادق على قانون المالية في الأجل المحدد، وهذا ما يعكس فعلا نظرة المؤسس الدستوري الجزائري لمركز السلطة التنفيذية على حساب السلطة البرلمان.

ففي الوقت الذي أوجد فيه المؤسس الدستوري المغربي حلا يتناسب مع الطابع الاستعجالي لقانون المالية، ولم يحرم ممثلي الشعب من حق مناقشة هذا القانون الهام والتصويت عليه، اختار المؤسس الدستوري الجزائري سحب الاختصاص كلية من البرلمان في المجال المالي، بل أكثر من ذلك راح يعالج حالة الاستعجال بنفس الإجراءات المتبعة في القوانين العادية.¹

¹ -BENABBOU-KIRANE Fatiha, **DROIT PARLEMENTAIRE ALGERIEN** office des publications universitaires, tome2, 2009.P 120.

المبحث الثالث: الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان في الدستور الجزائري والدستور المغربي.

تعد مسألة الخلاف التشريعي على مستوى البرلمانات البيكاميرالية أمر مفترض الوقوع، لذا بادرت الأنظمة الدستورية المقارنة التي انتهجت هذا النظام، إلى وضع آليات مختلفة من أجل تجاوز الخلاف التشريعي الذي يمكن أن يقع بين غرفتي البرلمان حول النصوص القانونية، وعليه تبنت أغلب هذه الأنظمة المقارنة تقنية الذهاب والإياب (la navatte)، مع الاختلاف في عدد مرات ذهاب وإياب النص.

ويقصد بنظام الذهاب والإياب بأنّ النصّ يذهب من الغرفة الواحدة إلى الغرفة الأخرى وهذه تعيده مرة أخرى وهكذا.

بمعنى أنّ هناك ذهاب وإياب للنصّ بين الغرفتين إلى حين الوصول إلى حل، وفي حالة عدم الاتفاق على نص موحد مثل المكسيك يستمر الذهاب والإياب إلى حين الوصول إلى حل. ويسعى هذا النظام إلى تحقيق المساواة المطلقة بين الغرفتين، لكن أنتقد هذا النظام على أساس أنّه يؤدي إلى صعوبة صدور النص، أو عدم صدوره أصلا وهذا ما يعيق عمل الحكومة، لأنها لا تستطيع تجسيد برنامجها عمليا، وهناك نظام الذهاب والإياب مع إعطاء سلطة الفصل في حالة استمرار الخلاف لإحدى الغرفتين.

فهذا النظام جاء أساسا لتقادي الانسداد الذي قد يؤدي إليه نظام الذهاب والإياب المطلق، ويوجد كذلك نظام الذهاب والإياب مع إحالة النص على لجنة خاصة في حالة استمرار الخلاف¹، وهذا هو موقف المؤسس الدستوري الفرنسي بموجب دستور 1958 المعدل والمتمم، الذي أخذ بنظام الذهاب والإياب مرتين في الحالات العادية، ومرة واحدة في الحالات التي تلح الحكومة

¹ - بوزيد لزهاري، اللّجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، فعاليات الملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر 2002، الأوراسي، الجزء الأول، نفس المقال منشور في مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة الجزائري، العدد 1، ديسمبر، الجزائر، 2002، ص 121.

على استعجاليتها، وإذا استمر الخلاف يمكن أن تجتمع لجنة متساوية الأعضاء تضم أعضاء عن كلا الغرفتين، باستدعاء من طرف الوزير الأول، أو رئيس كل غرفة من غرفتي البرلمان.¹

المطلب الأول: حل الخلاف التشريعي على مستوى غرفتي البرلمان الجزائري

عالج المؤسس الدستوري الجزائري مسألة الخلاف الذي يمكن أن يحدث بين غرفتي البرلمان حول نص تشريعي بموجب آلية اللجنة المتساوية الأعضاء، فهذه الأخيرة ليست برلمانا مصغرا يملك صلاحية أخذ القرارات وإنما تكمن مهمتها في اقتراح حل للنصوص المختلف فيها فقط²، لذلك يراها جانب من الفقه الدستوري الجزائري من منطلق أنها تمثل الحل الأفضل على الصعيدين السياسي والتقني، لأنه يؤدي إلى جلب كفاءات للجان المتساوية الأعضاء المعول عليها.³

وبالتالي يمكن أن تلعب دورا هاما في عقلنة التشريع وتفعيله، كونها هيئة تحكيم غير منحازة لأي طرف، تتمتع باستقلالية وتبني نظرتها على المصلحة العليا للبلاد⁴، فالدستور الجزائري عندما منح الاختصاص للجنة المتساوية الأعضاء بمجرد حدوث الخلاف بين غرفتي البرلمان، يكون قد تميّز عن أغلبية الأنظمة الدستورية الأخرى التي تبنت نظام الذهاب والإياب كالنظام الفرنسي والمغربي والموريتاني، فيما يخص حل الخلاف الذي يمكن أن يقع بين غرفتي البرلمان. لذا سنحاول التطرق إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، كآلية لحل الخلاف الذي يمكن أن يحدث بين غرفتي البرلمان الجزائري بمناسبة المصادقة على نص قانوني، وذلك على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2020، والقانون العضوي رقم 16-12 المعدل والمتمم، وكذا النظام

¹ - أنظر المادة 45 من الدستور الفرنسي 1958 المعدل والمتمم.

² - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 123.

³ - الطاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة الجزائري، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص 91.

⁴ - نبيح حاتم، عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2007-2008، ص 116.

الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان، حيث سنتناول مسألة استدعاء هذه اللجنة (الفرع الأول)، ثم تشكيلتها (الفرع الثاني)، وفي الأخير نتطرق إلى إجراءات سيرها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء

بمجرد حدوث خلاف تشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حول النص القانوني، يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، لجنة متساوية الأعضاء، تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وعلى هذه اللجنة أن تنهي نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما ابتداء من يوم استدعائها.¹

ويجب الإشارة هنا أنه قبل التعديل الدستوري 2016 لم يكن الوزير الأول ملزما باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في هذا الأجل، لكن نتيجة الانتقادات التي عيبت على مسألة استدعاء اللجنة، أعاد المؤسس الدستوري تنظيم هذه المسألة وذلك من حيث إلزام الوزير الأول باستدعاء اللجنة في أجل معين، وكذا إلزام هذه الأخيرة بأن تقترح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف وفقا لأجل محدد وهذه هي التعديلات التي أحدثها المؤسس الدستوري الجزائري على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية انتهجها الدستور الجزائري في حالة الخلاف التشريعي الذي يمكن أن يحدث بين غرفتي البرلمان حول النص القانوني، وهذا ما حافظ عليه التعديل الدستوري 2020.

الفرع الثاني: تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء

تتشكل اللجنة المتساوية الأعضاء من عشرين (20) عضوا موزعين بالتساوي بين غرفتي البرلمان، بالإضافة إلى خمسة (05) أعضاء احتياطيين عن كل غرفة من أجل استخلاف الأعضاء الغائبين، مع اشتراط ضرورة تمثيل أعضاء اللجنة المختصة بخمسة (05) أعضاء على الأقل، وكذا ضمان تمثيل كل المجموعات البرلمانية على مستوى كل غرفة.²

¹ - أنظر الفقرة الخامسة من المادة 145 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

² - أنظر المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري، والمادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

والسبب الرئيسي في تمثيل أعضاء اللجنة المختصة هو أنّ هؤلاء الأعضاء أكثر دراية بالنص محل الخلاف.¹

الفرع الثالث: إجراءات سير عمل اللجنة المتساوية الأعضاء

بمجرد حدوث خلاف تشريعي بين غرفتي البرلمان، يبلغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، فوراً بحدوث خلاف بين الغرفتين حول أحكام نص القانون.²

وهنا يجب الإشارة إلى أنه بعد تعديل الفقرة الأولى من المادة 88 من القانون العضوي 16 - 12 بموجب القانون العضوي 23 - 06، تم تحديد الجهة التي تتولى تبليغ الحكومة بحدوث الخلاف التشريعي فوراً، بعدما كانت غير محددة في النص القديم، وبهذا يكون المشرع قد أزاح الغموض الذي كان يكتنف هذه المسألة، وقد أصاب عندما خوّل هذه الصلاحية صراحة لرئيس الغرفة المعنية، بعدما جرى العرف بأن رئيس مجلس الأمة هو الذي يبلغ الحكومة بحدوث خلاف تشريعي، وهو أمر منطقي ومعقول، على أساس أن الخلاف حدث على مستوى المؤسسة التشريعية، وبالتالي هي التي تبلغ الخلاف للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، والذي بدوره يطلب من رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء³، بعدما كان الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، هو الذي يستدعي اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد.

إن ما أورده المشرع العضوي بموجب الفقرة الثانية من المادة 88 من القانون العضوي 23 - 06 (فقرة جديدة)، وذلك بتحديد أول مرة للجهة المخوّل لها سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد (رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة)، يعد بمثابة رد اعتبار لغرفتي البرلمان، نظراً لأهمية هذا الأخير في ذلك، من منطلق

¹ - ذبيح حاتم، مرجع سابق، ص 111.

² - أنظر الفقرة الأولى من المادة 88 من القانون العضوي رقم 16-12 المعدل والمتمم.

³ - أنظر الفقرتين الأولى والثانية من المادة 88 من القانون العضوي رقم 16-12 المعدل والمتمم.

أن الخلاف حدث داخله وبين أعضائه وفي إحدى أهم اختصاصاته وهي التشريع، وكذا رغبة كل غرفة في أن تتوج أعمالها التشريعية بصيغة نهائية، تجسد دورها في تحسّس تطلعات الشعب والتعبير عن انشغالاته¹، وهذا ما نص عليه الدستور الفرنسي بعد تعديله في سنة 2008.²

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغ الطلب لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما،³ حيث تجتمع عن كل نص قانوني محل خلاف بالتناوب إمّا في مقر المجلس الشعبي الوطني، وإمّا في مقر مجلس الأمة.⁴

ويعقد الاجتماع الأول بدعوة من أكبر أعضائها سنّا الذي يشرف على انتخاب مكتب من بين أعضاء اللّجنة، ويتشكل هذا الأخير من رئيس منتخب من بين أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، ونائب للرئيس منتخب من بين أعضاء الغرفة الأخرى، ومقرر واحد (1) منتخب عن كل غرفة⁵، ضمّانا لمصادقية التقارير التي تعد من طرف المقررين، على اعتبار أنّ اللّجنة تعتمد عليهما للصياغة الجديدة للأحكام المختلف حولها، وأنّ الاعتماد على مقرر واحد قد يؤدي إلى تغليب وجهة نظر ممثلي غرفته في الصياغة على غيرهم.⁶

1 - بن الشيخ نوال وبن محمد محمد، سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، جامعة ورقلة، جانفي 2017، ص 101.

2 - أنظر المادة 45 من الدستور الفرنسي 1958 المعدّل والمتمم.

3- أنظر الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة 88 من القانون العضوي رقم 16-12 المعدّل والمتمم.

4- أنظر المادة 90 من القانون العضوي رقم 16-12 المعدّل والمتمم.

5- أنظر المادة 91 من القانون العضوي رقم 16-12 المعدّل والمتمم.

6- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري-دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التشريعية والمراقبة- الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 141.

وبعد أن يتم انتخاب المكتب تبدأ اللجنة المتساوية الأعضاء في دراسة الأحكام محل الخلاف التي أحييت عليها حسب الإجراء العادي المتبع في سير اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي الساري على الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها.¹ ويمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء²، كما يمكن لهذه الأخيرة الاستماع لكل عضو في البرلمان أو أي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيد لعملها وذلك بعد أن يرسل رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء طلب الاستماع لعضو البرلمان عن طريق رئيس الغرفة.³

وبعد أن تنتهي اللجنة من دراسة الأحكام محل الخلاف تقوم بإعداد تقرير يتضمن نصًا حول الأحكام محل الخلاف⁴، ليتم بعد ذلك تبليغ الوزير الأول بتقرير اللجنة من قبل رئيس الغرفة التي اجتمعت اللجنة بمقرها⁵، بعدها تقوم الحكومة (الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة) بعرض النص المقترح على غرفتي البرلمان من أجل المصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديلات إلا بموافقة الحكومة، حيث تبث كل غرفة في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله⁶، فإذا حاز النص على النصاب المطلوب في الغرفتين أرسله رئيس مجلس الأمة لرئيس الجمهورية من أجل الإصدار والنشر.

وإذا لم تتوصل غرفتي البرلمان إلى المصادقة على نص واحد، على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء، يصبح أمام حالة استمرار الخلاف، وفي هذه الحالة يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيًا، وعلى هذا الأخير أن يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة

¹ - أنظر المادة 92 من القانون العضوي رقم 16-12 المعدل والمتمم.

² - أنظر المادة 93 من القانون العضوي رقم 16-12 المعدل والمتمم.

³ - أنظر الفقرة الأولى من المادة 94 من القانون العضوي رقم 16-12 المعدل والمتمم.

⁴ - أنظر الفقرة الأولى من المادة 95 من القانون العضوي رقم 16-12 المعدل والمتمم.

⁵ - أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 95 من القانون العضوي رقم 16-12 المعدل والمتمم.

⁶ - أنظر الفقرة السادسة من المادة 145 من التعديل الدستوري الجزائري 2020، والمادة 96 من القانون العضوي رقم 16-12 المعدل والمتمم.

المتساوية الأعضاء أو، إذا تعذر عليه ذلك، يأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه، كما يمكنها أي الحكومة أن تسحب النص إذا لم تطلب من المجلس الشعبي الوطني الاقرار النهائي للنص القانوني.¹

وتعد هذه السلطة التقديرية التي أصبحت تتمتع بها الحكومة في حالة استمرار الخلاف من بين المستجدات التي استحدثتها المؤسس الدستوري الجزائري بموجب التعديل الدستوري 2016، بعدما كانت الحكومة تملك ما عدا سلطة سحب النص مباشرة في حالة استمرار الخلاف.

ولكن بالرغم من هذا التعديل، إلا أن الحكومة حافظت على امتيازها ودورها المؤثر على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء، بموجب ما يملكه الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، من سلطة تقديرية فيما يتعلق بمصير النص القانوني في حالة استمرار الخلاف بين غرفتي البرلمان، لأنه في هذه الحالة للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا نهائيا على النص، أو يسحب النص.

بعد أن تطرقنا إلى اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية اعتمدها المؤسس الدستوري الجزائري لحل الخلاف التشريعي الذي يمكن أن يحدث بين غرفتي البرلمان، وذلك من حيث استدعائها وتشكيلتها، واجراءات سيرها، يمكن لنا أن نبدي الملاحظات التالية:

- أنه بمجرد عدم مصادقة مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، فإن المؤسس الدستوري الجزائري ألزم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة وفي أجل محدد في أن يطلب من رئيس الغرفة المعنية انعقاد لجنة متساوية الأعضاء، من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، مع تقييده بأجل محدد بخمسة عشر (15) يوما، وهذا خلافا لما كان يتمتع به قبل التعديل من سلطة تقديرية في استدعاء أو عدم استدعاء هذه اللجنة، ودون تقييد ذلك بأجل محدد، وهذه من بين الايجابيات التي تصب في مصلحة البرلمان، والتي من شأنها أن تعزز من دوره، لا سيما في حالة الخلاف التشريعي.

¹- أنظر الفقرتين السابعة والثامنة من المادة 138 من التعديل الدستوري الجزائري 2016، والمادة 97 من القانون العضوي رقم 12-16 المعدل والمتمم.

- يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال هذه اللجنة وعدم قبول أي تعديل على النص المعدل من قبل هذه الأخيرة إلا بموافقة الحكومة، فإذا لم تتوصل اللجنة إلى حل للخلاف جاز للحكومة إما أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا وإما تسحب النص، وهذا من شأنه أن يكرس ويعزز من سلطة الحكومة التقديرية التي أصبحت تتمتع بها في حالة استمرار الخلاف، وهذا من شأنه أن يساهم في الحفاظ على التفوق الحكومي حتى في حالة الخلاف التشريعي الذي يمكن أن يحدث بين غرفتي البرلمان.
- أخيرا يجب الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص على الآثار المترتبة عن عدم استدعاء اللجنة المتساوية للانعقاد في الأجل المحددة، وهذا ما يدعو للتساؤل عن مصير النص القانوني محل الخلاف.

المطلب الثاني: حل الخلاف التشريعي على مستوى البرلمان المغربي

- عندما أحيا المؤسس الدستوري المغربي نظام الغرفتين البرلماني بموجب دستور 1996، أخذ بنظام الذهاب والإياب مرتين، ومرة واحدة في الحالات التي تلح الحكومة على استعجاليتها، وإذا استمر الخلاف تعمل الحكومة على اجتماع لجنة ثنائية مختلطة تضم أعضاء عن كلا الغرفتين¹ وهذا تأثرا بالدستور الفرنسي 1958 المعدل والمتمم.
- ولكن بموجب دستور 2011، ألغى المؤسس الدستوري المغربي نظام اللجنة المختلطة، وعزز من دور الغرفة السفلى في هذا المجال، بحيث تتداول غرفتي البرلمان من أجل التصويت على نص واحد، وفي حالة الخلاف تعود الكلمة الأخيرة لمجلس النواب الذي يملك سلطة الإقرار النهائي للنص القانوني.²

1 - أنظر الفصل 58 من الدستور المغربي 1996.

2 - أنظر الفصل 84 من الدستور المغربي 2011.

وهذه بمثابة رد اعتبار للبرلمان المغربي، في إطار تكريس سيادته التشريعية حتى في حالة الخلاف التشريعي، وإخراج الحكومة من هذه المرحلة المفصلية بالنسبة للنص القانوني، حيث تبقى مسألة تقرير مصير هذا الأخير من صلاحيات ممثلي الشعب على مستوى الغرفة السفلى. بعد أن تناولنا حالة الخلاف التشريعي حول نص قانوني والذي يمكن أن يحدث بين غرفتي البرلمان في كل من الجزائر والمغرب وهذا شيء مفترض في النظام البيكاميرالي، يمكن لنا القول بأن المؤسس الدستوري الجزائري تبنى أسلوب اللجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف التشريعي الذي قد يحدث بين غرفتي البرلمان.

هذه اللجنة التي تجتمع باستدعاء من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، بمجرد حدوث الخلاف من أجل التوصل إلى نص توفيق بين المجلسين.

وإذا استمر الخلاف يمكن للحكومة أن تعطي الكلمة للمجلس الشعبي الوطني للفصل النهائي في النص أو تسحبه، فهي تتمتع بسلطة تقديرية في هذا المجال، بتعبير بسيط أنّ الحكومة تتصرف في العملية التشريعية حتى في حالة الخلاف التشريعي الذي قد يقع بين غرفتي البرلمان الجزائري بما تراه مناسباً لصالحها، فهي الوحيدة التي تملك سلطة التحكم في النص التشريعي محل الخلاف.

بينما في المغرب الوضع يختلف تماماً، حيث تتداول غرفتي البرلمان من أجل التصويت على نص واحد، لتبقى الكلمة الأخيرة لمجلس النواب، الذي يملك سلطة الإقرار النهائي للنص القانوني، بمعنى أنّ النص التشريعي على مستوى البرلمان المغربي حتماً سيخرج للوجود، ولا يمكن سحبه من طرف الحكومة.

الأمر الذي يؤكد بأن البرلمان المغربي في وضع أفضل من نظيره الجزائري بخصوص حل الخلاف التشريعي، ودوره حاسم في هذا المجال، بحكم أن المؤسس الدستوري المغربي عالج أحكام حل الخلاف التشريعي بآليات أكثر توافقاً مع دور البرلمان، كونها تجسد أصالة اختصاص البرلمان بالتشريع.

المبحث الرابع: مرحلة الاصدار والنشر

تعد مرحلة الاصدار والنشر بمثابة المرحلة الأخيرة في العملية التشريعية، وتندرج ضمن مجال تنفيذ القوانين الذي تختص به الحكومة، التي لها جميع الصلاحيات في أن تنشر القوانين وتطبقها.¹

فالنص القانوني لا يكتمل بمجرد التصويت عليه من طرف البرلمان، بل لابد لهذا النص من مرحلة أخرى تضعه موضع العلم به من طرف الأفراد، ونقصد بذلك مرحلة الاصدار والنشر في الجريدة الرسمية.

فالإصدار يمثل شهادة ميلاد التشريع بعد أن اكتملت إجراءات اقراره من طرف البرلمان وأصبح قانوناً نهائياً²، وهو بذلك إجراء سياسي في العملية التشريعية وبه تعطى الحياة القانونية للنص التشريعي، أي هو الذي يضفي الصبغة القانونية للنص التشريعي، دون أن يكون منشأ له ورئيس الجمهورية يكون مشاركاً في الوظيفة التشريعية.³

وهذا ما يدفعنا إلى التطرق لهذه المرحلة ومناقشتها على ضوء الدستور الجزائري الحالي (المطلب الأول) ونظيره المغربي (المطلب لثاني).

المطلب الأول: مرحلة الاصدار والنشر في الدستور الجزائري

بمجرد الانتهاء من مرحلة التصويت والمصادقة على النص القانوني من طرف البرلمان الجزائري، يقوم رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة بإرساله إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام، ويتم إشعار الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ورئيس الغرفة الأخرى بهذا الإرسال.

¹ - نبيل فتال، البرلمان المغربي بين آلية التشريع وإمكانية التقييم، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مركز المنارة للدراسات والأبحاث، عدد خاص، المغرب، 2019، ص 83.

² - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 327.

³ - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 281.

حيث يقوم رئيس الجمهورية بإصدار النص القانوني، ونشره بالجريدة الرسمية في أجل ثلاثين (30) يوماً ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه، على أن يوقف هذا الأجل إذا تم إخطار المحكمة الدستورية من إحدى الجهات المحددة في المادة 193 من الدستور الحالي قبل صدور النص القانوني، ففي هذه الحالة لا يبدأ سريان الأجل من جديد إلا بعد الفصل في النص المصوت عليه من طرف المحكمة الدستورية.¹

كل ما في الأمر أن المؤسس الدستوري الجزائري جعل من سلطة الإصدار والنشر حق خالص لرئيس الجمهورية يضاف إلى جملة الآليات التي يشارك بموجبها هذا الأخير البرلمان في مجال صناعة التشريع، حيث لا يملك النص المصوت عليه من طرف البرلمان القوة القانونية اتجاه المخاطبين به إلا بعد أن تقوم السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بإصداره ونشره في الجريدة الرسمية، وهذا ما يؤكد على أن رئيس الجمهورية شريكاً أساسياً للبرلمان في مجال التشريع، لا سيما في المرحلة الأخيرة التي بموجبها يوضع النص القانوني موضع التنفيذ. وفي هذا الموضوع يجب الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية يملك سلطات أخرى اتجاه هذا النص القانوني المصوت عليه من طرف البرلمان حتى قبل إصداره ونشره، حيث يمكن أن يعترض عليه ويطلب مداولة ثانية من طرف كل غرفة من غرفتي البرلمان (الفرع الأول) أو يقوم بإخطار المجلس الدستوري بهذا النص القانوني للتحقق في مدى دستوريته (الفرع الثاني).

الفرع الأول: طلب القراءة الثانية

من الصلاحيات الهامة التي يملكها رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري اتجاه النصوص القانونية المصوت عنها من طرف البرلمان، إمكانية تأجيل عملية إصدارها ونشرها، وذلك بالاعتراض عليها عن طريق ما يسمى بالقراءة الثانية وذلك خلال أجل ثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ المصادقة عليه، وهنا يتعطل إصدار النص القانوني إلى حين إعادة إقراره من

¹ - أنظر المادة 148 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

طرف كل غرفة من غرفتي البرلمان بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة.¹

استعمل المؤسس الدستوري الجزائري عبر كافة الدساتير الجزائرية المتعاقبة مصطلح المداولة الثانية.²

في الوقت الذي نجد فيه أن الفقه الدستوري يفرق بين الاعتراض والمداولة الثانية، بالنظر إلى الأغلبية التي اشترطها الدستور في القراءة الثانية، فمتى كانت الأغلبية هي نفسها المطلوبة في المداولة الأولى فإن ذلك يسمى مداولة ثانية، أما إذا كانت الأغلبية المطلوبة هي أغلبية موصوفة مثلا، فإن ذلك يعد بمثابة اعتراض على القانون وليس مداولة ثانية، وباشتراط المؤسس الدستوري الجزائري أغلبية موصوفة (أغلبية الثلثين)، وهي أغلبية أشد من الأغلبية المشترطة في المداولة الأولى، فإن ذلك يعد اعتراض.³

لقد قدم الفقه عدة تعاريف تتعلق بالاعتراض على القوانين نذكر أهمها:

هناك جانب من الفقه الدستوري يرى بأن الاعتراض هو معارضة تنفيذ النص المصوت عليه، لإخلاله بروح الدستور، فيلفت رئيس الجمهورية الانتباه بإدراج هذا الاعتراض حتى يتم تدارك الموقف.⁴

1 - أنظر المادة 149 من التعديل الدستوري الجزائري 2020، وكذا المادة 46 من القانون العضوي رقم 16-12 المعدل والمتمم.

2 - أنظر المادة 50 من الدستور الجزائري 1963، والمادة 55 من الدستور الجزائري 1976، والمادة 118 من الدستور الجزائري 1989.

3 - فريد تيغيوارت، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية عن طريق الاعتراض على القوانين على ضوء التعديلات الدستورية والقانونية الجديدة في الجزائر، فعاليات الملتقى الوطني الموسوم ب: الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر، جامعة البويرة، 29 أكتوبر 2018.

4 - أو صديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري (السلطات الثلاث)، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2004، ص 128.

الباب الأول — العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

في حين عرفه البعض: بأنه تصرف يلفت فيه الرئيس نظر النواب حول ما ورد في النص الموافق عليه من مخالفات للدستور أو للقوانين أو تناقض أو نقص في محتواه أو تضمينه بنودا يصعب تطبيقها.¹

وهناك من يرى بأن حق الاعتراض هو آلية دستورية منحت لرئيس الجمهورية، بواسطتها يقدر مدى ملائمة النص التشريعي مع السياسة العامة.² وعرفه البعض الآخر بأنه سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان.³

من خلال هذه التعاريف يمكن لنا أن نستنتج ما يلي:

- أن الاعتراض هو عمل قانوني، خالص لرئيس الدولة والذي بموجبه يمنع القانون من والإصدار، لأجل التداول فيه مرة أخرى من طرف البرلمان نظرا لبعض النقائص التي يراها رئيس الجمهورية ضرورية تكون قد شابت النص القانوني، الأمر الذي يجعل من الاعتراض على القانون أمرا باتا ضروريا.

لذا يمكن لنا أن نستشف أن رئيس الدولة يمارس سلطة الاعتراض على القوانين من منطلق قناعات يراها هو ضرورية، الأمر الذي يكشف عن مدى تمتعه بسلطة تقديرية فيما يتعلق بتقدير الأسباب الداعية إلى ذلك، وهذا هو موقف المؤسس الدستوري الجزائري الذي ترك السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية من حيث تقديره لأسباب طلب المداولة الثانية، متى تبين لرئيس الجمهورية أن النص المصوت عليه تشوبه عيوب شكلية أو موضوعية أولا يحقق الأهداف المبتغاة.⁴

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 223.

² - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 268.

³ - فاروق حمديشي، مرجع سابق، ص 273.

⁴ - فريد تيغيوارت، مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون في الجزائر، رسالة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة بسكرة، 2016/2015، ص 55.

إلا أن هذه السلطة التقديرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في طلب المداولة الثانية تستعمل على حساب القانون المقترح من طرف غرفة البرلمان وعلى حساب السلطتين التشريعية والتنفيذية وهذا ما يؤثر سلبا على العملية التشريعية برمتها.¹

لكن بالرغم من أن هذه الآلية جاءت خالية من ذكر الأسباب التي تبرر طلب المداولة الثانية أو الحالات التي يمكن فيه إثارتها، إلا أن هذا لا يمنع من أن يكون اعتراض رئيس الجمهورية على النص القانوني الذي صوت عليه البرلمان مسببا.

وغالبا ما يستند في ذلك إلى أن هذا النص مخالف للدستور والقوانين أو أنه لا يتماشى مع سياسة الحكومة أو لبرنامجها، كما أن هذا الاعتراض قد يكون كلي أي يشمل النص كله أو جزئي أي يتعلق ببعض مواده فقط.²

يعني هذا أن طلب المداولة الثانية يدخل ضمن السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية³، التي تجسد لنا مظهر من مظاهر مشاركة رئيس الجمهورية للسلطة التشريعية وظيفية التشريع.⁴

أما بالنسبة لأهمية المداولة الثانية التي يطلبها رئيس الجمهورية، فإن الكثير من الفقه ذهب إلى أن الاعتراض على القوانين يلعب دورين أساسيين:⁵

- دور سياسي يتعلق بتحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وذلك بجعل اعداد قوانين تتماشى مع برنامج الحكومة، فالقراءة الثانية هنا هي التي تعيد توجيه القانون وفقا للسياسة الحكومية.

1 - بن دحو نورالدين، مرجع سابق، ص 148.

2 - بوقرة اسماعيل، مرجع سابق، ص 81.

3 - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، 324

4 - مفتاح عبد الجليل، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة بسكرة، 2007/2008، ص ص 127-128.

5 - فاروق حمديشي، مرجع سابق، ص ص 273-274، وكذلك عباس نصيرة، تدخل السلطة التنفيذية في اجراءات التشريع، فعاليات الملتقى الوطني الموسوم ب: الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر، جامعة البويرة، 29 أكتوبر 2018.

- دور تشريعي أو قانوني يتمثل في أن المداولة الثانية للنص القانوني تساعد على تحسين العمل التشريعي وتجنب سن قوانين بصورة متسعة وتنقيحها من الأخطاء التي يمكن أن تتضمنها هذه القوانين.

في الأخير يجب الإشارة إلى أنه متى طلب رئيس الجمهورية مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه من طرف البرلمان، فإنه يتم احالة النص على غرفة البرلمان ويتم إعلام الأعضاء من طرف رئيس المجلس بطلب اجراء المداولة الثانية على النص المصوت عليه وبعدها يحيل النص على اللجنة المختصة.

وذلك بعد أن يجتمع الرئيس بأعضاء مكتب المجلس، وعلى اللجنة المختصة أن تعد تقريرها في أجل خمسة عشر (15) يوما على الأكثر ابتداء من تاريخ الاحالة، بعد أن تكون قد استمعت إلى ممثل الحكومة، وبعد أن يستمع المجلس إلى ممثل الحكومة وتقرير اللجنة المختصة، يصادق على القانون محل المداولة الثانية بأغلبية ثلثين (3/2) أعضاء المجلس.¹

الفرع الثاني: اخطار المحكمة الدستورية

تعد المحكمة الدستورية بمثابة الهيئة المقومة للأعمال المتعلقة بسلطة التشريع، وذلك بمواءمة النصوص القانونية لأحكام الدستور وعدم مخالفتها لقواعد هذا الأخير، تطبيقا لمبدأ سمو الدستور عن باقي النصوص القانونية الأخرى، الأمر الذي يجعل من المحكمة الدستورية الضامنة الفعلية لمبدأ الفصل بين السلطات من جهة، وحماية الحقوق والحريات التي أقرها الدستور من جهة أخرى.

يتم تحريك رقابة المحكمة الدستورية في الجزائر بنظام الاخطار المخول دستوريا لعدة جهات وعلى رأسها رئيس الجمهورية الذي يعتبر أهم جهة يمكنها تحريك رقابة دستورية القوانين، بغض النظر عن طبيعة هذه الرقابة، وبمجرد اخطار المحكمة الدستورية من طرف هذا الأخير،

¹ - أنظر المادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

فانه يتم تعطيل النص القانوني الذي صوّت وصادق عليه البرلمان إلى غاية الفصل في مدى دستوريته.

وما يهمنا في هذا الموضوع هو الرقابة القبلية أو السابقة التي يمارسها رئيس الجمهورية بصفة وجوبية كلما تعلق الأمر بالقوانين العضوية، والنظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان، وكذا الأوامر الرئاسية¹، حيث تفصل المحكمة الدستورية بموجب قرار في شأن النص كله بعد اخطارها وجوبا من طرف رئيس الجمهورية.

فالإخطار في هذه الحالة يصبح اجراء من اجراءات استكمال وضع التشريع موضع التنفيذ²، وبدونه لا يمكن إصدار النص القانوني ونشره بالجريدة الرسمية، نظرا لأن المؤسس الدستوري الجزائري جعل من سلطة الاخطار الوجوبية التي يمارسها رئيس الجمهورية في هذه الحالة شرطا من شروط اكمال مراحل اعداد النص القانوني.

وهذا من شأنه أن يشكل مساسا باستقلالية البرلمان وتدخل في الاجراءات التشريعية من منطلق أن اعداد النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان مخوّل لهذه الأخيرة، وبالتالي فهو يشكل مظهرا من مظاهر سيادة البرلمان، لكن قبل اصداره يجب على رئيس الجمهورية أن يخطر به المحكمة الدستورية للتحقق من مدى مطابقتها للدستور، وهو الأمر نفسه الذي ينطبق على القانون العضوي الذي يخضع هو الآخر للرقابة القبلية التي تمارسها المحكمة الدستورية، التي أصبحت تشكل نوعا من التعدي على سيادة البرلمان الذي سبق وأن صوت على هذا القانون، وعليه يبقى هذا النص القانوني تحت سلطة المحكمة الدستورية إلى أن تصدر هذه الأخيرة قرارها.³

¹ - أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 140، والفقرة الثانية من المادة 142، والفقرتين الأخيرتين من المادة 190 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

² - فريد تيغيوارت، مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون في الجزائر، مرجع سابق، ص 77.

³ - بقة هدى، الرقابة الدستورية كقيد على ممارسة البرلمان لاختصاصه التشريعي في الجزائر، مجلة تاريخ العلوم، جامعة الجلفة، العدد 8، الجزء الأول، جوان 2017، ص 311.

وهو الأمر الذي عرّض هذا النوع من الرقابة (الرقابة السابقة) للانتقاد من زاويتين، فمن جهة أنها تمس بمبدأ استقلالية البرلمان لا سيما إذا تعلق الأمر بالنظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان، ومن جهة أخرى طابعها السياسي، عندما تحولت المحكمة الدستورية إلى شريك في التشريع، كون القرارات التي تصدرها في هذا الشأن قبل نشر القانون تشكل تدخلا في الاجراءات التشريعية لأنها تتيح للمحكمة سلطة الحذف، والاضافة، وإعادة الصياغة، أو اعادة تحرير واستبدال المصطلحات وغيرها من الوسائل المؤثرة.¹

المطلب الثاني: الاصدار والنشر في الدستور المغربي

بمجرد تصويت البرلمان المغربي على النص القانوني، تم إحالته مباشرة من قبل رئيس المجلس الذي صوّت عليه في الأخير لرئيس الحكومة، من أجل عرضه على الملك خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ احالته على الحكومة، قصد إصدار الأمر بتنفيذه بظهير شريف، ونشره في الجريدة الرسمية في أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما، ابتداء من ظهير إصداره.²

لكن قبل عملية الإصدار بالجريد الرسمية، يمكن للملك أن يطلب من كلا المجلسين إجراء قراءة ثانية، ولا يمكن رفض هذا الطلب المتضمن قراءة جديدة لمشروع أو مقترح القانون، سبق وأن صوّت عليه البرلمان.³

كما يمكن له أن يحيل النصّ المصوّت عليه من طرف غرفتي البرلمان على المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري حاليا لحين تنصيب هذه المحكمة) للنظر في مدى مطابقته للدستور.⁴

1 - الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، العدد 1، 2013، ص 13.

2 - أنظر الفصل 50 من الدستور المغربي 2011.

3- أنظر الفصل 95 من الدستور المغربي 2011.

4- أنظر الفقرة الثالثة من الفصل 132 من الدستور المغربي 2011.

ومتى استعمل الملك إحدى هاتين الصلاحيتين، تتوقف العملية التشريعية على أساس أن مرحلة إصدار القانون من طرف الملك تعتبر جزءا لا يتجزأ من هذه العملية، وبالتالي لا يملك الملك حق رفض إصدار القانون، وإنما له حق تأجيل هذه العملية، في نطاق ممارسته لصلاحياته وحقوقه الدستورية، سواء بطلبه إجراء قراءة جديدة للنص من قبل مجلسي البرلمان، أو عن طريق الطعن في دستوريته أمام المحكمة الدستورية في حالة ما بدى له أن النص الذي صوت عليه البرلمان غير مطابق للدستور.¹

الفرع الأول: طلب القراءة الثانية

في البداية يجب الإشارة إلى أن الملك لم يعد يملك حق الاستفتاء الشعبي حول مشروع أو مقترح قانون بعد القراءة الثانية كما كان الوضع عليه في دستور 1996.² في حالة ما إذا طلب الملك إجراء قراءة جديدة لكلا غرفتي البرلمان طبقا للفقرة الأولى من الفصل 95 من دستور 2011، فإن مجلس المستشارين المغربي كغرفة ثانية يتم إعلان أعضائه بهذا الطلب الملكي من طرف رئيسه³، ليتعين على المجلس فيما بعد ما إذا كان يرغب في إحالة المشروع أو الاقتراح على لجنة أخرى غير التي بتت فيه سابقا، وفي حالة رفض ذلك من اللجنة الأخرى يحال على اللجنة التي نظرت فيه أول مرة.⁴ ويجب على اللجنة المختصة أن تبت في الأمر (القراءة الجديدة) في أجل يحدده المكتب، وذلك بعد أن تسجل القضية في جدول الأعمال، طبقا لمقتضيات النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي، وعلى اللجنة أن تعيد دراسة النص كليا أو جزئيا، مع أخذها بعين الاعتبار مضمون طلب القراءة الثانية.⁵

¹ - نادية بحار، مرجع سابق، ص ص 194 - 195.

² - أنظر الفصل 69 من الدستور المغربي 1996.

³ - أنظر المادة 233 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

⁴ - أنظر المادة 234 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

⁵ - أنظر المادة 235 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

الفرع الثاني: اخطار المحكمة الدستورية

لقد خوّل الدستور المغربي 2011 كغيره من الدساتير المغربية السابقة للملك حق إحالة مشروع أو اقتراح القانون الذي صوّت عليه البرلمان على المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقا)، وذلك للنظر في مدى مطابقته لأحكام الدستور، فهذا الحق الذي يتقاسمه الملك مع غرفتي البرلمان ورئيس الحكومة¹، إذا استعمله الملك لا يتم إصدار نص القانون ونشره بالجريدة الرسمية إلا إذا قرّرت المحكمة الدستورية بأنه مطابق لأحكام الدستور.

أما إذا قرّرت المحكمة عدم دستورية النصّ حال ذلك دون إصداره، وتبت المحكمة في ذلك خلال أجل شهر واحد في الحالات العادية، وفي أجل ثمانية (08) أيام في الحالات الاستعجالية من تاريخ الإحالة²، وتؤدي الإحالة إلى المحكمة الدستورية في هذه الحالات إلى وقف سريان أجل إصدار الأمر بالتنفيذ.³

بعد التطرق إلى مسألة إصدار القانون كمرحلة حاسمة من المراحل الأساسية في إعداد النصوص التشريعية على ضوء الدستور الجزائري والدستور المغربي في ظل نظام الغرفتين، يمكن القول بأنه لا توجد أية مواطن اختلاف جوهرية بين الدستورين فيما يتعلق بمرحلة الإصدار والنشر كأهم محطة تسبق ميلاد النص القانوني.

فرئيس الدولة هو المخول دستوريا بإخراج النص القانوني إلى الوجود عن طريق إصداره ونشره في الجريدة الرسمية وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على المكانة الدستورية المميزة التي يبقى يحتلها رئيس الدولة في كل من الجزائر والمملكة المغربية بغض النظر عن طريقة التعيين التي يخضع لها كل من رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري (الاقتراع المباشر والسري) والملك في النظام الدستوري المغربي (الوراثة).

¹ - أنظر الفقرة الثالثة من المادة 132 من الدستور المغربي 2011.

² - أنظر الفقرة الرابعة من المادة 132 من الدستور المغربي 2011.

³ - أنظر الفقرة الخامسة من المادة 132 من الدستور المغربي 2011.

خلاصة الباب الأول:

بعد أن تناولنا في الفصل الأول سلطة التشريع على ضوء الدستور الجزائري والدستور المغربي في ظل نظام الغرفتين، خلصنا إلى جملة من النتائج نذكرها في النقاط التالية:

أن البرلمان في الجزائر والمغرب وفي ظل نظام الغرفتين أصبح يتمتع بجملة من الآليات الجديدة، خوّلتها إياه المؤسس الدستوري في إطار ممارسة مهامه التشريعية، باعتبارها الوظيفة الأصلية التي تشكل سبب وجوده، فبالرغم من محافظة كلا التجريبتين على مبدأ عقلنة العمل البرلماني وحصر مجال القانون، إلا أننا نلمس محاولات من طرف المؤسس الدستوري والمراد منها تعزيز دور البرلمان، لا سيما في المجال التشريعي.

بالنسبة للدستور الجزائري يظهر ذلك جليا على مستوى التوسعة التي أحدثها المؤسس الدستوري الجزائري عند انتهاجه لنظام الغرفتين البرلماني بموجب دستور 28 نوفمبر 1996، فمن جهة وسع من مجالات القوانين العادية، ومن جهة أخرى استحدث فئة جديدة من القوانين ونقصد بذلك القوانين العضوية مقارنة بمرحلة ما قبل دستور 1996، كما مكّن التعديل الدستوري 2016 أعضاء مجلس الأمة من الحق في المبادرة باقتراحات القوانين ولو في مجالات ضيقة، بعد أن لاقت مسألة حرمان أعضاء الغرفة الثانية من الحق في المبادرة القانونية انتقادا شديدا من طرف الفقه الدستوري، الأمر الذي حثّم على المؤسس الدستوري الجزائري استدراك ذلك بموجب هذا التعديل، وهذا ما يعتبر بمثابة إضافة في حق هذه الغرفة.

كذلك بالنسبة للوضع في المغرب، عندما عمل المؤسس الدستوري كذلك على توسيع مجالات بنوعها العادية والتنظيمية، وكانت لمستته واضحة في هذا المجال، ذلك واضحة على دستور 1996 والدستور الحالي، هذا الأخير الذي وسع من مجالات القانون بطريقة ملفتة للانتباه. أما بالنسبة لمسألة مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في العملية التشريعية، فإنه يمكن القول بأن الدستور الجزائري جعل من رئيس الجمهورية بمثابة مشرع أصلي موازي للبرلمان الذي يقتصر على مجرد المناقشة والتصويت، نظرا للآليات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في مجال التشريع، والتي جعلت منه مشرعا بامتياز في جميع الظروف العادية وغير العادية مقابل تهميش دور البرلمان أمام آلية التشريع بالأوامر، في الوقت الذي بدأ فيه الملك في

النظام الدستوري المغربي يفقد الكثير من الآليات التي كانت تخوله امكانية التشريع ومزاومة البرلمان في ذلك، كما لا يمكن للحكومة أن تمارس سلطة التشريع إلا بتفويض من البرلمان، وفقا لإجراءات وقيود حددها الدستور، والتي من شأنها أن تعزز من الدور التشريعي للبرلمان. أخيرا وبعد هذا العرض المتعلق بدور كل من البرلمان الجزائري ونظيره المغربي في مجال صناعة القانون في ظل نظام الغرفتين، يمكن القول بأن البرلمان المغربي يتمتع بسلطة أفضل في المجال التشريعي، لا سيما بعدما تراجع فيه الدور التشريعي لكل من الملك والحكومة، خلافا لنظيره الجزائري الذي يبقى دوره التشريعي ضئيل بسبب تلك القيود الدستورية من جهة، واحتفاظ رئيس الجمهورية بمكانته الممتازة في المجال التشريعي من جهة أخرى، الأمر الذي يبقى فيه رئيس الجمهورية مهيمنا على العمل التشريعي على حساب البرلمان، ربما لامتلاكه شرعية انتخابية تفوق شرعية نواب وأعضاء البرلمان.

أما في الفصل الثاني وبعد أن تطرقنا إلى المراحل الأساسية التي يتم بموجبها اعداد النصوص القانونية في كل من الجزائر والمغرب، والدور الذي تؤديه كل غرفة من غرفتي البرلمان في هذا المجال، وعلاقة الحكومة بهذه المراحل، يمكن القول بأن مسألة تنظيم المبادرة والقيود المفروضة على أعضاء البرلمان، والأولوية التي تتمتع بها المشاريع الحكومية، ضف إلى الاجراءات المتبعة في المناقشة والتصويت، وطبيعة الحلول التي أوجدها المؤسس الدستوري في حالة الخلاف التشريعي، كل ذلك سوف ينعكس بالإيجاب أو بالسلب على الأداء والمردود التشريعي للبرلمان بصفة عامة، فكلما كان البرلمان على قدر من الاستقلالية في مجال ممارسته لوظيفته التشريعية ومتحررا من القيود الحكومية أمكن له أن يؤدي دوره التشريعي إلى حد بعيد من السيادة.

بالنسبة للبرلمان الجزائري لم يتخلص بعد من هذه القيود الحكومية هذا من جهة، وهيمنة رئيس الجمهورية على مؤسسة البرلمان من جهة أخرى، وهذا ما تترجمه الحصيلة التشريعية لمجموعة العهديات في ظل نظام الغرفتين البرلماني، في الوقت الذي قطع فيه البرلمان المغربي أشواطا معتبرة في هذا المجال، نظرا لعراقة تجربته الدستورية، لا سيما في ظل نظام الغرفتين، وهذا ما انعكس على حدود السيادة التشريعية للبرلمان في كلا التجريبتين.

الباب الثاني: العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام

الغرفتين

يمارس البرلمان بجانب وظيفته التشريعية الوظيفة الرقابية، والتي بموجبها يبسط رقابته على أعمال السلطة التنفيذية عن طريق صور مختلفة حولها إياه الدستور، عادة ما يطلق عليها آليات رقابة البرلمان على عمل الحكومة.

تنوعت هذه الآليات الرقابية في النظم النيابية، بين وسائل عديمة الأثر أو محدودة الأثر، وأخرى ذات أثر يمكن أن تثير المسؤولية السياسية للحكومة، متى تحققت شروطها الدستورية، أو ما يعرف بآليات الرقابة البرلمانية ذات الأثر.

فإذا كانت الحكومة تملك الكثير من آليات التعاون مع البرلمان أحيانا، والتأثير عليه أحيانا أخرى، كدعوته للانعقاد، وحضور الوزراء جلساته للدفاع عن سياستهم، ففي المقابل يملك البرلمان صورا متعددة وآليات يراقب بموجبها عمل هذه الحكومة.

لم يخرج المؤسس الدستوري الجزائري ونظيره المغربي عن فلسفة النظم النيابية المقارنة التي تأثرت ببعض مظاهر النظام البرلماني، والتي كشفت عنها علاقات التعاون والتبادل القائمة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في كلا النظامين، وتنوعت هذه الصور الرقابية التي يتمتع بها كل من البرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في اطار ممارسة الوظيفة الرقابية¹، بين آليات رقابية يمكن أن تثير المسؤولية السياسية للحكومة (الفصل الأول)، وأخرى لا ترتب هذه المسؤولية (الفصل الثاني).

¹ - أنظر المادة 115 من التعديل الدستوري الجزائري 2020، وكذا الفقرة الثانية من الفصل 70 من الدستور المغربي

الفصل الأول: صور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة المرتبة للمسؤولية السياسية

تعرف عند الفقه الدستوري بآليات الرقابة البرلمانية التي تثير المسؤولية السياسية للحكومة، وتصنف من ضمن أهم مظاهر التأثير التي يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة. ويعود أصل مسؤولية الحكومة أمام البرلمان إلى انجلترا بداية من القرن 14، عندما ظهرت في البداية كمسؤولية جزائية تثار أمام مجلس النواب، وفي 1741 تحولت إلى مسؤولية سياسية قد تؤدي إثارته إلى استقالة الحكومة بعد فقدانها ثقة البرلمان، ويمكن أن تكون هذه المسؤولية فردية أو تضامنية للحكومة كاملة أمام البرلمان.¹

وعليه نصت النظم النيابية المقارنة على هذه الصور ضمن دساتيرها في إطار تعزيز دور البرلمان في المجال الرقابي من جهة، واحترام مبدأ الفصل بين السلطات من جهة أخرى، حيث لا يمارس البرلمان مثل هذه الآليات طلباً لتوضيحات واستفسارات أو استعلامات أو بموجب تحقيق حول قضايا ذات مصلحة عامة، بل يمارسها للتعبير عن مدى رضاه على السياسة الحكومية المنتهجة، التي قد تكلف الحكومة حياتها السياسية، بسحب الثقة منها، أو عدم الموافقة على برنامجها، ومن هنا تنشأ المسؤولية السياسية للحكومة، التي تعتبر من أهم أسس ومميزات النظام البرلماني، الذي يقوم على الفصل المرن بين السلطات، ويفترض وجود وسائل للتعاون، والتبادل، والتوازن، وبين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

ومن أجل الإحاطة بهذه الآليات الرقابية التي يمكن أن تثير المسؤولية السياسية على ضوء الدستور الجزائري والدستور المغربي، سنحاول أن نتناول مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة (المبحث الأول)، ثم نتطرق إلى مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة (المبحث الثاني)، أخيراً آلية الاستجواب البرلماني، التي نص عنها الدستور الجزائري دون الدستور المغربي (المبحث الثالث).

¹ - جمال بن سالم، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وآليات ممارستها في النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، بيت الأفكار، الدار البيضاء، الجزائر، 2020، ص ص 77 - 78.

المبحث الأول: مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة

يعتبر مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، بمثابة أول عمل رسمي في مجال العلاقة الوظيفية للحكومة مع البرلمان¹، فهو بمثابة الإطار الذي تفرغ فيه السياسة العامة والاستراتيجية الشاملة التي تنتهجها الدولة، ويتضمن المبادئ والأهداف والمحاور والوسائل المستعملة في كافة المجالات على المستوى الداخلي والدولي².

وتعد مسألة عرض مخطط العمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، على البرلمان من أهم المظاهر التي تجسد تدخل البرلمان في رسم السياسة العامة للدولة وتأثيره عليها، وهذه من بين خصائص النظام البرلماني الذي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات في تطوره الحديث، الذي يعكس ذلك التداخل في العمل، بين السلطة التشريعية والتنفيذية³.

ونظرا لأهمية عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، على البرلمان باعتباره أهم مظهر من مظاهر العلاقة الوظيفية المستقبلية بين الحكومة والبرلمان، وأولى لبنات تجسيد التعاون والتبادل بينهما، لذا سنحاول التطرق لكيفية ممارسة هذه الآلية على مستوى البرلمان الجزائري (المطلب الأول) ونظيره المغربي (المطلب الثاني).

¹ - مروة قرساس وهدى غراز، آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتفعيلها على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 6، العدد 4، ديسمبر 2021، ص 41.

² - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 337.

³ - خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي - دراسة مقارنة - أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2011/2012، ص 119.

المطلب الأول: مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، في الدستور الجزائري

بعدما أسس التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1988 لبرنامج الحكومة المستقل عن برنامج رئيس الجمهورية، يقدمه رئيس الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، لمناقشته مناقشة عامة والتصويت عليه¹، وهذا ما سار عليه دستور 1989، وكذا دستور 1996 الذي بدوره استحدث غرفة ثانية على مستوى البرلمان (مجلس الأمة) والتي يجب هي الأخرى أن يقدم أمامها عرضا حول برنامج الحكومة، لمناقشته والموافقة عليه كما صوتت عليه الغرفة الأولى.

إلا أن التعديل الدستوري 2008 ألغى منصب رئيس الحكومة وبرنامج حكومته، وأصبحت الحكومة ملزمة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية في شكل مخطط عمل الحكومة، وهي مسؤولة عنه أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة عدم الموافقة عليه من طرف هذا الأخير، سوف يؤدي ذلك حتما إلى استقالته²، وفي هذه الحالة يعين رئيس الجمهورية وزير أول جديدا، وعليه أصبحت الحكومة مسؤولة أمام المجلس الشعبي الوطني مسؤولية بدون سلطة³.

وبقي الحال على ما هو عليه في ظل التعديل الدستوري 2016⁴، إلى غاية التعديل الدستوري 2020، الذي ميّز بموجبه المؤسس الدستوري بين منصب الوزير الأول ورئيس الحكومة، مستندا في ذلك على نتائج الانتخابات التشريعية، أغلبية رئاسية أم أغلبية برلمانية.

ففي الحالة الأولى يعين رئيس الجمهورية وزير أول يكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق برنامجه، أما في الحالة الثانية فيعين رئيس الجمهورية رئيسا للحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته في أجل ثلاثين (30) يوما وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، وإذا فشل خلال هذا الأجل في تشكيل حكومته يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة

1 - أنظر المواد من 113 إلى 114(4) من التعديل الدستوري الجزائري 1988.

2 - أنظر المادتين 80 و81 من التعديل الدستوري 2008.

3 - خدوجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودستور المغرب لسنة 2011، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ورقلة، المجلد 11، العدد 1، أبريل 2020، ص 227.

4 - أنظر المادتين 94 و95 من التعديل الدستوري 2016.

جديد ويكلفه بتشكيل حكومته، وفي كل الأحوال يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، على مجلس الوزراء، قبل عرضه على كل غرفة من غرفتي البرلمان.¹

الفرع الأول: عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، أمام المجلس

الشعبي الوطني

قبل الخوض في مسألة عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، أمام الغرفة الأولى، يجدر بنا أن نشير إلى أهم الفروق الجوهرية التي أوردها التعديل الدستوري الجزائري 2020 بين المخطط والبرنامج، والتي تكمن أساسا في أن مخطط الحكومة يمكن أن يكيّفه الوزير الأول على ضوء مناقشات المجلس الشعبي الوطني، بعد التشاور مع رئيس الجمهورية.

عكس برنامج الحكومة غير القابل للتكييف من طرف رئيس الحكومة على ضوء مناقشات النواب، ولا التشاور في شأنه مع رئيس الجمهورية، لا سيما بعدما استبعد المؤسس الدستوري أحكام الفقرة الثانية من المادة 106 من التعديل الدستوري 2020، عندما يتعلق الأمر ببرنامج الحكومة، الأمر الذي يثبت بأن البرنامج غير قابل للتكييف²، وهو أمر منطقي.

وهنا يجب الإشارة إلى أن مسألة تكييف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشات النواب، بالتشاور مع رئيس الجمهورية، تعتبر من بين المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري 2008، بعدما كان رئيس الحكومة يملك السلطة التقديرية بشأن هذا التكييف، دون الرجوع لرئيس الجمهورية³، على أساس أن مخطط عمل الحكومة هو بمثابة خطة عمل لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، عكس برنامج الحكومة الذي لا يلزم رئيس الحكومة بأن يرجع لرئيس

1 - أنظر المادتين 105 و110 من التعديل الدستوري 2020.

2 - أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 110 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

3 - أنظر الفقرة الثانية من المادة 80 من الدستور الجزائري 1996، والفقرة الثانية من المادة 80 من التعديل الدستوري الجزائري 2008، والفقرة الثانية من المادة 94 من التعديل الدستوري الجزائري 2016، والفقرة الثانية من المادة 106 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

الجمهورية للتشاور معه حول هذه المسألة¹، بحكم أن برنامج رئيس الحكومة هو برنامج الأغلبية البرلمانية، مستقل عن برنامج رئيس الجمهورية.²

ألزم المؤسس الدستوري الجزائري الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بأن يقدم مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، أمام المجلس الشعبي الوطني، وذلك خلال خمسة وأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة، وهذا من شأنه أن يمنع تعسف الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، في عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، أمام المجلس الشعبي الوطني.³

تفتح مناقشة عامة على مستوى المجلس، على ألا يشرع في هذه الأخيرة إلا بعد سبعة (7) أيام من تبليغ النواب⁴، وفي إطار هذه المناقشة يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني من اقتراح تعديلات على مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة.

بعد المناقشة العامة يشرع في عملية التصويت مباشرة على مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، بعد تكييفه إن اقتضى الأمر (مخطط عمل الحكومة) على ضوء مناقشات المجلس الشعبي الوطني، بحيث يجب التصويت عليه في أجل عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة.⁵

لكن لم يحدد لا الدستور ولا القانون العضوي، الأغلبية المطلوبة للتصويت على مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، وفي هذه الحالة يتم الرجوع للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الذي يشترط حضور أغلبية النواب لكي يصح التصويت، وفي حالة

1 - أنظر الفقرة الثانية من المادة 80 من الدستور الجزائري 1996، والفقرة الثالثة من المادة 110 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

2 - أنظر الفقرة الأولى من المادة 110 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

3 - خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي - دراسة مقارنة - مرجع سابق، ص 119.

4 - أنظر المادتين 47 و48 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

5 - أنظر المادة 49 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ستة (6) ساعات على الأقل، واثنى عشر (12) على الأكثر، وعليه يكون التصويت صحيحا بغض النظر عن عدد النواب الحاضرين.¹ كذلك ما يلاحظ عن هذا الأجل الذي خصه المشرع لنواب المجلس الشعبي الوطني، أنه أجل ضيق، ولا يسمح للنواب التعرض لكل التفاصيل والجزئيات، كما لا يسمح لجميعهم بالتدخل، الأمر الذي يؤثر على جدية ونوعية المناقشات، وهذا ما يجعل الحكومة بعيدة عن أي احراج.²

وفي كل الأحوال إمّا أن يحظى مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة بثقة المجلس الشعبي الوطني (أولا)، أو ترفض الموافقة عليه (ثانيا).

أولا: الموافقة على مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة

إذا حاز مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، على ثقة نواب المجلس الشعبي الوطني، فإن الوزير الأول، أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، يعمل على تنسيقه وتنفيذه على أرض الواقع كما تعهد بذلك أمام ممثلي الشعب³، الذين بدورهم سوف يتابعون مسألة التنفيذ بموجب صور الرقابة البرلمانية الأخرى، كالسؤال بنوعيه والاستجواب ولجان التحقيق، ولهم فرصة التحقق من نية الحكومة ووقوفهم على مدى تجسيدها لذلك بمناسبة تقديمها لبيانها السنوي عن سياستها العامة، عندما يجد الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، نفسه ملزما بتقديمه أمام المجلس الشعبي الوطني بعد سنة من الموافقة على مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة.

1 - أنظر المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

2 - قدور ظريف، أثر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال عرض مخطط العمل الحكومي على البرلمان، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة جيجل، العدد 7، ديسمبر 2018، ص 14.

3 - أنظر المادة 109 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

ثانياً: عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة

في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية، الذي بدوره يعين وزير أول أو رئيس حكومة جديد، حسب الحالة، طبقاً للكيفيات نفسها، وإذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد، يحل هذا الأخير بصفة وجوبية من طرف رئيس الجمهورية، على أن تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر.¹

لكن بالنظر إلى الممارسة البرلمانية على مستوى البرلمان الجزائري في هذا الصدد، لا سيما في ظل نظام الغرفتين، يمكن القول بأن مسألة مناقشة مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، أمام الغرفة السفلى، أصبحت بمثابة إجراء شكلي يحتاج إلى الكثير من الدفع والإصلاحات.

وذلك بسبب هيمنة الأغلبية البرلمانية التي تعمل دائماً على مساندة الحكومة وموافقتها اللامشروطة، بالإضافة إلى التغييرات الحكومية المستمرة من حين إلى آخر بغض النظر عن أسباب ذلك، ضف إلى ذلك المحدودية الزمنية لمناقشة النواب.²

الفرع الثاني: تقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، أمام مجلس الأمة

متى حاز مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، على ثقة نواب المجلس الشعبي الوطني، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، عرضاً حول مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، أمام أعضاء الغرفة الثانية (مجلس الأمة) لتمارس

¹ - أنظر المادتين 107 و108 والفقرة الأخيرة من المادة 110 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

² - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص من 343 إلى 348.

بدورها رقابتها على هذا المخطط أو البرنامج الحكومي، خلال العشرة (10) أيام على الأكثر التي تلي موافقة المجلس الشعبي الوطني.¹

فالوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، غير ملزم بتقديم كل مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، أمام مجلس الأمة، بل يكفي فقط بتقديم عرضا مختصرا يتضمن المحاور الكبرى والرئيسية التي يدور حولها هذا المخطط أو البرنامج.² لا يملك أعضاء مجلس الأمة حق مناقشة مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، ولا حق التصويت عليه، لكن الواقع العملي أكد بأن مجلس الأمة ومنذ تأسيسه سنة 1998، يناقش مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، رغم عدم نص الدستور على ذلك.

وفي هذا الإطار يمكن فقط لمجلس الأمة أن يصدر لائحة³، متى تبين له أن هناك ملاحظات كثيرة يراها أعضاء المجلس موضوعية⁴، ويستوي في هذه اللائحة أن تكون مؤيدة أو معارضة لسياسة الحكومة، علما أن المؤسس الدستوري لم يحدد الغرض منها.

استحدثت المؤسس الدستوري الجزائري اللائحة بمناسبة التعديل الدستوري الثالث الذي خضع له دستور 1976، ونقصد بذلك التعديل الدستوري 1988، الذي خول لنواب المجلس الشعبي الوطني إمكانية اختتام مناقشتهم بإصدار لائحة، كأثر يمكن أن يترتب على مناقشة البيان السنوي للحكومة، وحافظ دستور 1989 وكذا دستور 1996 المعدل والمتمم على ذلك، إلا أن هذا الأخير وبانتهاجه لنظام الغرفتين البرلماني، خول كذلك لأعضاء مجلس الأمة الحق في

1 - أنظر الفقرة الأولى من المادة 50 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

2 - قدور ظريف، أثر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال عرض مخطط العمل الحكومي على البرلمان، مرجع سابق، ص 20.

3 - أنظر الفقرة الثانية من المادة 50 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

4 - السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 154.

إمكانية إصدار لائحة بمناسبة تقديم عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة.

ومن هنا يظهر لنا الفرق بين اللائحة التي يمكن أن يصدرها أعضاء مجلس الأمة، وتلك التي يمكن أن يصدرها نواب المجلس الشعبي الوطني، فالأولى مرتبطة بتقديم مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، أما الثانية فيمكن إصدارها على إثر بيان السياسة العامة للحكومة.

وفي كل الأحوال يجب أن تتوافر اللائحة التي يمكن أن يصدرها أعضاء مجلس الأمة على مجموعة من الشروط (أولا) لتودع وفقا لجملة من الإجراءات (ثانيا):

أولا: شروط اصدار اللائحة

يشترط في اللائحة التي يمكن أن يصدرها أعضاء مجلس الأمة في هذا الصدد شرطين أساسيين وهما:

- 1 - أن تكون اللائحة موقعة من طرف ثلاثين (30) عضوا على الأقل.¹
- 2 - لا يمكن لعضو مجلس الأمة التوقيع إلا على اقتراح لائحة واحدة تتعلق بنفس الموضوع.

ثانيا: إجراءات اصدار اللائحة

يودع مشروع اللائحة من طرف مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس بعد ثمان وأربعين (48) ساعة من تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة²، ليتم بعد ذلك إحالتها على الجلسة للتصويت.

وفي حالة تعدد اللوائح فإنها تعرض للتصويت بحسب تاريخ ايداعها، وبمجرد التصويت على لائحة واحدة تسقط بقية اللوائح، على أنه يجب أن تحوز اللائحة على الأغلبية ليتم إقرارها

¹ - أنظر الفقرة الأولى من المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

² - أنظر الفقرة الثانية من المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

وتصبح تعبير عن موقف أعضاء مجلس الأمة إيجابا أو سلبا، وإذا لم تحظ اللائحة بالأغلبية فلا يعتد بها وتصبح كأن لم تكن.

ما يمكن استخلاصه من خلال طبيعة الدور الأساسي المنوط بمجلس الأمة، كضامن لمبدأ استمرارية الدولة، ومكانته ضمن المؤسسات الأخرى، يعتبر بمثابة المبرر الذي يفسر مسألة تجريده من آليات التأثير التي يمكن أن تثير المسؤولية السياسية للحكومة، والاكتفاء بحق أعضائه في إصدار لائحة موقعة من طرف عدد معين من أعضائه، فبعدما كان النظام الداخلي لسنة 1999 المعدل والمتمم يشترط أن تكون اللائحة موقعة من طرف خمسة عشر (15) عضوا، إلا أنه بموجب تعديل 2000 أصبح العدد عشرون (20) عضوا، ثم ثلاثون (30) عضوا في ظل النظام الداخلي الحالي.¹

وهذا من شأنه أن يصعب من مهمة أعضاء مجلس الأمة في الحصول على هذا النصاب، نظرا لطبيعة تشكيلة هذه الغرفة (أغلبية منتخبة عادة ما تكون مساندة للحكومة، وثالث (3/1) رئاسي معين لا يمكن أن يحيد عن برنامج رئيس الجمهورية)، خاصة إذا تضمنت اللائحة بيانا سلبيا ينتقد سياسة الحكومة وتوجهها²، وهذا إن دلّ على شيء فإنما يدل على أن الحكومة لا ترغب حتى في إصدار مثل هذه اللوائح، والتي تفقد لأدنى أثر يمكن أن يؤثر على استمراريتها. وفي كل الأحوال لا يملك أعضاء مجلس الأمة الحق في إسقاط الحكومة، بل أن هذه المسألة تقتصر فقط على نواب المجلس الشعبي الوطني، الذين يمكنهم إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة عرض مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة.

وربما هذا هو المبرر الرئيسي الذي استند إليه المؤسس الدستوري الجزائري في اكتفائه بمسألة تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، مجرد عرضا عن مخطط عمل

¹ - أنظر المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري 1999، وكذا المادة 72 من النظام الداخلي لسنة 2000، وكذا الفقرة الأولى من المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري 2017.

² - قدور ظريف، أثر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال عرض مخطط العمل الحكومي على البرلمان، مرجع سابق، ص 23.

الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، أمام أعضاء مجلس الأمة بدلا من تقديم المخطط أو البرنامج في حد ذاته مثل ما هو معمول به أمام المجلس الشعبي الوطني الذي يستأثر بسلطة التصويت على مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، بالقبول أو بالرفض بعد مناقشته مناقشة عامة، وهو الأمر الذي يبرر مسألة اقتصار إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.

أخيرا ومتى حاز مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، على تأييد من أعضاء مجلس الأمة، شرعت الحكومة في تنفيذه كما تمت الموافقة عليه من طرف غرفتي البرلمان.

المطلب الثاني: عرض برنامج الحكومة أمام غرفتي البرلمان مجتمعتين في الدستور المغربي

استحدثت المؤسس الدستوري المغربي مسألة التصويت على برنامج الحكومة بموجب دستور 1992، بعدما كان يقتصر فيه دور البرلمان على المناقشة بدون تصويت، وهذا ما أكدته دستور 1996 ودستور 2011.

وبالإضافة إلى ذلك استحدثت الدستور المغربي 2011 تتعلق أساسا بمسألة تنصيب الحكومة، حيث لا يمكنها أن تمارس مهامها الدستورية بمجرد تنصيبها من طرف الملك، بل لابد أن يحصل برنامجها على ثقة مجلس النواب، أو ما يعرف بالتنصيب الحكومي، الذي خوله المؤسس الدستوري المغربي للغرفة السفلى (مجلس النواب) دون الغرفة العليا (مجلس المستشارين)، وهذا ما سنحاول التطرق إليه في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: علاقة مجلس النواب ببرنامج الحكومة (التنصيب الحكومي)

طبقا للدستور المغربي 2011، فإن الحكومة لا تستكمل ميلادها القانوني بمجرد تعيينها من طرف الملك، وإنما يجب أن يحوز برنامجها على ثقة مجلس النواب.

بعد أن يقوم الملك بتعيين رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر الانتخابات التشريعية (انتخاب مجلس النواب)، وكذا تعيين أعضاء الحكومة بعد اقتراحها من طرف رئيس

الحكومة¹، يعرض هذا الأخير برنامج حكومته أمام غرفتي البرلمان مجتمعين معا، والذي يحتوي على الخطوط الأساسية للعمل المراد تطبيقه من طرف الحكومة في شتى المجالات المختلفة، لا سيما على المستوى السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي والبيئي والخارجي.²

يكون هذا البرنامج موضوع مناقشة من طرف مجلسي البرلمان، بعد أن يحدد مكتب كل غرفة من غرفتي البرلمان بالانفاق مع الحكومة جلسة أو جلسات المناقشة والمدة الزمنية الاجمالية المخصصة لذلك، التي توزع وفق التمثيل النسبي، على أن تتم هذه المناقشة في أجل لا يقل عن ثلاثة (3) أيام ولا يزيد عن خمسة (5) أيام، وتعطى الكلمة من طرف الرئيس للأعضاء المسجلين للمناقشة، ثم يتناول رئيس الحكومة الكلمة للرد على مداخلات الأعضاء، وفي الأخير تعطى الكلمة للفرق والمجموعات النيابية لتفسير التصويت.³

تختتم هذه الجلسة أو الجلسات بعملية التصويت على مستوى مجلس النواب فقط بالأغلبية المطلقة لأعضائه الذين يتألف منهم، عن طريق الاقتراع العلني برفع الأيدي أو التصويت الإلكتروني.⁴

تصبح الحكومة منصبة بصفة فعلية، بعد حصولها على ثقة مجلس النواب لصالح برنامجها.⁵

وعليه يكون المؤسس الدستوري المغربي وبموجب دستور 2011، قد أزال الخلاف الذي أفرزه دستور 1992 في فصله 59، عندما انقسم على ضوئه الفقه الدستوري المغربي إلى فريقين،

1 - أنظر للفقرتين الأولى والثانية من الفصل 47 من الدستور المغربي 2011.

2 - أنظر المادة 243 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، والمادة 270 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

3 - أنظر المادة 244 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، والمادة 271 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

4 - أنظر المادة 245 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

5 - أنظر الفصل 88 من الدستور المغربي 2011.

اتجاه أول يرى بأن الحكومة تتصب من طرف الملك وحده بمجرد تعيينها، أما الاتجاه الثاني فيرى بأن الحكومة لا تعتبر منصبة إلا إذا حاز برنامجها على ثقة نواب البرلمان.¹

وعلى هذا الأساس يمكن القول بأن المؤسس الدستوري المغربي عمل على تفعيل مبدأ هام من مبادئ النظام البرلماني، والمتمثل أساسا في احترام مبدأ أن الشعب مصدر للسلطة، واحترام الإرادة الشعبية التي عبرت بموجب الانتخاب، وذلك من وجهتين أساسيتين:²

أولا: تعيين رئيس الحكومة من الحزب الذي تصدر نتائج الانتخابات.

ثانيا: اشتراط ثقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه الذين يتشكل منهم لصالح البرنامج الحكومي.

إذا لم يصوت مجلس النواب على برنامج الحكومة، فلا تتم عملية التنصيب للحكومة، وفي هذه الحالة تقدم هذه الأخيرة استقالتها الجماعية للملك.

الفرع الثاني: عدم اشراك مجلس المستشارين في عملية التنصيب الحكومي

بالرغم من اشتراط المؤسس الدستوري المغربي اجتماع غرفتي البرلمان بمناسبة عرض برنامج الحكومة لمناقشته من طرف أعضاء البرلمان، إلا أنه حرم الغرفة الثانية في البرلمان (مجلس المستشارين) من سلطة التصويت على البرنامج الحكومي، ليبقى دور هذا الأخير مجرد دور شكلي في هذا المجال مقارنة بدور الغرفة الأولى (مجلس النواب)، التي تملك بمفردها سلطة التصويت على برنامج الحكومة، وعلى اثره يتحدد مصير الحكومة، وربما يرجع السبب في ذلك إلى المعيار المعتمد في تعيين رئيس الحكومة، الذي يعين من الحزب السياسي الذي تصدر الانتخابات التشريعية على مستوى مجلس النواب.

¹ - محمد صالح، إشكالية التنصيب البرلماني للحكومة: دراسة مقارنة (المغرب، فرنسا)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مركز المنارة للدراسات والأبحاث، الرباط، المغرب، العدد 17، 2017، ص 111.

² - عبد العلي حلمي الدين، دستور 2011 على محك التطبيق، السلطة التنفيذية بين جدلية التأويل الديمقراطي وتجاوزات الممارسة، فعاليات الندوة الموسومة ب: الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة، جامعة محمد الخامس، الرباط، المغرب، يومي 18 و19 أبريل 2013، ص 91.

بعد التطرق لأولى المحطات التي تلتقي فيها الحكومة مع البرلمان، وأهم آلية يمكن أن تثير المسؤولية السياسية للحكومة، ونقصد بذلك البرنامج الحكومي الذي تعرضه الحكومة أمام البرلمان، على ضوء الدستور الجزائري والدستور المغربي، وبالنظر إلى الدور الذي تتمتع بها كل غرفة من غرفتي البرلمان الجزائري مقارنة بغرفتي البرلمان المغربي، يمكن لنا إبراز مظاهر التشابه والاختلاف في هذا المجال.

بالنسبة لأهم أوجه التشابه تتمثل في:

تتمتع الغرفة السفلى في كل من البرلمان الجزائري ونظيره المغربي بدور أساسي اتجاه برنامج الحكومة، سواء تعلق الأمر بالحق في المناقشة، أو التصويت، بل وحتى إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق عدم الموافقة على برنامجها.

وهذا ما تفتقده الغرفة العليا في كلا النظامين، لا سيما بعدما تراجع المؤسس الدستوري المغربي عن ذلك الدور الذي خوله لمجلس المستشارين بموجب دستور 1996، عندما كان هذا الأخير يملك حق إسقاط الحكومة في عدة مناسبات.

فدور مجلس الأمة الجزائري هنا يقتصر على مجرد مناقشة عرض حول مخطط عمل (برنامج) الحكومة، دون التصويت عليه، وهو نفس الدور المكفول لمجلس المستشارين المغربي، والذي بدوره يشارك مجلس النواب في مناقشة برنامج الحكومة دون التصويت على تنصيب الحكومة، بحكم أن هذه الخاصية ينفرد بها مجلس النواب لوحده، دون مجلس المستشارين.

وعليه تبقى مسألة إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة عرض الحكومة لبرنامجها الحكومي على الغرفة السفلى فقط، التي خولها المؤسس الدستوري إمكانية تحريك هذه الآلية ضد الحكومة، في الوقت الذي تم فيه تجريد الغرفة العليا من إمكانية ممارسة هذه الآلية، وهذا تماشيا مع أهم وأعرق النظم الدستورية المقارنة التي أخذت بنظام الغرفتين.

وربما يرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى المكانة والدور الذي وجدت من أجله الغرفة الثانية على مستوى النظم الدستورية المقارنة، التي لا يخولها الدستور في العادة نفس الصلاحيات التي تتمتع بها الغرفة السفلى، لأن هذه الأخيرة هي التي تعكس التمثيل الشعبي، بحكم انتخابها في

الباب الثاني — العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

العادة من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وهي عين الشعب على مختلف تطلعاته في شتى المجالات، وما الرقابة البرلمانية بمختلف صورها إلا وظيفة خالصة لنواب الشعب، للتعبير عن انشغالاته وتطلعاته والدفاع عن حقوقه في مواجهة الحكومة. أما أهم مظاهر الاختلاف بين البرلمان الجزائري ونظيره المغربي في هذا المجال، فيمكن أن نلخصها في النقاط التالية:

- مسألة التصويت على برنامج الحكومة التي خولها الدستور المغربي 2011 لمجلس النواب، هي بمثابة مرحلة أساسية يكتمل فيها التنصيب الفعلي لحكومة معينة من طرف الملك، لكي تباشر صلاحياتها الدستورية، وبدون الموافقة على هذا البرنامج يعني إسقاط لهذه الأخيرة التي عينها الملك من الأغلبية التي فازت بالانتخابات التشريعية، الأمر الذي يجعل من سلطة التعيين التي يمارسها الملك في هذا المجال غير كافية لوحدها لكي تباشر الحكومة المعينة مهامها الدستورية، بل يلزمها فوق ذلك موافقة مجلس النواب على برنامجها.

في حين لا يوجد في الدستور الجزائري ما يمنع من ممارسة مهامها قبل الموافقة على مخطط عملها أو برنامجها، حسب الحالة، فالحكومة تعتبر منصبة بمجرد تعيينها من طرف رئيس الجمهورية، بغض النظر عن الأغلبية التي أفرزتها الانتخابات التشريعية، وهي ليست بحاجة إلى موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخططها أو برنامجها كي تباشر مهامها، فسلطة المجلس لا تمتد لمسألة تنصيب الحكومة، بل تتعلق فقط بمدى قبول أو رفض مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة.

من هنا يظهر لنا جليا الدور الذي أصبح يتمتع به مجلس النواب المغربي مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني، بمناسبة التصويت على البرنامج الحكومي، فإذا كان مجلس النواب يملك آلية بموجبها يمكن له أن يرخص للحكومة من مباشرة مهامها الدستورية أو منعها من ذلك، فإن المجلس الشعبي الوطني ينحصر دوره في مجرد الموافقة على مخطط عمل أو برنامج الحكومة لا إلى مهامها التي تباشرها بمجرد تعيينها من طرف رئيس الجمهورية.

كما أنه لا يمكن تنفيذ مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، في الدستور الجزائري إلا بعد مناقشته والتصويت عليه من طرف كل غرفة من غرفتي البرلمان، عكس المؤسس الدستوري المغربي الذي لم يشرك الغرفة الثانية (مجلس المستشارين) في عملية التصويت على برنامج الحكومة واكتفى في هذه المرحلة بدور الغرفة السفلى (مجلس النواب) وهذا ما يعد بمثابة تهميش لدور الغرفة الثانية.

في حالة رفض التصويت على مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، من طرف المجلس الشعبي الوطني للمرة الثانية، فإن هذا الأخير ينحل وجوبا، الأمر الذي يولد عزوفا لدى النواب في استعمال آلية الرفض، لأن ذلك يعتبر تهديدا بإنهاء عهدتهم قبل أوانها وهذا ما يجعل من مسألة الحل الوجوبي بمثابة قيد على البرلمان وضمانة للحكومة.¹

في حين أن هذا الأمر غير منصوص عليه في الدستور المغربي، فمجلس النواب المغربي غير مقيد بالحل الوجوبي متى رفض برنامج الحكومة أكثر من مرة، وهذا ما يمكن أن ينعكس بالإيجاب على الأداء الرقابي لأعضاء مجلس النواب، كلما تعلق الأمر ببرنامج حكومي لا يعكس تطلعات الشعب.

- بالنسبة لعلاقة مجلس الأمة بمخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، فبالرغم من أن الحكومة غير ملزمة بتقديم عرض عن هذا المخطط أو البرنامج أمام هذه الغرفة التي لا تشارك في عملية التصويت، إلا أنه يمكن لأعضائها إصدار لائحة، يمكن أن تتضمن ملاحظات للحكومة يراها أعضاء المجلس موضوعية، ويستوي أن تكون هذه الملاحظات مؤيدة أو معارضة لسياسة الحكومة، في المقابل يفتقد مجلس المستشارين لمثل هذه الآلية للإدلاء برأيه اتجاه برنامج الحكومة، وينفرد مجلس النواب بعملية التصويت وتحديد مصير الحكومة المعينة من طرف الملك (التنصيب الحكومي).

¹ - خدوجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودستور المغرب لسنة 2011، مرجع سابق، ص 228.

نص المؤسس الدستوري الجزائري صراحة على تعيين وزير أول أو رئيس حكومة جديد من طرف رئيس الجمهورية في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، للمرة الأولى، عكس المؤسس الدستوري المغربي الذي لم ينص على ذلك، لكن يفهم ضمناً بأن الملك في هذه الحالة يعين رئيساً جديداً للحكومة. أخيراً وبالنظر إلى حصيلة البرلمان الجزائري ونظيره المغربي، وفي إطار ممارسته لعمله الرقابي بموجب آلية التصويت على البرنامج الحكومي، لا سيما في ظل نظام الغرفتين، كانت دائماً موافقة لسياسة الحكومة واستراتيجيتها على المستوى الداخلي والخارجي، بدليل أنه لم يحدث وأن استقالت ولو حكومة واحدة، جزائرية كانت أو مغربية بسبب إثارة مسؤوليتها السياسية من قبل البرلمان بمناسبة التصويت على برنامجها أو مخطط عملها، بحكم طبيعة الأغلبية البرلمانية الموالية لبرنامج الحكومة أو برنامج الرئيس.

المبحث الثاني: مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة.

تعتبر مناقشة بيان السياسة العامة بمثابة آلية رقابية لاحقة يمارسها أعضاء البرلمان على عمل الحكومة، تتصّب أساساً على مدى تنفيذ هذه الأخيرة لمخطط عملها أو برنامجها، حسب الحالة، الذي سبق وأن وافق عليه البرلمان منذ سنة، وما هو في طور الإنجاز الذي يرجى تحقيقه، وكذا الصعوبات التي اعترضتها أثناء تنفيذ هذا المخطط أو البرنامج، حسب الحالة، بالإضافة إلى الآفاق المستقبلية التي تنوي الحكومة القيام بها.¹

وعليه يمكن القول بأن بيان السياسة العامة للحكومة، هو بمثابة تقرير تعرضه الحكومة على البرلمان، يتضمن ما تم تنفيذه من مخطط عملها أو برنامجها، حسب الحالة، الذي حاز على ثقة ممثلي الشعب منذ سنة، وكذا تطلعات الحكومة واستشرافها المستقبلي في شتى الميادين.

¹ - هاني صوادقية، بيان السياسة العامة كآلية لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2016، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 34، العدد 1، 2020، ص 167.

ومن أجل توضيح أكثر، سنحاول أن نناقش مسألة عرض البيان السنوي للحكومة، كمظهر من مظاهر رقابة البرلمان على عمل الحكومة، في كل من الدستور الجزائري الحالي (المطلب الأول) ونظيره المغربي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مناقشة بيان السياسة العامة في الدستور الجزائري

استحدثت المؤسس الدستوري الجزائري، بيان السياسة العامة الذي تعرضه الحكومة على البرلمان أول مرة بموجب التعديل الدستوري الثالث الذي خضع له دستور 1976، ونقصد بذلك التعديل الدستوري لسنة 1988، وحافظ على هذه الآلية الرقابية كل من دستور 1989 ودستور 1996 بمختلف تعديلاته.¹

يتضمن بيان السياسة العامة للحكومة الحصيلة الحكومية لما تم تنفيذه من برنامج رئيس الجمهورية أو البرنامج الحكومي، خلال سنة من يوم الموافقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.

أثبت الواقع بأن هناك حكومات قامت بتنفيذ التزامها الدستوري، بتقديم بيانها السنوي عن سياستها العامة، لكن في المقابل نجد حكومات لم تقم بذلك.²

¹ - أنظر الفقرة الأولى لكل من المواد التالية: المادة 114 (5) من التعديل الدستوري الجزائري 1988، المادة 80 من الدستور الجزائري 1989، المادة 84 من الدستور الجزائري 1996، نفس المادة من التعديل الدستوري الجزائري 2008، المادة 98 من التعديل الدستوري الجزائري 2016، المادة 111 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

² - لم تقدم خلال العهود التشريعية الأربع الممتدة من سنة 1997 إلى سنة 2017 سوى أربعة (4) حكومات فقط لبيان السياسة العامة، حيث قدمت حكومة أحمد أويحي (2000/1997) أول بيان السياسة العامة في دورة الخريف 1998 في ظل أول برلمان تعددي، تليها حكومة علي بن فليس (2003/2000) التي قدمت بيان السياسة العامة في دورة الخريف 2001، كما قدمت حكومة أويحي (2006/2003) بيان السياسة العامة في دورة الربيع 2005، وبعد ذلك لم يقدم أي بيان للسياسة العامة إلى غاية 21 أكتوبر 2010، عندما قدمت فيه حكومة أحمد أويحي (2012/2008) بيان السياسة العامة للحكومة. في المقابل لم تقدم حكومة عبد العزيز بلخادم (2008/2006)، ولا حكومة عبد المالك سلال التي دامت خمس (5) سنوات (2017/2012) ولو بيانا واحدا عن سياستها العامة، ولمزيد من المراجعة أنظر:

أونيسي ليندة، المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة عرضها لبيان السياسة العامة في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد 5، العدد 2، سنة 2020، ص 795.

الأمر الذي خلق نوعا من الجدل والخلاف الدستوري والسياسي حول هذا الموضوع، وهذا ما حاول المؤسس الدستوري الجزائري استدراكه بموجب التعديل الدستوري 2016 الذي بدوره ألزم الحكومة بصفة صريحة بأن تقدم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما يعد تعزيزا لرقابة البرلمان على السياسة العامة للحكومة، وكذا ترسيخ ضمانات دستورية جديدة، للحد من ظاهرة تقاعس الحكومات عن تقديم بيانها السنوي لسياستها العامة، وهذا من شأنه أن يفسح المجال لممثلي الشعب من مراقبة عمل الحكومة.¹

وبهذا الالتزام يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد كرس مسألة وجوب تقديم الحكومة لبيانها السنوي أمام نواب الغرفة السفلى، وتمكينهم من متابعة الحكومة ومحاسبتها على مدى التزامها بتنفيذ مخطط عملها أو برنامجها، حسب الحالة، الذي سبق وأن صادق عليه المجلس.²

الفرع الأول: عرض بيان السياسة العامة للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني ومناقشته
طبقا لأحكام الدستور الجزائري الحالي فإنه يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يقدم كل سنة، ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، إلى المجلس الشعبي الوطني، بيانا عن السياسة العامة، وتجرى في هذا الشأن مناقشة تتناول عمل الحكومة.³

تتم مناقشة البيان السنوي للحكومة مناقشة عامة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، وتكتسي هذه المناقشات العامة أهمية بالغة بالنظر إلى جملة الآليات التي يتمتع بها النواب بمناسبة مناقشتهم للبيان السنوي للحكومة.⁴

¹ - مروة قرساس وهدي غراز، مرجع سابق، ص 43.

² - هاني صوادقية، مرجع سابق، ص ص 167، 168.

³ - أنظر الفقرة الأولى من المادة 111 من التعديل الدستوري الجزائري 2020، والفقرتين الأولى والثانية من المادة 51 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، والفقرة الأولى من المادة 110 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

⁴ - محمد بن حيدة، نطاق تحريك آلية ملتصق الرقابة على ضوء التعديل الدستوري 2020، مجلة القانون الدولي والتنمية، جامعة مستغانم، المجلد 9، العدد 2، 2021، ص 125.

حيث يمكن للمجلس الشعبي الوطني وعلى إثر هذه المناقشة أن يصدر لائحة (أولاً)، أو يودع ملتصق رقابة (ثانياً) ينصب على مسؤولية الحكومة، كما يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة (ثالثاً) وهذا ما سنحاول مناقشته في النقاط التالية:

أولاً: إصدار لائحة

كما سبق وأن أشرنا إلى أنه يمكن أن تختتم مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، بإصدار لائحة.¹ وتعتبر اللائحة إحدى الحقوق الدستورية التي تقررت لنواب المجلس الشعبي الوطني، بموجب التعديل الدستوري الجزائري 1988، وحافظ عليها المؤسس الدستوري في دستوري 1989 و1996 المعدل والمتمم.²

قد تصدر اللائحة من طرف المعارضة التي يصعب عليها تحريك آلية ملتصق الرقابة، في محاولة منها لفت نظر الحكومة، والتعبير عن عدم رضاها بما جاء به البيان السنوي، ومحاولة تقديم اقتراحاتها، وإنشغالاتها، والنقائص الواردة في هذا البيان، كما قد يكون مصدر اللائحة الأغلبية التي انبثقت منها الحكومة، والتي عادة ما تحاول تنبيه هذه الأخيرة ومحاولة كسب الرأي العام.³

1 - أنظر الفقرة الثالثة من المادة 51 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، وكذا الفقرة الأخيرة من المادة 110 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

2 - أنظر الفقرة الثانية من المادة 114 (5) من التعديل الدستوري الجزائري 1988، والفقرة الثالثة لكل من المواد التالية: المادة 80 من الدستور الجزائري 1989، المادة 84 من الدستور الجزائري 1996، المادة 84 من التعديل الدستوري 2008، المادة 98 من التعديل الدستوري 2016، المادة 111 من التعديل الدستوري 2020.

3 - زينب عبد اللاوي، رقابة البرلمان على بيان السياسة العامة للحكومة على ضوء التعديل الدستوري 2016، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1، المجلد السابع، العدد 1، 2020، ص 601 - 602.

ولتوضيح ذلك يجدر بنا أن نتناول شروط اللائحة، وإجراءاتها، وكذا آثارها في النقاط

التالية:¹

1 - شروط اللائحة

يجب أن يتوافر في اللائحة شروط تتمثل في:

- أ- يجب أن تقدم اقتراحات اللوائح خلال اثنين وسبعين (72) ساعة الموالية لانتهاؤ تدخلات النواب في مناقشة البيان السنوي للحكومة.
- ب- يجب أن يوقع اقتراح اللائحة عشرين (20) نائبا على الأقل، ليودع بعد ذلك لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف مندوب أصحاب الاقتراح.
- ج- لا يمكن للنائب الواحد أن يوقع أكثر من اقتراح لائحة.

2 - اجراءات اللائحة

بعد أن تتوافر الشروط السابقة في اللائحة، تعرض هذ الأخيرة على المناقشة، ولا

يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان

السياسة العامة للحكومة إلا:

- أ- الحكومة بناء على طلبها
- ب- مندوب أصحاب الاقتراح
- ج- نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة
- د- نائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة

¹ - أنظر المواد من 52 إلى 56 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، والمواد من 111 إلى 114 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

إن مسألة التدخل أثناء المناقشات لا تثير أي إشكالية بالنسبة للحكومة ومندوب أصحاب الاقتراح، وإنما الأمر يبدو غامضا بالنسبة للنائب المعارض والنائب المؤيد، من حيث المعيار الذي يتم من خلاله معرفة ذلك.¹ وفي الأخير يتم التصويت على اللائحة، وفي حالة تعددها تعرض حسب تاريخ ايداعها، ومتى صادق المجلس الشعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه فإنه تلغى اللوائح الأخرى.

3- آثار اللائحة

لا ترتب اللائحة أي أثر قانوني يذكر، فهي مجرد لفت انتباه الحكومة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني على إثر مناقشة بيان السياسة العامة²، فقد تتضمن هذه اللائحة تزكية لسياسة الحكومة وتأييدا لها ومساندتها من طرف نواب المجلس، أو تعارضها وتنتقدها لتصبح بمثابة إنذارا للحكومة التي يفترض أن تكون قد قصرت بمناسبة تنفيذ مخطط عملها (برنامجها)، الذي سبق وأن صوت عليه المجلس الشعبي الوطني.³

ثانيا: إيداع ملتمس رقابة

يعد ملتمس الرقابة بمثابة لائحة موقعة من طرف عدد من النواب تتضمن انتقادا للحكومة، بمناسبة مناقشة بيان سياستها العامة، الذي قد يؤدي إلى إثارة مسؤوليتها السياسية.⁴ ويعود ظهور ملتمس الرقابة كآلية لمراقبة عمل الحكومة للبرلمان البريطاني، عندما بدأ العمل به على مستوى الغرفة السفلى (مجلس العموم) ابتداء من القرن 16، ومفاده أنه يمكن

¹ - غزالي بلعيد، بيان السياسة العامة كآلية للرقابة البرلمانية في الدساتير المغربية، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة سعيدية، المجلد 2، العدد 7، 2016، ص 391.

² - خلوفي خوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي - دراسة مقارنة -، مرجع سابق، ص 173.

³ - هاني صوادقية، مرجع سابق، ص 170.

⁴ - حماني علة، مدى فعالية ملتمس الرقابة في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، جامعة المدية، المجلد 8، العدد 2، جوان 2022، ص 1202.

للأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس العموم الحاضرين من تحريك اجراءات سحب الثقة من الحكومة.¹

يرجع أصل تسمية ملتصق الرقابة إلى الدستور المغربي 1962، الذي اشترط جملة من الشروط لكي يحدث هذا الملتصق أثره، بحيث يجب أن يكون موقعا من طرف عشر (10/1) نواب المجلس، وكذا وجوب التصويت عليه بالأغلبية المطلقة، بشرط ألا يقع هذا التصويت إلا بعد مضي ثلاث (3) أيام على ايداعه، ومتى حاز على مصادقة النواب، فلا يقبل أي ملتصق رقابة طيلة السنة.²

أما على مستوى الدستور الجزائري فقد استحدثت هذه الآلية الخطيرة (ملتصق الرقابة) بموجب دستور 1989 الذي خول لنواب المجلس الشعبي الوطني، وعلى إثر مناقشة بيان السياسة العامة الذي تعرضه الحكومة أمامه، امكانية إيداع ملتصق رقابة وفقا لجملة من الشروط والإجراءات³، ومتى استوفى الملتصق شروطه وإجراءاته الدستورية، أدى ذلك إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، وهي الشروط والآثار نفسها التي حافظ عليها المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1996 المعدل والمتمم.⁴

وفي كل الأحوال أصبح ملتصق الرقابة من بين صور الرقابة البرلمانية الخطيرة التي يمكن أن تواجهها الحكومة عن كل تقصير، حول ما تعهدت به هذه الأخيرة بمناسبة تقديمها لمخطط عملها أو برنامجها، حسب الحالة، الذي سبق وأن حاز على ثقة أعضاء البرلمان، يتم اللجوء إليه

1 - قدور ظريف، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال آلية ملتصق الرقابة، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة جيجل، العدد 5، ديسمبر 2017، ص 88.

2 - أنظر الفصل 81 من الدستور المغربي 1962.

3 - أنظر الفقرة الرابعة من المادة 80 من الدستور الجزائري 1989.

4 - أنظر المواد من 126 إلى 128 من الدستور الجزائري 1989، والمواد من 135 إلى 137 من الدستور الجزائري 1996، المواد نفسها من التعديل الدستوري 2008، والمواد من 153 إلى 155 من التعديل الدستوري 2016، والمادتين 161 و162 من التعديل الدستوري 2020.

إذا أساءت الحكومة تطبيق مخطط العمل أو البرنامج، حسب الحالة، أو أفرز التطبيق نتائج سلبية، ومرتبطة بالسياسة العامة للحكومة ارتباطا وثيقا ومحكوم بشروط وقيود كثيرة.¹

حاول المؤسس الدستوري الجزائري على ضوء التعديل الدستوري 2020، من تعزيز الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني بموجب آلية ملتصق الرقابة وذلك بتوسيع نطاقه، فبعدما كانت ممارسته ترتبط فقط بمناقشة بيان السياسة العامة للحكومة، أصبح بإمكان نواب المجلس الشعبي الوطني تحريك هذه الآلية على إثر استجواب، كما تم التوسع كذلك في أسباب هذا الأخير.²

1 - شروط ملتصق الرقابة

هناك جملة من الشروط يجب أن يتوافر عليها ملتصق الرقابة في الدستور الجزائري:³

- أ- ارتباط ملتصق الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة للحكومة، أو باستجواب برلماني.
- ب- لا يقبل ملتصق الرقابة إلا إذا تم توقيعه من طرف سبع (7/1) عدد النواب على الأقل.
- ج- لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتصق رقابة واحد.
- د- يجب أن تتم الموافقة على ملتصق الرقابة، بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب.
- هـ- لا يتم التصويت، إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتصق الرقابة.

2 - اجراءات ملتصق الرقابة

يخضع ملتصق الرقابة لمجموعة من الاجراءات:⁴

فبعد توقيع الملتصق من قبل سبع (7/1) نواب المجلس الشعبي الوطني، يودع من طرف مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس، وينشر نص ملتصق الرقابة بالجريدة الرسمية لمناقشات

1 - هاشمي مولاي، مرجع سابق، ص 398.

2 - أنظر الفقرة الأولى من المادة 161 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

3 - أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 161 وكذا الفقرتين الأولى والثانية من المادة 162 من التعديل الدستوري الجزائري 2020، والمادتين 58 و59 وكذا الفقرتين الأولى والثانية من المادة 62 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، والمادتين 115 و116 وكذا الفقرتين الأولى والثانية من المادة 119 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

4 - أنظر المادتين 60 و61 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، والمادتين 117 و118 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

الباب الثاني — العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

المجلس، كما يعلق ويوزع على جميع النواب، بعد ذلك يشرع في مناقشة الملتمس مناقشة محدودة، بحيث لا يمكن التدخل إلا من طرف:

أ- الحكومة إذا طلبت ذلك

ب- مندوب أصحاب ملتمس الرقابة

ج- نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة

د- نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة

تثير مسألة مناقشة ملتمس الرقابة على مستوى جلسة المجلس الشعبي الوطني عدة تساؤلات، تتطلب تدخل المشرع من أجل توضيح ذلك¹، فإذا كان تدخل الحكومة ومندوب أصحاب ملتمس الرقابة لا يثير أي تساؤل، فإن التساؤل يطرح بالنسبة للمتدخلين الآخرين، فكيف يمكن معرفة المندوب المؤيد والمعارض؟ وكيف يمكن توضيح موقفه قبل أن يتدخل؟ ما هو المعيار الذي يختار بموجبه المندوب المؤيد والمندوب المعارض؟

بعد الانتهاء من المناقشة تبدأ مرحلة التصويت على الملتمس، والتي لا يمكن أن تكون إلا بعد مرور ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداعه، وهذا من شأنه أن يفسح المجال للحكومة في أن تغتتم جميع الوسائل المتاحة أمامها، والضغط على النواب للحيلولة دون إثارة مسؤوليتها السياسية بتصويت النواب عن ملتمس الرقابة.²

3 - آثار ملتمس الرقابة

إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية³، ولهذا الأخير أن يعين حكومة

¹ - قدور ظريف، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال آلية ملتمس الرقابة، مرجع سابق، ص ص 93 - 94.

² - سميحة مناصرية، المسؤولية السياسية للحكومة كأثر لتوقيع ملتمس الرقابة في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1، المجلد 9، العدد 1، جانفي 2022، ص 210.

³ - أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 162 من التعديل الدستوري الجزائري 2020، والفقرة الأخيرة من المادة 62 من القانون العضوي 12-16 المعدل والمتمم، والفقرة الأخيرة من المادة 119 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

جديدة، كما يمكن له أن يلجأ إلى آلية حل المجلس الشعبي الوطني الذي كان سببا في استقالة الحكومة، بموجب ما يملكه من سلطة تقديرية في هذا المجال.¹ وتعتبر آلية الحل التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في مواجهة المجلس الشعبي الوطني، من أهم مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، لا سيما إذا لم توافق هذه الأخيرة على سياسة الحكومة.

لكن بالنظر إلى هذه الشروط التي اشترطها المؤسس الدستوري الجزائري لكي ينتج ملتمس الرقابة لآثاره، يمكن القول بأنها شروط صعبة المنال ومبالغ فيها، بدليل أنها أصبحت بمثابة قيودا تثقل كاهل النواب، وتحول دون تحقيق رقابة البرلمان على أعمال الحكومة، وعليه أفرغت آلية ملتمس الرقابة من محتواها ومن فعاليتها الرقابية²، لا سيما إذا علمنا بأن هذه الآلية عادة ما تبادر بها المعارضة.³

فالمؤسس الدستوري وعلى ضوء هذا النصاب يكون قد ضيق من استعمال نواب المجلس الشعبي الوطني لآلية ملتمس الرقابة، عندما صعب عليهم الأمر بهذا الشرط التعجيزي، وهذا ما يشكل اجحافا في حق البرلمان لمواجهة الحكومة، لا سيما إذا وجد على مستوى البرلمان أغلبية مؤيدة لهذه الأخيرة.⁴

ثالثا: طلب التصويت بالثقة

تعد مسألة الثقة اجراء يمكن أن تطلبه الحكومة من المجلس الشعبي الوطني، عكس ملتمس الرقابة الذي يمكن أن يودعه نواب هذا الأخير لدى مناقشتهم بيان السياسة العامة، أو على إثر استجواب.

1 - أنظر المادة 151 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

2 - هاني صوادقية، مرجع سابق، ص 172.

3 - زينب عبد اللاوي، مرجع سابق، ص 605.

4 - نوادي عادل وبوخنفوف أسماء، ملتمس الرقابة كآلية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري

2020، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، المجلد 15، العدد 1، 2023، ص 362.

ونعني بالتصويت بالثقة عدم دعم المجلس الشعبي الوطني للحكومة بالأغلبية المطلوبة للاستمرار في الحكم، مما يترتب عليه فقدان الوظيفة المسندة لها، وعليه يسمح طلب التصويت بالثقة بالتحقق من مدى الاتفاق القائم بين الحكومة والأغلبية البرلمانية.¹

وربما تريد الحكومة من وراء طلب التصويت بالثقة، أن تعرف موقف البرلمان من سياستها التي تنتهجها في إطار تطبيق مخطط عملها أو برنامجها الحكومي، حسب الحالة، الذي سبق وأن فازت بثقته أمام البرلمان، والتأكد من مدى تقبله لمسألة استمرارها في السلطة.²

فإذا كانت مسألة ايداع اللائحة وملتمس الرقابة من صلاحيات نواب البرلمان، فإن طلب التصويت بالثقة يكون من جانب الحكومة التي يمكن لها أن تسلك هذا الاجراء متى رأت أن هناك معارضة من النواب اتجاهها ومنعها من الدعم اللازم بوسائل الضغط المعروفة، كعدم المصادقة على مشاريع القوانين التي تبادر بها، أو تعديلها على نحو لا يخدم الحكومة وسياستها في اللجان والجلسة العامة، الأمر الذي يحتم على الحكومة أن تطلب من النواب التصويت بالثقة لصالحها أو ضدها، وبغض النظر عن موقف النواب، سوف يصبح طلب التصويت بالثقة بمثابة وسيلة ضغط في يد الحكومة.³

اعتمد الدستور الجزائري مسألة طرح الثقة لأول مرة بموجب التعديل الدستوري الأخير الذي خضع له دستور 1976 (التعديل الدستوري 1988)، كما تضمنها الدستور الحالي المعدل والمتمم، حيث يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يطلب من أعضاء المجلس الشعبي

1 - هاشمي مولاي، مرجع سابق، ص 397.

2 - زينب عبد اللاوي، مرجع سابق، ص 605.

3 - عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري بين الممارسة والنصوص، مجلة القانون، جامعة غليزان، المجلد 1، العدد 1، 2010، ص 16.

الوطني تصويتا بالثقة¹، للتأكد من مدى مساندة نواب المجلس الشعبي الوطني لعمل الحكومة المتعلق بتنفيذ مخطط عملها أو برنامجها، حسب الحالة.

وفي كل الأحوال يمكن القول بأن طلب الحكومة التصويت بالثقة يكون أمام نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، عكس ما ينص عليه الدستور الفرنسي 1958 المعدل والمتمم، الذي ساوى بين غرفتي البرلمان (الجمعية العامة ومجلس الشيوخ) في هذا المجال، بعد مداولة في مجلس الوزراء.²

ربما مكانة مجلس الأمة الجزائري كمؤسسة دستورية غير قابلة للحل، ضامنة لمبدأ استمرارية الدولة، هو ما يفسر عدم تمتعها بأي آلية رقابية من شأنها أن تثير المسؤولية السياسية للحكومة.

ومن أجل الاحاطة بمسألة طلب التصويت بالثقة الذي تتقدم به الحكومة أما نواب الغرفة السفلى، سوف نتناول حالاته واجراءاته وأخيرا آثاره.

1- حالات طلب التصويت بالثقة

لم ينص الدستور الجزائري على الحالات التي يمكن أن تطلب فيها الحكومة التصويت بالثقة، ولكن يفهم من نص المادة 111 في فقرتها الخامسة، أن حالة طلب التصويت بالثقة تكون بمناسبة عرض بيان السياسة العامة للحكومة.

وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد قيد من حرية الحكومة في اللجوء إلى طلب التصويت بالثقة، لارتباط هذا الطلب الحكومي بعرض البيان السنوي للحكومة، هذا ما ذهب إليه جانب من الفقه الدستوري، لكن هناك رأي آخر ذهب إلى أن طلب التصويت بالثقة غير مرتبط

¹ - أنظر الفقرة الثالثة من المادة 114 (5) من التعديل الدستوري الجزائري 1988، والفقرة الخامسة من المادة 84 من الدستور الجزائري 1996، ونفس الفقرة والمادة من التعديل الدستوري 2008، والفقرة الخامسة من المادة 98 من التعديل الدستوري 2016، والفقرة الخامسة من المادة 111 من التعديل الدستوري 2020.

² - أنظر المادة 49 من الدستور الفرنسي 1958 المعدل والمتمم.

الباب الثاني — العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

بأي وقت، ولا يوجد ما يلزم الحكومة انتظار عرضها لبيان السياسة العامة، وعلى هذا الأساس يمكن تلخيص حالات طلب التصويت بالثقة في النقاط التالية:¹

- أ- وجود معارضة لسياسة الحكومة من طرف نواب الشعب أو من الساحة السياسية.
- ب- في حالة وجود خلاف بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية، لذا يكون التصويت بالثقة مدعما لموقف الحكومة أمام الرئيس.
- ج- تقديم بيان السياسة العامة أمام النواب مرفوقا بطلب التصويت بالثقة.
- د- حالة ارفاق الحكومة لنص قانوني بطلب التصويت بالثقة.

2- اجراءات طلب التصويت بالثقة

لصحة طلب التصويت بالثقة الذي تتقدم به الحكومة أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، يجب اتباع الاجراءات التالية:²

- أ- تسجيل طلب التصويت بالثقة لصالح الحكومة في جدول أعمال الجلسة وجوبا، بناء على طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.
- ب- يمكن أن يتدخل أثناء جلسة المناقشة، الحكومة إذا طلبت ذلك، ونائب يؤدي التصويت بالثقة، ونائب آخر ضد التصويت بالثقة.
- ج- يتم التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة، خلافا للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 1997، الذي كان يشترط حينذاك الأغلبية المطلقة.

¹ - خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي - دراسة مقارنة - مرجع سابق، ص 217 إلى 219.

² - أنظر المواد من 63 إلى الفقرة الأولى من المادة 65 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، وكذا المواد من 120 إلى الفقرة الأولى من المادة 122 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3- آثار طلب التصويت بالثقة

إذا صوت المجلس الشعبي الوطني بالثقة، فهذا يعني أن هذا الأخير يساند الحكومة، الأمر الذي يدعم البرنامج الحكومي والسياسة المتبعة من طرف الحكومة، وتشجيعها بالاستمرار في ذلك.

أما إذا كان التصويت على لائحة الثقة عكس ذلك، أي بعدم الموافقة على الثقة التي طلبتها الحكومة، تقدم هذه الأخيرة استقالته لرئيس الجمهورية، الذي يمكنه وقبل قبول استقالة الحكومة أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني، أو يعلن عن انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارته لرئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، حيث تجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين، في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر، وفي حالة تعذر تنظيمها في هذا الأجل لأي سبب كان، يمكن تمديد هذا الأجل لمدة أقصاها ثلاثة (3) أشهر بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية.¹

وعادة ما يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا حل المجلس الشعبي الوطني، إذا تبين لديه بأن المجلس الشعبي الوطني هو المتسبب في تدهور العلاقة بينه وبين الحكومة، وهذا ما سوف يؤدي على التأثير على حسن سير الدولة.²

لكن إذا جئنا إلى الحصيلة البرلمانية للحكومة فيما يتعلق بطلب التصويت بالثقة أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، نجدها نادرة الحدوث، حيث لم يحدث وأن لجأت إلا حكومة واحدة إلى المجلس الشعبي الوطني وطلبت التصويت بالثقة، وهي حكومة السيد مولود حمروش بتاريخ: 11 ديسمبر 1990، وتحصلت على ثقة 273 نائب، وصوت ضدها نائبان (2)، وغاب عن جلسة التصويت احدى عشر (11) نائب.³

1 - أنظر الفقرتين السادسة والسابعة من المادة 111، والمادة 151 من التعديل الدستوري الجزائري 2020، وكذا الفقرة الأخيرة من المادة 65 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، وكذا الفقرة الأخيرة من المادة 122 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

2 - هاني صوادقية: مرجع سابق، ص 173.

3 - أونيسي ليندة، مرجع سابق، 801.

الفرع الثاني: امكانية عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة

أخضع المؤسس الدستوري الجزائري مسألة تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة للسلطة التقديرية للحكومة، حيث يملك الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، سلطة تقديم البيان السنوي للحكومة أمام الغرفة الثانية من عدمه.¹

لكن الوزن السياسي للغرفة العليا في البرلمان الجزائري ومكانتها، يجعل مسألة اطلاعها على بيان السياسة العامة للحكومة من باب الالتزام المعنوي، وكذا الاحترام لهذه المؤسسة الهامة، والتي يتعين أن تحاط علما هي كذلك بمحتوى برنامج أو مخطط عمل الحكومة، وبناتج تطبيقه الذي سبق وأن أيدته هذه الغرفة، وكذا الاطلاع على جميع التعديلات التي تكون قد طرأت عليه من طرف الغرفة السفلى، وإلا ما الفائدة من تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، عرضا حول مخطط عمل (برنامج) الحكومة أمام مجلس الأمة، الذي يمكنه اصدار لائحة في هذا الشأن، وعلى هذا الأساس تصبح الحكومة ملزمة سياسيا بتقديم بيان السياسة العامة للحكومة أمام أعضاء هذه الغرفة.²

لقد أثبت الواقع العملي أن الحكومة تقدم بيان السياسة العامة كذلك أمام مجلس الأمة، بعد الموافقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، بالرغم من أن المسألة تقديرية بالنسبة للحكومة، لا سيما إذا علمنا بأن موقف المجلس الشعبي الوطني من هذا البيان بعد مناقشته والتصويت عليه، هو بمثابة معيار تستند عليه الحكومة في مدى عرضه على مجلس الأمة.

حيث يتوقف ذلك على أثر هذا البيان أمام المجلس الشعبي الوطني، إذا لم يودع النواب ملتمس رقابة، أو تم ايداعه ولم يحصل على الأغلبية المطلوبة، أولم تطلب الحكومة التصويت

¹ - أنظر الفقرة الأخيرة لكل من المواد التالية: المادة 84 من الدستور الجزائري 1996، نفس المادة من التعديل الدستوري 2008، المادة 98 من التعديل الدستوري 2016، المادة 111 من التعديل الدستوري 2020، وكذا المادة 57 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم.

² - زينب عبد اللاوي، مرجع سابق، ص 600.

بالتقّة، أو طلبتها ونالت ثقة النواب¹، وهذا ما يؤكد علاقة التبعية التي تربط مجلس الأمة بالمجلس الشعبي الوطني، لا سيما بمناسبة تقديم البيان السنوي للحكومة.² لكن ما يلاحظ على مسألة تقديم البيان السنوي للحكومة أمام مجلس الأمة أنه لا الدستور ولا القانون العضوي حدد الطريقة العملية لتقديم البيان السنوي للحكومة أمام هذه الغرفة، عكس ما هو منصوص عليه بمناسبة تقديمه أمام المجلس الشعبي الوطني، حيث تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة من طرف نواب هذا الأخير.

بالإضافة إلى انعدام أي أثر يمكن أن يربته مجلس الأمة اتجاه الحكومة³، خاصة إذا علمنا بأن هذه الغرفة سبق وأن وافقت على العرض الذي قدمه الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، حول مخطط عمل (برنامج) الحكومة، وهذا ما يعتبر بمثابة تهميش لدور الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري وتقرّيم لوظيفتها الرقابية، لا سيما عند تقديم حصيلة عمل الحكومة. لكن بالنظر للمكانة الحقيقية لمجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري، والدور الذي أسست من أجله هذه الغرفة، يمكن القول بأن المؤسس الدستوري الجزائري أصاب عندما ترك مسألة تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة للسلطة التقديرية للحكومة هذا من جهة، وكذا عدم تمكين أعضائه من ممارسة أي إجراء يمكن أن يؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من جهة أخرى، واقتصر ذلك على الغرفة السفلى المخولة لوحدها ممارسة ذلك، وهذه من أهم خصوصيات الغرفة الثانية للبرلمان في النظم الدستورية النيابية المقارنة التي انتهجت نظام الغرفتين، لا سيما في مجال رقابة عمل الحكومة.

بعد تطرقنا إلى مسألة تقديم بيان السياسة العامة من طرف الحكومة، باعتباره أهم آلية رقابية لاحقة يمارسها أعضاء البرلمان الجزائري على مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، ومدى تنفيذه وفقا لما تم الاتفاق عليه بين الحكومة وممثلي الشعب، ودور كل

¹ - هاني صوادقية، مرجع سابق، ص من 174 إلى 176.

² - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 374.

³ - المرجع نفسه، ص 375.

الباب الثاني — العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

غرفة من غرفتي البرلمان الجزائري بمناسبة تقديمه من طرف الحكومة، وما يمكن أن ينبثق عنه من آثار قد تصل إلى حد إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، يمكن القول بأنه وبالرغم من نص المؤسس الدستوري صراحة على وجوب تقديم بيان السياسة العامة من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، إلا أن الحكومة ظلت غير ملتزمة بهذا النص الدستوري الأمر.

وهذا ما توضحه حصيلة العهدة التشريعية 2022/2017، فبالرغم من تعاقب خمسة (5) حكومات خلال هذه العهدة، إلا أنه لم تتقدم سوى حكومتين بعرض بيانها السنوي على غرفتي البرلمان¹، وهذا ما يحتم على المؤسس بمناسبة تعديل الدستور من ايجاد آليات دستورية أخرى أكثر فعالية، من شأنها أن تلزم السلطات العامة بأحكام الدستور والقانون وعدم مخالفتها.²

المطلب الثاني: مناقشة بيان السياسة العامة في الدستور المغربي

ميّز الدستور المغربي 2011 بين غرفتي البرلمان فيما يتعلق بتقديم الحكومة للبيان السنوي عن سياستها العامة، باعتباره يشكل أهم آلية رقابية تنصب على مدى تنفيذ برنامج الحكومة، طبقا لما تمت الموافقة عليه من طرف البرلمان، حيث أصبح يعرض عند بداية كل سنة تشريعية أمام مجلس النواب فقط، دون مجلس المستشارين.

خلافًا لما كان منصوصا عليه في دستور 1996 الذي كان يلزم الحكومة بعرض البيان السنوي على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان، هذا ما سنحاول مناقشته في الفرعين التاليين:

¹ - شملت هذه الحكومات كل من حكومة عبد المجيد تبون (ماي 2017/ أوت 2017)، تليها حكومة أحمد أويحي (أوت 2017/ مارس 2019) التي قدمت بيان السياسة العامة على البرلمان مطلع سنة 2019، ثم حكومة نور الدين بدوي (مارس 2019/ ديسمبر 2019)، لتأتي حكومة عبد العزيز جراد (ديسمبر 2019/ جوان 2021)، ثم الحكومة الحالية وهي حكومة أيمن بن عبد الرحمان (جوان 2021/ إلى يومنا هذا)، التي عرضت بيان السياسة العامة على البرلمان في 3 أكتوبر 2022.

² - سميحة مناصرية، مرجع سابق، ص 107.

الفرع الأول: عرض بيان السياسة العامة للحكومة أمام مجلس النواب

يقدم رئيس الحكومة بيان السياسة العامة أمام مجلس النواب، وذلك بعد أن يتم التداول فيه من طرف مجلس الحكومة ومجلس الوزراء بالتتابع¹، حيث تعرض فيه الحكومة ما تم تنفيذه من البرنامج الذي حاز على ثقة النواب.

وعلى إثر ذلك يمكن لمجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بموجب إيداع ملتمس رقابة ينصب على هذه المسألة، (أولا)، كما يمكن لرئيس الحكومة في هذا الإطار أن يطلب من مجلس النواب تصويتا بالثقة (ثانيا).

أولا: ايداع ملتمس رقابة

لقد نص المؤسس الدستوري المغربي على ملتمس الرقابة ابتداء من دستور 1962، عندما خول لمجلس النواب ممارسة هذه الآلية الرقابية، وفي محاولة منه لتدعيم رقابة البرلمان على عمل الحكومة، منح لغرفتي البرلمان الحق في ايداع ملتمس رقابة وكان ذلك بموجب دستور 1996، ليتراجع فيما بعد عن هذا الازدواج الرقابي بموجب دستور 2011، ليصبح الحق في ايداع ملتمس الرقابة مقتصرًا على مجلس النواب دون مجلس المستشارين.

ومن أجل الاحاطة بآلية ملتمس الرقابة في الدستور المغربي الحالي، يجدر بنا التطرق لشروطه، واجراءاته، وكذلك آثاره.

1- شروط ملتمس الرقابة

لا يقبل ملتمس الرقابة الذي يمكن أن يودعه نواب مجلس النواب المغربي، على اثر بيان السياسة العامة، إلا إذا استوفى جملة من الشروط والتمثلة في:²

أ- أن يكون الملتمس موقعا من طرف خمس 5/1 الأعضاء الذين يتشكل منهم مجلس

النواب، بعدما كان يشترط ربع 4/1 أعضاء هذا الأخير أو على الأقل ثلث 3/1

¹ - أنظر الفصول 48 و49 و92 من الدستور المغربي 2011.

² - أنظر الفصل 105 من الدستور المغربي 2011، وكذا المادة 253 والفقرتين الأولى والثانية من المادة 257 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

الباب الثاني — العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

أعضاء مجلس المستشارين في ظل دستور 1996¹، في الوقت الذي اشترط فيه دستور

1962 عشر 10/1 الأعضاء الذين يتشكل منهم مجلس النواب.²

ب- التصويت بالموافقة على ملتمس الرقابة بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب.

ج- لا يقع هذا التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام كاملة من إيداع الملتمس، ولا تحسب إلا الأصوات المؤيدة لملتمس الرقابة.

د- لا يمكن اقتراح ملتمس رقابة آخر خلال السنة من تعيين الحكومة الجديدة، وهي مدة كافية لتطبيق هذه الحكومة برنامجها وعرض بيان السياسة العامة أمام مجلس النواب.³

2- اجراءات ملتمس الرقابة

يخضع ملتمس الرقابة لجملة من الإجراءات تتمثل في:⁴

بعد أن يودع ملتمس الرقابة لدى رئيس المجلس ليتمكن المكتب من ادراجه في جدول أعماله لأجل مناقشته في الجلسة العامة، حيث يحدد مكتب المجلس تاريخ مناقشة الملتمس خلال أجل سبعة (7) أيام على الأكثر ابتداء من يوم إيداعه لدى رئيس المجلس، ليشرع في مناقشة الملتمس وفقا للإجراءات التالية:

أ- الاستماع إلى أحد موقعي الملتمس المعين من قبل أصحاب الملتمس، الذي يعرض دواعي تقديمه ومبرراته.

ب- الاستماع إلى الحكومة لتقديم موقفها.

ج- الاستماع إلى ممثلي الفرق والمجموعات البرلمانية والنواب غير المنتسبين، لاستعراض مواقفهم.

1 - أنظر الفقرة الأولى من الفصل 76 وكذا الفقرتين الأولى والخامسة من الفصل 77 من الدستور المغربي 1996.

2 - أنظر الفصل 81 من الدستور المغربي 1962.

3 - خدوجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودستور المغرب لسنة 2011، مرجع سابق، ص 230.

4 - أنظر المواد من 254 إلى 256 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

د- يجب ألا تتجاوز مدة التدخلات المدة الزمنية التي يحددها مكتب المجلس وفق قاعدة التمثيل النسبي.

وتطبق نفس الإجراءات إذا وجدت عدة ملتمسات، ويمكن لمكتب المجلس أن يقرر مناقشة هذه الملتمسات دفعة واحدة، على أن يتم التصويت على كل ملتمس على حدى، ولا يمكن سحب ملتمس إذا شرع في المناقشة إلى غاية التصويت عليه.

3- آثار ملتمس الرقابة

بمجرد أن يصوت مجلس النواب على ملتمس الرقابة، تستقيل الحكومة استقالة جماعية، وفي هذه الحالة لا يقبل أي ملتمس رقابة أمام مجلس النواب طيلة سنة.¹ هذه هي أهم الآثار المترتبة على آلية ملتمس الرقابة والتصويت عليه، فهذا الأخير يمثل أخطر آلية رقابية يتمتع بها مجلس النواب المغربي في مواجهة الحكومة، بحكم أنها ترتب مسؤوليتها السياسية، والذي يفترض أن تعين حكومة جديدة من طرف الملك حسب نفس الاجراءات.

لكن الواقع العملي يبين أن آلية ملتمس الرقابة لم تستعمل إلا مرتين في التاريخ الدستوري المغربي (1964، 1990) ولم تستطع أن تستوفي الشروط التي نص عليها الدستور المغربي، وهذه قرينة قاطعة على أن مسألة تفعيل هذه الآلية الرقابية من طرف مجلس النواب المغربي، ترتبط أساسا بطبيعة تشكيلة المجلس، من حيث قوة وتأثير المعارضة في هذه التشكيلة، حتى ولو نجحت هذه الأخيرة في تحصلها على التوقيعات المطلوبة، فإنها سوف تفشل في الحصول على الأغلبية المطلوبة لقبول الملتمس.²

¹ - أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 257 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

² - خدوجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودستور المغرب لسنة 2011، مرجع سابق، ص 229.

ضف إلى ذلك أن هناك الكثير من الأسباب التي جعلت من البرلمان المغربي لم يناقش أي ملتمس رقابة منذ ملتمسي رقابة 1964 و1990، كعدم استقرار الحياة الدستورية والسياسية بسبب التعديلات الدستورية وكذا قصر التجارب البرلمانية.

بالإضافة إلى تمسك الملك بممارسة السلطة بصفة انفرادية من أجل تثبيت وتكريس الاجماع الوطني حول الثوابت والمقدسات الوطنية.¹

ومن جهة أخرى لا يعقل أن تقوم الأغلبية بدعم المعارضة من أجل اسقاط الحكومة بموجب ملتمس الرقابة، بالإضافة إلى غياب انسجام بين أحزاب المعارضة من جهة، وبين فرق الأغلبية من جهة أخرى.²

ثانيا: طلب التصويت بالثقة

نصت جميع الدساتير المغربية المتعاقبة على حق الحكومة في طلب التصويت بالثقة أمام مجلس النواب كآلية رقابية يمارسها البرلمان على عمل الحكومة،³ حيث يمكن لرئيس الحكومة أن يتأكد من مدى بقاء الأغلبية البرلمانية عند دعمها للحكومة أم لا، وعليه يبادر أمام مجلس النواب دون مجلس المستشارين، بطلب التصويت بالثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه.⁴

وللإحاطة بطلب التصويت بالثقة الذي تتقدم به الحكومة، سنحاول التطرق إلى حالاته، واجراءاته، وأخيرا آثاره

¹ - عبد الغني اعبيزة، ملتمس الرقابة في النظام الدستوري والسياسي المغربي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، المغرب، 2004/2003، ص 139.

² - هشام عميري وليلى الادريسي العزوزي، ملتمس الرقابة في التجربة البرلمانية المغربية وأثره على النظام السياسي المغربي، مجلة اتجاهات سياسية، تصدر عن المركز الديمقراطي العربي ببرلين/ ألمانيا، عدد 7، مارس- أبريل، 2019، ص 104.

³ - أنظر الفصل 80 من الدستور المغربي 1962، والفصل 73 من الدستور المغربي 1970، والفصل 74 من الدستور المغربي 1972، والفصل 74 من الدستور المغربي 1992، والفصل 75 من الدستور المغربي 1996، والفصل 103 من الدستور المغربي 2011.

⁴ - أنظر الفقرة الأولى من المادة 249 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

1- حالات طلب التصويت بالثقة

يفهم من نص الفقرة الأولى من الفصل 103 من الدستور المغربي 2011 بأن هناك حالتين يمكن أن يطلب فيهما رئيس الحكومة التصويت بالثقة من طرف مجلس النواب، في حالة تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن طلب الموافقة على نص قانوني. ويهدف المؤسس الدستوري المغربي من وراء تبنيه طلب الحكومة التصويت بالثقة على نص قانوني، إلى التيسير من اجراءات التشريع بمناسبة مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة أمام البرلمان، لأن اجراءات التشريع على ضوء الدستور المغربي، هي اجراءات ضعيفة ومعقدة في نفس الوقت.¹

2- اجراءات طلب التصويت بالثقة

بعد أن يستطلع مكتب المجلس رأي ندوة الرؤساء، يضبط بموجب قرار اجراءات مناقشة طلب التصويت بالثقة، وذلك بتحديد لائحة تدخلات ممثلي الفرق والمجموعات البرلمانية، مع الأخذ بعين الاعتبار حقوق النواب غير المنتسبين، وتعقيب الحكومة، والمدة الزمنية لكل هذه التدخلات وفقا لقاعدة التمثيل النسبي، مع مراعاة حقوق المعارضة عند توزيع الغلاف الزمني.² بعد الانتهاء من مرحلة المناقشة، تأتي مرحلة التصويت التي اشترط فيها المؤسس الدستوري شرطين أساسيين وهما:³

- أ - يجب أن يكون التصويت بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب.
- ب - لا يقع هذا التصويت إلا بعد مضي ثلاثة (3) أيام من تاريخ طرح مسألة الثقة.

¹ - خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي - دراسة مقارنة - مرجع سابق، ص 220.

² - أنظر الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 249 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

³ - أنظر الفقرتين الثانية والثالثة من الفصل 103 من الدستور المغربي 2011.

3- آثار طلب التصويت بالثقة

إذا صوت مجلس النواب المغربي بالثقة لصالح الحكومة، فإن هذه الأخيرة تمضي نحو تنفيذ سياستها التي كانت قد وعدت بها بمناسبة تقديمها لبرنامجها الحكومي، بحكم أن مجلس النواب يساندها في ذلك، ويدعم برنامجها، والسياسة المتبعة من طرفها، وتشجيعها بالاستمرار في ذلك.

أما إذا تم سحب الثقة من الحكومة أو رفض الموافقة على النص، فإن هذه الأخيرة تقدم استقالتها للملك بشكل جماعي.¹

لكن مادام أن مسألة طرح الثقة في الدستور المغربي هي أمر اختياري يخضع للسلطة التقديرية للحكومة، وهذا ما يجعل من رئيس الحكومة لا يقدم على هذا الاجراء إلا إذا كان متأكدا من حصول طلبه على ثقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه.²

باختصار شديد، أن رئيس الحكومة يميز بين ما إذا كان طلبه سوف يحظى بثقة مجلس النواب أم لا، ومتى كان كذلك امتنع عن عرض طلبه على هذا الأخير وابعاد حكومته عن كل تهديد، يمكن أن يمارسه مجلس النواب، بموجب آلية طلب التصويت بالثقة.

وهذا ما يؤكد على أن أداء البرلمان المغربي في مجال طرح مسألة الثقة من طرف الحكومة، هو أداء منعدم تماما ولا وجود له من حيث الممارسة البرلمانية على أرض الواقع، وربما يعود السبب الرئيسي في ذلك إلى أن طلب التصويت بالثقة هو مسألة تقديرية للحكومة، تبادر بها هذه الأخيرة متى شاءت ولا يمكن للنواب المطالبة بها.

وخير دليل على ذلك أنه لم يحدث في المملكة المغربية وأن لجأ وزير أول أو رئيس حكومة إلى طلب التصويت بالثقة من مجلس النواب، وربما يعود السبب في ذلك أن أغلبية الحكومات المتعاقبة كانت تتمتع بأغلبية برلمانية مساندة لها.

1 - أنظر الفقرة الأخيرة من الفصل 103 من الدستور المغربي 2011، وكذا الفقرة الثانية من المادة 250 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

2 - أحمد مفيد، مرجع سابق، ص 182.

الأمر الذي أبقى على مسألة طلب التصويت بالثقة مجرد آلية رقابية جامدة وضعيفة، تفنقر إلى النجاعة في مجال المراقبة، نظرا لاستحالة تحقيق الأغلبية المطلوبة التي تؤدي إلى ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة.¹ حتى ولو طلبت الحكومة التصويت بالثقة، فإن التركيبة البرلمانية الحالية يستحيل في ظلها التوصل إلى التصويت على سحب الثقة، وهذا راجع لعدة أسباب منها ما هو دستوري تترجمه تلك الشروط الصعبة المتعلقة بالتصويت، وأخرى لها علاقة بنظام الانتخابات الذي لا يساهم في افراز أغلبية نيابية، بالإضافة إلى كثرة الأحزاب وتشتتها، وكذا عدم وجود معارضة قوية داخل مجلس النواب.²

الفرع الثاني: حرمان مجلس المستشارين من عرض بيان السياسة العامة للحكومة

عندما خول الدستور المغربي 1996 مجلس المستشارين السلطة التقديرية في إمكانية توجيه تنبيه للحكومة لا يعقبه تصويت، أو إيداع ملتمس رقابة يمكن أن يثير المسؤولية السياسية للحكومة، متى تحققت شروطه الدستورية³، وهذا ما اعتبره الفقه الدستوري حينذاك خروجاً عن القواعد العامة التي تتميز بها الغرفة العليا عن الغرفة السفلى من حيث الصلاحيات التي تملكها كل غرفة، لا سيما في مجال الرقابة البرلمانية، الأمر الذي استدركه المؤسس الدستوري بموجب دستور 2011.

وعليه أصبح مجلس المستشارين يمارس وظيفته الرقابية فقط بموجب الآليات التي لا تثير المسؤولية السياسية للحكومة، وهذا هو المبرر الذي يمكن الاستناد عليه لتبرير سبب حرمان مجلس المستشارين المغربي من أن يعرض أمامه بيان السياسة العامة للحكومة، ومناقشته والتصويت عليه، لأن ذلك من شأنه أن يجرح الحكومة لا سيما أمام الرأي العام.

¹ - خدوجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودستور المغرب لسنة 2011، مرجع سابق، ص 231.

² - صبرية السخيري زروق، مرجع سابق، ص 338.

³ - أنظر الفقرات الأولى والخامسة والسادسة والسابعة من الفصل 77 من الدستور المغربي 1996.

بالإضافة إلى أن مجلس المستشارين لا يشارك مجلس النواب مناقشة برنامج الحكومة ولا يملك سلطة التصويت عليه.

بعدما تطرقنا لبيان السياسة العامة كأهم مظهر يجسد لنا مدى فعالية الدور الرقابي الذي يمارسه البرلمان الجزائري ونظيره المغربي على البرامج الحكومية وسياساتها ومدى تنفيذها، وأهم الآثار التي يمكن أن تترتب على ذلك، يمكن لنا إبراز أهم مظاهر التشابه والاختلاف بين دور البرلمان الجزائري والبرلمان المغربي، بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة:

- يملك نواب المجلس الشعبي الوطني وبدلاً من إيداع ملتمس رقابة على اثر مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة الحق في إصدار لائحة، قد يكون مصدرها الموالاة أو المعارضة، لكن هذه الأخيرة في العادة هي التي تطمح لإيداع ملتمس رقابة، وهذا ما تعجز عنه أصلاً نظراً لشروطه الصعبة، لذا تجد ضالتها في هذه اللائحة التي يمكن بموجبها أن تفتح باب المناقشة وطرح النقائص والاقتراحات المناسبة، وهذا ما يفتقد إليه مجلس النواب المغربي.

- شروط إعمال ملتمس الرقابة في كل من الدستور الجزائري والدستور المغربي، صعبة ومعقدة وكثيرة في نفس الوقت تجعل تحقيقها أمراً مستحيلاً، وعليه يبقى ملتمس الرقابة صعب المنال، نتيجة تلك القيود الدستورية خاصة في المغرب، إلا إذا كان هناك انقسام حاد وغياب تام للانسجام داخل الأغلبية البرلمانية، ففي هذه الحالة ربما تتحقق شروط ملتمس الرقابة، ويؤدي ذلك إلى اثاره المسؤولية السياسية للحكومة.¹

- بالنسبة لمسألة طلب التصويت بالثقة، فإن أهم ميزة تميز فيها مجلس النواب المغربي عن المجلس الشعبي الوطني الجزائري، هي أن طلب التصويت بالثقة الذي تطلبه الحكومة أصبح يمثل وسيلة ضغط على ممثلي الشعب بالغرفة السفلى، لأنها تهدد عهدتهم البرلمانية، وهذا ما يجعل من هذه الآلية الرقابية أمر جد مستبعد من طرف النواب، حفاظاً على عهدتهم البرلمانية،

¹ - أحمد مفيد، مرجع سابق، ص 183.

الباب الثاني — العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

عكس مجلس النواب المغربي، الذي يمكن أن يمارس هذه الآلية بكل حرية ودون ضغط، متى توافرت شروط أعمال هذه الآلية، من توقيع وأغلبية وغيرها.

- أما بالنسبة لدور الغرفة الثانية في كلا النظامين، فإن مجلس الأمة الجزائري، وبالرغم من أن مسألة اطلاعه على بيان السياسة العامة للحكومة تخضع للسلطة التقديرية للحكومة، وبالرغم من افتقاد هذه الغرفة لأية آلية يمكن أن تخرج بها الحكومة.

إلا أن الواقع العملي أثبت أن الحكومة تقدم بيان السياسة العامة كذلك أمام مجلس الأمة، بعد الموافقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما يعد بمثابة احترام لهذه المؤسسة الدستورية الهامة، التي سبق وأن اطلعت على مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة، حسب الحالة، وتعديلات نواب المجلس الشعبي الوطني.

في المقابل يفتقد مجلس المستشارين المغربي إلى هذه الممارسة الهامة في المجال الرقابي، التي تتعلق أساسا بطبيعة السياسة المنتهجة من طرف الحكومة والبرامج المعتمدة في ذلك ومدى نجاعتها على مستوى كافة المجالات، لا سيما إذا علمنا بأن الغرفة الثانية في البرلمان المغربي تحتوي في تشكيلتها أعضاء يملكون خبرات وتجارب في شتى المجالات، من شأنها أن تساهم إلى حد كبير في إثراء بيان السياسة العامة للحكومة ومواءمته مع تطلعات المواطن وانشغالاته الأساسية.

المبحث الثالث: الاستجواب البرلماني

إذا كان أصل السؤال البرلماني هو البرلمان الإنجليزي، فإن الاستجواب على عكس ذلك، حيث يرجع ظهوره كآلية رقابية للدستور الفرنسي 1791 المنبثق عن الثورة الفرنسية، فبالرغم من عراققة النظام البرلماني في بريطانيا في مجال مساءلة الحكومة، إلا أنه لم يأخذ بآلية الاستجواب، بل أخذ بإجراء يشبه هذا الأخير يسمى الاقتراح بالتأجيل، وهو عبارة عن سؤال متبوع بمناقشة. يعتبر الاستجواب البرلماني بمثابة أداة مهمة تعمل على تحقيق التوازن بين السلطات الثلاث في الدولة¹، وهو من الآليات الرقابية الخطيرة التي يتمتع بها البرلمان في مواجهة الحكومة، لأنه يمكن أن يؤثر على مركز الحكومة في حد ذاتها، على أساس أنه يتضمن اتهاماً لهذه الأخيرة أو لأحد أعضائها.²

وعليه يعتبر الاستجواب وسيلة رقابية تسمح لأعضاء البرلمان من التأثير على تصرفات الحكومة وتوجيهها³، لأنه يتضمن معنى محاسبة الحكومة واتهامها، عكس السؤال البرلماني، الذي يبقى مجرد وسيلة أو آلية من أجل الاستعلام.⁴

اعتمد الدستور الجزائري آلية الاستجواب ضمن صور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، عكس نظيره المغربي الذي لم ينص على هذه الآلية بالرغم من أهميته والحاح الفقه الدستوري المغربي على وجوب تكريسها ضمن آليات الرقابة البرلمانية، لذلك سوف نكتفي بالتطرق للاستجواب البرلماني على مستوى الدستور الجزائري.

¹ - حنان ربحان مبارك ماجد المضحكي، الاستجواب البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، مصر، 2015، ص 19.

² - ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 2009، ص 17.

³ - غانس حبيب الرحمان، رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة- الجزائر وتونس، أطروحة دكتوراه الطور الثالث في القانون العام، جامعة المدية، 2018/2017، ص 206.

⁴ - خدوجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودستور المغرب لسنة 2011، مرجع سابق، ص 233.

المطلب الأول: مفهوم الاستجواب البرلماني

من أجل الإحاطة بمفهوم الاستجواب البرلماني، ينبغي لنا أن نعرفه (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى أهدافه وغاياته (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الاستجواب البرلماني

لم تعرف الدساتير المقارنة آلية الاستجواب البرلماني كأداة رقابية، وإنما اكتفت بالاعتراف به والنص عليه وعلى اجراءات تقديمه، والنتائج المترتبة عليه¹، وهو الأمر نفسه بالنسبة للأنظمة الداخلية للبرلمانات، التي لم تعرفه هي كذلك، إلا القليل منها التي حاولت أن تضع تعريفات لبعض آليات رقابة البرلمان على أعمال الحكومة، ونخص بالذكر، النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، الذي عرّف الاستجواب بأنه:

" محاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف له، في شأن من الشؤون العامة " ².

يفهم من هذا التعريف القانوني، بأن الاستجواب يحمل في معناه المحاسبة والالتهام الذي يمارسه عضو البرلمان في مواجهة وزير معين أو حكومة برمتها، في قضية ذات مصلحة عامة. وبعد أن اكتفت الدساتير بالنص على الاستجواب كآلية يراقب بموجبها أعضاء البرلمان عمل الحكومة، الأمر الذي فسح المجال للفقهاء الدستوري لتقديم تعريفات مختلفة لآلية الاستجواب، نذكر منها:

وعرفه الفقيه الفرنسي **ليون ديغي**: بأنه العمل الذي بمقتضاه تلتزم الحكومة مجتمعة أو أحد أعضائها بتوضيح السياسة العامة أو عمل معين يدخل في نطاق اختصاصها لأعضاء البرلمان.³

¹ - حنان ربحان مبارك ماجد المضحكي، مرجع سابق ص 31.

² - أنظر المادة 126 من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 5247، المؤرخة في 20 أكتوبر 2013.

³ - Léon Duguit, *Traite droit constitutionnel*, 2 eme edition, tome 4, *L'organisation politique de la France*, Paris : Boccard, 1924, p 381.

وذهب البعض إلى أن الاستجواب يتضمن اتهام، يقدمه عضو البرلمان للوزير الأول أو لأي عضو في الحكومة أو للحكومة برمتها قصد محاسبته أو محاسبتها على التصرفات المرتبطة بالنشاط والتصرف الذي قامت به للوصول في الأخير إلى تحريك المسؤولية السياسية.¹ أما على مستوى الفقه الدستوري الجزائري فيرى الأستاذ سعيد بوالشعير بأن الاستجواب هو وسيلة دستورية يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة.² لكن هذا التعريف يمكن الأخذ به قبل التعديل الدستوري الأخير، عندما كان الاستجواب عبارة عن مجرد آلية يطلب بموجبها نائب أو عضو البرلمان من عضو الحكومة توضيحات تخص قضية من القضايا الراهنة، لكن لم يبق الأمر كذلك بعدما ربط المؤسس الدستوري امكانية تحريك آلية الاستجواب من طرف أعضاء البرلمان إذا تعلق الأمر بإحدى المسائل ذات الأهمية الوطنية، أو حول مسألة تطبيق القانون، بالإضافة إلى أنه أصبح بإمكان النواب وعلى إثر استجواب ايداع ملتمس رقابة، من شأنه أن يثير المسؤولية السياسية للحكومة متى تحققت شروطه الدستورية.

الأمر الذي يدفعنا إلى القول بأنه لم تعد تعريفات الفقه الجزائري للاستجواب تعكس تلك المستجدات التي أضفاها المؤسس الدستوري الجزائري على هذه الآلية الرقابية، عندما وسع من امكانية ممارستها من طرف أعضاء البرلمان، وآثارها التي يمكن أن تترتب عنها. لذا أصبح الاستجواب يعرف على أنه ذلك الاجراء الذي تباشره مجموعة من أعضاء البرلمان لمراقبة النشاط الحكومي في أي مسألة ذات أهمية وطنية، وما يتعلق بتطبيق القوانين، وفقا للشروط والاجراءات التي يحددها الدستور والقانون.³

1 - قدور ظريف، الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر 1، المجلد 2 العدد 53، 2016، ص ص 29-30.

2 - السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 172.

3 - سميحة مناصرية، مرجع سابق، ص 209.

الفرع الثاني: أهداف الاستجواب وغاياته

هناك جملة من الأهداف والغايات للاستجواب البرلماني، باعتباره آلية هامة لمراقبة عمل

السلطة التنفيذية من طرف السلطة التشريعية أهمها:¹

1- اثاره المسؤولية السياسية لأعضاء السلطة التنفيذية، فالاستجواب البرلماني لا يهدف لمجرد الاستيضاح والاستفهام مثل السؤال أو نقد الحكومة أو تجريح سياستها، وإنما يتعدى الأمر إلى درجة اتهام الوزير ومحاسبته والتمهيد لترتيب مسؤوليته، وذلك بسحب الثقة منه أو من الحكومة كلها من طرف البرلمان بسبب عدم موافقه هذا الأخير على سياسة الحكومة أو أحد أعضائها، بحسب ما كانت المسؤولية تضامنية أو فردية.

2- ارتباط مجال توجيه الاستجواب بصفة مباشرة بأعمال السلطة التنفيذية، فالاستجواب يعتبر بمثابة ضمانه تقيد السلطة التنفيذية بالقانون وبرنامج العمل عند ممارستها لوظيفتها، وبالتالي فهو يعمل على الكشف عن المخالفات التي يمكن أن تصدر عن الوزير أو الحكومة خلال ممارستها لاختصاصاتها المقررة لها، ومتى ثبت مخالفتها لذلك، فإنه يمكن إثارة مسؤوليتها السياسية من طرف البرلمان.

3- مناقشة الاستجواب البرلماني في الجلسة العامة، حق مكفول لجميع أعضاء البرلمان، بغض النظر عن انتهاج الدولة لآلية الاستجواب الفردي أو الجماعي، فبموجب الاستجواب يمكن لكل نائب برلماني أن يمارس دوره الرقابي كممثل للشعب على أعمال السلطة التنفيذية.

4- يجب أن يكون هدف الاستجواب هو تحقيق المصلحة العامة، وهذه من ضمن الشروط الرئيسية لتقديم الاستجواب من طرف نواب البرلمان، كالتأكيد على وجوب احترام القوانين أو مراقبة الانفاق الحكومي أو الرقابة على السياسة الخارجية والدفاعية للدولة، وعليه يتم استبعاد كل الاستجابات البرلمانية التي يمكن أن تحيد على هدف تحقيق المصلحة العامة.

¹ - حنان ربحان مبارك ماجد المضحكي، مرجع سابق، ص من 40 إلى 45، وكذا ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص ص

5- شرح سياسة الحكومة أمام الرأي العام بفضل الاستجواب والذي عادة ما يحمل اتهاماً للوزير، فإن هذا الأخير يتصدى لذلك عن طريق التوضيحات المتصلة بالسياسة العامة للحكومة والتي كانت غامضة للبرلمان أو أحد أعضائه، من أجل رفع اللبس عليها وتنوير الرأي العام في هذا الشأن.

6- يعد الاستجواب بمثابة ضمانات أساسية لحقوق الأفراد وحررياتهم ضد أي تعسف أو انتهاك من جانب السلطة التنفيذية، ولهذا يتمتع أعضاء البرلمان بهذه الآلية الرقابية على أعمال الحكومة، باعتبارهم الممثلين الحقيقيين للشعب الذي انتخبهم وحملهم مسألة الدفاع عن حقوقه وحرياته التي يكفلها القانون.

المطلب الثاني: الاستجواب البرلماني في الدستور الجزائري

يعود النص على آلية الاستجواب أول مرة في الدستور الجزائري بموجب دستور 1976، وهو الأمر الذي حاول تكريسه كل من دستور 1989 ودستور 1996 بجميع تعديلاته¹، مع اضافة بعض المستجدات الهامة التي ميّزت هذه الآلية، لا سيما على ضوء التعديل الدستوري 2016 و2020.

ونتيجة لما عانته الممارسة البرلمانية من خروقات وتجاوزات في مجال الاستجواب²، تم تقييد الحكومة بأجل أقصاه ثلاثين (30) يوماً، يجب أن تقدم فيه جوابها بعدما كانت غير مقيدة بأجل معين، كما تم توسيع مواضيع الاستجواب، بعدما كان موضوع هذا الأخير مرتبطاً بإحدى قضايا الساعة، أصبح اليوم يتعلق بأي مسألة ذات أهمية وطنية، أو حالة تطبيق نص قانوني، وهذا ما توضحه المادة 160 من التعديل الدستوري 2020 التي نصت على أنه:

1 - أنظر المادة 161 من الدستور الجزائري 1976، والمادة 124 من الدستور الجزائري 1989، والمادة 133 من الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم، والمادة 115 من التعديل الدستوري 2016، والمادة 160 من التعديل الدستوري 2020.

2 - غانس حبيب الرحمان، رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة - الجزائر وتونس، مرجع سابق، ص 206.

يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا عن حال تطبيق القوانين، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.

لم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بالزام الحكومة بأن تجيب عن الاستجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما، بل عمل كذلك على توسيع موضوعات الاستجواب وآثاره، وهذا من شأنه أن يكون دافعا لنواب الشعب في الاقدام أكثر على ممارسته، لا سيما بعدما أصبح يرتب المسؤولية السياسية للحكومة.¹

فالمؤسس الدستوري الجزائري قبل التعديل الدستوري الأخير كان يعتبر آلية الاستجواب مجرد طلب الحصول على معلومات تتعلق بمسألة معينة، وبالتالي مراقبة ومتابعة عمل الحكومة بصورة سطحية محضة، لكون أن الاستجواب لا يرتب أي نتائج تذكر ولا يمكن أن يفتح مناقشة واسعة حول موضوع الاستجواب.²

الفرع الأول: شروط الاستجواب في الدستور الجزائري

لكي يقبل الاستجواب لابد أن يتوافر على شروط شكلية وأخرى وموضوعية:

أولاً: الشروط الشكلية

هناك جملة من الشروط الشكلية التي يجب أن يستوفيها الاستجواب البرلماني لكي يصبح مقبولاً، بعض هذه الشروط تضمنها الدستور والبعض الآخر ورد في القانون العضوي الناظم للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعلاقتها مع الحكومة، والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.

¹ - مروة قرساس وهدي غراز، مرجع سابق، ص 45.

² - ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص 19.

1- أن يكون الاستجواب مقدما من أعضاء البرلمان

أو ما يعرف بشرط الصفة في مقدم الاستجواب، فلا يمكن لغير البرلمانين بأن يتقدموا بطلب استجواب.¹

لقد جعل المؤسس الدستوري الجزائري من الاستجواب حق مخول لأعضاء غرفتي البرلمان وبصفة جماعية، حيث يمكن لعدد معين من نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة من استجواب الحكومة، فلا يمكن لعضو واحد أن يستجوب الحكومة، وهذا ما سوف نتطرق إليه في النقطة الموالية.

2- تحقيق شرط النصاب القانوني

يجب أن يكون الاستجواب مقدما من طرف أعضاء البرلمان في صيغة جماعية ((ثلاثين (30) نائبا من المجلس الشعبي الوطني، أو ثلاثين (30) عضوا من أعضاء مجلس الأمة))، وهذا النصاب هو بمثابة الحد الأدنى لقبول استجواب النواب أو الأعضاء.²

لكن يبقى هذا الحد الأدنى الذي اشترطه المشرع صعب التحقق بالنسبة لأعضاء غرفتي البرلمان، نظرا لصعوبة استمالة هذا العدد لإيداع استجواب، لا سيما على مستوى الأعضاء المنتخبين، فهذا العدد مبالغ فيه جدا وهو تقييد لا مبرر له، الأمر الذي يجعل من مسألة تحقيقه في غاية الصعوبة وهذا ما يؤدي الى اضعاف هذه الآلية وكسر شوكتها³

بالإضافة إلى أن المشرع الجزائري لم يأخذ بعين الاعتبار عدد أعضاء كل غرفة، فعدد أعضاء مجلس الأمة لا يتجاوز نصف عدد نواب المجلس الشعبي الوطني، فلماذا سوى بينهما في مسألة عدد الأعضاء الذين يمكنهم التوقيع على الاستجواب لكي يصبح مقبولا، وهذا ما

1 - حنان ربحان مبارك ماجد المضحكي، مرجع سابق، ص 48.

2 - أنظر الفقرة الثانية من المادة 66 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، وكذا المادة 123 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والفقرة الأولى من المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

3 - أحمد بن زيان، آلية الاستجواب على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 - دراسة مقارنة - مجلة القانون والتنمية، جامعة بشار، المجلد 3، العدد 2، ديسمبر 2021، ص 4.

يصعب أكثر من مهمة أعضاء مجلس الأمة في مجال امكانية ممارستهم للرقابة البرلمانية عن طريق آلية الاستجواب.

فمن غير المنطقي أن نسوي بين المجلس الشعبي الوطني الذي يبلغ عدد نوابه 407، ومجلس الأمة الذي يبلغ عدد أعضائه 174 عضوا، بل لا بد من مراجعة هذا الحد على مستوى الغرفتين، لا سيما على مستوى مجلس الأمة.¹

يحاول اليوم الفقه الدستوري الضغط على المشرع للتخفيف من شدة اجراءات ممارسة آلية الاستجواب باعتبارها العائق الذي مازال يصعب من إمكانية تحريك هذه الآلية الهامة، لا سيما بعدما تحولت حاليا إلى آلية اتهامية بدلا من مجرد آلية استعلامية، حيث أصبح من شأن الاستجواب أن يثير المسؤولية السياسية للحكومة، ومازالت هناك فرصة للمشرع العضوي لكي يضفي نفس الشروط المطلوبة في السؤال البرلماني على آلية الاستجواب وذلك بمناسبة تعديل القانون العضوي 16-12 لمؤامته مع التعديل الدستوري الجديد، حتى يتسنى لأعضاء غرفتي البرلمان من ممارسة هذه الآلية المهمة في مجال مراقبة الحكومة خاصة المعارضة، الأمر الذي سوف يساهم في تعزيز الأداء البرلماني وتطويره.

3- أن يكون الاستجواب مكتوبا

تعتبر الكتابة شرطا أساسيا بالنسبة للاستجواب، بالرغم من عدم نص المشرع الجزائري على هذا الشرط بصفة صريحة، إلا أنه يفهم من مصطلح إيداع، أن الاستجواب يجب أن يكون كتابيا، ليتم ايداعه بمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، وهذا ما أكدته صراحة النظام الداخلي لمجلس الأمة.

4- أن يكون الاستجواب موجها إلى الحكومة

طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي والنظام الداخلي للمجلس الأمة المتعلقة بالاستجواب، فإن هذا الأخير يوجه للحكومة، فلا يمكن توجيه استجواب لوزير معين لأن المسؤولية

¹ - ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص ص 40 - 41.

السياسية للحكومة في الدستور الجزائري هي مسؤولية تضامنية وليست فردية، لكن كيف تتحمل حكومة برمتها خطأ أو فشل قطاع وزاري معين، بالرغم من أن التقاعس والتخاذل في تنفيذ البرنامج الحكومي يتحملة هذا القطاع.¹

يبلغ الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وجوبا بهذا الاستجواب من طرف رئيس المجلس المعني، ويكون الجواب من طرف الحكومة خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما، ابتداء من تاريخ إيداع الاستجواب.

وعليه يفهم بأنه لا يمكن توجيه الاستجواب لرئيس الجمهورية لأنه غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان، أو لرئيسي غرفتي البرلمان²، كما لا يمكن توجيه الاستجواب إلى نائب أو عضو برلماني، أو موظف دولة مهما كانت وظيفته داخل النظام السياسي.³

ثانيا: الشروط الموضوعية

بالإضافة للشروط الشكلية المذكورة آنفا، هناك شروطا موضوعية يجب أن يستوفيها الاستجواب أهمها:

1- أن يكون موضوع الاستجواب مرتبطا بمسألة ذات أهمية وطنية أو عن حال تطبيق

القوانين

ويعني ذلك أن تركز مسألة ممارسة آلية الاستجواب من طرف أعضاء البرلمان على مسألة ذات أهمية وطنية، أي مسألة تثير نقاشا على الساحة السياسية، أو عن حال تطبيق القوانين، على أساس أن بعض القوانين كانت تبقى مجمدة إلى حين صدور تنظيمات تطبيقية لها

1 - أحمد بن زيان، آلية الاستجواب على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 - دراسة مقارنة - مرجع سابق، ص 5.

2 - ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص 45.

3 - غانس حبيب الرحمان، رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة - الجزائر وتونس، مرجع سابق، ص 209.

والتي كانت لا تصدر إلا بعد مدة زمنية طويلة أو لا تصدر أصلا، وهذا ما يعد بمثابة رد الاعتبار لآلية الاستجواب.¹

وهذه هي أهم المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري 2020، فبعد أن كانت الحكومة تمارس آلية الاستجواب في إحدى قضايا الساعة، أصبح يمارس اتجاه كل مسألة ذات أهمية وطنية، أو حول تطبيق القوانين.

وهذا ما يمكن أن يوسع من دائرة ممارسة الاستجواب البرلماني من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، حيث أصبحت العبارات التي استعملها المؤسس الدستوري لموضوع الاستجواب واضحة، بعد أن كانت مبهمة تحتل عدة مفاهيم، الأمر الذي سوف يفسح الباب للحكومة في أن تفسر ذلك لصالحها تهربا من الإجابة على استجواب أعضاء البرلمان.

2- ألا يكون الاستجواب مخالفا لأحكام الدستور والقانون

بالرغم من عدم نص الدستور والقانون العضوي على هذا الشرط، إلا أنه يجب أن يمارس الاستجواب وفقا للشروط القانونية التي نصت عنها مختلف النصوص القانونية، لا سيما الدستور والقانون العضوي.

ويعني هذا الشرط أن يكون تطابق موضوع الاستجواب لأحكام الدستور والقانون أو حتى للنظام الداخلي لغرفة البرلمان، ذلك أن آلية الاستجواب مثلها مثل الآليات الرقابية الأخرى، يمارسها أعضاء غرفتي البرلمان طبقا لما هو منصوص عليه في النصوص القانونية السالفة الذكر، وتقع مسألة التحقق من ذلك على عاتق مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.

لكن هناك جانب من الفقه اشترط عدم اعمال هذا الشرط بصفة مطلقة أو غير مقيدة لأنه تضمن عبارات مطاطة، يمكن أن يؤدي إلى عرقلة هذه الآلية الرقابية أو ايقافها بحجة مخالفتها للدستور أو القانون، لا سيما إذا علمنا بأن رئيس المجلس يملك السلطة التقديرية في مدى قبول

¹ - أحمد بن زيان، آلية الاستجواب على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 - دراسة مقارنة - مرجع سابق، ص

الاستجواب أو رفضه وإبعاده، خاصة إذا تأكد هذا الأخير من أن موضوع الاستجواب يمكن أن يسبب إحراجا للحكومة أو يرتب مسؤوليتها السياسية، لذلك نادى هذا الفقه الدستوري بوجود حصر هذا الشرط أو القيد في المخالفة الواضحة للدستور أو القانون.¹

3- أن يكون هدف الاستجواب هو تحقيق المصلحة العامة

وهذا ما نص عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977، ويعني ذلك أن يكون الاستجواب متعلق بشأن من الشؤون العامة، وعليه يستبعد كل استجواب يمكن أن يحيد عن المصلحة العامة أو يضر بها أو يتضمن مصلحة شخصية.

لكن يجب ألا ننكر بأن هناك جانب من الفقه الدستوري يرى بأن الاستجواب هو حق مطلق لأعضاء البرلمان، ولا وجود لأي قيد يمكن أن يرد على ممارسته إلا ما جرى به العرف في أن يكون هدف الاستجواب متعلقا بالمصلحة العامة، وبالتالي فهذا الشرط منتقد ويمثل قييدا على العمل الرقابي، لأن المصلحة العامة مفهوم غامض يفتقد لمعيار دقيق، يجعل من مسألة أعماله خاضعا لسلطة رئيس المجلس المعني والحكومة التي يمكن لها أن ترفض الرد على الاستجواب بحجة مخالفته للمصلحة العامة.²

4 - أن يكون موضوع الاستجواب من اختصاص الحكومة

أي أن يكون موضوع الاستجواب في شكل محاسبة للحكومة في الشؤون التي تدخل من ضمن اختصاصاتها داخليا وخارجيا، محليا أو وطنيا، فلا يمكن أن يوجه استجوابا للحكومة عن بعض تصرفات رئيس الجمهورية التي يمارسها بصفة انفرادية كرئيس للدولة التي خولتها له أحكام الدستور في الظروف العادية وغير العادية.

كما لا يمكن لموضوع الاستجواب أن يتعلق بقضايا مطروحة أمام القضاء حتى يتم الفصل فيها، ونخص بالذكر الأعمال القضائية التي تشمل مراحل التحقيق والمحاكمة وإصدار الأحكام والقرارات في شأن هذه المنازعات المختلفة، هذه الأعمال التي يجب أن تكون في منأى عن

¹ - ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص 66 - 67.

² - المرجع نفسه، ص 71 - 72.

الرقابة البرلمانية، لأنها تمثل علة السلطة القضائية التي يجب أن تكون مستقلة وبعيدة عن باقي السلطات الأخرى، تطبيقاً لمبدأ الحياد والنزاهة والاستقلالية.¹

الفرع الثاني: إجراءات الاستجواب في الدستور الجزائري

يخضع الاستجواب لجملة من الإجراءات، تتعلق أساساً بمسألة ايداعه ومناقشته على مستوى الجلسة:²

فبعد أن يتم توقيعه من طرف النواب أو الأعضاء، يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، للبت فيه بالرفض أو القبول.

ففي حالة رفضه ألزم المشرع أن يكون قرار الرفض معللاً، ويجب أن يبلغ إلى مندوب أصحاب الاستجواب.

أما إذا تم قبوله فيقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بتبليغه للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لقبوله، وقد أحسن المشرع الجزائري عندما حدد لرئيس المجلس حد زمني لتبليغ الاستجواب للجهات المعنية، دون ترك أي مجال للتحايل أو الاستخفاف أو تجنب مناقشة الاستجواب بعد الرغبة في إبلاغه للحكومة.³

ليتم بعد ذلك توزيعه على الأعضاء وتعليقه بمقر المجلس، لتحدد بعد ذلك جلسة الاستجواب من طرف رئيس المكتب بالتشاور مع الحكومة، والتي يجب أن تتعقد خلال الثلاثين (30) يوماً على الأكثر الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب، على أنه يمكن لمندوب أصحاب الاستجواب سحب هذا الأخير قبل عرضه في الجلسة المخصصة لهذا الغرض، وعلى رئيس الغرفة المعنية أن يبلغ الحكومة بذلك.

¹ - ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص من 74 إلى 77.

² - أنظر المواد من 66 إلى 68 من القانون العضوي 16- المعدل والمتمم، 12 وكذا المادتين 124 و125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري والفقرات الثانية والثالثة والرابعة من المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

³ - ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص ص 46 - 47.

أما بالنسبة للمناقشة على مستوى الجلسة، فتتم بعد أن يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه خلال الجلسة المخصصة لهذا الغرض وعلى الحكومة أن تجيب عن ذلك.

الفرع الثالث: آثار الاستجواب في الدستور الجزائري

لم تكن هناك أية آثار للاستجواب قبل التعديل الدستوري 2020، حيث كان مجرد آلية للاستعلام لا تختلف كثيرا عن السؤال من حيث الفعالية، وهذه من أهم المظاهر التي تميّز فيها المؤسس الدستوري الجزائري عن النظم البرلمانية المقارنة التي تأخذ بالاستجواب كآلية رقابية بجانب الآليات الأخرى، ولكن بموجب هذا التعديل الدستوري الأخير استدرك المؤسس الدستوري الجزائري بعض هذه الثغرات التي أثرت على فعالية الاستجواب كأهم آلية برلمانية لمراقبة عمل الحكومة، حيث أصبح بإمكان نواب المجلس الشعبي الوطني وعلى إثر استجواب الحكومة أو أحد أعضائها أن يودعوا ملتمس رقابة على إثر هذا الاستجواب، ويكون هذا الملتمس مقبولا متى استوفى الشروط التالية:¹

أ- توقيع ملتمس الرقابة من طرف سبع (7/1) عدد النواب على الأقل من نواب المجلس الشعبي الوطني.

ب- أن تتم الموافقة على هذا الملتمس بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب.

ج- لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع هذا ملتمس الرقابة. ومتى تحققت هذه الشروط تستقيل الحكومة، بعد أن يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة حكومته لرئيس الجمهورية.

بعد هذا العرض المتعلق بآلية الاستجواب في الدستور الجزائري، لا سيما في ظل نظام الغرفتين الذي تأسس بموجب دستور 1996 المعدل والمتمم، يمكن لنا أن نبدي أهم الملاحظات والنتائج التي طبعت هذه الآلية الرقابية الهامة في الجزائر فقط، لأن المؤسس الدستوري المغربي لم ينص عليها اطلاقا.

¹ - أنظر المادتين 161 و162 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

لهذا سوف نكتفي بالتطرق إلى تقييم هذه الآلية على مستوى التجربة الجزائرية ابتداء من دستور 1996 باعتباره الدستور الذي انتهج نظام الغرفتين، فالحصيلة البرلمانية في مجال رقابة البرلمان عن طريق الاستجواب يجب أن نتطرق فيها لكلا الغرفتين، بحكم أن ممارسة آلية الاستجواب مخولة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة على السواء وبنفس الشروط والإجراءات.

تبقى ممارسة آلية الاستجواب من طرف أعضاء غرفتي البرلمان الجزائري جد ضئيلة، بل هي منعدمة في أغلبية العهود التشريعية، نظرا للشروط الصعبة لتحريك أي اتهام ضد الحكومة بموجب هذه الآلية، لا سيما الشرط العددي لتوقيع الاستجواب، وهذا راجع بالأساس إلى طبيعة تشكيلة كل غرفة من غرفتي البرلمان، بحكم أنّ الأغلبية البرلمانية كانت دائما موالية لرئيس الجمهورية ولبرنامجها.

وهذا ما سوف يصعب من الأمر على المعارضة في حصولها على التوقيعات اللازمة، في الوقت الذي مازالت فيه هذه الأخيرة لم تهيكّل بعد على مستوى غرفتي البرلمان الجزائري، خاصة على مستوى المجلس الشعبي الوطني المنتخب عن طريق الاقتراع العام، والذي يفترض أن تحوز فيه المعارضة على نسبة معينة من النواب، وهذا طبعا مرتبط بمدى نزاهة العملية الانتخابية.

ضف إلى ذلك أن الشروط الجديدة التي استحدثتها التعديل الدستوري 2020 لكي يرتب الاستجواب آثاره (اثارة المسؤولية السياسية للحكومة) تبقى صعبة التحقق في ظل وجود أغلبية برلمانية موالية لرئيس الجمهورية، واستمرار هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وهذا راجع لنفس الأسباب المذكورة آنفا.¹

ومنه نخلص إلى أداء المجلس الشعبي الوطني فيما يتعلق بالاستجواب، بحيث لم تمارس آلية الاستجواب من طرف نواب هذه الغرفة إلا في عهدتين فقط، في الوقت الذي ينعدم فيه دور

¹ - أحمد بن زيان، آلية الاستجواب على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 - دراسة مقارنة - مرجع سابق، ص

الباب الثاني — العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

مجلس الأمة في اطار رقابته لعمل الحكومة بموجب آلية الاستجواب البرلماني، وهذا ما توضحه حصيلة العهدة التشريعية التالية:

- العهدة التشريعية الرابعة (2002/1997) التي حملت سبعة (7) استجابات، وأجل واحد منها يتعلق بخرق قانون تعميم استعمال اللغة العربية، وهو ما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم (07): يوضح مواضيع الاستجواب للعهدة التشريعية (2002/1997)

الرقم	موضوع الاستجواب	النتائج المترتبة عنه
01	استجواب بشأن التجاوزات التي حدثت في الانتخابات المحلية بتاريخ 23 أكتوبر 1997.	تشكيل لجنة تحقيق.
02	استجواب بشأن المساس بالحصانة البرلمانية في حق بعض النواب في أكتوبر 1997.	تشكيل لجنة تحقيق.
03	استجواب بشأن اعتماد حزبي حركة الوفاء والعدل والجهة الديمقراطية في سنة 2000.	الإجابة دون ترتيب أي أثر.
04	استجواب بشأن اعتماد حزب الجهة الديمقراطية الذي أسسه رئيس الحكومة السابق سيدي أحمد غزالي في سنة 2001.	//
05	استجواب بشأن قضية المفقودين في سنة 2001.	//
06	استجواب بشأن غلق المجال الاعلامي العمومي	//
07	استجواب بشأن خرق القانون رقم 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، وكذا خرق الأمر رقم 30/96 المعدل والمتمم في 2001.	أجل إلى سنة 2003 ثم أجابت عنه الحكومة في 2003/01/9.

المصدر: ميلود ذبيح، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري - مقارنة تحليلية مقارنة - دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2015، ص 139.

الباب الثاني — العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

• العهدة التشريعية الخامسة (2007/2002) التي حملت تسعة (9) استجابات، كما

هو موضح في الجدول الموالي:

الجدول رقم (08): يوضح مواضيع الاستجابات للعهدة التشريعية (2007/2002)

الرقم	موضوع الاستجواب	تاريخ الارسال إلى الحكومة	تاريخ العرض	جلسة
01	استجواب بشأن خرق القانون رقم 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، وكذا خرق الأمر رقم 30/96 المعدل والمتم له.	2002/12/22	2003/01/09	الاجابة دون عرض
02	أضرار التجارب النووية الفرنسية بمنطقة رقان	2003/01/09	2003/10/06	
03	خرق الحصانة النيابية خلال المسيرة السلمية لحركة مجتمع السلم 2003/02/27.	2003/03/12	2003/10/06	
04	نتائج زلزال 21 ماي 2003.	2003/06/15	2003/10/06	
05	خرق الأمر الرئاسي رقم 35/76 المتعلق بالمنظومة التربوية.	2003/09/17	2003/10/06	
06	اضراب أساتذة الثانويات.	2003/09/22	2003/12/25	
07	منكوبي زلزال 21 ماي 2003.	2004/01/05	لم يتم الرد عنه	
08	الاعتداءات التي تعرض لها مناصرو الفريق الوطني بتونس.	2004/02/25	تم سحبه في 30 ماي 2004	
09	التعليق التلفزيوني باللغة الفرنسية لمقابلات كأس إفريقيا للأمم.	2004/06/05	لم يتم الرد عنه	

المصدر: ميلود ذبيح، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري - مقارنة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 140.

أما باقي العهديات فلم يحرك نواب المجلس الشعبي الوطني أي استجابات، وهو دور جد ضئيل وهزيل، لا يعكس الدور المنتظر من هذه المؤسسة التشريعية المنتخبة من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام والمباشر والسري، والتي يفترض فيها أن تقوم بدور فعال من أجل ترجمة تطلعات هيئتها الناخبة التي وضعت فيها الثقة لتمثيلها على المستويين الوطني والمحلي.

أما بالنسبة لأداء مجلس الأمة في مجال ممارسة أعضائه لآلية الاستجابات، فهو منعدم تماما بالرغم من تمتع أعضائه برقابة أعمال الحكومة بموجب آلية الاستجابات.

الفصل الثاني: صور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة غير المرتبة

للمسؤولية السياسية.

لا ينتهي الدور الرقابي للبرلمان بمجرد مناقشة برنامج الحكومة وبيانها السنوي، بل يبقى البرلمان وفيما لثقة الشعب ومتطلعا لمختلف انشغالاته، بموجب ما يملكه من وسائل أخرى وآليات استعلامية تجعله دوما متتبعا لعمل الحكومة ومراقبا لمدى تنفيذ هذه الأخيرة لبرنامجها وسياساتها العامة، وفقا لما تعهدت به أمام أعضاء البرلمان، وذلك من أجل الكشف عن أي انحراف أو تجاوز في هذا الصدد.¹

بحكم أن البرلمان يملك من الآليات المختلفة التي أضفى عليها المؤسس الدستوري نوعا من المرونة كالسؤال الشفوي والكتابي، ولجان التحقيق البرلمانية، بالإضافة إلى البعثات الاستعلامية التي يمكن أن يشكلها من حين لآخر.

لقد سبق وأن أشرنا إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري وعلى ضوء دستور 1996 المعدل والمتمم، لم يغير من صور الرقابة البرلمانية التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني، لا سيما تلك التي تثير المسؤولية السياسية للحكومة، بل حاول أن يعزز من دور غرفتي البرلمان في مجال مراقبة عمل الحكومة بموجب آلية السؤال البرلماني بنوعيه، والاستجواب والتحقيق البرلماني حول مسائل ذات مصلحة وطنية.

والأمر لا يختلف كثيرا عن فلسفة الدستور المغربي 2011 الذي حافظ هو الآخر على مكانة مجلس النواب في مجال رقابة عمل الحكومة، وفي المقابل عمل على عقلنة دور مجلس المستشارين الذي أصبح يمارس وظيفته الرقابية بموجب آليات لا تؤثر على مصير الحكومة ولا تثير مسؤوليتها السياسية، وعليه تشترك غرفتي البرلمان المغربي في صور رقابة عمل الحكومة التي تهدف إلى طلب استعلام، أو استيضاح من الحكومة حول بعض المسائل الهامة.

¹ - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 386.

هذا ما سنحاول التطرق إليه في الفصل التالي، وذلك على ضوء الدستور الجزائري الحالي والدستور المغربي 2011، ابتداء بآلية السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي (المبحث الأول)، ثم لجان التحقيق أو تقصي الحقائق (المبحث الثاني)، وكذلك رقابة البرلمان على ميزانية الدولة (المبحث الثالث)، وفي الأخير نتناول آليتين جديدتين استحدثتهما الدستور المغربي الحالي، ونقصد بذلك تقييم السياسات العمومية وملتصم المساءلة (المبحث الرابع).

المبحث الأول: السؤال البرلماني

يعد السؤال البرلماني من أهم آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، نظرا لمرونة إجراءاته التي يتسم بها وسهولة طريقة استعماله من طرف نواب البرلمان طيلة الدورة التشريعية، بحيث يمكن توجيهه من طرف نائب أو عضو البرلمان على الحكومة برمتها أو أحد أعضائها. ونظرا للأهمية البالغة التي يحتلها السؤال البرلماني ضمن آليات الرقابة البرلمانية الأخرى، من حيث كثرة استعماله من طرف أعضاء البرلمان، يجدر بنا أن نتناول مفهومه (المطلب الأول)، ثم نظامه القانوني في الدستور الجزائري (المطلب الثاني)، وأخيرا نظامه القانوني في الدستور المغربي (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مفهوم السؤال البرلماني

نتطرق في هذا المطلب إلى تعريف السؤال (الفرع الأول)، ووظيفته (الفرع الثاني) وأخيرا أنواعه (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف السؤال البرلماني

نظرا للمرونة التي يتميز بها السؤال البرلماني مقارنة بالآليات الأخرى، فإنه أصبح من أكثر الوسائل شيوعا لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، وذلك لإمكان القيام به من جانب أي عضو من أعضاء غرفتي البرلمان.

يعود ظهور السؤال البرلماني إلى النظام البريطاني الذي يمثل النموذج الحقيقي للنظام البرلماني، وهذا ما يدل على أن السؤال مرتبط بهذا الأخير وجودا وعدما، فلا يمكن أن نجده في النظام الرئاسي.¹

يعرف الفقه الانجليزي السؤال البرلماني بأنه:

" وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، يستطيع بموجبها أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى أي عضو في الحكومة أي سؤال، في أي من الشؤون العامة التي تدخل في اختصاصاته، وذلك بقصد الحصول على معلومات معينة، أو الحث على اتخاذ إجراء معين."²

أما الفقيه جيرارد بورديو Gérard Burdeau فيعرفه بأنه: " ذلك التصرف الذي بموجبه يطلب نائب من وزير توضيحات حول نقطة معينة."³

كما يعرف على أنه: " استفهام عضو البرلمان عن أمر يجهله أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور وهو استيضاح لا ينطوي على اتهام."⁴

ويعرف كذلك السؤال البرلماني بأنه: " وسيلة اعلامية ورقابية للنواب حول تصرفات الحكومة."⁵

¹ - شتاتحة وفاء أحلام، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2013/2012، ص 12.

² - حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية - دراسة مقارنة -، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2006/2005، ص 109.

³ - Gérard Burdeau, « Le contrôle parlementaire » Documentation d'étude de droit constitution politique, N° (14), 1970. P 25.

⁴ - مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاء، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996، ص 619.

⁵ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 176.

كما يقصد به الاستيضاح من أحد الوزراء عن أمر غامض من أمور وزارته، أو أمر مجهول بالنسبة لهذا الوزير، أو بهدف الوقوف على حقيقة أمر من الأمور التي تتعلق بحقيقة وزارته، أو توجيه نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إلى مخالقات معينة لاستدراكها.¹ أو هو تقصي عضو البرلمان من الوزير المختص أو من الحكومة عن حقيقة أمر معين يدخل ضمن اختصاصاتها، لأجل كشف الحقيقة وتجميعها أداء لواجبهم النيابي.² بعد هذا العرض حول تعريف السؤال البرلماني، يمكن القول بأن أغلبية هذه التعريفات تشترك حول عناصر جوهرية لمعنى السؤال البرلماني، باعتباره آلية للاستعلام أو التوضيح أو تبيان غموض حول مسألة معينة، يكون محركها الرئيسي هو عضو البرلمان اتجاه الحكومة أو أحد أعضائها التي يقع عليها عبئ استظهار ما تم طلبه من طرف نائب أو نواب البرلمان.

كذلك من خلال ما سبق من تعريفات، يمكن استنتاج أن للسؤال البرلماني أربعة أركان:³

- أولاً: الشخص موجه السؤال، وهو عضو في البرلمان.
- ثانياً: الشخص الموجه إليه السؤال، وهو رئيس الوزراء، رئيس الحكومة، الوزير الأول أو أي وزير يكون عضواً في الحكومة.
- ثالثاً: الموضوع الذي يتناوله السؤال، وهو أي شأن من الشؤون العامة مع مراعاة شرط التخصص بالنسبة لمن يوجه إليه السؤال.
- رابعاً: الغرض من السؤال، وهو الحصول على المعلومات أو ممارسة الضغط لاتخاذ إجراء معين ضد الوزير أو الحكومة.

فالنواب يستفسرون عن المسائل التي تهم المجتمع ككل، وذلك بطرحهم القضايا العامة، لتقوم الحكومة بالرد على هذه الاستفسارات والأخذ بعين الاعتبار ملاحظات النواب وتوجيهاتهم.⁴

¹ - حسن علي عبد الحسين البديري، الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، العراق، العدد 12، 2011، ص 106.

² - شتاتحة وفاء أحلام، مرجع سابق، ص 24.

³ - حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص 110.

⁴ - شتاتحة وفاء أحلام، مرجع سابق، ص 24.

وعليه يمكن تعريف السؤال البرلماني بأنه تقصي عضو البرلمان من الوزير المختص أو من الحكومة، عن حقيقة أمر معين يدخل ضمن اختصاصاتها، لأجل كشف الحقيقة وتجميعها، أداء لواجبه النيابي.

الفرع الثاني: وظائف السؤال البرلماني

يعتبر السؤال البرلماني من أكثر الآليات الرقابية استخداما من قبل أعضاء البرلمان، نظرا للوظائف المتعددة التي يتميز بها والمتمثلة في:

أولا: الوظيفة الرقابية

يعد السؤال البرلماني إجراء رقابيا بالدرجة الأولى، فهو يتيح متابعة نشاط الحكومة ومدى تنفيذها لبرنامجها المصادق عليه من البرلمان ومدى احترامها وتنفيذها للنصوص القانونية ومدى قدرتها على إيجاد الحلول للمشاكل المطروحة، ويستعمل السؤال كوسيلة للكشف عن مواطن تقصير الحكومة ومظاهر انحرافها عن برنامجها، ومن ثم كشفها أمام الرأي العام، وتحميلها المسؤولية السياسية أمامه، تحسبا للانتخابات المقبلة.¹

وتتجلى الوظيفة الرقابية للأسئلة البرلمانية كونها أداة مؤثرة على الحكومة، من خلال اثارها لمواضيع حساسة قد تضع الحكومة في حرج، لما تحملها في طياتها من تأثير أدبي ومعنوي مقلق ومحرج لعضو الحكومة الذي يجد نفسه مجبرا على مواجهة حقائق الأمور، وملزما بتفسير تصرفات الحكومة التي قد يشوبها نوع من الغموض، فالأسئلة المحرجة وسيلة تمهيدية لإجراء اصلاحات تشريعية قوية تثري البناء القانوني للدولة.

كما تكون في كثير من الأحيان وسيلة دستورية ضاغطة على الحكومة، تدفعها لإصدار نصوص تنفيذية دقيقة بغرض تطبيق القوانين المصادق عليها في البرلمان والتي كانت عرضة

¹ - رابح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، 2007/2008، ص 110.

للتأخر، وقد تؤدي الأسئلة البرلمانية في بعض الأحيان إلى إشعال الشرارة الأولى لوسائل رقابية أكثر قوة وتأثيرا على عضو الحكومة كالاستجواب.¹

ثانيا: الوظيفة الاستعلامية

لا تنتهي وظيفة السؤال البرلماني عند حدود الرقابة فقط، بل تتعدى ذلك لتشكّل منه وسيلة استعلامية تمكّن أعضاء البرلمان من جمع المعلومات وتزويدها بالمعطيات الضرورية لأداء المهمة التشريعية والاطلاع على تصرفات الحكومة، كما قد يستعمل السؤال كوسيلة للتعبير عن الآراء والمواقف لأعضاء البرلمان اتجاه الحكومة وعملها.²

الفرع الثالث: أنواع الأسئلة البرلمانية

تأخذ الأسئلة البرلمانية عدة صور مختلفة من حيث الإجراءات والشكل، ولكن الفقه الدستوري حاول حصر هذه الأنواع في أربع (4) صور وهي الأسئلة الشفوية (أولا)، الأسئلة الكتابية (ثانيا)، الأسئلة المستعجلة (ثالثا)، الأسئلة المتشابكة (رابعا).

أولا: الأسئلة الشفوية

تعتبر الأسئلة الشفوية هي الأصل في الأسئلة البرلمانية، ظهرت مع تطور النظام النيابي والتمثيلي، فهي بمثابة مصدر ذلك الحوار والنقاش الذي يدور بين ممثلي الشعب والحكومة داخل البرلمان.³

وتعرف الأسئلة الشفوية بذلك الاجراء الذي من خلاله يمكن لأعضاء البرلمان من الحصول على التوضيحات من أعضاء الحكومة حول مسألة معينة.⁴

¹ - بن دحو نور الدين، السؤال البرلماني كمؤشر لقياس نشاط الأحزاب السياسية الجزائرية داخل البرلمان، دفاقر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد 14، جانفي 2016، ص 133.

² - رابح سعاد، مرجع سابق، ص 111.

³ - صبرية السخيري زروق، مرجع سابق، ص 242.

⁴ - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014، ص 127، وكذا شتاتحة وفاء أحلام، مرجع سابق، ص 58.

ثانيا: الأسئلة الكتابية

وهي الأسئلة التي يقدمها عضو البرلمان ويطلب فيها أن تكون الاجابة عليها بصفة خطية¹، كما يقصد بها ذلك الطلب المقدم قصد الحصول على معلومات حول موضوع معين، موجه من طرف أحد البرلمانين إلى عضو الحكومة.²

ثالثا: الأسئلة المستعجلة

يقدم هذا النوع من الأسئلة بصفة مستعجلة للحصول على رد سريع من الوزير المختص، باعتبار أن عنصر الوقت يكون ضروريا لعضو البرلمان، والأسئلة المستعجلة إما تكون كتابية أو شفوية.³

رابعا: الأسئلة المتشابكة

وهو نوع جديد من الأسئلة البرلمانية استحدثت في 23 جانفي 2003 خلال جلسة كانت تدور حول سياسة الشباب وكان ذلك داخل مبنى البرلمان في قاعة ويست مينستر (البرلمان البريطاني).⁴

تهدف هذه الأسئلة لإتاحة الفرصة لأعضاء البرلمان بتوجيه أسئلة شفوية إلى عدد من الوزراء، حول موضوع معين تشترك في تحمل أعبائه ومسؤولياته عدد من الوزارات الحكومية.⁵

1 - حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص 117.

2 - شتاتحة وفاء أحلام، مرجع سابق، ص 57.

3- زاهر ناجي اسماعيل عطاالله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الراشد " دراسة تطبيقية على المجلس التشريعي الفلسطيني 2008-2013"، ماجستير في القيادة والإدارة، أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، جامعة الأقصى، فلسطين، 2016، ص 67.

4- حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص 116.

5- زاهر ناجي اسماعيل عطاالله، مرجع سابق ص 67.

المطلب الثاني: السؤال البرلماني في الدستور الجزائري

يعود ظهور آلية السؤال البرلماني في الجزائر إلى المجلس التأسيسي، الذي عهد إليه بوضع الدستور بعد الاستقلال، عندما نص على السؤال الشفوي فقط، وقد أولاهها عناية خاصة، ثم تضمن دستور 1963 الأسئلة الشفوية والكتابية في المادة 38 منه¹، في حين اكتفى دستور 1976 بالسؤال الكتابي دون الشفوي، لكن دستوري 1989 و1996 تضمنتا السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي²، وهذا ما حافظت عليه التعديلات الدستورية اللاحقة، (2008، 2016، 2020).

لكن يبقى التعديل الدستوري 2016 بمثابة أهم تعديل الذي حاول بموجبه المؤسس الدستوري الجزائري العمل على تعزيز آلية السؤال الشفوي، عندما ألزم الحكومة بالإجابة عن السؤال الشفوي في أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما، بعدما كانت ملزمة فقط بمناسبة الأسئلة الكتابية.

بالإضافة إلى تخصيص جلسة أسبوعية يعقدها كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتداول، تجيب فيها الحكومة عن الأسئلة الشفوية لأعضاء غرفتي البرلمان، وهو الفراغ القانوني الذي استدركه المؤسس الدستوري الجزائري بموجب هذا التعديل، والذي من شأنه أن يمنع تراكم الأسئلة ويساهم في تسريع وتيرة الإجابة عنها.³

تنص المادة 152 من التعديل الدستوري 2020 التي تنص على أنه:

يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة يكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.
بالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوما.

¹ - تنص المادة 38 من دستور 1963 على ما يلي: تمارس الجمعية الوطنية مراقبتها للنشاط الحكومي بواسطة:

- الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان، - السؤال الكتابي، - السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها.

² - ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة باتنة، الجزائر، 2012/2013، ص ص 116 - 117.

³ - غانس حبيب الرحمان، رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة - الجزائر وتونس، مرجع سابق، ص

يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة. إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

تنشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان. على ضوء هذه المادة يفهم بأنه يمكن لأعضاء غرفتي البرلمان الجزائري من طرح نوعين من الأسئلة وهما الأسئلة الكتابية والأسئلة الشفوية، وباعتبار أن المشرع الجزائري لم يفرق بين نوعي السؤال من ناحية الشروط الإجراءات إلا من حيث شكل رد عضو الحكومة فقط. الأمر الذي يقودنا حتما لتناول شروط السؤال البرلماني في الدستور الجزائري الحالي (الفرع الأول) ثم نتطرق إلى إجراءاته (الفرع الثاني)، معتمدين في ذلك على نصوص الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم، والقانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، بالإضافة إلى النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.

الفرع الأول: شروط السؤال البرلماني في الدستور الجزائري

هناك جملة من الشروط الشكلية والموضوعية يجب توافرها في السؤال البرلماني بنوعيه، نص عليها كل من القانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل والمتمم، وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم¹، وهذا ما سنحاول اختصارها في النقاط التالية:

¹ - أنظر المادة 69، والفقرة الأولى من المادة 70، والفقرة الأولى من المادة 73 من القانون العضوي 16-12، والمواد من 95 إلى 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وكذا الفقرة الأولى من المادة 93 والمادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

1. تقديم السؤال في شكل كتابي، سواء تعلق الأمر بالسؤال الشفوي أو الكتابي.
2. أن يكون نص السؤال الشفوي أو الكتابي محررا باللغة العربية.
3. أن يتم توجيه السؤال إلى عضو الحكومة.
4. أن يكون نص السؤال متضمنا موضوعا واحدا.
5. أن تكون الأسئلة مختصرة وموجزة وواضحة، من شأنها أن تتيح الفرصة لطرح أكبر عدد ممكن من الأسئلة في الجلسة الواحدة.¹
6. ألا يكون السؤال متعلقا بنص مودع لدى مكتب المجلس، أو بقضية محل إجراء قضائي.
7. ألا يكون السؤال ذو طابع شخصي.

الفرع الثاني: اجراءات السؤال البرلماني في الدستور الجزائري

لقد حدد القانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي لمجلس الأمة مجموعة من الاجراءات المختلفة تتعلق أساسا بالأسئلة الشفوية والكتابية على مستوى غرفتي البرلمان، والتي سوف نتناولها في النقاط التالية:²

يتم ايداع السؤال من طرف النائب أو العضو على مستوى أمانة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، ليقوم بعدها رئيس المكتب بإرساله إلى الحكومة بعد أن يبيت المكتب المعني في طبيعة الأسئلة الشفوية والكتابية، ويتحقق من مدى استيفائها للشروط الشكلية، كما ينظر في طبيعة هذه الأسئلة وعددها، وفي حالة عدم استيفاء الأسئلة لهذه الشروط الشكلية المطلوبة يتم تبليغ صاحب السؤال.

¹ - غانس حبيب الرحمان، رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة- الجزائر وتونس، مرجع سابق، 169.

² - أنظر المواد من 70 إلى 76 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، وكذا الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 93 والمواد من 95 إلى 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

بالنسبة للسؤال الكتابي فإن الإجابة عليه من طرف عضو الحكومة تكون كتابيًا خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما، حيث يودع الجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة ويبلغ إلى صاحبه.

أما إذا تعلق الأمر بالسؤال الشفوي وفي حالة قبوله فإنه يجب على النائب أو العضو صاحب السؤال أو من ينوب عنه أن يتقيد بنص السؤال المودع لدى المكتب عند عرضه في الجلسة العامة، ويمكن له أن يحول سؤاله الشفوي إلى سؤال كتابي أو سحبه، على أن يكون ذلك قبل تحديد تاريخ انعقاد جلسة الأسئلة الشفوية، كما يمكن له سحب سؤاله الكتابي على أن يبلغ الحكومة بذلك.

وفي حالة غياب صاحب السؤال الشفوي عن جلسة الأسئلة الشفوية دون وجود توكيل عنه فإنه يفقد حقه في طرح سؤاله.، يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي خلال الجلسات المخصصة لهذا الغرض في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغ السؤال، وعن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل الثلاثين (30) يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي، حيث يتم ايداع اجابة السؤال الكتابي لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة ويبلغ لصاحبه.

يتم عرض السؤال الشفوي في ظرف ثلاث (03) دقائق، على أن تكون الاجابة من طرف عضو الحكومة في ظرف ست (06) دقائق، ويمكن لصاحب السؤال التعقيب على اجابة عضو الحكومة في ظرف ثلاث (03) دقائق، على أن يرد عليه هذا الأخير في ظرف ثلاث (03) دقائق، بشرط ألا يخرج هذا الرد والتعقيب على موضوع السؤال، وفي كل الأحوال فإن رئيس الجلسة يملك السلطة التقديرية اتجاه هذه المدد الزمنية.

إذا تبين أن جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة عامة، فإن هذه الأخيرة تفتح متى طلبها ثلاثون (30) عضوا على الأقل بموجب طلب يودع لدى مكتب المجلس المعني الذي يضبط جلسة المناقشة بالتشاور مع الحكومة، على أن تقتصر هذه المناقشة على عناصر السؤال الشفوي أو الكتابي المطروح على عضو الحكومة.

وتكمن أهمية هذه المناقشة العامة في أنها تثير مواضيع وقضايا سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية من شأنها أن تنير الرأي العام وتبين موقف البرلمانيين من تلك القضايا.¹ وفي الأخير تنشر الأسئلة الشفوية والكتابية وكذا الاجابة عنها وفقا للشروط الخاصة بنشر محاضر مناقشات كل غرفة من غرفتي البرلمان.

بعد أن تناولنا شروط واجراءات السؤال البرلماني على مستوى غرفتي البرلمان الجزائري، يمكن القول بأن هناك بعض المسائل الهامة المتعلقة بالسؤال البرلماني لم يتطرق لها لا القانون العضوي ولا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان رغم أهميتها، ومن هذه الملاحظات:

- عدم تحديد أي جزء على عضو الحكومة في حالة عدم اجابته عن السؤال بعد فوات الأجل المحدد لذلك، وعدم النص على امكانية أن يتحول السؤال الكتابي إلى سؤال شفوي إذا لم تتم الاجابة عليه في الأجل المحدد دستوريا.

- عدم النص على حد أدنى من الأسئلة للمعارضة في جدول أعمال الجلسة الذي يعده مكتب المجلس بمعية الحكومة، لا سيما إذا كانت هناك كثرة في الأسئلة الشفوية المطروحة على مستوى المكتب، الأمر الذي يؤدي إلى استبعادها من طرف الحكومة بسبب نفوذها وسيطرة الأغلبية البرلمانية الموالية لها على تشكيلة غرفتي المجلس، كل هذا بسبب عدم وجود أية ضمانات تحفظ حق المعارضة في هذا المجال.²

كما يجب الإشارة إلى أن نصاب فتح مناقشة حول السؤال الكتابي أو الشفوي يعتبر بمثابة نصاب مبالغ فيه نوعا ما، لا سيما على مستوى مجلس الأمة³، فهذا القيد العددي الذي اشترطه المشرع لفتح هذه المناقشة من طرف أعضاء البرلمان يبقى بمثابة شرط يصعب تحقيقه، لا سيما

¹ - السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 181.

² - أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص ص 357-358.

³ - غانس حبيب الرحمان، رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة- الجزائر وتونس، مرجع سابق، ص

الباب الثاني — العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

من طرف المعارضة التي فشلت حتى في اقتراح مبادرة قانونية فكيف تستطيع أن تحقق شرط الثلاثون (30) عضوا على الأقل من أجل فتح مثل هذه المناقشات.

لكن بالرغم من ذلك تبقى آلية السؤال بنوعيه في الجزائر من أهم صور الرقابة البرلمانية الأكثر استعمالا من طرف أعضاء غرفتي البرلمان، نظرا لجملة الأسباب المذكورة سابقا، وهذا ما تكشفه حصيلة أداء البرلمان الجزائري في ظل نظام الغرفتين.

فبالرغم من تفاوت هذا الأداء من عهدة إلى أخرى، إلا أن هناك تطور مستمر في لجوء البرلمانيين إلى السؤال البرلماني، مقارنة بالآليات الاستعلامية الأخرى مثل لجان التحقيق والاستجواب.

وربما يرجع السبب في ذلك إلى صعوبة ممارسة هاتين الآليتين من طرف أعضاء غرفتي البرلمان، نظرا لإحاطتهما بشروط وإجراءات معقدة من طرف المشرع، لا سيما تلك المتعلقة بشرط العدد والتوقيع، لذلك وجد عضو البرلمان ضالته في السؤال بنوعيه لمرونة شروطه وإجراءاته، وهذا ما تعكسه حصيلة العهديات التشريعية حسب الجدول التالي:

الجدول رقم (09): يوضح حصيلة الأسئلة المطروحة على الحكومة خلال العهديات

التشريعية للبرلمان الجزائري من 1997 إلى جويلية 2023

الأسئلة المطروحة من طرف أعضاء مجلس الأمة		الأسئلة المطروحة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني		الأسئلة	العهد التشريعية
الأسئلة الشفوية	الأسئلة الكتابية	الأسئلة الشفوية	الأسئلة الكتابية		
31 وسحبت منها 3.	22	476	678	العدد الاجمالي	العهد التشريعية الرابعة: 2002/1997
20	17	403	621	أجابت عنها الحكومة	
08	05	73	57	لم تجب عنها الحكومة	
92	43	466	400	العدد الاجمالي	العهد التشريعية
57	36	426	372	أجابت عنها الحكومة	
35	07	40	28	لم تجب عنها الحكومة	

الباب الثاني — العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

					الخامسة: 2007/2002
235	119	373	731	العدد الاجمالي	العهد التشريعية السادسة: 2012/2007
217	53	342	469	أجابت عنها الحكومة	
18	66	29	262	لم تجب عنها الحكومة	
393	119	828	1783	العدد الاجمالي	العهد التشريعية السابعة: 2017/2012
346	110	589	1748	أجابت عنها الحكومة	
47	9	239	35	لم تجب عنها الحكومة	
343	259	990	3351	العدد الاجمالي	العهد التشريعية الثامنة: 2021/2017
234	217	534	2262	أجابت عنها الحكومة	
109	42	456	1083	لم تجب عنها الحكومة	
47	47	1156	1661	العدد الاجمالي	العهد التشريعية التاسعة: 2026/2021 الدورة (2022/2021)
47	47	345	1661	أجابت عنها الحكومة	
–	–	811	–	لم تجب عنها الحكومة	
153	81	632	1703	العدد الاجمالي	الدورة (2023/2022)
140	74	480	1536	أجابت عنها الحكومة	
13	7	152	167	لم تجب عنها الحكومة	

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على الحصيلة البرلمانية منذ 1997 إلى 2023، وزارة العلاقات

مع البرلمان - الجزائر.

المطلب الثالث: السؤال البرلماني في الدستور المغربي

نص المؤسس الدستوري المغربي هو الآخر على السؤال البرلماني بنوعيه الكتابي والشفوي ابتداء من أول دستور مغربي (دستور 1963)، كما تضمنته جميع الدساتير المغربية المتعاقبة، لكن لم تقيد الحكومة بأجل معين لتجيب فيه عن أسئلة البرلمانيين إلا بموجب دستور 1992، الذي ألزم الحكومة بأن تبدي بجوابها خلال العشرين (20) يوما ابتداء من تاريخ إيداع السؤال، وهذا ما تضمنته الفقرة الأخيرة من الفصل 55 منه، وهو الأجل نفسه المنصوص عليه في الفصل 56 من دستور 1996 وكذا الفصل 100 من دستور 2011.

وهذا من شأنه أن يجعل الأسئلة الشفهية أكثر حيوية، كما يحد من ظاهرة تقادم الإجابات أو عدم الإجابة عنها.¹

وطبقا للفصل 100 من الدستور المغربي 2011 الذي نص على أنه:

تخصص بالأسبوعية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة.

تبدي الحكومة بجوابها خلال عشرين يوما الموالية لإحالة السؤال إليها.

تقدم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة إلى رئيس الحكومة.

وطبقا لهذا الفصل يمكن القول بأن الدستور المغربي نص هو كذلك على السؤال البرلماني كآلية رقابية على عمل الحكومة يمارسها أعضاء غرفتي البرلمان المغربي عند كل أسبوع في جلسة عامة تتعقد على مستوى كل غرفة.

استحدث دستور 2011 نوعا جديدا من الأسئلة الشفهية وهي الأسئلة الموجهة لرئيس الحكومة المتعلقة بالسياسات العامة، على أن تخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتقدم

¹ - رشيد المدراسي، الوظيفة الرقابية للبرلمان المغربي على أعمال الحكومة في ظل دستور 2011، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، تصدر عن المركز الديمقراطي العربي بألمانيا، فيفري 2019، ص 199.

الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعينه الأمر خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لإحالة الأسئلة على رئيس الحكومة.

لم يميز المؤسس الدستوري بين الأسئلة الشفهية والكتابية، حيث اكتفى بالنص على السؤال البرلماني كآلية رقابية مخولة لأعضاء غرفتي البرلمان، مع تقييد الحكومة بأجل محدد للرد على أسئلة أعضاء غرفتي البرلمان، تاركا مسألة أنواع الأسئلة البرلمانية، وشروطها، وإجراءاتها للنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان، الأمر الذي أدى إلى تحول جلسات أسئلة النواب وأجوبة الحكومة من الناحية الفعلية إلى جلسات المحاسبة السياسية للحكومة.¹

لكن في المقابل تبقى مسألة إلزام الحكومة بالإجابة عن أسئلة البرلمانيين خلال أجل عشرين (20) يوما، بمثابة وجوباً معنوياً، لم يرتب المؤسس الدستوري أي جزاء أو أثر في حالة تجاوز هذا الأجل من طرف الحكومة، كما أن عضو البرلمان لا يتمتع بأي آلية لمقاضاة الحكومة في حالة تأخرها أو رفضها الإجابة عن الأسئلة المطروحة.²

نص كل من النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين على نوعين من الأسئلة البرلمانية، والمتمثلة في الأسئلة الشفهية والأسئلة الكتابية، وتنقسم الأسئلة الشفهية بدورها إلى أربعة (4) أنواع من الأسئلة، الأسئلة الشفهية العادية، والأسئلة الشفهية التي تليها مناقشة، وكذا الأسئلة الشفهية الآنية، وأخيراً الأسئلة الشفهية الشهرية الموجهة إلى رئيس الحكومة حول السياسة العامة³، وعلى ضوء ذلك سنحاول أن نتناول شروط السؤال البرلماني في الدستور المغربي (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى إجراءاته (الفرع الثاني).

¹ - خلوفي خديجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي - دراسة مقارنة - مرجع سابق، ص 252.

² - أحمد مفيد، الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 18، المغرب، سنة 2015، ص 181.

³ - أنظر المواد من 258 إلى 283 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، والمواد من 280 إلى 298 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

الفرع الأول: شروط السؤال البرلماني في الدستور المغربي

للسؤال البرلماني مجموعة من الشروط نص عنها النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان، وهذا ما سنحاول أن نعددتها في النقاط التالية:¹

1- أن تقدم الأسئلة إلى رئيس المجلس في شكل مكتوب وموقعة من طرف واضعها أو واضعيها.

2- يجب أن تتسم هذه الأسئلة بوحدة الموضوع.

3- أن يتناول السؤال قضية من قضايا الشأن العام.

4- ألا يكون القصد من السؤال هو الحصول على استشارة قانونية بشأن قضية خاصة أو من أجل الحصول على وثائق.

5- ألا يكون موضوع السؤال وقائع أو قضايا معروضة على القضاء للبت فيها.

6- ألا تهدف هذه الأسئلة إلى خدمة أغراض شخصية.

7- ألا تتضمن هذه الأسئلة توجيه تهمة شخصية للوزير أو الوزراء المعنيين بالأسئلة أو إساءة أو قذف أو اهانة أو مساس بكرامة الأشخاص وحرمة المؤسسات أو إضرار بالمصالح العليا للبلاد.

الفرع الثاني: اجراءات السؤال البرلماني في الدستور المغربي

تكفل النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان المغربي بتوضيح الاجراءات التي تتم بها مساءلة الحكومة بموجب آلية السؤال البرلماني بنوعيه الشفهي والكتابي، وتختلف هذه الاجراءات باختلاف نوع السؤال المطروح الذي يتقدم به عضو البرلمان إلى عضو أو أعضاء الحكومة.

¹ - أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 258 والفقرة الأولى من المادة 259 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، وكذا المادة 281 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

أولاً: الأسئلة الشفهية

تنقسم الأسئلة الشفهية التي يتمتع بها أعضاء غرفتي البرلمان المغربي إلى أربعة (4) أنواع، أسئلة شفوية عادية، أسئلة شفوية متبوعة بمناقشة، أسئلة شفوية آنية، وأخيراً أسئلة شفوية تتعلق بالسياسة العامة توجه لرئيس الحكومة، ليجيب عنها هذا الأخير أمام أعضاء المجلس المعني.

1- الأسئلة الشفهية العادية:

وهي الأسئلة التي لا يملك فيها عضو البرلمان إمكانية فتح مناقشة أو إجراء تعقيب، يمكن أن تنجر على عملية طرحه لسؤاله الشفهي على عضو الحكومة، يعني أن دور عضو البرلمان في هذه الحالة يتوقف عند إمكانية طرح أسئلة شفوية على الوزير أو الحكومة.

1-1- الأسئلة الشفهية العادية على مستوى مجلس النواب المغربي

طبقاً للنظام الداخلي للمجلس¹، فإن مكتب المجلس هو الذي يضع الشروط المتعلقة بإيداع الأسئلة الشفهية وتبليغها ونشرها.

يمكن لمكتب المجلس أن يحول السؤال الشفهي الذي له طابع شخصي أو محلي إلى سؤال كتابي بعد إشعار صاحب السؤال بذلك كتابة، ولهذا الأخير أجل ثمانية (8) أيام لموافقته أو رفضه، وفي حالة عدم جوابه يعتبر ذلك موافقة منه.

يضع مكتب المجلس وبتفاق مع الحكومة برنامجاً عاماً يتضمن، برمجة شهرية لكل الوزارات التي ستشملها الأسئلة كل أسبوع، وهذا بمثابة حل لمشكل الغياب عن جلسات الأسئلة الشفهية، ليتم بعدها توزيع الوزارات على ثلاث جلسات، على أن تبرمج كل وزارة مرة في الشهر على الأقل.

يحدد مكتب المجلس جدول أعمال الأسئلة الأسبوعية الذي يتضمن جزئياً أو كلياً: الأسئلة الشفهية، الأسئلة الآنية، الأسئلة التي تليها مناقشة.

¹ - أنظر المواد من 261 إلى 267 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

يقوم مكتب المجلس بتسجيل الأسئلة الشفهية الجاهزة ضمن جدول الأعمال طبقا للبرمجة الشهرية للوزارات، وفقا لشكل من شأنه أن يمكن كل وزارة أن تجيب على سؤال واحد على الأقل خلال الجلسة.

توزع قائمة الأسئلة المبرمجة قبل تاريخ الجلسة باثنين وسبعين (72) ساعة، وهذا بعد أن يتم ترتيب الوزارات المعنية تنازليا حسب الأسئلة المتعلقة بكل قطاع، وترتيب الأسئلة داخل كل وزارة حسب وحدة موضوعها وتاريخ إيداعها.

تخصص جلسة كل يوم إثنين للأسئلة الشفهية للنواب وأجوبة الحكومة، وهذا بعد أن يحدد مكتب المجلس المدة الزمنية لهذه الجلسة المتعلقة بالأسئلة الشفهية، التي يجب ألا تزيد عن ثلاث (3) ساعات توزع بالتمثيل النسبي بين الفرق والمجموعات النيابية والأعضاء غير المنتسبين، على ألا تقل الحصة المخصصة للمعارضة عن نسبة تمثيلها.

يتم تسجيل الأسئلة الشفهية الجاهزة في جدول الأعمال من طرف مكتب المجلس، حيث تقوم الفرق والمجموعات النيابية بتوزيع المدة الزمنية لكل سؤال، وتخبر رئاسة المجلس بذلك أربع وعشرين (24) ساعة قبل بداية الجلسة، على ألا تقل مدة السؤال عن دقيقة واحدة.

وفي حالة عدم إخبار رئاسة المجلس في هذا الأجل، يتم تحديد المدة الزمنية للسؤال من طرف مكتب المجلس بصفة تلقائية، مع تخصيص نفس الحصة لأعضاء الحكومة.

وإذا حال هناك مانع دون حضور النائب جلسة السؤال الشفهي فإن سؤاله يحول إلى سؤال كتابي، غير أنه يمكن له أن يطلب تأجيل سؤاله إلى جلسة أخرى بموجب طلب كتابي يقدمه إلى رئيس المجلس في ظرف أربع وعشرين (24) ساعة على الأقل قبل انعقاد الجلسة.

تتم الإجابة عن الأسئلة الشفهية من طرف رئيس الحكومة أو الوزراء، وفي حالة تغيب الوزير المعني بالسؤال، فإنه يمكن أن ينوب عنه وزيراً آخر، وإذا تعذر ذلك، خير النائب المعني بإجابة الوزير بين تقديم سؤاله في الجلسة نفسها أو تأجيله إلى جلسة موائية.

يتمتع صاحب السؤال وكذا نواب المجلس غير المنتمين للفرق أو المجموعات البرلمانية التي طرحت السؤال، بحق التعقيبات الإضافية، حيث يخصص لذلك هامش زمني لا يقل عن

خمس (5/1) الحصة الاجمالية لجلسة الأسئلة الشفوية، كما تتمتع الحكومة بنفس الفترة الزمنية لأجل الرد على التعقيبات الإضافية.

أخيرا وفي إطار التعقيبات الإضافية، تعطى الكلمة من طرف رئيس الجلسة بالتناوب بين الأغلبية والمعارضة، ابتداء بهذه الأخيرة إذا كان واضع السؤال من الأغلبية ومن الأغلبية إذا كان واضع السؤال ينتمي إلى المعارضة، مع الأخذ في الحسبان نواب المجلس الذين ليس لهم انتماء لأي فريق أو مجموعة برلمانية على أساس قاعدة النسبية.

2-1- الأسئلة الشفهية العادية على مستوى مجلس المستشارين المغربي

طبقا للنظام الداخلي لمجلس المستشارين¹ فإنه تخصص جلسة يوم الثلاثاء للنظر في الأسئلة الشفهية، حيث يتم الإعلان عن عدد الأسئلة التي يتوصل بها مكتب المجلس عند افتتاح كل جلسة تتعلق بالأسئلة الشفهية.

تسجل الأسئلة الشفهية بجدول الأعمال الذي يعده مكتب المجلس ويبرمج بالأسبقية الأسئلة المتعلقة بالقضايا الآنية والطارئة في بداية الجلسة، ليتم بعد ذلك توزيع الأسئلة الجاهزة قبل أربع وعشرين (24) ساعة على الأقل.

إذا لم تعلن الحكومة استعدادها للإجابة عن الأسئلة الشفهية بعد فوات هذا الأجل، يمكن لصاحب السؤال أن يطلب ادراجه في جدول أعمال الجلسة الموالية، على أن يخبر مكتب المجلس الحكومة بهذا الطلب وتاريخ الجلسة المعنية.

ويمكن لمكتب المجلس أن يحول السؤال الشفهي إلى سؤال كتابي متى لاحظ أن هذا السؤال له طابع شخصي أو محلي، بشرط موافقة المستشار صاحب السؤال، كما يمكن ضم سؤالين أو أكثر لهما نفس الموضوع بطلب من الوزير المعني أو باقتراح من مكتب المجلس بعد موافقة واضعي الأسئلة.

¹ - أنظر المواد من 285 إلى 292 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

2- الأسئلة الشفهية التي تليها مناقشة

وهي الأسئلة التي تفتتح على إثرها مناقشة على مستوى المجلس المعني، حيث يحق لكل عضو أن يتدخل ويبيدي بوجهة نظره أو رأيه حول موضوع السؤال المطروح على الوزير أو الحكومة، ويسمى هذا النوع من الأسئلة على مستوى مجلس المستشارين بالأسئلة المحورية.

2-1- الأسئلة الشفهية التي تليها مناقشة على مستوى مجلس النواب المغربي

لنواب مجلس النواب المغربي أن يتقدموا بأسئلة شفوية تليها مناقشة¹، فبعد إعداد جدول الأعمال من طرف مكتب المجلس وإدراج هذه الأسئلة يبلغ الرئيس كل من الفرق والمجموعات النيابية والنواب غير المنتسبين، ويفتح لائحة الراغبين في المشاركة في المناقشة، ويخبر الحكومة بذلك، على أنه يجب تبليغ رئيس المجلس بلائحة الراغبين في المناقشة أربعة وعشرين (24) ساعة قبل بداية الجلسة.

تنظم المناقشة خلال هذه الجلسة بالتناوب بين الأغلبية والمعارضة على أساس قاعدة التمثيل النسبي، وتعتبر المدة الزمنية الممنوحة للأسئلة الشفهية المتبوعة بمناقشة هي نفسها المدة الزمنية الممنوحة للأسئلة الشفهية العادية.

2-2- الأسئلة الشفهية التي تليها مناقشة على مستوى مجلس المستشارين المغربي

(الأسئلة المحورية)

كما يمكن لأعضاء مجلس المستشارين المغربي أن يتقدموا بأسئلة شفوية تليها مناقشة، أو ما يعرف بالأسئلة المحورية طبقا للنظام الداخلي الحالي لمجلس المستشارين الذي ربط هذا النوع من الأسئلة كلما تعلق الأمر بالمواضيع ذات البعد الوطني.²

ومتى أدرج سؤال من هذا النوع بجدول الأعمال، يبلغ الرئيس الفرق والمجموعات البرلمانية والأعضاء غير المنتسبين لموضوع السؤال المحوري.

1 - أنظر المادة 268 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

2 - أنظر المادة 293 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين

يمكن أن تشمل المناقشة أكثر من قطاع في نفس الوقت، متى تعددت القطاعات الحكومية المعنية بالموضوع.

تبرمج الأسئلة المحورية في بداية الجلسة وتدمج في إطار وحدة الموضوع وتخصم من الحصة الاجمالية لأسئلة الفريق، أو المجموعة، أو الأعضاء غير المنتسبين.

3 - الأسئلة الشفهية الآنية

كما هو معروف أن السؤال البرلماني كآلية رقابية على عمل الحكومة، الهدف منه هو الحصول على بيانات أو معلومات، وعليه فإن مدة الإجابة عنه تستغرق وقت معين، قد لا يتلاءم وبعض القضايا الطرفية التي لا تحتمل أي تأخير، نظرا لأهميتها لدى الرأي العام، لذا يجب إضفاء عنصر الاستعجال سواء في وقت طرحها أو في مدة الإجابة عنها، ومن أجل ذلك خول النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان المغربي، من ممارسة هذه الآلية وفقا لجملة من الإجراءات الخاصة.

1-3- الأسئلة الشفهية الآنية على مستوى مجلس النواب المغربي

خول النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي أعضاء المجلس حق تقديم أسئلة شفوية آنية تتعلق بالقطاعات الوزارية، الذين تم برمجتهم ضمن البرمجة الشهرية التي ستشملها الأسئلة كل أسبوع، وبعدها يتم توزيع الوزارات على ثلاث جلسات، على أن تبرمج كل وزارة مرة في الشهر على الأقل.

أما إذا تعلق الأمر بالأسئلة الشفهية الآنية الموجهة لأعضاء الحكومة غير المعنيين بالبرمجة المحددة أعلاه، فإنه لا يمكن أن يتجاوز عدد الأسئلة الآنية ثلاثة (3) أسئلة، وتخصص دقيقتان (2) لكل سؤال ونفس الحصة للحكومة.

يبلغ رئيس مجلس النواب السؤال الآني إلى الحكومة ويتفق عند الاقتضاء مع الوزراء المعنيين على برمجة السؤال الآني والجواب عنه في أول جلسة قادمة للأسئلة الشفهية الأسبوعية. إذا كانت إجابات ومعطيات الحكومة غير كافية، فإنه يمكن لعضو الحكومة المعني، بمبادرة منه أو بطلب من صاحب السؤال أن يدلي بالبيانات الإضافية كتابة إلى رئيس المجلس،

الباب الثاني — العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

الذي بدوره يوجهها إلى الفريق أو المجموعة النيابية التي ينتمي إليها صاحب السؤال أو يوجهها مباشرة إلى هذا الأخير إذا كان غير منتسب لأي فريق أو مجموعة نيابية.

أخيرا تنشر هذه البيانات بالموقع الإلكتروني للمجلس وبالجريدة الرسمية للبرلمان.

2-3- الأسئلة الشفهية الآنية على مستوى مجلس المستشارين المغربي

أما على مستوى مجلس المستشارين¹، فإن رئيس المجلس وبمجرد ما يتصل بالسؤال الآني، يبلغه للحكومة، حيث يتفق عند الاقتضاء مع الوزراء المعنيين على برمجة السؤال الآني والجواب عنه في أول جلسة قادمة للأسئلة الشفهية الأسبوعية.

يتأكد رئيس المجلس من توافر السؤال المطروح على عنصر الآنية، وفي حالة الشك يتم عرض السؤال على أول اجتماع للمكتب لاتخاذ قرار بخصوصه.

تعطى الأولوية للأسئلة الآنية في الجلسة، وفقا للإجراءات المتبعة في الأسئلة الشفهية العادية وكذا الأسئلة الشفهية المتبوعة بمناقشة، لا سيما المواد من 245 إلى 254 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

4 - الأسئلة الشفهية الشهرية الموجهة إلى رئيس الحكومة حول السياسة العامة

طبقا للفقرة الثالثة من الفصل 100 من الدستور المغربي 2011، فإنه تخصص للأسئلة الشفهية الموجهة لرئيس الحكومة حول السياسة العامة جلسة واحدة كل شهر على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان المغربي، حيث تقدم فيها الإجابة من طرف الحكومة خلال أجل الثلاثين (30) يوما من يوما الموالية لإيداع الأسئلة على رئيس الحكومة.

وتعتبر الأسئلة الشفهية المتعلقة بالسياسة العامة الموجهة إلى رئيس الحكومة والتي يمكن ممارستها من طرف أعضاء غرفتي البرلمان المغربي، من أهم المستجدات التي جاء بها دستور 2011، وهي بمثابة إضافة حقيقية من شأنها أن تلزم رئيس الحكومة على الحضور أمام غرفتي البرلمان، للإجابة عن جملة الأسئلة التي يطرحها أعضاء البرلمان حول السياسة العامة التي

¹ - أنظر المادتين 294 و295 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

تنتهجها الحكومة خلال مدة معقولة، فهي تتيح لأعضاء البرلمان تتبع عمل الحكومة برمتها ممثلة في شخص رئيسها، وبشكل دائم ومستمر.¹

1-4- الأسئلة الشفهية الشهرية الموجهة إلى رئيس الحكومة حول السياسة العامة على

مستوى مجلس النواب المغربي

يمكن لأعضاء مجلس النواب المغربي أن يوجهوا أسئلة شفوية لرئيس الحكومة حول السياسة العامة.²

وتتعد هذه الجلسة الشهرية في نفس اليوم المخصص للجلسة الأسبوعية للأسئلة الشفهية، أو في يوم آخر يمكن تحديده بالاتفاق مع الحكومة، على أن الإجابة على هذه الأسئلة تكون من طرف رئيس الحكومة بصفة شخصية.

بالنسبة لجدول أعمال جلسة الأسئلة الشفهية المتعلقة بالسياسة العامة، فإنه يحتوي على نوعين من الأسئلة والمتمثلة فيما يلي:

• الأسئلة المحورية التي لا يمكن أن يتعدى عددها اثنان

إذا تعلق الأمر بوحدة الموضوع، يتم طرح السؤال في حدود دقيقة واحدة لكل من الأغلبية والمعارضة (يتولى رئيس الحكومة الإجابة، ثم تفتح مناقشة واحدة في شكل تعقيبات تعطى فيها الكلمة بالتناوب بين فرق الأغلبية وفرق المعارضة والمجموعات النيابية، مع مراعاة حقوق النواب غير المنتسبين، ثم يجيب رئيس الحكومة على التعقيبات).

أما إذا تعلق الأمر بسؤالين في موضوعين مختلفين، فإن الجلسة تنظم على الشكل التالي: يقدم السؤال الأول المبرمج في جدول أعمال في حدود دقيقة واحدة، يجيب رئيس الحكومة، ثم يفتح باب المناقشة في شكل تعقيبات على السؤال الأول، تعطى خلالها الكلمة بالتناوب بين فرق الأغلبية وفرق المعارضة والمجموعات البرلمانية، مع مراعاة حقوق النواب غير المنتسبين، بعدها يجيب رئيس الحكومة، وهكذا تسري نفس المقتضيات على السؤال الثاني.

¹ - عبد النبي كياس، أداء البرلمان المغربي في ظل الدستور الجديد 2011، مرجع سابق، ص 65-66.

² - أنظر المواد من 278 إلى 283 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

• أسئلة أخرى متعلقة بالسياسة العامة

تنظم بالنسبة لكل سؤال على النحو التالي (ي طرح السؤال من طرف صاحبه، يجيب رئيس الحكومة عليه، تعطى لصاحب السؤال كلمة للتعقيب، يجيب رئيس الحكومة على التعقيب). أما بالنسبة للغلاف الزمني لجلسة الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة، فيجب ألا يتجاوز ثلاث (3) ساعات، يتم تنظيمه على مستوى جدول الأعمال، بحيث يخصص ثلثا (3/2) الزمن للأسئلة المحورية، والثلث (3/1) الباقي يخصص للأسئلة الأخرى.

ويتم إخبار رئيس المجلس ثمانية وأربعين (48) ساعة، قبل انعقاد الجلسة بأسماء النواب أصحاب الأسئلة، والمتدخلين في إطار التعقيبات، وكيفية استعمال الزمن بالنظر إلى المدة الممنوحة لكل فريق ومجموعة نيابية، مع مراعاة حقوق النواب غير المنتسبين.

أخيرا يتم توزيع هذا الغلاف الزمني المخصص لهذه الجلسة منصفة، بين رئيس الحكومة من جهة، والأغلبية والمعارضة من جهة أخرى، على أن توزع المدة الزمنية المخصصة للفرق والمجموعات النيابية على أساس قاعدة التمثيل النسبي فيما بينها، وبنفس المنوال على فرق ومجموعات المعارضة، مع الأخذ بعين الاعتبار حقوق النواب غير المنتسبين.

2-4- الأسئلة الشفهية الشهرية الموجهة إلى رئيس الحكومة حول السياسة العامة على

مستوى مجلس المستشارين المغربي

يعقد مجلس المستشارين المغربي جلسة كل شهر، تخصص للإجابة عن الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من طرف رئيس الحكومة، فبعد إيداع هذا النوع من الأسئلة على مستوى مكتب المجلس من طرف أعضاء المجلس، يجب أن يتحقق المكتب من أن هذه الأسئلة تكتسي فعلا طابع السياسة العامة، ليقوم بعد ذلك رئيس المجلس بإحالتها لرئيس الحكومة ويشعر ندوة الرؤساء بمواضيعها، وعلى رئيس الحكومة الإجابة على هذه الأسئلة خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لإحالة الأسئلة إليه.¹

¹ - أنظر المادتين 283 و284 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

ثانيا: الأسئلة الكتابية

بجانب الأسئلة الشفهية يمكن لأعضاء غرفتي البرلمان المغربي أن يوجهوا إلى عضو الحكومة أو رئيس الحكومة أسئلة كتابية في صيغة كتابية وتكون الإجابة عنها كتابة كذلك، على أنه يجب أن تنشر مع الأسئلة في الجريدة الرسمية للبرلمان.

1- الأسئلة الكتابية على مستوى مجلس النواب المغربي

في بداية الجلسة المخصصة للأسئلة الشفهية، يتم الإعلان من طرف رئيس المجلس عن عدد الأسئلة الكتابية المتوصل بها، وعدد الأسئلة التي تمت الإجابة عنها، والأسئلة التي بقيت بدون إجابات بعد مرور أجل عشرين (20) يوما التي نص عليها الدستور، وعند نهاية كل دورة يتداول مكتب المجلس حول وضعية الأسئلة الكتابية التي لم تتم الإجابة عنها، ويرفق بحصيلة الدورة تقرير في الموضوع.

تنشر الأسئلة الكتابية وأجوبة أعضاء الحكومة عنها في الجريدة الرسمية للبرلمان.

2- الأسئلة الكتابية على مستوى مجلس المستشارين المغربي

في بداية كل جلسة عامة يعلن رئيس مجلس المستشارين المغربي عن العدد الاجمالي للأسئلة المكتوبة، لتتشر بعد ذلك مواضيع هذه الأسئلة في الجريدة الرسمية للبرلمان، ويجب عضو الحكومة على السؤال الكتابي الموجه إليه في أجل لا يتجاوز عشرين (20) يوما من تاريخ إحالة السؤال طبقا لما هو منصوص عليه في الدستور، لتتشر بعد ذلك أجوبة أعضاء الحكومة بالجريدة الرسمية للبرلمان.¹

والآن نعرض حصيلة البرلمان المغربي بغرفتيه على مستوى العهديات التشريعية من خلال

الجدول التالي:

¹ - أنظر المواد من 296 إلى 298 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

الجدول رقم (10): جدول يحدد حصيلة الأسئلة المطروحة على الحكومة خلال

العهدات التشريعية للبرلمان المغربي من 1997 إلى 2021.

أ- الأسئلة المطروحة على مستوى مجلس المستشارين						
2021/2015	2015/2006	2002/1997	السنة التشريعية			
4919	1452	2901	عدد الأسئلة المطروحة	الأسئلة		
2731	987	2727	عدد الأسئلة المجاب عنها	الكتابية		
7251	6556	5884	عدد الأسئلة المطروحة	الأسئلة		
2601	4246	3479	عدد الأسئلة المجاب عنها	الشفهية		
ب- الأسئلة المطروحة على مستوى مجلس النواب						
2021/2016	2016/2011	2011/2007	2007/2002	2002/1997	السنة التشريعية	
24897	26921	8969	14862	7305	عدد الأسئلة المطروحة	الاسئلة الكتابية
14682	18733	7624	13256	6754	عدد الأسئلة المجاب عنها	
15407	11008	5324	5872	4760	عدد الأسئلة المطروحة	الأسئلة الشفهية
2585	3328	2861	3194	2829	عدد الأسئلة المجاب عنها	

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على الحصيلة البرلمانية منذ 1997 إلى 2021، وزارة العلاقات مع

البرلمان والمجتمع المدني، المغرب.

بعد أن تناولنا آلية السؤال البرلماني بنوعيه الكتابي والشفوي في الدستور الجزائري ونظيره المغربي في ظل نظام الغرفتين، باعتباره أهم وسيلة رقابية يمارسها أعضاء البرلمان على أعمال الحكومة، مقارنة بآليات الرقابة الأخرى نظرا للمرونة التي تتميز بها إجراءات السؤال البرلماني، الأمر الذي جعل عضو البرلمان يلجأ كثيرا لهذه الآلية بمناسبة ممارسته لعمله الرقابي على أعمال الحكومة، في إطار التعبير عن انشغالات المواطنين المختلفة والدفاع عن حقوقه، وهذا ما تؤكدته حصيلة البرلمان الجزائري والمغربي في هذا المجال، لا سيما في ظل نظام الغرفتين.

لكن هناك حقيقة تحسب للمؤسس الدستوري المغربي، تتعلق بتعزيز آلية السؤال البرلماني، فعلى ضوء دستور 2011 حاول المؤسس الدستوري أن يعزز من دور البرلمان في مجال ممارسة العمل الرقابي بموجب آلية السؤال، عندما حدد أجلا معقولا يجب أن تجيب خلاله الحكومة عن سؤال عضو البرلمان.

كما تم استحداث أنواع من الأسئلة الشفهية ونقصد بذلك السؤال الشفهي الآني لمعالجة القضايا ذات الطابع الاستعجالي، وكذا الأسئلة الشفهية الشهرية الموجهة لرئيس الحكومة حول السياسة العامة والتي خصص لها المؤسس الدستوري المغربي جلسة واحدة كل شهر، بالإضافة إلى الأسئلة الشفهية المحورية التي يمارسها أعضاء مجلس المستشارين كلما تعلق الأمر بمجالات ذات بعد وطني.

وهذا ما غفل عنه الدستور الجزائري الحالي، إذ لم يهتم بمثل هذه الإيجابيات التي تصب في صالح الوظيفة الرقابية للبرلمان وترقيتها، وعليه نأمل أن يستدرك ذلك من طرف أعضاء غرفتي البرلمان بمناسبة إعداد النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان الجزائري.

إلا أنه بالرغم من ذلك تبقى هناك جملة من المعوقات يمكن أن تحد من فاعلية آلية السؤال البرلماني بنوعيه، كغياب المعلومة عن ممثلي الشعب، لا سيما على المعارضة البرلمانية، وسيطرة المصالح الضيقة لدى الكثير من النواب والأعضاء على حساب الوظيفة التمثيلية، ووجود أغلبية واسعة مؤيدة للحكومة.

ضف إلى ذلك غياب الثقافة السياسية والدستورية والأكاديمية لبعض أعضاء البرلمان، كلها عوامل تؤثر سلباً على القيام بالواجب الرقابي بصفة عامة، والسؤال البرلماني بصفة خاصة.¹ ولكي تؤدي الأسئلة البرلمانية دورها في مجال رقابة عمل الحكومة، يجب أن يسود ذلك التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية فيما بينهما.

وهذا لا ينقص أو يخل من كونها أداة للرقابة بيد أعضاء البرلمان، لأن قيام علاقات متبادلة بينهما يساعد إلى حد كبير على أداء هذه الوسيلة دورها الرقابي عن طريق استخدامها كأداة تحذير للحكومة، أو لفت انتباهها لبعض الموضوعات، بغية دفعها نحو اتخاذ القرارات بشأنها، في حين أن وجود علاقات متوترة يفقد الأسئلة البرلمانية كثيراً من أهميتها، وتتحول إلى وسيلة غير مباشرة لإصدار التوجيهات.²

المبحث الثاني: التحقيق البرلماني (لجان التحقيق أو لجان تقصي الحقائق).

يرتبط التحقيق البرلماني بالبرلمان البريطاني، الذي انتهج آلية لجان التحقيق البرلمانية على عمل الحكومة منذ نهاية القرن السابع عشر وبالضبط سنة 1689، عندما شكل مجلس العموم لجان تحقيق برلمانية للتحقيق في مسألة إدارة الحكومة للحرب في أيرلندا، كما شكل لجان أخرى لمراقبة أدائها في الحروب الأخرى، ومن أهم آثار التحقيق البرلماني الذي تقوم به اللجنة أو اللجان في هذا المجال هو الحكم بعودة حاكم المستعمرة إلى بريطانيا ومحاكمته بتهمة الخيانة العظمى.³

أصبح التحقيق البرلماني من بين أهم الآليات الرقابية التي يتمتع بها البرلمان في مواجهة الحكومة، على أساس أن الهدف من وراء التحقيق البرلماني هو الكشف عن الحقائق حول موضوع

¹ فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة 2003-2009، مجلة جامعة النجاح للأبحاث، فلسطين، المجلد 25(9)، 2011، ص ص 2355 - 2356.

² حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص 107.

³ سعيد السيد علي، القانون الدستوري - الاستجابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2009، ص 33.

ذو أهمية لدى أعضاء البرلمان وعلاقة ذلك بالسلطة التنفيذية، هذه الأخيرة التي يفترض تقصيرها في مجال ما.

الأمر الذي جعل من أغلبية النظم النيابية النص على آلية لجان التحقيق أو تقصي الحقائق، نظرا لما تتميز به من فاعلية في مجال رقابة البرلمان على عمل الحكومة، لا سيما إذا تجاوزت الجهات المعنية بالتحقيق مع هذه اللجان البرلمانية من أجل الوصول إلى الحقائق. لم يخرج الدستور الجزائري ونظيره المغربي على ما هو معمول به على مستوى النظم الدستورية النيابية التي تبنت آلية لجان التحقيق البرلمانية، حيث اعتمدها المؤسس الدستوري الجزائري ابتداء من دستور 1976، وكذا المؤسس الدستوري المغربي بموجب دستور 1962، لكن بما أن دراستنا هذه مرتبطة زمانيا بنظام الغرفتين، فسوف نحاول أن نسلط الضوء على التجربتين انطلاقا من دستور 1996 وهذا ما سوف نتناوله في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: لجان التحقيق في الدستور الجزائري

باستثناء دستور 1963، نصت كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة على آلية لجان التحقيق المؤقتة، كصورة من صور الرقابة التي يتمتع بها أعضاء البرلمان في إطار ممارستهم لوظيفتهم الرقابية.¹

فبالإضافة إلى اللجان البرلمانية الدائمة التي يتشكل منها كل مجلس والدور الذي تقوم به هذه الأخيرة، لا سيما في مجال ممارستها للوظيفة الرقابية²، خول كذلك المؤسس الدستوري

¹ - أنظر المادة 188 من الدستور الجزائري 1976، المادة 151 من الدستور الجزائري 1989، المادة 161 من الدستور الجزائري 1996، المادة 180 من التعديل الدستوري 2016، المادة 159 من التعديل الدستوري 2020.

² - خول الدستور الحالي للجان البرلمانية الدائمة وفي إطار اختصاصاتها الرقابية، أن تشكل بعثات استعلامية مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع محدد، كما يمكنها أن تطلب من الحكومة تقديم المعلومات والوثائق الضرورية للاطلاع عليها، بالإضافة إلى إمكانية سماع أعضاء الحكومة بخصوص كل مسألة تتعلق بالمصلحة العامة (جلسات السماع). وللتفصيل في ذلك راجع المواد 137 ف2، والمادتين 155 و157 من التعديل الدستوري 2020، وكذا المواد 76 مكرر و76 مكرر 1، 87 مكرر و87 مكرر 1 من القانون العضوي 16 - 12 المعدل والمتمم، والمواد من 48 إلى 50 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الجزائري لغرفتي البرلمان امكانية انشاء لجان تحقيق مؤقتة في قضايا ذات مصلحة عامة، تدخل من ضمن اختصاصاته.

يقصد بالمصلحة العامة أنها تتعلق بمختلف الأنشطة والقطاعات التي لها علاقة بالمصلحة العامة، وذلك في غياب معايير دقيقة يمكن بموجبها تصنيف القضايا التي يمكن ادراجها ضمن المصلحة العامة والتي يمكن استبعادها من تلك القضايا.¹

بحيث يمكن لهذه اللجان المؤقتة أن تستمع لأي شخص أو معاينة مكان معين، كما يمكنها الاطلاع على أي وثيقة تراها على علاقة بموضوع التحقيق، فهي تحاول العمل على ايجاد حلول للقضايا التي تخدم المصلحة العامة بعيدا عن ذلك التهديد والوعيد الذي يميز بعض الآليات الرقابية الأخرى.²

وفي كل الأحوال وبمجرد أن تنتهي هذه اللجان المؤقتة من عملية التحقيق، تقدم تقريرها إلى رئيس المجلس المعني، وهذا ما سنحاول توضيحه بعد التطرق لكيفية تشكيلها ونظام سيرها.³

الفرع الأول: تشكيلة لجان التحقيق

تخضع عملية تعيين لجان التحقيق المؤقتة لنفس الشروط التي تتشكل بها اللجان البرلمانية الدائمة، كما هو محدد في النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، وتتألف لجان التحقيق المؤقتة بالتصويت على اقتراح لائحة، تودع على مستوى المجلس المعني، بعد توقيعها من طرف عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا، مع تحديد الوقائع المعنية بالتحقيق، ويتم اعلام الغرفة الأخرى والحكومة بإنشاء لجنة التحقيق ولا يجب أن تشكل هذه الأخيرة في مسائل محل تحقيق قضائي، وعلى هذا الأساس يجب تبليغ وزير العدل للتأكد من ذلك قبل إحالة اللائحة على اللجنة المختصة بموضوع التحقيق.

¹ - السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 183.

² - مروة قرساس، هدى غراز، مرجع سابق، ص 48.

³ - أنظر المواد من 77 إلى 87 من القانون العضوي 16-12 المعدل والمتمم، والمواد من 102 إلى 108 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمواد من 100 إلى 107 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

الفرع الثاني: إجراءات سير عمل لجان التحقيق

لجان التحقيق لها طابع مؤقت، تنتهي مهمتها بمجرد ايداع تقريرها، أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (6) أشهر قابلة للتمديد، ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة انشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها، ولا يمكن أن تضم في تشكيلتها الأعضاء أو النواب الذين وقعوا على لائحة إنشائها، وعلى أعضائها أن يتقيدوا بطابع السرية في مهمتهم.

وفي إطار الاستماع لأي شخص أو إجراء معاينة لمكان ما، أو الاطلاع على معلومات أو وثائق لها علاقة بموضوع التحقيق، يرسل رئيس المجلس المعني بطلبات استماع أعضاء الحكومة عن طريق وزير العلاقات مع البرلمان، حيث يعتبر استماع اللجان الدائمة إلى أعضاء الحكومة بمثابة إجراء اعلامي لتنسيق عمل الحكومة مع البرلمان.¹

كما يقوم رئيس المجلس المعني بتوجيه الاستدعاء المرفق ببرنامج المعاينات والزيارات إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها بإجراء معاينة ميدانية والاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي تنتمي إليها المؤسسة أو الإدارة المعنية، ويعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق بمثابة تقصير جسيم يدون في التقرير، على أن تتحمل السلطة السلمية كامل مسؤوليتها.

يسلم تقرير لجنة التحقيق إلى رئيس المجلس المعني، الذي بدوره يبلغ كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يوزع على النواب أو الأعضاء، حسب الحالة، ويمكن للمجلس المعني أن يقرر نشر التقرير كليا أو جزئيا بعد اقتراح مكتب المجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية، بعد أخذ رأي الحكومة.

وفي هذا الشأن يقدم مقرر اللجنة عرضا موجزا عن التقرير أمام المجلس المعني، حيث يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا، وعلى المجلس المعني أن

¹ - السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 187.

الباب الثاني — العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

يفصل في ذلك بأغلبية أعضائه الحاضرين دون مناقشة، ويمكن عند الاقتضاء فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير، هذا ما يقلل من دور ممثلي الشعب في هذا المجال.¹ بعد هذا العرض الموجز المتعلق بلجان التحقيق المؤقتة التي يمكن أن يشكلها أحد مجلسي البرلمان الجزائري، في إطار ممارسته لوظيفته الرقابية، يمكن القول بأن هذه الآلية ما تزال بعيدة عن المأمول نظرا لانعدام أي أثر يمكن أن ترتبه على الحكومة هذا من جهة، بالإضافة إلى القيود التي تحول دون الاطلاع على تقاريرها النهائية.

ضف إلى ذلك الاستثناءات الكثيرة التي أوردها المشرع، التي تحول دون نشر تقارير اللجان المؤقتة²، الأمر الذي أثر على ممارسة هذه الآلية الرقابية الهامة من طرف أعضاء غرفتي البرلمان الجزائري، وهذا ما تترجمه حصيلة العهدة التشريعية التالية:³

1. العهدة التشريعية الرابعة (2002/1997): كما هو موضح في الجدول التالي:

الجدول رقم (11): جدول يوضح مواضيع لجان التحقيق خلال للعهد التشريعية

(2002/1997)

الرقم	موضوع اللجنة	التاريخ	النتائج المترتبة عنه
01	لجنة التحقيق في سير الانتخابات المحلية لسنة 1997.	1997/11/23	تقريرها لم ينشر
02	لجنة التحقيق في الاعتداء على النواب والمساس بالحصانة البرلمانية.	1997/11/24	تقريرها لم ينشر
03	لجنة التحقيق في الأحداث التي عرفت بها بعض ولايات الوطن.	2001/04/30	تقريرها لم ينشر

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على موقع وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر.

1 - خدوجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودستور

المغرب لسنة 2011، مرجع سابق، ص 235.

2 - خدوجة خلوفي، المرجع نفسه، ص 234.

3 - وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر.

2. **العهد التشريعية الخامسة (2007/2002):** كما هو موضح في الجدول الموالي:

الجدول رقم (11): جدول يوضح مواضيع لجان التحقيق خلال للعهد التشريعية

(2007/2002)

الرقم	موضوع اللجنة	التاريخ	النتائج المترتبة عنه
01	لجنة التحقيق في التعدي على حصانة النواب.	2004/01/20	تقريرها لم ينشر
02	لجنة التحقيق في الممارسة غير الشرعية لبعض الولاية.	2004/01/26	تقريرها لم ينشر
03	لجنة التحقيق في طرق انفاق المال العام.	2004/01/25	تقريرها لم ينشر

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على موقع وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر.

3. **العهد التشريعية السادسة (2012/2007):** تم تشكيل لجنة تحقيق واحدة (1) فقط

بتاريخ 20 أبريل 2011، حول ندرة وارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية وذات

الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية، والتي أكملت عملها يوم 13 نوفمبر 2011،

وتم نشر تقريرها بالموقع الإلكتروني للمجلس الشعبي الوطني.

4. **العهد التشريعية السابعة (2017/2012):** لم تنشأ لجان تحقيق.

5. **العهد التشريعية الثامنة (2021/2017):** لم تنشأ لجان تحقيق.

6. **العهد التشريعية التاسعة (2026/2021):** شكل مجلس الأمة لجنة تحقيق مؤقتة

في جانفي 2022، حول موضوع الندرة والمضاربة غير المشروعة والاحتكار الذي

طال بعض السلع والبضائع ذات الاستهلاك الواسع.

المطلب الثاني: لجان تقصي الحقائق في الدستور المغربي

بالإضافة إلى اللجان البرلمانية الدائمة، فإنه يمكن لأعضاء غرفتي البرلمان المغربي

تشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق، يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، أو بتدبير

المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية.

لجان تقصي الحقائق أو لجان التحقيق، هي عبارة عن أجهزة مؤقتة، تساعد البرلمان للحصول على المعلومات حول وقائع معينة من أجل ممارسة صلاحياته الدستورية، كمؤسسة مكلفة بمراقبة الحكومة.¹

تشكل اللجان النيابية لتقصي الحقائق بمبادرة من الملك، أو بطلب ثلث (3/1) أعضاء مجلس النواب، أو ثلث (3/1) أعضاء مجلس المستشارين، يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، أو بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية، وإطلاع المجلس الذي شكلها على النتائج المتوصل إليها.²

لا يجوز تشكيل هذه اللجان في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية جارية، ففي هذه الحالة تنتهي مهمتها، كما لا يشارك في عضوية لجنة تقصي الحقائق كل نائب أو عضو اتخذت ضده إجراءات تأديبية من أجل عدم حفظ أسرار لجنة أخرى³، تمتاز لجان تقصي الحقائق بالطابع المؤقت، تنتهي مهمتها باطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها، وعند الاقتضاء بإحالتها على القضاء من قبل رئيس هذا المجلس، وتخصص جلسة عمومية داخل المجلس المعني لمناقشة تقارير لجان تقصي الحقائق.⁴

إذا كانت المبادرة بتشكيل لجنة لتقصي الحقائق ملكية، فعلى رئيس المجلس المعني أن يقوم فوراً بتشكيل اللجنة، التي تجتمع وتبدأ عملها، وعندما تنتهي يرفع تقريرها من طرف رئيس المجلس المعني للملك في أجل لا يتعدى شهراً، بعد مناقشته في جلسة أو عدة جلسات عمومية،

1 - رشيد مرداسي، مرجع سابق، ص 201.

2 - أنظر الفقرة الثانية من الفصل 67 من الدستور المغربي 2011، والمادة 284 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، والمادة 299 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

3 - أنظر المادة 4 من القانون التنظيمي 13-85 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق (ج ر، عدد 6282، المؤرخة في 14 أكتوبر 2014)، وكذا الفقرة الثانية من المادة 285 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، والفقرة الثانية من المادة 300 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

4 - أنظر الفقرات الثالثة والرابعة والخامسة من الفصل 67 من الدستور المغربي 2011، وكذا المادة 2 من القانون التنظيمي 13-85 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

يعقدها المجلس لهذا الغرض، في أجل أقصاه أسبوعين من تاريخ إيداع التقرير لدى مكتب هذا المجلس، ولهذا الأخير أن يقرر نشر كل أو جزء من محتوى التقرير في الجريدة الرسمية للبرلمان.¹ أما إذا كانت المبادرة المتعلقة بتشكيل لجنة لتقصي الحقائق من أحد المجلسين، فإن رئيس المجلس المعني يشعر رئيس الحكومة بمجرد توصله بالطلب، في أجل أقصاه ثلاثة (3) أيام، وعلى هذا الأخير أن يشعر هو كذلك رئيس المجلس المعني في أجل خمسة عشر (15) يوما، بأن الوقائع المطلوب في شأنها لجنة لتقصي الحقائق، محل متابعة قضائية جارية، وبفوات هذا الأجل يباشر رئيس المجلس المعني اتخاذ إجراءات تشكيل اللجنة.

وعليه لا يكون طلب تشكيل اللجنة لتقصي الحقائق موضوع مناقشة، إذا اشعر رئيس الحكومة بوجود متابعات قضائية تم فتحها في هذا الشأن، وإذا كان قد شرع في المناقشة، وجب أن توقف فورا، وفي كل الأحوال لا يمكن لغرفتي البرلمان، تشكيل لجنة لتقصي الحقائق بخصوص نفس الوقائع، لا سيما إذا كانت محل متابعات قضائية، وإذا تشكلت فإنها تنتهي مهمتها بمجرد فتح التحقيق القضائي.

الفرع الأول: تشكيلة لجان تقصي الحقائق

يقوم مكتب المجلس المعني، بتعيين أعضاء لجنة تقصي الحقائق، مراعيًا في ذلك مبدأ التمثيل النسبي للفرق والمجموعات البرلمانية²، بعد اقتراح هذه الأخيرة، بعدها يقوم أعضاء اللجنة بانتخاب رئيسا للجنة ونواب له، ومقررا للجنة ونواب له، على أن يكون منصب الرئيس أو المقرر من نصيب المعارضة، ويضع مكتب المجلس المعني تحت تصرف لجنة تقصي الحقائق المعنية، جميع الوسائل الضرورية للقيام بمهامها.³

1 - أنظر المادة 3 من القانون التنظيمي 13-85 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

2 - أنظر الفقرتين الأولى والثانية من المادة 285 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، والفقرة الأولى من المادة 300 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

3 - أنظر المادتين 5 و6 من القانون التنظيمي 13-85 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.

الفرع الثاني: اجراءات سير عمل لجان تقصي الحقائق

تطبيقا للفقرة الأخيرة للفصل 67 من الدستور المغربي 2011، صدر القانون التنظيمي 13-85 الذي يحدد طريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.¹

تجتمع لجنة تقصي الحقائق بطلب من رئيسها أو من طرف ربع (4/1) أعضائها، ولا تكون اجتماعاتها صحيحة إلا إذا حضرها نصف (2/1) أعضائها على الأقل عند أول اجتماع، وتكون صحيحة بمن حضرها في الاجتماع الموالي الذي ينعقد في أجل لا يقل عن ثلاثة (3) أيام، وتتخذ اللجنة قراراتها بأغلبية أعضائها الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي يكون فيه الرئيس.

تمارس لجنة تقصي الحقائق مهمتها، في إطار احترام مبدأ الفصل بين السلطات، لا سيما السلطة القضائية، من خلال الاطلاع على الوثائق أو التنقل إلى عين المكان، والاستماع إلى أي شخص بعد استدعائه بجميع الطرق، أو التنقل إليه في حالة عدم إمكانية استدعائه، بالإضافة إلى وجوب تمكينها من المعلومات الضرورية والوثائق اللازمة، إلا تلك التي تتطلب السرية كالدفاع الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، فإذا تعلق الأمر بهذه المجالات الحساسة، فإنه يمكن لرئيس الحكومة وبعد اشعاره من طرف المجلس المعني، أن يعترض على هذا التحقيق.

ومن أجل إضفاء الموضوعية على عمل اللجنة المتعلق بالاستماع إلى الأشخاص، أوجب المشرع المغربي، على هذه الأخيرة أن تضمن حق هؤلاء الأشخاص في الاطلاع على محاضر الاستماع وتوقيعه، وإبداء ملاحظاتهم الكتابية التي تدرج ضمن تقرير اللجنة.

كما نص المشرع المغربي، على الطابع السري، الذي يجب أن يميز عمل لجنة تقصي الحقائق ومداولاتها، وكذا تصريحات الأشخاص المعنيين بالاستماع.

¹ - أنظر المواد من 7 إلى 18 من القانون التنظيمي 13-85 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، وكذا الفقرة الثالثة من المادة 286 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، والمادتين 301 و303 والمواد من 305 إلى 307 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

ولتسهيل وتعزيز مهمة اللجنة أثناء تقصيها للحقائق وبعدها، رصد كذلك المشرع متابعات جزائية، ترجمتها تلك العقوبات، التي تنوعت بين عقوبات مالية وأخرى سالبة للحرية، ضد كل من رفض تسليم وثائق، أو شاهد الزور والادلاء بوثائق مزورة، وكل تأثير على الشهود، أو نشر معلومات متوصل إليها من طرف لجنة تقصي الحقائق.

بعد أن تنتهي لجنة تقصي الحقائق من أعمال التحقيق، تجتمع في اجتماع خاص، تقدم فيه مشروع تقريرها من طرف مقررها أو أحد نوابه على رئيس اللجنة قصد التداول فيه من طرف أعضائها، وتنتهي مهمة اللجنة بإيداع تقريرها لدى مكتب المجلس المعني، وعند الاقتضاء بإحالاته إلى القضاء من طرف رئيس المجلس، على أن يكون ايداع تقريرها في أجل ستة (6) أشهر، ويمكن تمديده بالمهلة اللازمة للمحكمة الدستورية، ثلاثون (30) يوما من يوم إحالة الخلاف على المحكمة الدستورية، وبفوات أجل ستة (6) أشهر ولم يودع التقرير، يعلن رئيس المجلس المعني عن حل اللجنة ويعلم المجلس بذلك.

على أعضاء لجنة تقصي الحقائق، الامتناع عن أي تعليق علني يتعلق بالتقرير قبل توزيعه على أعضاء المجلس المعني.

يخصص المجلس المعني جلسة أو جلسات عمومية لمناقشة مضمون تقرير اللجنة في أجل أسبوعين من تاريخ إيداعه لدى مكتب المجلس المعني، وللمجلس أن يقرر نشر أن يقرر نشر كل أو جزء من محتوى التقرير في الجريدة الرسمية للبرلمان.

أخيرا، وإذا حدث خلاف بين الحكومة والمجلس المعني حول الإجراءات السالفة الذكر، قد تؤثر على السير العادي للجنة تقصي الحقائق، فإنه يمكن لرئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين، أن يحيل الخلاف على المحكمة الدستورية للبت فيه في أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ إحالة الخلاف عليها، وفي هذه الحالة تعلق أشغال اللجنة المتعلقة بالخلاف إلى غاية صدور قرار المحكمة الدستورية.

بعد هذا العرض الخاص بلجان تقصي الحقائق في الدستور المغربي، يمكن القول بأن المؤسس الدستوري المغربي وعلى ضوء دستور 2011، عمل على تعزيز آليات ممارسة الرقابة

البرلمانية بموجب لجان تقصي الحقائق، مقارنة بالدساتير السابقة، وهذا ما يتجسد في المظاهر التالية:

• أولاً: تخفيف نسبة الأغلبية المطلوبة بالنسبة لكل غرفة من غرفتي البرلمان، بمناسبة تشكيل لجان تقصي الحقائق، حيث أصبح ثلث (3/1) الأعضاء بدلا من أغلبية أعضاء المجلس التي كان منصوفا عنها في 1996، وهذا ما سوف يعزز من دور المعارضة من ممارسة هذه الآلية الرقابية، لكن بالرغم من ذلك تبقى مسألة تحقيق هذه الأغلبية صعبة، بالنظر إلى طبيعة تشكيلة كل غرفة، خاصة مجلس المستشارين الذي تتميز تشكيلته بالتنوع وعدم التجانس.

• ثانياً: توسيع مهام لجان تقصي الحقائق، لتشمل كل ما يتعلق بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية، بعدما كان دورها يقتصر، على مجرد جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة.

• ثالثاً: لم يعد مدى تدخل اللجنة النيابية لتقصي الحقائق يقتصر على مجرد اطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها، وإيداع تقريرها لديه، بل أصبح بإمكانها عند الاقتضاء، إحالته على القضاء من طرف رئيس المجلس المعني.

• رابعاً: نص دستور 2011، على تخصيص جلسة عمومية داخل المجلس المعني، لمناقشة تقارير لجان تقصي الحقائق.

لكن بالرغم من ذلك، تبقى هناك القيود التي تؤثر على عملية المبادرة بتشكيل لجان تقصي الحقائق في الدستور المغربي نذكر منها:¹

• أولاً: تعتبر مسألة تكوين لجان تقصي الحقائق من قبل أحد مجلسي البرلمان المغربي، بمثابة مبادرة محدودة الوقائع وقليلة الأثر، وذلك بالنظر إلى النسبة المطلوبة لتشكيل هذه اللجان، بالرغم من تخفيضها بموجب دستور 2011.

¹ - أحمد مفيد، الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد، مرجع سابق، ص 185.

• ثانياً: ضرورة إيقاف أي تحقيق برلماني بمجرد وجود تحقيق قضائي أو فتحه، حيث يتم الاكتفاء فقط بعقد جلسة عمومية على مستوى المجلس المعني لمناقشة التقرير دون ترتيب أي نتائج سياسية من شأنها أن ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، الأمر الذي يجعل من آلية التحقيق البرلماني، مجرد آلية شكلية للرقابة البرلمانية.

هناك جانب من الفقه الدستوري المغربي أبدى تخوفه من القيد المتعلق بالتحقيق القضائي، فقد يفسح المجال لتعسف الحكومة التي تملك السلطة التقديرية فيما إذا كانت الوقائع المراد التحقيق فيها تشكل موضوع متابعات قضائية، لكن لا يجب أن يمنع تشكيل لجان تقصي الحقائق، بل يحد من سلطاتها في مجال التحري في الوقائع محل التحقيق، تماشياً مع مبدأ الفصل بين السلطات، فهو لا يمكن الحكومة من استخدام الاختصاصات القضائية لمنع أي مراقبة من قبل البرلمان.¹

وهذا ما توضحه حصيلة العهدة التشريعية للبرلمان المغربي في مجال تشكيل اللجان النيابية لتقصي الحقائق من طرف أعضاء غرفتي البرلمان:²

1. **العهد التشريعية الرابعة (2002/1997):** تم تشكيل لجنتين لتقصي حقائق، الأولى من طرف مجلس النواب بتاريخ 12 جويلية 2000، حول وضعية مؤسسة القرض العقاري والسياحي، وتم نشر تقريرها في الجريدة الرسمية.

أما الثانية فمن طرف مجلس المستشارين بتاريخ 27 نوفمبر 2001 حول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، كما تم نشر تقريرها في الجريدة الرسمية.

2. **العهد التشريعية الخامسة (2007/2002):** لم تنشأ لجان لتقصي الحقائق.

3. **العهد التشريعية السادسة (2011/2007):** تم تشكيل لجنة واحدة لتقصي الحقائق من طرف مجلس النواب بتاريخ 07 جوان 2008، حول الأحداث التي شهدتها مدينة سيدي افني، وتم نشر تقريرها في الجريدة الرسمية.

1 - رشيد المدراسي، مرجع سابق، ص 203.

2 - وزارة العلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، المغرب.

4. العهدة التشريعية السابعة (2016/2011): تم تشكيل لجننتين لتقصي الحقائق،

الأولى من طرف مجلس النواب بتاريخ 27 نوفمبر 2011 حول أحداث كديم ازيك، وتم نشر تقريرهما في الجريدة الرسمية.

أما الثانية فكانت من طرف مجلس المستشارين في ماي 2011، حول المكتب الوطني للتسويق والتصدير، وتم نشر تقريرها في الجريدة الرسمية.

5. العهدة التشريعية الثامنة (2021/2016): تم تشكيل لجنة واحدة لتقصي حقائق في

مارس 2017 من طرف مجلس المستشارين حول الصندوق المغربي للتقاعد، كما تم نشر تقريرها في الجريدة الرسمية.

بعد أن تطرقنا إلى لجان التحقيق (تقصي الحقائق) المؤقتة، ومدى تحريك هذه الآلية الرقابية من طرف أعضاء البرلمان الجزائري ونظيره المغربي، يتبين لنا أنه وبالرغم من أهمية لجان التحقيق كآلية رقابية على أعمال الحكومة، وما يمكن أن تكشفه من حقائق واختلالات وثغرات ونقائص في شتى المجالات، إلا أن هناك شبه عزوف تام من طرف أعضاء غرفتي البرلمان في إطار القيام بوظيفتهم الرقابية، ومرد ذلك إلى جملة القيود التي تحيط بمسألة مدى تحقيق هذه الآلية لشروطها القانونية، وهذا من شأنه أن يؤثر على مردود أعضاء البرلمان في هذا الإطار، في الوقت الذي تفتقد فيه لجان التحقيق (تقصي الحقائق) إلى أي أثر يمكن أن يؤثر على الحكومة أو يثير مسؤوليتها السياسية.

المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية على قانون المالية

تعتبر الرقابة البرلمانية للمال العام أحد أهم أسباب وجود المؤسسة التشريعية، فهي لم تظهر من عدم أو من فراغ، بل هي مسألة أساسية ارتبط ظهورها بالمفهوم الحديث للمبادئ الدستورية التي تتعلق بمراقبة المال العام في النظم البرلمانية.¹

ويقصد بالرقابة على المالية، بأنها عملية تقوم بها أجهزة معينة يخولها القانون ذلك، سواء كانت تنفيذية أو تشريعية أو قضائية أو مستقلة، ويقصد بالرقابة البرلمانية على ميزانية الدولة، مجموعة الاجراءات والوسائل التي تقوم بها سلطة أعلى لها هذا الحق، لفحص ومراجعة ومتابعة عملية تنفيذ الموازنة العامة للدولة والتأكد من سلامة تنفيذها، والتحقق من أن الإيرادات والنفقات العامة تجبى أو تنفق طبقاً للقوانين واللوائح المعمول بها، وذلك من أجل منع الانحرافات والأخطاء قبل وقوعها أو الكشف عن الأخطاء ومحاولة علاجها لتقادي تكرارها مستقبلاً وتحسين معدلات الأداء.²

وعليه تهدف الرقابة البرلمانية على قانون المالية، إلى ضمان الاستخدام الأمثل والمنظم والفعال للأموال العامة، وكذا المتابعة التي تسمح بمعالجة أوجه القصور المحتملة بشكل فعال وفي الوقت المناسب.³

فالوظيفة المالية للبرلمان لا تنتهي بمجرد مناقشة قانون المالية والتصويت عليه، بل يمتد عمله ليشمل مرحلة التنفيذ، وذلك بإشرافه ورقابته الدائمة والمستمرة على مسألة الأموال العامة بموجب ما يملكه من آليات دستورية تمكنه من ممارسة هذه الرقابة، كالسؤال البرلماني بنوعية والاستجواب ولجان التحقيق، بل أن دوره يمتد إلى ما بعد تنفيذ قانون المالية.

¹ - William Angus Bateman, **PARLIAMENTARY CONTROL OF PUBLIC MONEY**, PhD dissertation of Philosophy, *Gonville and Caius College*, July 2018, p3

² - خدوجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودستور المغرب لسنة 2011، مرجع سابق، ص ص 304 - 305.

³ - Louis M. IMBEAU et Rick STAPENHURST, **Le contrôle parlementaire des finances publiques dans la francophonie**, Collection Démocratie et Institutions parlementaires, Presses de l'Université Laval, Québec, Canada, 2019, p 112.

حيث تبدأ مرحلة جديدة تعكس ذلك الدور الأصيل للبرلمان بصفة عامة، والذي بموجبه يمكن أن يراقب عمل الحكومة في المجال المالي أيضا من حيث استخدامها للموارد والأموال العمومية والتصرف فيها.¹

عندما ينتهي البرلمان من العملية القانونية التي يجسدها مشروع قانون المالية السنوي، الذي تحضره الحكومة ممثلة في وزارة المالية ويصوت عليه البرلمان وفقا للإجراءات المنصوص عنها في الدستور والقانون، ليدخل مرحلة التنفيذ من طرف الحكومة التي تلتزم فيما بعد بتحضير القانون المتضمن تسوية الميزانية²، وهنا تبدأ السلطة الأكثر وضوحا للرقابة البرلمانية في المجال المالي.

وعلى هذا الأساس سوف نتناول الرقابة المالية لكل من البرلمان الجزائري (المطلب الأول)، وكذا البرلمان المغربي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على قانون المالية في الدستور الجزائري

يمارس البرلمان الجزائري رقابته على نشاطات الحكومة ومن بينها الرقابة في المجال المالي وذلك عبر جميع المراحل التي يمر بها قانون المالية إعدادا وتنفيذا وكذا بمناسبة تقديم الحكومة للقانون المتضمن تسوية الميزانية، حيث يتم بداية منح الترخيص للحكومة بموجب المصادقة على قانون المالية (رقابة المصادقة)، مروراً بالرقابة أثناء تنفيذ قانون المالية التي يمارسها بصور الرقابة البرلمانية المتعارف عليها كالسؤال والاستجواب ولجان التحقيق وبيان السياسة العامة (الرقابة المرافقة)، وتنتهي بالرقابة البعدية التي تكون بعد تنفيذ قانون المالية (الرقابة اللاحقة).³

¹ - عبد العزيز عزة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة الأغواط، العدد 24، جوان 2017 ص 211.

² - طبقا للقانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 07 جويلية 1984 المعدل والمتمم (ج ر ع 28)، المؤرخة في 10/07/1984)، فإنه كان يطلق على هذا القانون بقانون ضبط الميزانية، ويصدر القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، تغير المصطلح وأصبح يسمى بالقانون المتضمن تسوية الميزانية.

³ - عبد العزيز عزة، مرجع سابق، ص من 114 إلى 116.

أما بالنسبة لرقابة المصادقة، فهي التي تتضمن تلك الأدوار التي يمارسها البرلمان الجزائري التي تترجمها مراحل التصويت على مشروع قانون المالية سبق وأن تطرقنا إليها في الباب الأول بمناسبة الإشارة إلى خصوصية التصويت على قانون المالية في الجزائر، حيث يقوم البرلمان الجزائري في هذه المرحلة بمنح الرخصة التشريعية للحكومة من أجل تنفيذ قانون المالية. في حين يمارس الرقابة اللاحقة (المرافقة) أثناء تنفيذ قانون المالية الذي سبق وأن صوت عليه، بموجب آليات الرقابة البرلمانية الأخرى، كالسؤال والاستجواب ولجان التحقيق وبيان السياسة العامة للحكومة التي يمكن أن يودع على إثرها المجلس الشعبي الوطني ملتمس رقابة ينصب على عمل الحكومة، ومتى استوفى شروطه الدستورية، التزمت الحكومة بتقديم استقالته لرئيس الجمهورية.

أما الرقابة البعدية فيمارسها البرلمان الجزائري بغرفتيه بعد تنفيذ الحكومة لقانون المالية وانقضاء السنة المالية، فبموجب هذه الرقابة اللاحقة يستطيع البرلمان أن يتحقق من مدى تنفيذ الحكومة لقانون المالية الذي سبق وأن صادق عليه والنتائج المترتبة عن ذلك، وذلك بالتأكد من تطابق الحساب الختامي الذي تقدمه الحكومة مع الترخيص الذي منحه البرلمان بموجب قانون المالية، أي التحقق من مدى احترام الحكومة للترخيص البرلماني.¹

وتتميز الرقابة البعدية في المجال المالي بمزايا عدة نذكر أهمها:²

- تساهم الرقابة اللاحقة في تقديم اقتراحات بناءة ولفتت الحكومة للمسائل المهمة.
- اتخاذ اجراءات تصحيحية في المستقبل.
- التحقق من مدى تحقيق الأهداف المسطرة في قانون المالية.
- تعتبر وسيلة للضغط على الحكومة من أجل تنفيذ الميزانية على أحسن وجه وفقا للخطة التي رسمتها ميزانية الدولة، باعتبار أن الحكومة ستراقب عليها.

¹ - العيداني سهام، الدور الرقابي للبرلمان في مجال قانون المالية، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، المجلد 10، العدد 4، 2017، ص 464.

² - المرجع نفسه، نفس الصفحة.

وتمارس الرقابة البرلمانية اللاحقة من طرف البرلمان الجزائري بموجب آلية التصويت على قانون يتضمن تسوية الميزانية، الذي تعرضه الحكومة (مشروع قانون تسوية الميزانية) على البرلمان، حيث أُلزم المؤسس الدستوري الجزائري الحكومة بأن تقدم عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية أمام كل غرفة من غرفتي البرلمان، وتختتم السنة المالية بتصويت البرلمان على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية.¹

تشتمل عملية تنفيذ قانون المالية السنوي أو التكميلي ما يلي:²

- وجوب تقديم قانون تسوية الميزانية، للتعرف على النشاط المالي للحكومة، وتختتم السنة بالتصويت على قانون تسوية السنة المالية.

- إعداد قانون ضبط الميزانية من طرف الحكومة، هذا القانون الذي يثبت تنفيذ قانون المالية، حيث تتم مراقبته من طرف مجلس المحاسبة ثم مجلس الوزراء.

يودع مشروع قانون ضبط الميزانية على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان لمناقشته والتصويت عليه، حيث يخضع لنفس الاجراءات المتبعة بمناسبة مناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية³، وبإمكان البرلمان أن يرفض التصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية، وهذه بمثابة رسالة للحكومة لكي تلتزم مستقبلا بتحسين تحضير الميزانيات الأولية والاضافية.

لم تصدر قوانين ضبط الميزانية في ظل نظام الغرفتين إلا ابتداء من سنة 2011، عندما تم عرض مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2008، وذلك بعد انقطاع دام 27 سنة ليتم في سنة 2009 تسوية الوضعية المالية لهذه الفترة الممتدة من سنة 1983 إلى سنة 2007⁴، بإخضاعها

¹ - أنظر المادة 160 من الدستور الجزائري 1996، المادة 179 من التعديل الدستوري 2016، المادة 156 من التعديل الدستوري 2020.

² - عبد العزيز عزة، مرجع سابق، ص ص 217 و218.

³ - لم يكن في السابق ضمن القانون 84-17 أجل محدد يتم من خلاله إيداع مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية، غير أنه تم تدارك هذا الأمر بموجب القانون العضوي رقم 18-15 الذي جعل أجل إيداع هذا القانون وفق نص المادة 87 في فقرتها الأخيرة، قبل الأول من غشت من السنة، ويتعلق مشروع هذا القانون بالسنة المالية-1.

⁴ - سالم محمد ويلي شواش بشير، الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي النعامة، العدد 07، جانفي 2018، ص 190.

للرقابة البرلمانية عند التقديم الأول لقانون ضبط الميزانية طبقا لأحكام المادة 105 من القانون رقم 01/09 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009.¹ واستمرت الحكومة في عرض اعتماداتها المالية كل سنة ابتداء من 2011 إلى غاية السنة الجارية 2022 وبنفس الوتيرة (السنة المالية -3)، حيث عرضت الحكومة في مارس 2022 مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2019 الذي تم التصويت عليه من طرف البرلمان الجزائري. بعدما كان القانون 84-17 لا يحدد أجلا يتم خلاله إيداع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية، وبتدراك هذه الفراغ بموجب القانون العضوي رقم 18-15 الذي ألزم الحكومة بإيداع مشروع قانون تسوية الميزانية قبل الأول من غشت من السنة، ويتعلق مشروع هذا القانون بالسنة المالية-1، الأمر الذي يحتم على الحكومة تسوية قانون ضبط الميزانية للسنوات 2020 و2021 و2022 قبل أوت 2023.

بالرغم من الآليات التي رصدها المؤسس الدستوري الجزائري للبرلمان من أجل تعزيز رقابته على مالية الدولة، ابتداء من التصويت على مشروع قانون المالية وانتهاء بالتصويت على مشروع قانون ضبط الميزانية الذي تعرضه الحكومة على كل غرفة من غرفتي البرلمان، إلا أن دور البرلمان في هذا المجال بقي هزيلا وضعيفا لا يرقى لتطلعات الرقابة المالية الحقيقية. ويعود السبب في ذلك لمجموعة من المعوقات نذكر منها:²

- هيمنة الحكومة على كامل مراحل التشريع المالي.
- الواقع العملي يثبت بأن الحكومة غير ملتزمة بتقديم عرض لغرفتي البرلمان عن استعمالها للاعتمادات المالية، التي سبق وأن تم ترخيصها لها، كذلك الأمر بالنسبة لقانون ضبط الميزانية.
- قلة الكفاءات البرلمانية في المجال المالي والقانوني، وهذا ما انعكس سلبا على الدور الرقابي في المجال المالي.

¹ - أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 44، المؤرخة في 26 جويلية 2009.

² - عبد العزيز عزة، مرجع سابق، ص من 230 إلى 232.

-تبعية البرلمان للحكومة في المجال المالي، نتيجة تمتع هذه الأخيرة بكل الامكانيات والوسائل التي تؤهلها للسيطرة على مسألة إعداد قوانين المالية وتنفيذها.

- عدم فعالية الآليات التي يمكن أن يمارس بموجبها البرلمان الجزائري رقابته المالية أثناء تنفيذ قانون المالية، كالسؤال البرلماني بنوعيه، الذي مازال يفتقد للفعالية المرجوة، وكذلك الاستجواب الذي تبقى شروطه الدستورية مبالغ فيها وصعبة المنال ومعقدة، لا سيما في حق أعضاء مجلس الأمة، نفس الشيء بالنسبة للجان التحقيق البرلمانية، التي تبقى هي الأخرى محاطة بقيود عدة، فطابعها المؤقت، بحيث ينتهي دورها بمجرد ايداع تقرير التحقيق، والطابع السري الذي يميز مسألة الاطلاع على الوثائق، كما أنها تفتقد لجزاء قانوني في حالة ثبوت تقصير أو نقص في الأداء الحكومي.¹

- إن خصوصية تعقد وتقنية اجراءات اعداد قانون ضبط الميزانية وتحضيره، لا سيما على المستوى المالي والمحاسبي، تفرض الاستئناس بمجلس المحاسبة، باعتباره هيئة عليا مستقلة، يكلف بالرقابية البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذا رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة²، والذي بإمكانه أن يساهم بفضل خبرته وخصوصيته على اعداد التقارير التقييمية لمشاريع قوانين ضبط الميزانية، في إطار مساهمته في ترقية الحكم الرشيد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات³، وهذا ما يساعد كل من الحكومة والبرلمان في مجال الرقابة على تنفيذ الميزانية.

¹ - عمراوي مارية وحجاج مليكة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في القانون الجزائري (المبررات والمعوقات)، مجلة ادارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، المجلد 6، العدد 2، جامعة الجلفة، 2020، ص ص 540 - 541.

² - أنظر الفقرة الأولى من المادة 199 من التعديل الدستوري الجزائري 2020، وكذا المواد من 6 إلى 27 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة (ج ر ع 39 مؤرخة في 23 جويلية 1995)، المعدل والمتمم بالأمر 10-02 (ج ر ع 50 مؤرخة في 01 سبتمبر 2020).

³ - أنظر الفقرة الثانية من المادة 199 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

لكن إهمال وغياب دور هذا المجلس في هذا المجال يشكل عائقا يحول دون قيام البرلمان بدوره الرقابي في المجال، لا سيما على مستوى الرقابة البرلمانية اللاحقة على الميزانية العامة¹، بالرغم من تأكيد المشرع على امكانية استشارة مجلس المحاسبة في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، والذي بدوره يصدر في هذا الشأن تقارير تقييمية، ترسلها الحكومة للبرلمان مرفقة بمشاريع القانون الخاص بها.²

- يرى جانب من الفقه الدستوري أن قانون ضبط الميزانية (قانون تسوية الميزانية حاليا) آلية لا يمكن أن يعول عليها لمراقبة قانون المالية، لأن مسألة التعرف على أوجه الانفاق بدقة هي في حد ذاتها مسألة صعبة، من شأنها أن تؤثر على فعالية رقابة نواب البرلمان في المجال المالي، لانعدام الوسائل التي تمكن من ذلك.³

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على قانون المالية في الدستور المغربي

بالإضافة إلى الصور الرقابية التي يمكن أن يمارس بموجبها البرلمان المغربي رقابته المالية، لا سيما قبل وأثناء تنفيذ قانون المالية، فإنه تبقى الرقابة البعدية أو اللاحقة التي يمارسها البرلمان بعد تنفيذ قانون المالية أهم آلية رقابية في المجال المالي، والتي بموجبها يتتبع بها مسألة تنفيذ قانون المالية من طرف الحكومة وفقا للترخيص البرلماني، ويكون ذلك بموجب التصويت على قانون التصفية الذي تعرضه الحكومة على البرلمان بشكل سنوي.

وتكمن أهمية قانون التصفية في الأرقام الحقيقية والنهائية التي يقدمها بخصوص السنة المالية المعنية، سواء تعلق الأمر بالمداخيل أو النفقات.⁴

1 - عمراوي مارية وحجاج مليكة، مرجع سابق، ص 544.

2 - أنظر المادة 18 من الأمر 95 - 20 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم بالأمر 10 - 02.

3 - السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 189.

4 - فؤاد أشن، مرجع سابق، ص 26.

أورد المؤسس الدستوري المغربي فصلا خاصا بقانون تصفية الميزانية، وحدد المدة التي يقدم فيها هذا القانون، وهي السنة الثانية التي تلي تنفيذ قانون المالية (السنة المالية -2)، وهذا ما يعد بمثابة قيودا دستوريا على السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية، بحيث تلتزم الأولى بتقديمه في أجل محدد.¹

فطبقا للفصل 76 من دستور 2011 الذي ينص على أنه:

تعرض الحكومة سنويا على البرلمان قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون.

ويتضمن قانون التصفية حصيلة ميزانيات التجهيز التي انتهت مدة نفاذها.

وعليه يكون المؤسس الدستوري المغربي قد ألزم الحكومة بعرض قانون التصفية سنويا على البرلمان في السنة الموالية التي تلي تنفيذ قانون المالية، وذلك من أجل تقادي إشكالية تراكم العديد من قوانين التصفية، التي كانت تعرض بعد مرور سنوات من نفاذ قوانين المالية المتعلقة بها، وهذا ما أفقدها دورها وراهنيتها.

وفي إطار ذلك جاء القانون التنظيمي 13-130 المتعلق بقانون المالية، الذي حمل جملة من المظاهر والتدابير الهدف منها تقوية دور البرلمان وتعزيزه لا سيما في مجال التدبير الميزانياتي والمالي العمومي وتحسين جودة المناقشة الميزانياتية ورقابة النفقات العمومية، وتتبع عملية تنفيذ الميزانية وتقييم السياسات العمومية، وتمكين البرلمان من الحصول على معلومات ذات مصداقية وجودة تسمح له بممارسة دوره الرقابي.²

¹ - مسعودي عبد الرؤوف، التوزيع الدستوري للاختصاص المالي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي تيبازة، العدد 5، جوان 2018، ص 165.

² - محمد أكحل، القانون التنظيمي 13 - 130 لقانون المالية ورهان حكامه الانفاق العمومي في المغرب، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، المجلد 14، العدد 1، 2021، ص 146.

الباب الثاني — العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

يودع مشروع قانون التصفية من طرف الحكومة بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب في أجل أقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني¹، ويكون مرفوقاً بالوثائق التالية:²

- الحساب العام للدولة مدعم بالحصيلة المحاسبية والبيانات المالية الأخرى وبتقييم للالتزامات الخارجة عن الحصيلة المحاسبية.
- ملحق يتعلق بالاعتمادات الإضافية المفتوحة مرفقاً بكل الإثباتات الضرورية عند الاقتضاء.
- التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية. يقوم هذا التقرير بتلخيص وتجميع تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية أو المؤسسات.
- تقرير حول الموارد المرصدة للجماعات الترابية.
- تقرير افتتاح نجاعة الأداء.

يحيل المجلس الأعلى للحسابات على البرلمان التقرير حول تنفيذ قانون المالية والتصريح العام للمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين والحساب العام للمملكة، مع توجيه نسخة منهما للحكومة.³

لكن بالرغم من نص الدستور على وجوب عرض الحكومة لقانون التصفية خلال السنة الثانية لتنفيذ قانون المالية، إلا أن تجاوز هذا الأجل من طرف الحكومة لا تترتب عنه أية جزاءات، فالواقع العملي للنشاط الحكومي في هذا المجال وصل لحد تأخير عرض مشاريع قوانين تصفية لحكومات سابقة، لأن الأمر يفتقد لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.⁴

1 - أنظر المادة 65 من القانون التنظيمي 13-130 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية، وكذا المادة 250 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

2 - أنظر الفقرة الأولى من المادة 66 من القانون التنظيمي 13-130 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية.

3 - أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 66 من القانون التنظيمي 13-130 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية.

4 - فؤاد أشن، مرجع سابق، ص 27.

غير أن الحكومة المغربية استدركت هذا التراكم اطار التزامها بالنص الدستوري المتعلق بوجود عرض مشروع قانون التصفية خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية، ففي جويلية 2022 صادق البرلمان المغربي على مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2020.¹

بعد أن تطرقنا للرقابة البرلمانية على المالية لكل من البرلمان الجزائري (قانون تسوية الميزانية) والبرلمان المغربي (قانون التصفية)، يمكن القول بأن المؤسس الدستوري المغربي وعلى ضوء دستور 2011، حاول أن يعزز من الوظيفة الرقابية للبرلمان في مجال المالية، لا سيما بعدما نص دستور 2011 على أجل معقول يجب أن تعرض فيه الحكومة قانون التصفية على كل غرفة من غرفتي البرلمان (ضمانة دستورية)، بالإضافة إلى النص صراحة على تقديم المجلس الأعلى للحسابات مساعدته للبرلمان بمناسبة ممارسة هذا الأخير لوظيفته الرقابية والتشريعية وكذلك في مجال الرقابة المالية.²

وفي هذا الصدد حاول المشرع الجزائري مجازة هذه الجوانب التي تدعم الرقابة البرلمانية وذلك من خلال القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، والذي يعتبر الإطار الجديد لتسيير مالية الدولة يهدف إلى إصلاح الإطار الموازنتي والمحاسبي وإحداث تحول عميق في كيفية تسيير المال العام، وذلك بارتكازه على الميزانية الموجهة لتحقيق النتائج، انطلاقا من أهداف محددة وليس على أساس طبيعة النفقات المعمول به في الوقت الحاضر. ومن بين الإصلاحات التي شملتها مواد هذا القانون العضوي، تداركا للنقائص المسجلة على مستوى القوانين المتعلقة بالمالية السابقة، هو أن المشرع المالي الجزائري خصص للقانون

1 - موقع وزارة الاقتصاد والمالية المغربية:

<https://www.finances.gov.ma/ar/Pages/%D9%85%D8%B3%D8%AA%D8%AC%D8%AF%D8%A9.aspx?fiche=6015>، تاريخ الاطلاع 10 أوت 2022 على الساعة 18:00.

2 - أنظر الفصل 148 من الدستور المغربي 2011، وكذا الفقرة الثانية من المادة 295 والفقرتين الثانية والرابعة من المادة 296 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.

الباب الثاني — العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

المتضمن تسوية الميزانية بابا خاصا به، وهو الباب الخامس من القانون العضوي 15-18 في المواد من 86 إلى 88 منه، وتتلخص أهم الإصلاحات في نقطتين أساسيتين وهما:

- إرفاق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بتقريرين لمجلس المحاسبة يتضمنان ما يأتي:

- تقرير يتعلق بنتائج تنفيذ قانون المالية للسنة المالية المعنية وتسيير الاعتمادات المالية التي تمت دراستها بالأخص على ضوء البرامج المنفذة.
- تقرير يتعلق بتصديق حسابات الدولة حسب المبادئ النظامية والصدق والوفاء، ويدعم هذا التصديق بتقرير يبين التحقيقات التي أجريت لهذا الغرض.

- تحديد أجل لإيداع مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية طبقا لنص المادة 87 الفقرة 02 منه والذي يكون قبل الفاتح من أوت من السنة المالية والذي يتعلق بالسنة المالية-1، وهو ما كان غائبا في القوانين السابقة، إلا أن المشرع العضوي لم يدعم الإجراء جزاءات في حالة عدم تقديمه في الأجل المحددة، لكي لا تتهاون الحكومة في مسألة تقديم هذا المشروع.¹

¹ - بديار علي محمود، رقابة البرلمان على الميزانية العامة للدولة -دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، بومرداس، 2022/2021، ص ص 250-251.

المبحث الرابع: تقييم السياسات العمومية وملتصم المساءلة في الدستور المغربي

تعتبر كل من آلية تقييم السياسات العمومية وملتصم المساءلة من بين أهم المستجدات التي جاء بها الدستور المغربي 2011، حيث خول الآلية الأولى لغرفتي البرلمان، في حين ينفرد مجلس المستشارين بالحق في مساءلة الحكومة بموجب ملتصم المساءلة. وعليه سنتطرق لآلية تقييم السياسات العمومية (المطلب الأول) ثم لملتصم المساءلة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تقييم السياسات العمومية

تقييم السياسات العمومية هي برنامج عمل مقترح لشخص أو لجماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددة المراد تجاوزها، سعياً للوصول إلى هدف أو لتحقيق غرض مقصود.¹

تعود مسألة تقييم السياسات العمومية كآلية رقابية برلمانية على عمل الحكومة للبرلمان الأمريكي (الكونغرس)، باعتباره أول برلمان يتوفر على صلاحية تقييم السياسات العمومية، وتم استحداثها في الدستور الفرنسي بموجب التعديل الدستوري الأخير (2008).

استحدثت المؤسسة الدستورية المغربية آلية تقييم السياسات العمومية بموجب دستور 2011، حيث حولها كصلاحية رقابية جديدة للبرلمان المغربي على أعمال الحكومة²، في إطار الاستجابة لمطالب الأحزاب السياسية والمجتمع المدني.

يمارس البرلمان المغربي وظيفته في إطار تقييمه للسياسات العمومية، في جلسة سنوية تخصص لهذا الغرض، بعد أن يعرض رئيس الحكومة الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، بمبادرة منه أو بطلب من ثلث (3/1) أعضاء مجلس النواب، أو أغلبية أعضاء مجلس المستشارين.

¹ - رشيد المدراسي، مرجع سابق، 209.

² - أنظر الفقرة الثانية من الفصل 70، وكذا الفقرة الثانية من الفصل 101 من الدستور المغربي 2011.

وفي إطار ذلك يمكن له أن يستعين بالمجلس الأعلى للحسابات والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

لقد تكفل النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان المغربي بشرح إجراءات ممارسة هذه الآلية الجديدة من طرف مجلس النواب ومجلس المستشارين، حيث تتم عملية تقييم السياسات العمومية على مرحلتين أساسيتين، على مستوى اللجان الدائمة، ثم على مستوى الجلسات العامة.¹

الفرع الأول: إجراءات تقييم السياسات العمومية على مستوى اللجان الدائمة

تجتمع اللجان الدائمة لتقييم السياسات العمومية حسب اختصاصها القطاعي، تحضيراً للجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية، ويتم ذلك بعد أن تحال التقارير المتعلقة بالسياسات العمومية على اللجان الدائمة للاطلاع عليها.

وفي هذا الإطار تستعين اللجان الدائمة ببعض المؤسسات الدستورية على سبيل الاستشارة أو المساعدة (المجلس الأعلى للحسابات، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي)، التي يمكن لها أن تزود اللجان بتقارير وآراء ودراسات، وعلى إثرها تقوم اللجان الدائمة بإعداد تقاريرها التي تضمنها النتائج المتعلقة بمدى فعالية السياسات العمومية وكذا النتائج التي حققتها، فاللجان الدائمة تعد بمثابة الجهاز الأمثل لتفعيل وظيفة تقييم السياسات العمومية.²

يبقى أهم دور للجان الدائمة في مجال تقييم السياسات العمومية، هو ما تم استحداثه بموجب دستور 2011، والمتمثل أساساً في القيام بمهام استطلاعية مؤقتة، وكذا طلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء المعنيين، وتحت مسؤوليتهم.³

1 - أنظر المواد من 287 إلى 293 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، والمواد من 308 إلى 316 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

2 - أسماء الشقيري، تقييم البرلمان للسياسات العمومية على ضوء قرارات المجلس الدستوري، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 14، سنة 2015، ص 56.

3 - أنظر الفصل 102 من الدستور المغربي 2011.

كما يمكن لها القيام بزيارات ميدانية والاستماع، وهذا ما يساعدها على جمع المعلومات الضرورية والهامة دون المرور على الحكومة.

الفرع الثاني: اجراءات تقييم السياسات العمومية على مستوى الجلسة العامة

بعد اعداد التقارير من طرف اللجان الدائمة، تتم عملية توزيع هذه التقارير على أعضاء مجلس النواب، أسبوعين قبل الجلسة السنوية المخصصة لتقييم السياسات العمومية. لكن حتى تقوم غرفتي البرلمان بدورهما في إطار مناقشة السياسات العمومية وتقييمها، يجب على الحكومة أن تحترم النصوص الدستورية التي ألزمتها بتقديم حصيلتها المرحلية، لا سيما إذا طلب منها ذلك من طرف البرلمان.

وفي إطار تقييم السياسات العمومية من طرف أعضاء غرفتي البرلمان المغربي، تم عقد جلسة لمناقشة وتقييم السياسات العمومية المرتبطة بإنتاج الثروة من طرف مجلس المستشارين، خلال السنة التشريعية 2016/2015.

المطلب الثاني: ملتمس المساءلة

تعتبر آلية ملتمس المساءلة من بين صور الرقابة البرلمانية، التي حولها المؤسس الدستوري المغربي بموجب دستور 2011 لمجلس المستشارين دون مجلس النواب، وهو ما كان يطلق عليه في ظل دستور 1996 بملتمس توجيه تنبيه¹، ولا يوجد نظير لهذه الآلية الرقابية في الأنظمة المقارنة.

فهي بمثابة خصوصية مغربية الغرض منها تعويض الغرفة الثانية بصلاحيات نادرة، مقابل الامتياز المخول لمجلس النواب في مناقشته لبرنامج الحكومة والتصويت عليه وطرح مسألة الثقة أمامه.²

1 - أنظر الفقرات الأولى والثانية والثالثة من الفصل 77 من الدستور المغربي 1996.

2 - نادبة بجار، مرجع سابق، ص 237.

لا يثير ملتمس المساءلة أية مسؤولية للحكومة، لا سيما بعدما تراجع المؤسس الدستوري المغربي عن الخصوصية التي جاء بها دستور 1996، والمتمثلة أساسا في امكانية اثاره المسؤولية السياسية للحكومة من طرف مجلس المستشارين عن طريق ايداع ملتمس رقابة، حيث أصبح ذلك مقتصر فقط على مجلس النواب دون مجلس المستشارين.

لم يتطرق الدستور المغربي لتعريف ملتمس المساءلة (ملتمس توجيه تنبيه سابقا)، ولكن اكتفى بمجرد النص على شروطه وإجراءات تقديمه.

الفرع الأول: شروط ملتمس المساءلة

يمارس مجلس المستشارين المغربي رقابته بموجب ملتمس المساءلة وفقا للشروط والاجراءات التالية:¹

- 1- توقيع ملتمس المساءلة على الأقل من طرف خمس (5/1) أعضاء مجلس المستشارين، بدلا من الثلث (3/1) الذي كان منصوص عليه في دستور 1996.
- 2- لا يحق لعضو المجلس أن يوقع أكثر من ملتمس واحد في نفس الوقت، ولا يمكن أن يضاف إليه توقيع جديد أو يسحب منه بعد تسليمه لرئيس الجلسة.
- 3- لا تتم الموافقة على ملتمس المساءلة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس.
- 4- لا يقع التصويت على هذا الملتمس إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ ايداعه.

الفرع الثاني: اجراءات تقديم ملتمس المساءلة

يتم اشعار رئيس مجلس المستشارين بموضوع ملتمس المساءلة عن طريق مراسلة ترفق بلائحة الموقعين، والتي يجب ألا تقل عن خمسة (5) أعضاء من المجلس، وبناء على مداوات مكتب المجلس، يعقد المجلس جلسة عامة يقدم فيها الملتمس بقراءته من طرف أحد واضعيه وتسليمه لرئيس الجلسة، ليأمر هذا الأخير بنشر الملتمس وأسماء الموقعين عليه في المحضر

¹ - أنظر الفصل 106 من الدستور المغربي 2011، والفقرتين الأولى والأخيرة من المادة 276 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

الباب الثاني — العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

وفي الجريدة الرسمية للبرلمان، بعدها يحدد مكتب المجلس جلسة التصويت على ملتمس المساءلة، بعد ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه.¹

يرسل ملتمس المساءلة من طرف رئيس مجلس المستشارين إلى رئيس الحكومة، ولهذا الأخير أجل ستة (6) أيام لعرض جوابه أمام المجلس، ويحدد المكتب جلسة المناقشة، ويوزع الغلاف الزمني بالتساوي بين المجلس والحكومة، ولا يعقب المناقشة تصويت، وإذا تعددت ملتزمات المساءلة، يمكن لمكتب المجلس أن يقرر مناقشتها دفعة واحدة إذا كانت تجمعها وحدة الموضوع.²

الفرع الثالث: آثار ملتمس المساءلة

بالرغم من صعوبة تحقيق شروط ملتمس المساءلة، إلا أن هذا الأخير يفتقد لأي أثر فهو لا يثير المسؤولية السياسية للحكومة، بل يناقش فقط على مستوى مجلس المستشارين في جلسة عامة ولا يصوت عليه، وهذا يدل على أن المؤسس الدستوري المغربي لم يكن يقصد إسقاط الحكومة، بقدر ما كان يستهدفه من وراء فتح المجال أمام الحكومة لمراجعة سياستها العامة، أو سياستها اتجاه قطاع معين، فالهدف الأساسي لهذا الملتمس هو إنذار للحكومة³، وربما يرجع السبب في ذلك إلى أن مجلس المستشارين المغربي لا يشارك مجلس النواب في تنصيب الحكومة ومنحها الثقة وبالتالي لا يمكن له أن يسحبها، بل يبقى ذلك من صلاحيات مجلس النواب.

وبهذا يكون دستور 2011 قد صحح أوضاع الرقابة البرلمانية وأرجع الأمور إلى قاعدتها

العامة، كما هو معروف على مستوى الأنظمة البرلمانية المقارنة.⁴

¹ - أنظر الفقرات الثانية والثالثة والرابعة من المادة 275 والفقرة الثانية من المادة 276 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

² - أنظر المواد من 277 إلى 279 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

³ - خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي - دراسة مقارنة - مرجع سابق، ص 192.

⁴ - أحمد مفيد، الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد، مرجع سابق، ص 184.

لكن بالرغم من ذلك، تبقى لملتزم المساءلة قيمة سياسية، تتجلى في كونه يجبر الحكومة على تقديم استفسارات وشروحات أو تفسيرات لأعضاء مجلس المستشارين على النشاط الحكومي.¹

¹ - عبد الغني اعبيزة، مرجع سابق، ص 22.

خلاصة الباب الثاني

بعدها تناولنا في الفصل الأول آليات الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة على ضوء الدستور الجزائري والدستور المغربي في ظل نظام الغرفتين، سنحاول أن نقف عند النقاط التالية:

بالنسبة لمخطط عمل (برنامج) الحكومة الذي يعرضه الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، لمناقشته والتصويت عليه بالأغلبية المطلوبة، هو في الأخير بمثابة تنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية، ومتى حاز على ثقة نواب الشعب، واصلت الحكومة مهامها وانشغلت بتنفيذه كما تمت المصادقة عليه، أما إذا تم رفضه، استقالت الحكومة بسبب برنامج ليس من صنيعتها.

أما البرلمان المغربي فمسألة موافقته أو عدم موافقته على برنامج الحكومة، يؤثر بصفة مباشرة على الحكومة في حد ذاتها، التي لا يمكنها ممارسة مهامها الدستورية إلا بعد تنصيبها من طرف مجلس النواب، عن طريق موافقه على برنامجها، وهذا هو الفرق بين برنامج الحكومة ومخطط الحكومة، ودور الغرفة السفلى في كل من البرلمان الجزائري ونظيره المغربي.

بالنسبة لبيان السياسة العامة للحكومة، وبالنظر إلى أهم الآثار التي يمكن أن تترتب على إثر مناقشة هذا البيان السنوي، لا سيما بعدما أفرغ ملتصق الرقابة من محتواه، وكذا تمتع الحكومة بالسلطة التقديرية في مجال طلب التصويت بالثقة الذي يمكن أن يبادر به الوزير الأول أو رئيس الحكومة لعرضه أمام نواب الغرفة السفلى، يمكن لنا أن القول بأن مسألة مناقشة البيان السنوي للحكومة، هي مجرد جلسة سنوية لتلطيف الأجواء بين الحكومة والبرلمان، في كل من الدستور الجزائري والدستور المغربي.

أما آلية الاستجواب البرلماني والتي لم يأخذ بها الدستور المغربي، فيمكن القول بأن المؤسس الدستوري الجزائري استدرك في التعديل الدستوري الأخير أهم أثر لهذه الآلية، حيث أصبحت بالإمكان أن تثير المسؤولية السياسية للحكومة، ليتحول الاستجواب من آلية عديمة الأثر

إلى آلية خطيرة يمكن أن يحركها نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، لكن تبقى مسألة تحقيق ذلك صعبة ومعقدة، نظرا لجملة الشروط والقيود الدستورية الصعبة التي تحول دون تحقيق رقابة برلمانية ذات فعالية.

إن الصلاحيات الواسعة والقوية التي يتمتع بها رئيس الدولة في كل من الدستور الجزائري ونظيره المغربي، إنما هي بمثابة سلاح قوي في وجه البرلمان الذي يريد أن يعكّر جو علاقات التعاون والتبادل والتوازنات التي أقامها المؤسس الدستوري، في إطار احترام مبدأ الفصل بين السلطات.

أخيرا يمكن القول بأن قوة البرلمان الحقيقي لا تكمن في إقالة الحكومات وإثارة مسؤوليتها السياسية، بقدر ما تتجلى في قدرته على الكشف عن اختلالات الحكومة وضعف برنامجها، ومحاولة تسديدها وتصويبها نحو ما هو إيجابي، بموجب بدائل معقولة ومرنة.

أما الفصل الثاني والذي تطرقنا من خلاله إلى آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة على ضوء الدستور الجزائري الحالي ونظيره المغربي في ظل نظام الغرفتين، خلصنا إلى جملة من النتائج نذكر أهمها في النقاط التالية:

يبقى السؤال البرلماني من أهم آليات الرقابة وأكثرها استعمالا من طرف أعضاء غرفتي البرلمان في كل من الجزائر والمملكة المغربية مقارنة بصور الرقابة الأخرى، ويرجع السبب في ذلك إلى سهولة ممارسته ومرونة إجراءاته، لكن تبقى هذه الآلية تفتقد لعنصر الجزاء، وهذا من شأنه أن يؤثر على فاعليتها وتحقيق الغرض منها.

وعلى هذا الأساس حاول المؤسس الدستوري الجزائري ونظيره المغربي العمل على تعزيز آلية السؤال الشفوي، التي يمكن أن تخرج الحكومة في مسائل معينة مقارنة بالسؤال الكتابي، حيث ألزم الدستور الجزائري الحكومة بأن تجيب على السؤال الشفوي ضمن أجل محدد، مع امكانية فتح مناقشة على مستوى الغرفة المعنية، وفي المقابل ذهب المشرع المغربي إلى أبعد من ذلك في هذا المجال، عندما استحدث السؤال الشفهي الآني الذي يراعي القضايا الاستعجالية، وكذا السؤال الشفهي المحوري المخول لأعضاء مجلس المستشارين متى تعلق الأمر بمناقشة مواضيع

الباب الثاني — العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين

أو مجالات ذات بعد وطني، بالإضافة إلى الأسئلة الشفوية الموجهة لرئيس الحكومة، حيث يلتزم هذا الأخير بالإجابة عنها أمام أعضاء غرفتي البرلمان، وهذا من شأنه أن يساهم في تطوير العمل الرقابي البرلماني، لا سيما بعد تعزيز دور الغرفة الثانية في هذا المجال.

أما مسألة التحقيق بموجب لجان تحقيق المؤقتة أو لجان تقصي الحقائق، فتبقى شروط تشكيلها صعبة وليست في صالح أعضاء غرفتي البرلمان، نظرا للإجراءات المعقدة التي نص عليها القانون والنظام الداخلي في كل من الجزائر والمملكة المغربية من أجل تحريك هذه الآلية الهامة، بالإضافة إلى خلو هذه الآلية البرلمانية من أي جزاء يمكن أن يترتب على نتائج التحقيق. لكن التعديلات الأخيرة التي تضمنها الدستور المغربي 2011 والقانون التنظيمي المتعلق بلجان تقصي الحقائق والذي جاء في إطار موافقته مع أحكام الدستور، تعتبر بمثابة تعديلات جوهرية في إطار تعزيز الوظيفة الرقابية بموجب لجان تقصي الحقائق، لا سيما بعدما خفف الدستور من الأغلبية المطلوبة في تشكيل هذه اللجان، كما وسع من نطاق دورها الرقابي ليشمل بعض المؤسسات العمومية، بالإضافة إلى مناقشة تقاريرها على مستوى البرلمان، بل يمكنها أن تحيل تقاريرها هذه على القضاء، وهذه كلها ضمانات لحماية مصالح الأفراد والدفاع عنها في مواجهة الحكومة، وكذا تعزيز حماية مؤسسات الدولة وأموالها العمومية والحد من ظاهرة الفساد بمختلف أنواعه، لا سيما على مستوى المرافق العمومية، الإدارية منها والاقتصادية.

بالنسبة للرقابة المالية التي يمارسها البرلمان بموجب قانون تسوية الميزانية في الدستور الجزائري، وقانون التصفية في الدستور المغربي، والتي تأتي بعد تنفيذ قانون المالية، فهي كذلك تمارس في حدود جد ضيقة، تشبه سلطة البرلمان بمناسبة التصويت على مشروع قانون المالية، يغلب عليها الطابع الشكلي، لأن البرلمان في حد ذاته لا يملك صلاحيات واسعة في هذا المجال، عكس الحكومة التي تسيطر سيطرة تامة على جميع مراحل اعداد مشروع قانون المالية وكذا تنفيذه، لأنها تملك من الصلاحيات التي تخولها أن ترفض أي اقتراح برلماني في المجال المالي وعلى كافة المراحل.

لكن هناك جملة من الإيجابيات الجوهرية التي استحدثتها كذلك المؤسسة الدستورية المغربية، والتي يمكن أن تعزز من دور البرلمان في هذا المجال، لا سيما بعدما أصبح هذا الأخير يتمتع بسلطة في مجال تقييم السياسات العمومية، كآلية رقابية جديدة خولها دستور 2011 لغرفتي البرلمان المغربي، والتي يظهر فيها دور اللجان البرلمانية الدائمة في ذلك وتقريرها التي تهيئها للجلسة السنوية التي تناقش فيها هذه التقارير من طرف أعضاء المجلس المعني.

بالإضافة إلى ملتصق المساءلة الذي تقتصر ممارسته على أعضاء الغرفة الثانية في البرلمان المغربي (مجلس المستشارين)، فبالرغم من أن هذا الأخير يناقش الملتصق ولا يصوت عليه، لكن يمكن أن يجرح به رئيس الحكومة، الذي يلتزم وجوبا بالإجابة على ملتصق المساءلة خلال أجل محدد.

في الأخير وبعد هذا العرض المتعلق بنتائج آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة على ضوء الدستور الجزائري الحالي والدستور المغربي 2011، يمكن القول بأن هذا الأخير تضمن الكثير من المظاهر التي يمكن أن تعزز من الدور الرقابي للبرلمان.

الخاتمة:

من خلال هذه الدراسة المقارنة بين البرلمان الجزائري ونظيره المغربي من زاوية الأداء التشريعي والرقابي في ظل نظام الغرفتين، وفي إطار محاولة الإجابة على إشكالية الموضوع التي تدور حول مدى مساهمة نظام الغرفتين على الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان الجزائري، ودور الغرفة الثانية في هذا المجال، لا سيما بعد الإصلاحات الدستورية الأخيرة خلصنا إلى النتائج والاقتراحات التالية:

I-النتائج

أولاً: في مجال التشريع

✓ بالرغم من انتهاج نظام الغرفتين في الجزائر ومحاولة تعزيز دور الغرفة الثانية في مجال التشريع، إلا أن البرلمان الجزائري مازال لم يتخلص بعد من تلك القيود الدستورية والقانونية التي أثرت على مردوده وأدائه التشريعي مثلما كان عليه الوضع في ظل نظام الغرفة الواحدة.

✓ يتقاسم وظيفة التشريع كل من البرلمان بغرفتيه كأصل عام، والسلطة التنفيذية كاستثناء، وهذا ما يظهر على مستوى الدستور الجزائري الحالي، لا سيما بعدما تم احياء العمل بآلية التشريع بالأوامر الرئاسية، التي تخول لرئيس الجمهورية ممارسة السلطة التشريعية في المجالات المحددة للبرلمان، وهذا من شأنه أن يمس بمبدأ سيادة البرلمان بغرفتيه في مجال اعداد القانون والتصويت عليه، بالرغم من محاولة المؤسس الدستوري الجزائري من تقييد سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال، عكس المؤسس الدستوري المغربي الذي عمل على توسيع مجالات القانون، وفي المقابل قيد سلطة الملك التشريعية في حدود ضيقة (المجالات الدينية)، وفي المقابل لا يمكن للحكومة ممارسة سلطة التشريع في المجالات المحددة للقانون إلا بإذن أو تفويض من البرلمان ولجانه الدائمة التي تبقى منعقدة طول السنة وذلك بموجب قانون الإذن أو مراسيم القوانين.

✓ سبب هذا التمايز بين النظامين في مجال التشريع ربما يرجع إلى المعيار أو السند الذي اعتمد عليه المؤسس الدستوري الجزائري في ذلك، ونقصد بذلك طريقة تعيين رئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام والمباشر، وهو الحامي للدستور ومؤسسات الدولة، لا سيما أثناء الظروف الاستثنائية، لذا عمل المؤسس الدستوري على تعزيز مكانته على حساب البرلمان من أجل القدرة على تجاوز الأزمات التي يمكن أن تطرأ على حياة الدولة.

✓ بالرغم من خضوع الدستور الجزائري 1996 لعدة تعديلات دستورية (2008، 2016، 2020)، إلا أن رئيس الجمهورية مازال محتفظا بمكانته المميزة إلى حد ما، مقارنة بمكانة البرلمان الذي بقي بحاجة إلى اهتمام أكثر من طرف المؤسس الدستوري من أجل تعزيز دوره التشريعي وتكريس مبدأ سيادته في مجال اعداد القانون والتصويت عليه، لكي يبقى وفيًا لثقة الشعب ومتطلعًا لكافة انشغالاته في شتى المجالات.

✓ حافظ المؤسس الدستوري على مبدأ عقلنة العمل البرلماني، وذلك بحصره لمجالات القانون التي يشرع فيها البرلمان بغرفتيه، وخارج هذه المجالات يدخل ضمن اختصاص السلطة التنظيمية المستقلة التي يمارسها كذلك رئيس الجمهورية.

✓ حاول المؤسس الدستوري الجزائري من تعزيز دور الغرفة الثانية في البرلمان (مجلس الأمة)، وذلك بتمكين أعضائها من الحق في المبادرة باقتراح القوانين، بعدما كان ذلك مقتصرًا على نواب المجلس الشعبي والحكومة، إلا أنه تم حصر ذلك في مجالات جد ضيقة لا يمكن التشريع فيها إلا نادرًا، عكس ما يتمتع به مجلس المستشارين المغربي الذي يمكن له أن يبادر بمقترحات قوانين في جميع مجالات القانون التي حددها الدستور، تحقيقًا لمبدأ المساواة بين غرفتي البرلمان، مع عدم تقييد هذه المقترحات بعدد معين من النواب أو الأعضاء.

✓ لم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بحصر نطاق المبادرة القانونية لأعضاء مجلس الأمة في مجالات ضيقة، حيث شمل كذلك سلطة تعديل النصوص القانونية المصوت عليها من طرف الغرفة الأولى.

✓ اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري على نظام الاتجاه الواحد في العمل التشريعي كقاعدة عامة، وفي ظل تمتع المجلس الشعبي الوطني بحق الأولوية على حساب مجلس الأمة، حيث تنطلق المبادرة القانونية من الغرفة السفلى إلى الغرفة العليا، دون اعتماد نظام التداول بين المجلسين الذي أخذ به الدستور المغربي، وهذا ما أثر على الدور التشريعي للغرفة الثانية التي لا يمكن لها أن تناقش إلا النصوص القانونية المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني، وهذا فيه مساس بمبدأ سيادة كل غرفة من غرفتي البرلمان في مجال صناعة التشريع، الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى اختلال التوازن بينهما.

✓ مسألة إشراك السلطة التنفيذية على مستوى مراحل العملية التشريعية، خاصة على مستوى الدستور الجزائري، ابتداء من مرحلة اعداد وضبط جدول الأعمال، يعتبر بمثابة ترجمة حقيقية لذلك التأثير الذي تمارسه الحكومة على البرلمان، وهذا ما يؤثر على استقلالية ممثلي الشعب بسبب تحكمها في كافة النشاط التشريعي لغرفتي البرلمان.

✓ بقاء تفوق الحكومة في حالة الخلاف التشريعي واستمراره، في الوقت الذي أعاد فيه المؤسس الدستوري المغربي الاعتبار للغرفة السفلى التي أصبحت تملك سلطة الاقرار النهائي للنص القانوني محل الخلاف، بعد تداوله بين غرفتي البرلمان بموجب آلية الذهاب والإياب.

✓ يبقى المؤسس الدستوري الجزائري متأثراً بمبدأ عقلنة العمل البرلماني وحصره لمجالات القانون، وهذا انعكس على الأداء التشريعي للبرلمان الجزائري في ظل نظام الغرفتين، الذي لم يكن مختلفاً عن أدائه في ظل نظام الغرفة الواحدة، في الوقت الذي حافظت فيه السلطة التنفيذية على مكانتها كشريك أساسي في العملية التشريعية، وذلك على مستوى جميع مراحل إعداد النص القانوني، ابتداء من المبادرة القانونية وانتهاء بمرحلة الاصدار والنشر.

وعطفاً على ما سبق يمكن القول بأن المكانة التي أرادها المؤسس الدستوري الجزائري لمجلس الأمة ضمن البناء المؤسساتي للدولة، تعتبر بمثابة السند الذي يبرر هذا الدور التشريعي للغرفة الثانية في البرلمان الجزائري، مقارنة بدور الغرفة الثانية في الدستور المغربي في مجال إعداد القانون والتصويت عليه.

ثانيا: في مجال الرقابة

✓ عندما كرس الدستور الجزائري لآليات رقابية هامة ومتعددة، يمارسها أعضاء البرلمان في إطار وظيفتهم الرقابية على عمل الحكومة، لم يمكن مجلس الأمة من ممارسة أهم هذه الآليات التي يمكن أن تثير المسؤولية السياسية للحكومة، وهذه مسألة عادية تأخذ بها أغلبية النظم الدستورية النيابية التي تبنت نظام الغرفتين، وهو التوجه نفسه الذي انتهجه الدستور المغربي الحالي.

✓ أصبح البرلمان الجزائري بغرفتيه بمثابة هيئة لتعزيز مركز رئيس الجمهورية، ويظهر ذلك من خلال التصويت على مخطط عمل الحكومة، والذي هو في الأصل تنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية، الذي يمكن أن يرتب المسؤولية السياسية للحكومة، وفي المقابل نجد البرلمان المغربي يناقش ويصوت على برنامج الحكومة المنبثقة عن الأغلبية الفائزة بالانتخابات التشريعية، والذي يترجم بصفة فعلية توجه الحكومة وخطتها على مستوى كافة المجالات، أي أنّ الحكومة في الدستور الجزائري تعتبر مسؤولة سياسيا عن برنامج ليس هي من وضعته، في الوقت الذي يبقى فيه رئيس الجمهورية بعيدا عن أي مسؤولية أمام البرلمان.

✓ بمناسبة عرض الحكومة لبيانها السنوي أمام كل غرفة من غرفتي البرلمان، يتبين لنا بأن البرلمان يفتقد لآليات فعالة ضد الحكومة في هذا المجال، ماعدا إمكانية إيداع ملتمس رقابة يصعب تحقيق شروطه الدستورية، الأمر الذي يكشف لنا بأن بيان السياسة العامة أصبح مجرد تسوية وضعية بين الحكومة والبرلمان، في الدستور الجزائري ونظيره المغربي.

✓ تبقى آلية الحل بمثابة سلاح في يد رئيس الجمهورية، والتي يمكن أن تهدد العهدة البرلمانية لنواب المجلس الشعبي الوطني ومحاولة تطويعهم لموافقة برنامج الحكومة ومساندتها في توجهها، وهو الوضع نفسه في المغرب، وهذه من أهم مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، بسبب المركز الممتاز الذي يتمتع به رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري.

✓ بالنسبة للاستجواب، وبالرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري وبموجب التعديل الدستوري 2020، استدرك أهم الثغرات التي شابت هذه الآلية الهامة، بعدما وسع من حالاته وأصبح بإمكان نواب المجلس الشعبي الوطني إثارة المسؤولية السياسية للحكومة على إثر استجواب، وهو مطلب لطالما نادى به الفقه الدستوري من قبل، إلا أن عملية تحقيق ذلك تبقى صعبة المنال بسبب القيود الدستورية، وهذا من شأنه أن يبقي على الاستجواب كآلية استعلامية فقط، شبيهة إلى حد كبير بآلية السؤال البرلماني، وعليه تبقى الحكومة في منأى عن أي تأثير يمكن أن يمارسه البرلمان على إثر استجواب.

✓ يفنقر السؤال البرلماني بكل أنواعه للطابع الردعي في حالة تقصير الحكومة، فهو مجرد آلية للاستعلام أو الاستفسار عديمة الأثر.

✓ فيما يخص لجان التحقيق (تقصي الحقائق)، ونظرا للشروط الصعبة والإجراءات المعقدة التي أقرها القانون البرلماني الجزائري ونظيره المغربي، هذا ما انعكس على أداء البرلمان بغرفتيه في مجال تشكيل لجان التحقيق أو تقصي الحقائق، مع انعدام أي آثار يمكن أن تترتب على عدم توصل هذه اللجان إلى حقائق حول موضوع التحقيق، وكذا فوات الفائدة أو المنفعة المتوخاة من وراء تشكيل لجان التحقيق، وهذه العوائق تنطبق على الممارسة البرلمانية في كل من الجزائر والمغرب.

✓ أما الرقابة البرلمانية على قانون المالية التي يمارسها البرلمان الجزائري ونظيره المغربي عن طريق ما يسمى بقانون تسوية الميزانية (التصفية)، فسلطة البرلمان في هذا المجال جد ضيقة مثلها مثل عملية التصويت على مشروع قانون المالية، وهذا نظرا لقلّة الصلاحيات المخولة له في إطار الرقابة المالية، لذا تبقى مجرد رقابة شكلية، مقارنة للدور الذي يمكن أن تلعبه الحكومة في هذا الجانب، والتي يمكنها أن ترفض أي اقتراح برلماني.

هناك تشابه إلى حد كبير فيما يتعلق بطبيعة العلاقة الوظيفية القائمة بين الحكومة وغرفتي البرلمان، لا سيما بعدما غلبت مظاهر التعاون والتبادل بين السلطتين في مجال الوظيفة التشريعية، وكذا مظاهر التأثير المتبادل في مجال الوظيفة الرقابية، على أساس أن

المؤسس الدستوري خول للحكومة مظاهر عدة تشارك بموجبها في صناعة التشريع تارة، وتؤثر على العمل التشريعي للبرلمان بغرفتيه تارة أخرى، بالإضافة إلى تمتعها بمجموعة من الضمانات في مواجهة آليات الرقابة البرلمانية المختلفة.

II-الاقتراحات:

من خلال النتائج التي خلصنا إليها، يمكن لنا ابداء الاقتراحات التالية:

أولاً: في المجال التشريعي

✓ تمكين غرفتي البرلمان الجزائري من الحق في ضبط جدول الأعمال الخاص بالجلسات والمناقشات.

✓ تطوير عمل اللجان الدائمة بمجلسي البرلمان الجزائري من خلال الجوانب التالية:

- تعزيز دور المعارضة على مستوى اللجان الدائمة في البرلمان، من أجل إثراء العمل التشريعي.

- منح استقلالية أكثر للجان الدائمة على مستوى غرفتي البرلمان، وضمان بقائها بعيدة عن كل تأثير من جانب الحكومة، لا سيما عند إبداء رأيها واقتراحاتها وتعديلاتها المتعلقة بمشاريع واقتراحات القوانين.

- تمكين اللجان الدائمة على مستوى غرفتي البرلمان الجزائري من عقد اجتماعات مشتركة فيما بينها، من أجل تقريب وجهات النظر وتجاوز كل خلاف تشريعي يمكن أن يحدث بين غرفتي البرلمان.

✓ توسيع حق أعضاء مجلس الأمة الجزائري في مجال المبادرة باقتراحات قوانين، ليشمل جميع مجالات القانون المنصوص عنها في الدستور، مع عدم تقييد ذلك بعدد معين من الأعضاء.

✓ اعتماد نظام الذهاب والإياب المقيد، مع تمكين المجلس الشعبي الوطني من سلطة الإقرار النهائي للنص القانوني في حالة استمرار الخلاف، بدلا من الحكومة التي تتمتع بسلطة تقديرية تمكنها من التحكم في مصير النص.

✓ توسيع صلاحية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف التشريعي الذي يمكن أن يحدث بين غرفتي البرلمان الجزائري حول نص قانوني، ليشمل رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، مع تقييد حق استدعاء اللجنة بأجل معين وبفوات هذا الأجل تتعدّد اللجنة بقوة القانون.

✓ إعادة النظر في كل الاختلالات التي تؤثر على العملية التشريعية بمختلف مراحلها، لا سيما وأن الفرضية متاحة اليوم أمام نواب وأعضاء البرلمان في هذا الجانب الهام، خاصة إذا علمنا بأن مشروع القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ضمن المشاريع الحكومية التي سوف تعرض على البرلمان لمناقشتها والتصويت عليها، وكذا الاثراء الجاري للنظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان، وذلك في إطار مواءمة هذه النصوص القانونية مع التعديل الدستوري 2020.

ثانيا: في المجال الرقابي

العمل على تفعيل أدوات الرقابة البرلمانية، من خلال ما يلي:

✓ مسألة التصيب الحكومي، فإنه يجب ربط تصيب الحكومة في الدستور الجزائري بالتصويت على برنامجها السياسي، لا على أساس مجرد الموافقة على مخطط عملها (برنامجها)، وهذا هو المعنى الصحيح للرقابة البرلمانية على برنامج الحكومة.

✓ تعزيز دور مجلس الأمة في مجال عرض بيان السياسة العامة للحكومة، وذلك بإلزام الحكومة بتقديم عرض عن هذا البيان السنوي ومناقشته، وإمكانية إصدار لائحة في هذا الشأن.

✓ بالنسبة لآلية الاستجواب والتي لم يأخذ بها الدستور المغربي، فمسألة تعزيز هذه الآلية الهامة من طرف المؤسس الدستوري الجزائري، باتت أهم انشغالات الفقه الدستوري، وذلك عن طريق التخفيف من إجراءات تقديمه من طرف النواب من جهة، ومن جهة أخرى التقليل من القيود المفروضة على مسألة إيداع ملتمس رقابة بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب.

✓ مراجعة نسبة الأغلبية المطلوبة للتصويت على ملتصق الرقابة، وذلك من أجل تفعيل دور المعارضة في المجال الرقابي.

✓ وجوب فرض جزاءات على مستوى النصوص القانونية التي تنظم عمل البرلمان الجزائري وصلاحياته في حالة عدم الرد عن السؤال من طرف الحكومة، ومحاولة تعزيز آلية السؤال الشفوي وذلك بالنص على أنواع أخرى للسؤال الشفوي، مثل الأسئلة الآنية والاستعجالية، والأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة للحكومة، وكذا الموجهة للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.

✓ تعزيز آلية لجان التحقيق البرلمانية، وذلك بتخفيض عدد أعضاء اللجنة والتوسع في أسباب تحريك هذه الآلية، وكذا نشر تقاريرها لاطلاع المواطنين بمحتوى النتائج الحقيقية التي توصلت إليها هذه اللجان.

✓ ضرورة تفعيل الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان الجزائري على قانون المالية، وذلك بوجوب عرض مشروع قانون تسوية الميزانية ضمن أجل قانوني يحدده الدستور، لكي يتمكن نواب وأعضاء البرلمان من مراقبة تصرفات الحكومة في مجال الانفاق الحكومي، لا سيما بعد أن تفشت ظاهرة الفساد واستغلقت في الإدارة العامة والمؤسسات العمومية، وكذا النص على جزاءات في حالة عدم عرض الحكومة لمشروع قانون تسوية الميزانية في الآجال القانونية.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية.

1- النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1963 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1989 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 9، المؤرخة في 01 مارس 1989.
4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 المعدّل والمتمم بالقانون 02/03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، المتضمن التعديل الدستوري المنشور في الجريدة الرسمية عدد 25، المؤرخة في 14 أبريل 2002، المعدّل والمتمم بالقانون 08/19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن التعديل الدستوري المنشور في الجريدة الرسمية عدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، المعدّل والمتمم بالقانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري المنشور في الجريدة الرسمية عدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016، المعدّل والمتمم بالقانون/.. المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري المنشور في الجريدة الرسمية عدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.
5. دستور المملكة المغربية 1962، المنشور في الجريدة الرسمية المغربية عدد 2616 مكرّر، المؤرخة في 19 ديسمبر 1962.
6. دستور المملكة المغربية 1970، المنشور في الجريدة الرسمية المغربية عدد 3013 مكرّر، المؤرخة في 01 أوت 1970.
7. دستور المملكة المغربية 1972، المنشور في الجريدة الرسمية المغربية عدد 3098، المؤرخة في 15 مارس 1972.
8. دستور المملكة المغربية 1992، المنشور في الجريدة الرسمية المغربية عدد 4172، المؤرخة في 14 أكتوبر 1992.

9. دستور المملكة المغربية 1996، المنشور في الجريدة الرسمية المغربية عدد 4420، المؤرخة في 10 أكتوبر 1996.

10. دستور المملكة المغربية 2011، المنشور في الجريدة الرسمية المغربية عدد 5964 مكرر، المؤرخة في 29 جويلية 2011.

11. الدستور الفرنسي 1958 المعدل والمتمم.

12. الدستور الاسباني 1978.

ب- القوانين العضوية والتنظيمية:

1. القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 37، المؤرخة في 01 جوان 1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 43، المؤرخة في 03 أوت 2011، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 07 مارس 2018.

2. القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المؤرخ في 08 مارس 1999، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 9 مارس 1999.

3. القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المؤرخ في 15 أوت 2016، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 23 - 06 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 35، المؤرخة في 21 ماي 2023.

4. القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 53، المؤرخة في 02 سبتمبر 2018.

5. القانون التنظيمي رقم 11-27 المتعلق بمجلس النواب المغربي، المنشور في الجريدة الرسمية المغربية عدد 5987، المؤرخة في 17 أكتوبر 2011.

6. القانون التنظيمي رقم 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي، المنشور في الجريدة الرسمية المغربية، عدد 5997 مكرر، المؤرخة في 02 نوفمبر 2011.

7. القانون التنظيمي 13-85 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 6282، المؤرخة في 14 أكتوبر 2014.
8. القانون التنظيمي لقانون المالية المغربي رقم 98 - 7، المنشور في الجريدة الرسمية المغربية عدد 4644، المؤرخة في 03 ديسمبر 1998، المعدل والمتمم بالقانون التنظيمي لقانون المالية المغربي رقم 00 - 14، المنشور في الجريدة الرسمية المغربية عدد 4788، المؤرخة في 20 أبريل 2000، المعدل والمتمم بالقانون التنظيمي لقانون المالية المغربي رقم 13-130، المنشور في الجريدة الرسمية المغربية عدد 6370، المؤرخة في 18 جوان 2015.
9. القانون التنظيمي 14.64 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 2492، المؤرخة في 18 أوت 2016.

ج - القوانين والأوامر

1. القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، المؤرخ في 07 جويلية 1984، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 28، المؤرخة في 10 جويلية 1984.
2. الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 39، المؤرخة في 23 جويلية 1995، المعدل والمتمم بالأمر 10 - 02 المؤرخ في 26 أوت 2010، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 01 سبتمبر 2010.
3. القانون رقم 09-01 المتعلق بقانون المالية التكميلي، المؤرخ في 22 جويلية 2009، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد 44، المؤرخة في 26 جويلية 2009.

د - الأنظمة الداخلية:

1. النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 49، المؤرخة في 22 غشت 2017.
2. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري 1997 المعدل والمتمم سنة 2000.
3. النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي 2017.
4. النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي 2020.
5. النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 5247، المؤرخة في 20 أكتوبر 2013.

هـ - قرارات وآراء المجلس الدستوري الجزائري والمغربي:

1. رأي المجلس الدستوري رقم 12/ر.ق/ م د/01، يتعلق بالرقابة على دستورية القانون رقم 01-01 المتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان، المؤرخ في 13 جانفي 2001، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 09، المؤرخة في 04 فيفري 2001.

2-الكتب:

1. أحمد دخينية، محاضرات في القانون الإداري، مكتبة الحقوق سفيان، الطبعة الثانية، الجزائر، 2022-2023.
2. أو صديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري (السلطات الثلاث)، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2004.
3. جمال بن سالم، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وآليات ممارستها في النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، بيت الأفكار، الدار البيضاء، الجزائر، 2020.
4. حنان ریحان مبارك ماجد المضحكي، الاستجواب البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2015.
5. سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر.
6. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
7. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية 2013.
8. سعيد السيد علي، القانون الدستوري - الاستجابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2009.
9. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي - دراسة مقارنة ملتزم الطبع والنشر/ دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة، مصر 1979.
10. محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2014.
11. صبرينة السخيري زروق، وظائف البرلمان في المغرب والأردن والكويت (دراسة مقارنة)، مجمع الأطرش للكتاب المختص، الطبعة الأولى، تونس 2013.

12. عبد الإله فونتير، العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية، دراسة تأصيلية وتطبيقية، الجزء الثاني، المرجعية الدستورية ومضامين الوظيفة التشريعية، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية، 2002.
13. عبد الإله فونتير، العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية، دراسة تأصيلية وتطبيقية، الجزء الثالث، تطبيقات العمل التشريعي وقواعد المسطرة التشريعية، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية، 2002.
14. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، القبة، الجزائر، 2007.
15. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، القبة، الجزائر، 2013.
16. علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية - دراسة مقارنة -، وزارة الثقافة، الأردن، الطبعة الأولى، 2008.
17. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.
18. فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، باتنة، 2001.
19. محمد رعد تحسين الدراجي، الاختصاصات المالية للبرلمان - دراسة مقارنة - المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، مصر، 2016.
20. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاء، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996.
21. موريس دوفيرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى -، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، الطبعة الأولى، 1992.
22. هاشمي مولاي، المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.
23. ميلود ذبيح، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري - مقارنة تحليلية مقارنة - دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2015.
24. ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 2009.

أ- رسائل الدكتوراه:

1. أم كلثوم جمال الدين، القانون البرلماني المغربي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، وجدة، المغرب، 2006/2005.
2. أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة دكتوراه علوم في القانون، جامعة الجزائر، 2016.
3. أميمة بومحذاف، النظام القانوني لمجلس الأمة في الجزائر، أطروحة دكتوراه طور ثالث في القانون، تخصص مؤسسات دستورية وإدارية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2022/2021.
4. بديار علي محمود، رقابة البرلمان على الميزانية العامة للدولة -دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، بومرداس، 2022/2021.
5. بن دحو نورالدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة تلمسان، 2016/2015.
6. بن مسعود أحمد، أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، 2017/2016، جامعة تلمسان.
7. بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة تلمسان، 2015/2014.
8. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية -دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2006/2005.
9. خلوفي خديجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي -دراسة مقارنة- أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2012/2011.
10. رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2006/2005.
11. رضوان الشباكي، السلطة التشريعية في المغرب، التكوين والاختصاص -دراسة مقارنة- أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، المغرب، 2006/2005.
12. زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، 2011.
13. شتاتحة وفاء أحلام، الأسئلة الشفوية والكتابية كأسلوب رقابة برلمانية على أعمال الحكومة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2013/2012.

14. عبد الغني اعبيزة، ملتقى الرقابة في النظام الدستوري والسياسي المغربي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكدال، الرباط، المغرب، 2004/2003.
15. عبد النبي كياس، توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكدال، الرباط، المغرب، 2011/2010.
16. غانس حبيب الرحمان، رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة - الجزائر وتونس، أطروحة دكتوراه الطور الثالث في القانون العام، جامعة المدية، 2018/2017.
17. فاروق حميدشي، الممارسة التشريعية في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة الجزائر، 2004/2003.
18. لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996. أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، 2007.
19. مزياني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)، أطروحة دكتوراه علوم في القانون، جامعة تيزي وزو، جوان 2016.
20. مفتاح عبد الجليل، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة بسكرة، 2008/2007.
21. ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة باتنة، الجزائر، 2013/2012.
22. نادية بحار، مجلس المستشارين بالمغرب: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه وطنية في القانون العام، جامعة الحسن الثاني - عين الشق، 2005/2004.
23. وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، 2012/2011، جامعة تلمسان.

ب- رسائل الماجستير:

1. بن سليم فريد، البرلمان في الدساتير المغربية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في الحقوق تخصص الدولة والمؤسسات، جامعة الجزائر 1، 2016/2015.
2. ذبيح حاتم، عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2008/2007.
3. رابح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، 2008-2007.

4. زاهر ناجي اسماعيل عطاالله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد " دراسة تطبيقية على المجلس التشريعي الفلسطيني 2008-2013"، ماجستير في القيادة والإدارة، أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، جامعة الأقصى، فلسطين، 2016.
5. سليمة غزلان، فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير في القانون: تخصص الادارة والمالية، جامعة الجزائر، 2002/2001.
6. فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2001.
7. فريد تيغيوارت، مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون في الجزائر، رسالة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة بسكرة، 2016/2015.
8. لونيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، رسالة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2006.

4- المقالات:

أ- الملتقيات.

1. تيغيوارت فريد، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية عن طريق الاعتراض على القوانين على ضوء التعديلات الدستورية والقانونية الجديدة في الجزائر، فعاليات الملتقى الوطني بعنوان: الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر، جامعة البويرة، يوم 29 أكتوبر 2018.
2. عباس نصيرة، تدخل السلطة التنفيذية في اجراءات التشريع، فعاليات الملتقى الوطني بعنوان: الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر، جامعة البويرة، يوم 29 أكتوبر 2018.

ب- الندوات.

1. غوتي مالكي سعاد، البرلمان في النظام السياسي الجزائري، أعمال ندوة حول دور وزارة العلاقات مع البرلمان والحكم الرشيد، مجلة ملتقى المؤسسات، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 2، جوان 2006.
2. البشير المتاعي، إشكالية توزيع السلطة في النظام الدستوري والسياسي المغربي: دراسة مستجدات دستور 2011، أعمال الندوة الوطنية: الدستور الجديد 2011: وثيقة جوهريّة للانتقال الديمقراطي في المغرب، مراكش، المغرب، نوفمبر 2012.

3. ميمون الطاهري، المؤسسة البرلمانية بالمغرب بعد دستور 2011: عودة السلطة في انتظار الفعالية؟، الندوة الدولية الموسومة بالدستور المغربي 2011: مستجدات وآفاق، جامعة محمد الأول - وجدة، 20-21 أفريل، 2012.

ج- المجلات.

1. أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، المجلد 1، العدد 2، سبتمبر 2021.
2. أحمد بن زيان، اخضاع الأوامر التشريعية لرقابة المحكمة الدستورية في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، المجلد 7، العدد 2، 2021.
3. أحمد بن زيان، آلية الاستجواب على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 - دراسة مقارنة - مجلة القانون والتنمية، جامعة بشار، المجلد 3، العدد 2، ديسمبر 2021.
4. أحمد بوز، البرلمان المغربي: البنية والوظائف، المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص، الجزء 13، كلية الحقوق - السويسي، المغرب، 2016.
5. أحمد مفيد، البرلمان المغربي، ماذا بعد خمسين سنة؟ الممارسة البرلمانية بالمغرب واشكالية الفعالية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، المغرب، العدد 13، 2014.
6. أحمد مفيد، الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد، المجلة المغربية للسياسات العمومية، المغرب، العدد 18، 2015.
7. أحمد مفيد، دور المؤسسة الملكية في صناعة التشريع، المجلة المغربية للسياسات العمومية، المغرب، عدد مزدوج 2/3، 2008.
8. أسماء الشقيري، تقييم البرلمان للسياسات العمومية على ضوء قرارات المجلس الدستوري، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المغرب، العدد 14، 2015.
9. الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، العدد 1، 2013.
10. أونيسي ليندة، المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة عرضها لبيان السياسة العامة في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد 5، العدد 2، 2020.
11. بقة هدى، الرقابة الدستورية كقيد على ممارسة البرلمان لاختصاصه التشريعي في الجزائر، مجلة تاريخ العلوم، جامعة الجلفة، الجزء 1، العدد 8، جوان 2017.

12. بن الشيخ نوال وبن محمد محمد، سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد 16، جانفي 2017.
13. بن دحو نور الدين، السؤال البرلماني كمؤشر لقياس نشاط الأحزاب السياسية الجزائرية داخل البرلمان، دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد 4، جانفي 2016.
14. بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، العدد 7، ديسمبر 2004، نفس المقال منشور في مجلة ملتقى المؤسسات، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 1، جانفي، 2004.
15. بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، فعاليات الملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر 2002، الأوراسي، الجزء الأول، نفس المقال منشور في مجلة الفكر البرلماني، العدد 1، ديسمبر 2002.
16. بوقرة اسماعيل، أعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، العدد 3، جانفي 2015.
17. حبيب الرحمان غانس، الأوامر الرئاسية والمراسيم التنفيذية في إطار ضمان نفاذ أحكام الدستور، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، العدد 3، 2016.
18. حسن علي عبد الحسين البديري، الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، العراق، العدد 12، 2011.
19. حماني عبلة، مدى فعالية ملتصق الرقابة في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الدراسات القانونية، جامعة المدينة، المجلد 8، العدد 2، جوان 2022.
20. خالد الشراوي السموني، أي دور للبرلمان في وضع قانون المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 42، جانفي/فيفري 2002.
21. خدوجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودستور المغرب لسنة 2011، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ورقلة، المجلد 11، العدد 1، أبريل 2020.
22. دبيلي كمال، النظام القانوني للجان البرلمانية الدائمة في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة تبسة، العدد 11، 2016.

23. نوادي عادل وبوخنفوف أسماء، ملتزم الرقابة كآلية للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، المجلد 15، العدد 1، 2023.
24. رشيد المدراسي، الوظيفة الرقابية للبرلمان المغربي على أعمال الحكومة في ظل دستور 2011، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، تصدر عن المركز الديمقراطي العربي بألمانيا، فيفري 2019.
25. زكرياء أفنوش، أي خصوصية للقوانين التنظيمية؟، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، المغرب، العدد 33/34، 2015.
26. زينب عبد اللاوي، رقابة البرلمان على بيان السياسة العامة للحكومة على ضوء التعديل الدستوري 2016، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1، المجلد 7، عدد 1، 2020.
27. سالم محمد ويلي شاوش بشير، الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي النعامة، العدد 07، جانفي 2018.
28. سعيد رحو، دور البرلمان في التشريع المالي في ضوء الدستور و القانون التنظيمي لقانون المالية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية. المغرب، عدد خاص، 2019.
29. سمية لكحل، المبادرة بالقوانين في النظام السياسي الجزائري وفقا للتعديل الدستوري الجديد 2016، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة الجلفة، العدد 9، 2017.
30. سميحة مناصرية، المسؤولية السياسية للحكومة كأثر لتوقيع ملتزم الرقابة في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1، المجلد 9، العدد 1، جانفي 2022.
31. شاوش بشير يلس، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة، العدد 3، جوان 2003.
32. الشريف كايس، الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري، فعاليات الملتقى الدولي الموسوم بالدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة، مجلة الوسيط، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 12، 2015.
33. الطاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، العدد 5، 2004.
34. عبد الاله فروات، المعارضة البرلمانية ورهان الفعالية بعد التأصيل الدستوري، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، عدد خاص، 2019.

35. عبد الرحمان بن جيلالي، حقوق المعارضة البرلمانية الدستورية في مجالات التشريع والرقابة والتمثيل المؤسساتي - دراسة في الدستور الجزائري - حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 32، الجزء 1 2018.
36. عبد الرحيم العلام، صلاحيات الملك في الدستور المغربي: دراسة نقدية، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد 02، 2014.
37. عمار عباس، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري بين الممارسة والنصوص، مجلة القانون، جامعة غليزان، المجلد 1، العدد 1، 2010.
38. عبد الصديق شيخ، التشريع بأوامر وأثره على سلطة البرلمان، مجلة الدراسات القانونية، جامعة المدية، المجلد 4، العدد 1، جانفي 2018.
39. عبد العزيز عزة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة الأغواط، العدد 24، جوان 2017.
40. عبد العلي حلمي الدين، دستور 2011 على محك التطبيق، السلطة التنفيذية بين جدلية التأويل الديمقراطي وتجاوزات الممارسة، فعاليات الندوة الموسومة ب: الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة، جامعة محمد الخامس، الرباط، المغرب، يومي 18 و19 أفريل 2013.
41. عبد الكريم جلام، أهمية وخصائص القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، العدد 128، يونيو 2016.
42. عبد النبي كياس، أداء البرلمان المغربي في ظل الدستور الجديد لـ 2011، المجلة المغربية لسياسات العمومية، المغرب، العدد 13، 2014.
43. عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة الجزائري، العدد 9، 2003.
44. عمراوي مارية وحجاج مليكة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في القانون الجزائري (المبررات والمعوقات)، مجلة ادارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، المجلد 6، العدد 2، جامعة الجلفة، 2020.
45. غزالي بلعيد، بيان السياسة العامة كآلية للرقابة البرلمانية في الدساتير المغربية، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة سعيدة، المجلد 2، العدد 7، 2016.
46. العيداني سهام، الدور الرقابي للبرلمان في مجال قانون المالية، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، المجلد 10، العدد 4، 2017.

47. فؤاد آشن، **تأهيل السلطة المالية للبرلمان المغربي**، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، العدد 23، 2018.
48. فيصل شطناوي، **وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة 2003-2009**، مجلة جامعة النجاح للأبحاث، فلسطين، المجلد 25(9)، 2011.
49. قدور ضريف، **أثر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال عرض مخطط العمل الحكومي على البرلمان**، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة جيجل، العدد 7، ديسمبر 2018.
50. قدور ضريف، **الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال آلية ملتصق الرقابة**، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة جيجل، العدد 5، ديسمبر 2017.
51. قدور ضريف، **الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري**، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر 1، المجلد 2، العدد 53، 2016.
52. قريش امنة، **سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية**، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، العدد 8، 2017.
53. لزرق عائشة ومسراتي سليمة، **العلاقة بين الحكومة والبرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2016**، مجلة صوت القانون، جامعة الجلفة، المجلد 5، العدد 2، أكتوبر 2018.
54. لزعر عبد المنعم، **القوانين التنظيمية بالمغرب: وظائف حصرية ومسطرة معلقة**، المجلة المغربية للسياسات العمومية، المغرب، العدد 16، 2015.
55. لعقون عفاف، **سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وفق التعديل الدستوري لسنة 2020**، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 6، العدد 4، 2021.
56. محمد أكحل، **القانون التنظيمي 13 - 130 لقانون المالية ورهان حكامه الانفاق العمومي في المغرب**، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، المجلد 14، العدد 1، 2021.
57. محمد الطيب بوطيبي، **رحلة في التشريع المغربي**، مجلة رسالة الدفاع، المغرب، العدد 14، 2015.
58. محمد اوسوس، **مبادرة المواطنين في مجال التشريع**، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، العدد 15، نوفمبر 2016.
59. محمد بن حيدة، **نطاق تحريك آلية ملتصق الرقابة على ضوء التعديل الدستوري 2020**، مجلة القانون الدولي والتنمية، جامعة مستغانم، المجلد 9، العدد 2، 2021.

60. محمد صالح، إشكالية التنصيب البرلماني للحكومة: دراسة مقارنة (المغرب فرنسا)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مركز المنارة للدراسات والأبحاث، الرباط، المغرب، العدد 17، 2017.
61. محمد كمال بلحاج، إقرار القوانين التنظيمية: مدخل أساسي لتنزيل دستور 2011، مجلة الفقه والقانون (مجلة مغربية الكترونية) العدد 11، سبتمبر 2013.
62. مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، المجلد 10، العدد 4، 2017.
63. مروة قرساس وهدي غراز، آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتفعيلها على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 6، العدد 4، ديسمبر 2021.
64. مسراتي سليمة، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر: بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، جامعة وهران، العدد 3، 2014.
65. مسعودي عبد الرؤوف، التوزيع الدستوري للاختصاص المالي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي تيبازة، العدد 5، جوان 2018.
66. ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في غياب البرلمان، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية المجلد 12، العدد 2، 2015.
67. نبيل فتال، البرلمان المغربي بين آلية التشريع وإمكانية التقييم، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، عدد خاص، 2019.
68. نعيمة جعفري، محدودية دور اللجان البرلمانية الدائمة للغرفة الثانية (دراسة مقارنة)، مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة سعيدة، العدد 2، 2014.
69. نور الدين رداد، قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 16، جوان 2017.
70. هاني صوادقية، بيان السياسة العامة كآلية لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2016، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 34، العدد 1، 2020.
71. هشام عميري وليلى الادريسي العزوزي، ملتصق الرقابة في التجربة البرلمانية المغربية وأثره على النظام السياسي المغربي، مجلة اتجاهات سياسية، تصدر عن المركز الديمقراطي العربي ببرلين/ألمانيا، العدد 7، مارس-أفريل، 2019.

72. وليد شريط، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري - حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد 16، جامعة غرداية، 2012.
73. ياسين ربوح، الهيمنة الحكومية على الاجراءات التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الواد، العدد 15، جانفي 2017.

5- المواقع الإلكترونية:

1. جواد الخرازي: شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع، مستخرجة من الموقع الإلكتروني: <http://www.maghress.com/alampress/18823>، تم الاطلاع عليه يوم 20 فيفيري 2019، على الساعة 15:15.
2. وزارة العلاقات مع البرلمان - الجزائر www.mrp.gov.dz
3. المجلس الشعبي الوطني الجزائري www.apn.dz
4. مجلس الأمة الجزائري [/http://majliselouma.dz/index.php/ar](http://majliselouma.dz/index.php/ar)
5. وزارة العلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني المغربي www.mcrp.gov.ma
6. مجلس النواب المغربي [/https://www.chambredesrepresentants.ma](http://www.chambredesrepresentants.ma)
7. مجلس المستشارين المغربي <http://www.chambredesconseillers.ma/ar>
8. وزارة الاقتصاد والمالية المغربية <https://www.finances.gov.ma/ar>

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

1-Ouvrages:

1. BENABBOU-KIRANE Fatiha, **DROIT PARLEMENTAIRE ALGERIEN** office des publications universitaires, tome2, 2009.
2. Duverger (Maurice) , **institutions politiques et Droit constitutionnel**, Tome 1 (Les Grands Systèmes Politiques),PUF ,Thémis,1973.
3. Gérard Burdeau, « **Le contrôle parlementaire** » **Documentation d'étude de droit constitution politique**, N° (14), 1970.
4. Léon Duguit ,**Traité du Droit constitutionnel**, Tome3 (La Théorie Générale de l'état), Ancienne Librairie Fontenoing et C^{ie},Editeurs, Paris, 1923.
5. Léon Duguit, **Traite droit constitutionnel**, 2 eme edition, tome 4, *L'organisation politique de la France*, Paris : Bocard, 1924.
6. Louis M. IMBEAU et Rick STAPENHURST, **Le contrôle parlementaire des finances publiques dans la francophonie**, Collection Démocratie et Institutions parlementaires, Presses de l'Université Laval, Québec, Canada, 2019.
7. Michel VERPEAUX, **Droit constitutionnel (méthodologie et sujets corrigés)**, DALLOZ,Paris, 2012.

8. Philippe ardant, **institutions politiques et droit constitutionnel**, L.G.D.J, 12^{eme} édition ,Paris,2000.

2-Thèses :

- 1- William Angus Bateman, **PARLIAMENTARY CONTROL OF PUBLIC MONEY**, PhD dissertation of Philosophy, *Gonville and Caius College*, July 2018.

3-Articles:

1. Alexandre Flückiger, **Qu'est-ce que « mieux légiférer » ? Enjeux et instrumentalisation de la notion de qualité législative**, Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer : le rôle des guides de légistique, Université de GENÈVE 2008.
2. Marthe Fatin et **Rouge Stefanini**, **La conception du « Mieux légiférer » en droit constitutionnel**, " La fabrication du droit de l'Union européenne dans le contexte du « Mieux légiférer »", *Droits International, Comparé et européen*, France, 2017.
3. Mendel Françoise, **La compétence législative des Parlements. Etude compare**, *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 30 N°4, Octobre-décembre 1978.

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
9-1	مقدمة
10	الباب الأول: العمل التشريعي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين
11	الفصل الأول: سلطة التشريع على ضوء الدستور الجزائري والدستور المغربي في ظل نظام الغرفتين.
12	المبحث الأول: التشريع ووظيفة أصيلة للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي
14	المطلب الأول: التشريع ووظيفة أصيلة للبرلمان الجزائري
14	الفرع الأول: القوانين العادية في الدستور الجزائري
21	الفرع الثاني: القوانين العضوية في الدستور الجزائري
21	أولاً: تعريف القانون العضوي
23	ثانياً: الاجراءات التشريعية الخاصة بالقوانين العضوية
24	ثالثاً: مجالات القوانين العضوية
27	المطلب الثاني: التشريع ووظيفة أصيلة للبرلمان المغربي
27	الفرع الأول: القوانين العادية في الدستور المغربي
33	الفرع الثاني: القوانين التنظيمية في الدستور المغربي
33	أولاً: تعريف القانون التنظيمي
35	ثانياً: اجراءات التشريع بموجب القوانين التنظيمية
36	ثالثاً: مجالات القوانين التنظيمية
42	المبحث الثاني: امتداد سلطة التشريع لرئيس الدولة والحكومة على ضوء الدستور الجزائري والدستور المغربي في ظل نظام الغرفتين
43	المطلب الأول: امتداد سلطة التشريع لرئيس الدولة على ضوء الدستور الجزائري والدستور المغربي في ظل نظام الغرفتين
43	الفرع الأول: الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري
44	أولاً: سلطة التشريع بالأوامر الرئاسية
57	ثانياً: السلطة التنظيمية المستقلة
59	ثالثاً: القانون الاستثنائي
62	الفرع الثاني: الدور التشريعي للملك في النظام الدستوري المغربي
63	أولاً: سلطة التشريع بالظواهر الملكية

66	ثانيا: السلطة التنظيمية المستقلة
66	ثالثا: القانون الاستثنائي
69	المطلب الثاني: الدور التشريعي للحكومة على ضوء الدستور الجزائري والدستور المغربي في ظل نظام الغرفتين
70	الفرع الأول: الدور التشريعي للحكومة في النظام الدستوري الجزائري
70	أولا: جدول الأعمال
72	ثانيا: أولوية مشاريع القوانين على حساب اقتراحات القوانين
72	ثالثا: تدخلات الحكومة أثناء مرحلة المناقشة والتصويت
72	رابعا: السيطرة الحكومية في حالة الخلاف التشريعي
73	الفرع الثاني: الدور التشريعي للحكومة في النظام الدستوري المغربي
74	أولا: التشريع الحكومي بموجب قانون الاذن
75	ثانيا: التشريع الحكومي بموجب مراسيم قوانين
79	الفصل الثاني: مراحل العمل التشريعي على مستوى البرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين
80	المبحث الأول: مرحلة المبادرة بالقوانين
81	المطلب الأول: تنظيم المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري
82	الفرع الأول: مبادرة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة (مشاريع القوانين)
82	أولا: استشارة مجلس الدولة
83	ثانيا: عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء
84	الفرع الثاني: مبادرة أعضاء البرلمان (اقتراحات القوانين)
85	أولا: الشروط الشكلية
86	ثانيا: الشروط الموضوعية
90	المطلب الثاني: تنظيم المبادرة بالقوانين في الدستور المغربي
91	الفرع الأول: مبادرة رئيس الحكومة (مشاريع القوانين)
91	الفرع الثاني: مبادرة أعضاء البرلمان (مقترحات القوانين)
93	الفرع الثالث: مبادرات الأفراد بموجب ملتمسات التشريع
95	أولا: شروط تقديم الملتسمات التشريعية إلى البرلمان
97	ثانيا: اجراءات تقديم الملتسمات التشريعية إلى البرلمان
101	المبحث الثاني: مرحلة المناقشة والتصويت

101	المطلب الأول: المناقشة والتصويت على مستوى البرلمان الجزائري
102	الفرع الأول: الدراسة والتصويت على مستوى اللجان الدائمة
105	الفرع الثاني: المناقشة والتصويت على مستوى الجلسات العامة
106	أولا: التصويت مع المناقشة العامة
110	ثانيا: التصويت مع المناقشة المحدودة
111	ثالثا: التصويت دون مناقشة
112	رابعا: المصادقة على مشاريع القوانين حسب اجراء الاستعجال
113	رابعا: خصوصية التصويت على مشروع قانون المالية في الدستور الجزائري
117	المطلب الثاني: المناقشة والتصويت على مستوى البرلمان المغربي
118	الفرع الأول: الدراسة والتصويت على مستوى اللجان الدائمة
120	أولا: مرحلة تقديم المبادرة القانونية
120	ثانيا: مرحلة المناقشة العامة
121	ثالثا: مرحلة مناقشة المواد
121	رابعا: مرحلة التعديلات
121	خامسا: مرحلة التصويت
125	الفرع الثاني: المناقشة والتصويت على مستوى الجلسات العامة
125	أولا: أسلوب المناقشة العامة كأصل عام
128	ثانيا: أسلوب المصادقة المختصر كاستثناء
130	ثالثا: خصوصية التصويت على مشروع قانون المالية في الدستور المغربي
141	المبحث الثالث: الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان في الدستور الجزائري والدستور المغربي
142	المطلب الأول: حل الخلاف التشريعي على مستوى غرفتي البرلمان الجزائري
143	الفرع الأول: استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء
143	الفرع الثاني: تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء
144	الفرع الثالث: إجراءات سير عمل اللجنة المتساوية الأعضاء
148	المطلب الثاني: حل الخلاف التشريعي على مستوى البرلمان المغربي
150	المبحث الرابع: مرحلة الاصدار والنشر
150	المطلب الأول: مرحلة الاصدار والنشر في الدستور الجزائري
151	الفرع الأول: طلب القراءة الثانية
155	الفرع الثاني: اخطار المحكمة الدستورية

157	المطلب الثاني: الاصدار والنشر في الدستور المغربي
158	الفرع الأول: طلب القراءة الثانية
155	الفرع الثاني: اخطار المحكمة الدستورية
160	خلاصة الباب الأول
162	الباب الثاني: العمل الرقابي للبرلمان الجزائري والبرلمان المغربي في ظل نظام الغرفتين
163	الفصل الأول: صور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة المرتبة للمسؤولية السياسية
164	المبحث الأول: مخطط عمل الحكومة (برنامج الحكومة)
165	المطلب الأول: مخطط عمل (برنامج) الحكومة في الدستور الجزائري
166	الفرع الأول: عرض مخطط عمل (برنامج) الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني
168	أولاً: الموافقة على مخطط عمل (برنامج) الحكومة
169	ثانياً: عدم الموافقة على مخطط عمل (برنامج) الحكومة
169	الفرع الثاني: تقديم عرض حول مخطط عمل (برنامج) الحكومة أمام مجلس الأمة
171	أولاً: شروط اصدار اللائحة
173	ثانياً: إجراءات اصدار اللائحة
173	المطلب الثاني: عرض برنامج الحكومة أمام غرفتي البرلمان مجتمعين في الدستور المغربي
173	الفرع الأول: علاقة مجلس النواب ببرنامج الحكومة (التنصيب الحكومي)
175	الفرع الثاني: عدم اشراك مجلس المستشارين في عملية التنصيب الحكومي
179	المبحث الثاني: مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة
180	المطلب الأول: مناقشة بيان السياسة العامة في الدستور الجزائري
181	الفرع الأول: عرض بيان السياسة العامة للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني ومناقشته
182	أولاً: إصدار لائحة
184	ثانياً: إيداع ملتمس رقابة
188	ثالثاً: طلب التصويت بالثقة
193	الفرع الثاني: امكانية عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة
195	المطلب الثاني: مناقشة بيان السياسة العامة في الدستور المغربي
196	الفرع الأول: عرض بيان السياسة العامة للحكومة أمام مجلس النواب
196	أولاً: ايداع ملتمس رقابة
199	ثانياً: طلب التصويت بالثقة
202	الفرع الثاني: حرمان مجلس المستشارين من عرض بيان السياسة العامة للحكومة

205	المبحث الثالث: الاستجواب البرلماني
206	المطلب الأول: مفهوم الاستجواب البرلماني
206	الفرع الأول: تعريف الاستجواب البرلماني
208	الفرع الثاني: أهداف الاستجواب وغاياته
209	المطلب الثاني: الاستجواب البرلماني في الدستور الجزائري الحالي
210	الفرع الأول: شروط الاستجواب في الدستور الجزائري
210	أولا: الشروط الشكلية
213	ثانيا: الشروط الموضوعية
216	الفرع الثاني: إجراءات الاستجواب في الدستور الجزائري
217	الفرع الثالث: آثار الاستجواب في الدستور الجزائري
221	الفصل الثاني: صور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة غير المرتبة للمسؤولية السياسية
222	المبحث الأول: السؤال البرلماني
222	المطلب الأول: مفهوم السؤال البرلماني
222	الفرع الأول: تعريف السؤال البرلماني
225	الفرع الثاني: وظائف السؤال البرلماني
225	أولا: الوظيفة الرقابية
226	ثانيا: الوظيفة الاستعلامية
226	الفرع الثالث: أنواع الأسئلة البرلمانية
226	أولا: الأسئلة الشفوية
227	ثانيا: الأسئلة الكتابية
227	ثالثا: الأسئلة المستعجلة
227	رابعا: الأسئلة المتشابهة
228	المطلب الثاني: السؤال البرلماني في الدستور الجزائري
229	الفرع الأول: شروط السؤال البرلماني في الدستور الجزائري
230	الفرع الثاني: إجراءات السؤال البرلماني في الدستور الجزائري
235	المطلب الثالث: السؤال البرلماني في الدستور المغربي
237	الفرع الأول: شروط السؤال البرلماني في الدستور المغربي
237	الفرع الثاني: إجراءات السؤال البرلماني في الدستور المغربي
238	أولا: الأسئلة الشفهية

246	ثانيا: الأسئلة الكتابية
249	المبحث الثاني: التحقيق البرلماني (لجان التحقيق أو لجان تقصي الحقائق)
250	المطلب الأول: لجان التحقيق في الدستور الجزائري
251	الفرع الأول: تشكيلة لجان التحقيق
252	الفرع الثاني: إجراءات سير عمل لجان التحقيق
254	المطلب الثاني: لجان تقصي الحقائق في الدستور المغربي
256	الفرع الأول: تشكيلة لجان تقصي الحقائق
257	الفرع الثاني: إجراءات سير عمل لجان تقصي الحقائق
262	المبحث الثالث: الرقابة البرلمانية على قانون المالية
263	المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على قانون المالية في الدستور الجزائري
268	المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على قانون المالية في الدستور المغربي
273	المبحث الرابع: تقييم السياسات العمومية وملتصم المساءلة في الدستور المغربي
273	المطلب الأول: تقييم السياسات العمومية
274	الفرع الأول: إجراءات تقييم السياسات العمومية على مستوى اللجان الدائمة
275	الفرع الثاني: إجراءات تقييم السياسات العمومية على مستوى الجلسة العامة
275	المطلب الثاني: ملتصم المساءلة
276	الفرع الأول: شروط ملتصم المساءلة
276	الفرع الثاني: إجراءات تقديم ملتصم المساءلة
277	الفرع الثالث: آثار ملتصم المساءلة
279	خلاصة الباب الثاني
283	الخاتمة
291	قائمة المراجع
307	فهرس المحتويات
313	الملخص

الملخص:

تتمحور هذه الدراسة حول مدى مساهمة نظام الغرفتين البرلماني في تفعيل أداء البرلمان الجزائري في المجال التشريعي والرقابي على ضوء دستور 1996 المعدل والمتمم، مقارنة بالبرلمان المغربي الذي أحيا العمل بنظام الغرفتين بموجب دستور 1996.

ومن أجل ذلك حاولنا إبراز حصيلة البرلمان الجزائري، ونظيره المغربي في مجالي التشريع والرقابة، حيث تطرقنا إلى العمل التشريعي من خلال تحديد السلطة المخولة بالتشريع، ومراحل العملية التشريعية، ثم تناولنا العمل الرقابي، وذلك بشرح مختلف صور الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المرتبة للمسؤولية السياسية وغير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة.

وخلصنا في الأخير إلى مدى تأثير المؤسس الدستوري الجزائري بمبدأ عقلنة عمل البرلمان وحصر صلاحياته، لا سيما في مجال التشريع، وهذه من أهم مظاهر فلسفة الدستور الفرنسي 1958 المعدل. بالنسبة لسلطة التشريع أصبحت بمثابة وظيفة تشترك فيها السلطة التنفيذية مع البرلمان، في إطار تعزيز وتكريس آليات التعاون بينهما، مع هيمنة السلطة التنفيذية في هذا المجال، وهو نفس التوجه الذي سلكه المؤسس الدستوري المغربي، غير أنّ هذا الأخير حاول وبموجب دستور 2011 تكريس مبدأ سيادة البرلمان وتعزيز دوره في مجال صناعة القانون.

أما مجال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، فالبرلمان الجزائري وكغيره من برلمانات مختلف النظم النيابية الأخرى، يتمتع هو الآخر بجملة من الآليات الرقابية الكثيرة والمتنوعة، خاصة الغرفة السفلى (المجلس الشعبي الوطني)، إلا أنّ عدم فعالية بعض هذه الآليات، وصعوبة تحريك البعض الآخر بسبب القيود الدستورية المعقدة، كلها عوامل حالت دون تحقيق رقابة برلمانية فعالة، في الوقت الذي تتمتع فيه السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة، من شأنها أن تؤثر على مدى فعالية العمل الرقابي للبرلمان، إضافة إلى ذلك عدم تمكين الغرفة العليا في البرلمان (مجلس الأمة) من ممارسة آليات الرقابة البرلمانية، التي يمكن أن تثير المسؤولية السياسية للحكومة، لأنها غرفة غير قابلة للحل، وهذا ما انعكس على دورها الرقابي.

لكن في المقابل حاول المؤسس الدستوري المغربي وبموجب دستور 2011، العمل على تكريس بعض مظاهر فعالية العمل الرقابي للبرلمان بغرفتيه في مواجهة الحكومة، وضمان ممارستها من طرف أعضاء البرلمان، لا سيما من طرف نواب الغرفة السفلى.

الكلمات المفتاحية: البرلمان الجزائري - البرلمان المغربي - الوظيفة التشريعية - الوظيفة الرقابية.

Abstract:

This study revolves around how much, after the amended constitution of 1996, the bicameral parliamentary system in Algeria has contributed towards the efficiency of both writing legislation and governmental oversight, while comparing it to the Moroccan parliament which has been arguably more effective in the implementation of bicameralism in accordance with their 1996 constitution.

In order to achieve its goals, the study would showcase and compare the overall performance of both the Algerian parliament and its Moroccan counterpart in terms of writing legislation and governmental oversight. As for the former, the focus was mainly on identifying who is authorized to write legislation and what steps are involved in doing so. Afterwards, the focus shifted towards governmental oversight of the executive branch, ranked for political responsibility and unranked for the government's political responsibility.

Ultimately, a conclusion was drawn about how the Algerian constitution's founder(s) was heavily influenced by the principle of limiting and "rationalizing" the institutional authority of the parliament, particularly in regards to writing legislation. A very clear feature of the philosophy behind the French 1958 amended constitution.

Writing legislation is no longer exclusive to parliamentary institutions, but rather a shared responsibility with the executive branch under an initiative to promote cooperation between them with an advantage for the latter. A similar approach was introduced in Morocco after the 2011 constitution, however, unlike in Algeria the parliament retains greater legislation writing privileges.

Regarding governmental oversight, the Algerian parliament, similar to others around the world, is equipped with a multitude of oversight mechanisms, in particular the lower chamber. Nevertheless, the effectiveness of such mechanisms has been severely limited due to constitutional restraints. At the same time, the executive branch, especially the president, enjoy greater powers and privileges than ever before which led to a limited governmental oversight, a practice that the Senate cannot even engage in despite being perfectly suited for; given that unlike the lower chamber, it cannot be dissolved. On the other hand, the Moroccan constitution's founder(s) has made it abundantly clear, in the 2011 constitution, to prioritize governmental oversight, and that it is to be carried by both the upper and lower chambers (with a greater emphasis on the role of members of the lower chamber) of the parliament as a mechanism to keep the executive branch in check.

Keywords: The Algerian parliament- The Moroccan parliament- the legislative function – the oversight function