



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد خيضر

- بسكرة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



## دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر

مذكرة تخرج لنيل درجة الماجستير

تخصص : قانون دستوري

بإشراف: الدكتور/ مفتاح عبد الجليل

إعداد الطالب : يحيوي حمزة

### أمام لجنة المناقشة

الأستاذ الدكتور: فرحاتي عمر	أستاذ التعليم العالي	جامعة بسكرة	رئيسا
الدكتور: مفتاح عبد الجليل	أستاذ محاضر	جامعة بسكرة	مشرفا ومقررا
الدكتور: عزري الزين	أستاذ محاضر	جامعة بسكرة	ممتحنا
الدكتورة: لشهب حورية	أستاذة محاضرة	جامعة بسكرة	ممتحنة

السنة الجامعية : 2009 - 2010

## مقدمة

أصبحت الديمقراطية اليوم من سمات الدولة الحديثة، كما يعتبر البرلمان من أهم معالم المجتمع الديمقراطي، لأنه تجسيد لقيم السيادة الشعبية، والحرية والمساواة والمشاركة السياسية. فالبرلمان هو المؤسسة الأكثر ارتباطا بالجمهور وانفتاحا عليه، حيث تدور المناقشات داخله، وتتنوع في مناخ من العلنية والشفافية، على الأقل إذا ما قارناه بالسلطة التنفيذية، بل وكذلك السلطة القضائية التي تتخذ قراراتها وتمارس مداولاتها سرا.

إن البرلمان هو المؤسسة الوحيدة في نظام الحكم التي تجمع بين وظيفتين رئيسيتين هما :

هيكل نيابي يعبر عن آراء المواطنين، كما أنه من ناحية أخرى آلية تشريعية، تسن القوانين التي تحكم الدولة بأسرها. ولعل اجتماع هاتين الوظيفتين في البرلمان هو مصدر أهميته الفريدة بين مؤسسات النظام الديمقراطي، مع عدم إغفال دوره الحساس في مراقبة أعمال الحكومة وذلك في الكثير من الأنظمة السياسية، التي تعطيه هذا الحق دون غيره من المؤسسات.

لقد انتقل البرلمان من مرحلة كان فيها مجرد هيئة استشارية، إلى أن أصبح سلطة تشريعية ورقابية قد تخرج منها الحكومة ذاتها، أو يلعب دور الشريك في صنع السياسات العامة للدولة، فضلا عن زيادة تأثيره في المجال الدبلوماسي والدولي.

والاهتمام بدور البرلمان في الاستقرار السياسي للمجتمعات والمؤسسات الدستورية، وفي المساهمة في الإنتاج التشريعي، وفي السهر الدعوب على تكييف الترسانة القانونية والتنظيمية مع المقتضيات المستجدة والمتجددة وطنيا، إقليميا، ودوليا، غدا من الانشغالات العظمى للبلدان الحديثة.<sup>1</sup>

ومع تطور البرلمان كمؤسسة نيابية ذات طابع جماهيري، ومع تعقد الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، على المستويين الداخلي والخارجي، وتشابك العلاقات بين هذه المجالات، أصبحت البرلمانات ملزمة بإيجاد آليات ووسائل لتحسين وتطوير عملها، للقيام بواجبها التمثيلي، والتشريعي والرقابي.

وتعتبر اللجان البرلمانية أهم وأنجع هذه الآليات التي تعتمدها البرلمانات في العالم، إذ تكتسب اللجان البرلمانية أهمية كبرى في العمل البرلماني، ولا يكاد نظام ديمقراطي برلماني أو رئاسي، أو

<sup>1</sup> - سعيد مقدم، قراءة في صلاحيات مجلس الأمة، مجلة النائب، العدد الأول، سنة 2003، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 40.

غير ذلك لا يعتمد في أدائه على عمل اللجان، خاصة وأنها تعطي الفرصة المناسبة للتفاعل بين أعضاء البرلمان من جهة، والناخبين والسلطة التنفيذية من جهة أخرى.

كما أن اللجان تقوم بمهام يصعب على البرلمان القيام بها كهيئة جماعية كبيرة، مثل الصياغة القانونية لمشاريع أو اقتراحات القوانين، ودراستها والتشاور بشأنها مع السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية ومؤسسات المجتمع المدني إذا لزم الأمر ذلك، وممارسة الوظائف الرقابية على أداء مؤسسات السلطة التنفيذية بشكل يومي وعملي.

فاللجان البرلمانية، هي هيئات تنبثق عن البرلمانات، وتختص بفحص ودراسة مشروعات القوانين، والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وإعداد التقارير و التوصيات بشأنها للمجلس.

وتعد اللجان الساحة المناسبة لإجراء المناقشات التفصيلية، للقضايا التي تختص بها البرلمانات، كما أنها المكان المناسب لتوزيع الأعضاء، وفقا لميولهم التي تتعمق بفعل تراكم الخبرة.

وتعرف اللجان على اعتبارها أجهزة داخل البرلمان حيث عرفها جوزيف برتيلمي أنها: (عبارة عن أجهزة منشأة في كل غرفة تتكون من عدد غالبا محدود من الأعضاء مختارون على أساس كفاءة معينة مكلفين مبدئيا بتحضير أعمالها وتقديم تقرير).<sup>1</sup>

أو تعرف على أساس أنها مجالس صغيرة، إذ يقول الأستاذ إريك أوليفا: (اللجان هي تشكيلات منظمة بصفة عامة لصورة المجلس على أساس أهمية كل مجموعة فهي عبارة عن مجالس صغيرة، وكل لجنة هي سيدة أعمالها تجتمع بطلب من الحكومة أو من طرف رئيسها وأعمالها ليست عامة).<sup>2</sup>

وتختلف الأنظمة البرلمانية في تشكيلها للجان، من حيث الدور الممنوح لها وحدود هذا الدور، وأنواع هذه اللجان والمهام المنوطة بها، والأهمية التي تولى لها، والأدوات التي تعمل بها، بتنوع السند القانوني لوجودها؛ بين النص على تشكيلها في دستور الدولة أو النص على ذلك في أحد التشريعات الخاصة، أو يكرس ذلك من خلال القواعد والممارسات البرلمانية.

ويختلف دور اللجان تبعا لطبيعة العلاقة بين السلطات المكونة للنظام السياسي، فدور اللجان يتعاضد في ظل نظام الفصل بين السلطات، إلى حد قيام اللجان بصياغة التشريعات، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وقد يكون دورها تحضيريا لمشروعات القوانين قبل أن تعرض على البرلمان، في الأنظمة التي تكون المبادرة فيها بيد السلطة التنفيذية، كما هو الحال في بريطانيا.

<sup>1</sup> - D.G.Lavroff, Le Droit Constitutionnel de la v° Republique, paris, 1995, p 494..

<sup>2</sup> - Eric Oliva, Droit Constitutionnel, Edition Dalloz, paris, 1977, p 194.

وتتعدد أنواع اللجان، بين لجان دائمة تقوم مع بداية فترة الهيئة التشريعية، وتبقى حتى يتم انتخاب هيئة تشريعية أخرى، وبين لجان مؤقتة تقوم لبحث مسألة محددة وتنتهي بانتهاء هذه المهمة، وبين لجان مشتركة دائمة أو مؤقتة، وتكون في البرلمانات التي تتكون من مجلسين، حيث تتشكل لمناقشة مشاريع قوانين أو قضايا مشتركة.

الكلام السابق، يدفعنا إلى الحديث عن التجربة البرلمانية في الجزائر، وطريقة معالجة المشرع لمسألة اللجان البرلمانية، والوسائل والأدوات القانونية الممنوحة لها، لأداء دورها المنوط بها، ثم مدى مساهمة هذه اللجان في تفعيل وتحسين وتطوير العمل البرلماني، من حيث التمثيل أو التشريع أو الرقابة، وكل ذلك في إطار دستور الجزائر الأخير لسنة 1989 المعدل الذي نص على تشكيل اللجان البرلمانية في المادة 113 منه الفقرتين الثالثة والرابعة: (ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه ويشكل لجانه. تطبق الأحكام السابقة الذكر على مجلس الأمة). وكذلك جاء في المادة 117 منه: (يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانهما الدائمة في إطار نظامهما الداخلي).

وعليه فإن إشكالية البحث تتلخص فيما يلي :

إلى أي مدى تساهم اللجان البرلمانية في قيام البرلمان الجزائري بغيرفته بدوره بفعالية من ناحية التشريع والرقابة، في ظل الدستور الحالي، ومدى تأثيرها في ذلك بالتجارب السابقة للبرلمان الجزائري وتجارب البرلمانات الأخرى ؟

وبناء عليه سأتناول بحثي من خلال تقسيمه إلى فصلين هما:

### **الفصل الأول: نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني.**

الذي تناولت فيه نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في البرلمانات المختلفة وفي ظل دساتير الجزائر السابقة، ومن بعد ذلك تطرقت إلى نظام اللجان البرلمانية وتصنيفها في الدستور الحالي لسنة 1989 المعدل، مبينا أساسها الدستوري والقانوني وأنواعها واختصاصاتها ونظام سير أشغالها ومدى كفاية ذلك في قيام البرلمان بدوره على الوجه الأكمل.

### **الفصل الثاني: المهام التشريعية والرقابية للجان البرلمانية بعد التعديل الدستوري لسنة**

**1996.**

تكلمت فيه بإسهاب عن المهام التشريعية، وذلك من ناحية سلطة اللجان البرلمانية في العمل التشريعي وإعداد تقاريرها، ثم علاقات اللجان البرلمانية وتأثير ذلك على القيام بدورها بفعالية، أما في

جانب المهام الرقابية للجان البرلمانية، فدرست دور لجان التحقيق في مراقبة أعمال الحكومة وفي التقصي عن الوقائع، وناقشت مجمل الآليات والوسائل التي منحها لها المشرع للقيام بدورها لتزويد البرلمان بالمعلومات والحقائق، وفي نفس السياق بحثت في جانب مهم يتناول تطوير البرلمان لوسائل لجانها في مجال الرقابة والتعاون مع الحكومة وتأثير ذلك على مردود البرلمان وفعاليتها.

هدفي من هذه الدراسة، هو إبراز الجوانب الإيجابية للدور الهام للجان البرلمانية في تفعيل أداء البرلمان، والبحث عما يشوب عملها من نقص مؤثر في هذا الدور، وهل مرد ذلك إلى النصوص القانونية المنظمة لتشكيلها وعملها؟ أو إلى أسباب أخرى.

أما دوافعي لتناول هذا الموضوع فمنها دوافع ذاتية وأخرى موضوعية، فهذه الدراسة تتناول منظومة اللجان البرلمانية التي تعتبر من الصفات المميزة للتركيبية الداخلية لجهاز الدولة التشريعي، إذ تضطلع بمجموعها بمزاولة الاختصاصات الموكلة دستوريا، والغاية من هذه الدراسة معرفة مدى فعاليتها في تحسين وتطوير الأداء البرلماني بالنسبة للبرلمان الجزائري بغرفتيه في ظل دستور 1989 المعدل سنتي 1996 و2002 على التوالي، وكذلك مدى كفاية هذه المنظومة للقيام بواجبها. مع محاولة إجراء إحصاء وجمع للمعلومات لما قامت به اللجان البرلمانية الجزائرية خلال فترات تشريعية مختلفة لتقدير مدى فعاليتها ونجاعتها، ذلك أنني خلال بحثي المتواضع من خلال ما وقعت عليه يدي من المراجع المختصة لم أجد مثل هذه المعلومات أو البيانات متبوعة بالشرح والتحليل.

قمت في بحثي إلى بدراسة وصفية تحليلية للنصوص القانونية والبيانات والإحصائيات المختلفة، وأيضا اعتمدت الدراسة التاريخية الوصفية حين الحديث عن التجارب المتعلقة باللجان البرلمانية في البرلمانات المختلفة أو عند تناول التجارب السابقة التي عرفها البرلمان الجزائري، مع إجراء دراسة مقارنة في بعض الأحيان لتحديد التفاضل بين مختلف التجارب المتنوعة المتعلقة باللجان البرلمانية، وذلك لاستنباط الايجابيات للتتويه بها، والسلبيات المؤثرة في فاعلية اللجان والبرلمان عموما والتتبيه عليها وتقديم التوصيات والاقتراحات والحلول مستندا في ذلك لآراء الأساتذة والباحثين في ذات الشأن.

# الفصل الأول

## نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني.

**المبحث الأول: نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في البرلمانات المختلفة وفي دساتير الجزائر السابقة ( دستور 1963 ودستور 1976 ) .**

المطلب الأول: اللجان البرلمانية في الأنظمة المقارنة.

المطلب الثاني: نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في دساتير الجزائر السابقة (دستور 1963 ودستور 1976) .

**المبحث الثاني: نظام اللجان البرلمانية وتصنيفها في دستور 1989 المعدل.**

المطلب الأول: أساس تشكيل اللجان البرلمانية في دستور 1989 .

المطلب الثاني: تصنيف اللجان في البرلمان الجزائري بعد تعديل دستور 1989.

## الفصل الأول: نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني.

### تمهيد :

ليس هناك من وسيلة يمكن بها إزالة التناقض سلميا بين فئة وأخرى، أو بين جماعة وجماعة، أو بين إدارة وأخرى سوى التفاعل والمناقشة عن طريق اللجان، فللجان أهميتها التي لا يمكن إغفالها، فالحاجة إلى العمل عن طريق اللجان تبدو ملحة حينما تظهر الخلافات التي لها أكثر من جانب وتدعو إلى تبادل الرأي أو إسهام الفنيين والمتخصصين، حيث يتوفر للجان الوقت والخبرة. والبرلمان يعتبر المكان الأنسب والأمثل لتبادل الرؤى والأفكار والطروحات بين ممثلي الشعب ومناقشة مختلف القضايا التي تطرح عليه، سواء ما تعلق منها بمسائل تشريعية أو غيرها.

ومن ثم فإن تناول هذه القضايا، يستوجب تطوير وتقوية الأداء المؤسسي للبرلمان، أي زيادة قدرات البرلمان لخدمة أعضائه في أداء مهامهم من خلال إيجاد آليات لذلك، من بينها الاعتماد على نظام اللجان البرلمانية، التي أثبتت فعاليتها باعتماد كثير من البرلمانات في العالم عليها، في أداء المهام المسندة لها، باختلاف أنواعها، وتصنيفاتها، واختصاصاتها، والقيود الواردة عليها، من نظام سياسي لآخر، ومن برلمان لآخر.

وتأسيسا على ما سبق رأينا أن نقسم الفصل الأول إلى :

**المبحث الأول :** سنتطرق فيه إلى بعض أنظمة اللجان البرلمانية المقارنة في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، واختيارنا لهذه النماذج يرجع إلى اختلاف الأنظمة السياسية لهذه الدول، ولعراقة برلماناتها واختلاف نظام لجانها من برلمان لآخر، ولتمكين القارئ من أخذ صورة واضحة عنها ليتسنى إجراء مقارنة بين نظام اللجان في هذه البرلمانات وفعاليتها، وبين ما أخذ به المشرع الجزائري في نفس المجال في الدساتير السابقة (دستور 1963 ودستور 1976).

**أما في المبحث الثاني :** سنتناول نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني دستور 1989 الحالي قبل وبعد تعديله الواسع لسنة 1996 والذي مس المؤسسة التشريعية بصفة مباشرة، والتعديل الأخير لسنة 2008 الذي شمل بعض التغييرات على مستوى السلطة التنفيذية، ثم ندرس التصنيف الذي أقره المشرع للجان البرلمانية، ومدى تأثيره في ذلك بأي من الأنظمة المقارنة السابقة.

## المبحث الأول: نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في البرلمانات المختلفة وفي

### دساتير الجزائر السابقة (دستور 1963 ودستور 1976) :

يعتبر البرلمان السلطة التشريعية في الدولة، وهي السلطة المعنية بسن القوانين والقيام بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وتأتي أهمية البرلمان في الدولة من كون أعضائه غالبا ما ينتخبون مباشرة من طرف الشعب، وبالتالي ممثلا له ويمارس سلطته، فمعظم الدساتير الديمقراطية تعتبر الشعب مصدر السلطة. لتسهيل عمل البرلمان يشكل من أعضائه كتلا حزبية ومجموعات متنوعة ولجانا برلمانية تختلف في هيكلتها المتبعة وقواعدها وإجراءاتها من برلمان لآخر.

ولتسليط الضوء على نظام اللجان البرلمانية الذي تعمل به غالبية البرلمانات في العالم، ارتأينا دراسة بعض النماذج البرلمانية الرائدة في ذلك، متمثلة في برلمان بريطانيا وبرلمان الولايات المتحدة الأمريكية وبرلمان فرنسا، وهذا في المطلب الأول.

أما في المطلب الثاني من هذا المبحث فخصصناه لدراسة هيكله ونظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني المعتمد من طرف المشرع الجزائري في الدستورين السابقين، والمقصود بهما دستور 1963 ودستور 1976، وذلك لإعطاء صورة واضحة لتنظيم اللجان البرلمانية في ظلها، ومن ثم إدراك وتقييم التطور الحاصل في نفس المجال أو العكس في الدستور الحالي المعدل الذي خصصنا له باقي أجزاء البحث من هذه الدراسة.

وعليه سنقسم مبحثنا إلى مطلبين هما:

المطلب الأول: اللجان البرلمانية في الأنظمة المقارنة.

المطلب الثاني: نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في دساتير الجزائر السابقة (دستور

1963 ودستور 1976) .



## المطلب الأول: اللجان البرلمانية في الأنظمة المقارنة.

إن استعراضاً سريعاً للخارطة البرلمانية المعاصرة سيبيّن أوجه التشابه والتمايز بين النظم البرلمانية وخصوصاً في مجال آليات عمل لجانها المختصة، لذا سأحاول من خلال دراستي القيام بدراسة لأصل نشأة اللجان البرلمانية وذلك لفهم الدوافع والأسباب التي أدت ببرلمانات عريقة إلى الاعتماد الكبير في عملها البرلماني على هذه الأجهزة ومدى فعالية هذه الأجهزة وتأثيرها في مجمل نشاطات السلطة التشريعية وامتداد تأثيرها إلى جهات أخرى، وكذا اختلاف أنواعها وطرق وإجراءات عملها، وبأي من هذه البرلمانات تأثر المشرع الجزائري أثناء وضعه للمنظومة القانونية التي تحدد أنواع اللجان وتشكيلها وسير أشغالها، لذا اقتصر على ثلاثة برلمانات عريقة في الدول التالية: بريطانيا - الولايات المتحدة الأمريكية - فرنسا والتي تتباين أنظمتها السياسية. ودفعي لهذا أن البرلمانات في العالم تأثرت في تأسيس لجانها بالأسلوب البريطاني أو بالأسلوب الأوربي الغربي حسب ما يوضحه الجدول التالي:<sup>1</sup>

### جدول رقم (01) : يبين أهم اللجان المعتمدة في برلمانات الدول المختلفة

Les parlements en Europe continentale	Parlements inspirés de la tradition de westminster
Commissions législatives permanentes	Commissions législatives
Commissions non législatives permanentes	Commissions spéciales
Commissions non permanentes	Commissions permanentes
Commissions mixtes	Commissions mixtes
Commissions d'enquête	Sous-Commissions
	Commissions plénière (committee of the whole)
	Commissions nationales ou internes

وعليه فقد تم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع هي:

الفرع الأول : تكلمنا فيه عن نظام اللجان البرلمانية البريطانية.

الفرع الثاني: تناولنا فيه نظام اللجان البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية.

الفرع الثالث: خصصناه لنظام اللجان البرلمانية في فرنسا.

<sup>1</sup> -Hironori Yamamoto, Les outils du contrôle parlementaire- Etude comparative portant sur 88 parlements nationaux-, PCL Presses Centrales SA, Renens, Suisse, 2007, p 15.

## الفرع الأول: نظام اللجان البرلمانية في بريطانيا.

من المعروف أن نشأة البرلمان ومهده الأول كان في بريطانيا. وفيها تحددت أسسه وخصائصه ومميزاته نتيجة سلسلة من الأحداث، ذلك أن التاريخ البريطاني سجل ذلك الصراع الدائم بين الملك والبرلمان.<sup>1</sup> والبرلمان البريطاني بغرفتيه مكون من مجلس العموم ومجلس اللوردات.

يُنْتخب نواب مجلس العموم كل خمس (05) سنوات بينما يُعين أعضاء مجلس اللوردات.<sup>2</sup> لكل من مجلس العموم ومجلس اللوردات حق التشريع<sup>3</sup> في المسائل المتعلقة بالمملكة المتحدة.<sup>4</sup>

يعتمد البرلمان البريطاني على نظام معقد وفريد من اللجان، تقوم بتسهيل العمل التشريعي، وكذا القيام بدور الإشراف والمراقبة على العمل الحكومي وسير الإدارة، وفي بعض الأحيان تنتهج أسلوب التحقيق في بعض المسائل الخاصة.

يمكن الحديث عن نوعين من اللجان على مستوى البرلمان البريطاني: لجان تختص بالتشريع وتعرف باللجان الدائمة ولجان تختص بالإشراف والمراقبة والتحقيق وتعرف باللجان المختارة، وكلها تستمد أسسها من الأعراف والقوانين كباقي السلطات العامة الانكليزية، فتتظيم السلطات العامة الانكليزية ليس متضمنا في نص مكتوب يتمتع بقيمة متفوقة على القانون العادي (في دستور)، بل هو محدد في سلسلة من القوانين العادية، والتنظيمات والممارسات والأعراف والتقاليد، التي لا يوجد لها تقنين.<sup>5</sup>

### أولا- اللجان المختصة بالتشريع :

في كلا المجلسين توجد خمسة مراحل للتشريع عادة.<sup>6</sup> عندما يمر المقترح من مرحلة القراءة الثانية يحال إلى اللجنة المختصة لدراسته وفحصه مادة مادة، بغرض تنقيحه وتطويره. وعادة ما تبدأ

<sup>1</sup> - حول الموضوع انظر: - مولود ديدان، مباحث في القانون لدستوري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، سنة 2007، الصفحات 134-137.  
<sup>2</sup> - للمزيد انظر: - موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، سنة 1992، ص 209-212 .

<sup>3</sup> - لا يجوز لمجلس اللوردات اقتراح مشاريع القوانين المالية أو تعديلها أو رفضها وذلك منذ عام 1911، أما فيما عدا ذلك فيشارك مجلس العموم في إجازة المشاريع وفي مناقشة سياسة الحكومة. والمبادرة بالتشريع سواء من الأعضاء أو الحكومة تقدم لأي من المجلسين، وبموافقة أحد المجلسين على مقترح أو مشروع قانون، قام بإرساله إلى المجلس الآخر للنظر فيه واتخاذ قرار بشأنه، ولا بد من موافقة المجلسين عليه ليصبح قانونا. ولا توجد قواعد محددة توضح تقديم المبادرات التشريعية إلى أحد المجلسين أو لا.

<sup>4</sup> - منذ ماي 1997، نقلت الحكومة البريطانية سلطات واسعة إلى اسكتلندا وويلز وايرلندا الشمالية في إطار برنامج الإصلاح الدستوري الأوسع فليساكن اسكتلندا وويلز وايرلندا الشمالية اليوم مجالس تشريعية مستقلة ومنتخبة ديمقراطيا وهي البرلمان الاسكتلندي وجمعية ويلز وايرلندا الشمالية، مما يعطيهم دورا أكبر في إدارة شؤونهم اليومية، رغم إبقائهم على العلاقات الوثيقة القائمة منذ قرون داخل المملكة المتحدة. ويظل برلمان وستمنستر يشرع في بعض المسائل التي تخص المملكة المتحدة بكاملها مثل الشؤون الخارجية وشؤون الدفاع والسياسة الاقتصادية الكلية والتي لم يعهد بالمسؤولية عنها إلى الإدارات المنقولة إليها السلطة.

<sup>5</sup> - . موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص202.  
<sup>6</sup> - مراحل التشريع في كل غرفة من البرلمان البريطاني هي: القراءة الأولى والقراءة الثانية، ثم دراسة المشروع بواسطة اللجنة المختصة، ثم مناقشة تقرير اللجنة في الجلسات العامة، ثم القراءة الثالثة في النهاية، واتخاذ القرار بإصدار القانون. وتعبير القراءة، لا يعني التلاوة النصية

اللجنة دراسة المقترح بعد عشرة (10) أيام من إحالته إليها من المجلس، ويعتبر دور اللجان محوريا في العملية التشريعية بأسرها.<sup>1</sup>

ويمكن التمييز بين أربعة (04) أنواع من اللجان المختصة بالتشريع في مجلس العموم البريطاني هي: اللجنة العامة للمجلس - اللجان الدائمة - اللجان الخاصة - اللجان المشتركة أو المختلطة.

### 1- اللجنة العامة للمجلس :

حتى 1882 كانت اللجنة المؤلفة من كل المجلس (لجنة المجلس الكامل) هي من تقوم بمناقشة مشاريع القوانين.<sup>2</sup> وهي تضم جميع الأعضاء إلا أنها تتعد برئاسة رئيس لجنة تحرير الإجراءات (chairman) وليس رئيس مجلس العموم (speaker)، كما أن نظام عملها ومناقشتها يختلف عما يجري في الجلسة العامة، وتتعد اجتماعات اللجنة في قاعة المجلس.

في الوقت الحالي فإن اللجنة العامة تنظر لثلاثة أنواع فقط من المقترحات التشريعية وليس كلها و هذه المقترحات هي:

أ- المقترحات البسيطة التي لا تثير خلافات بشأنها وتستطيع اللجنة العامة دراستها في دقائق.

ب- المقترحات العاجلة جدا مثل قانون مكافحة الإرهاب عام 1974 حين رأت الحكومة ضرورة نظره على وجه الاستعجال، بسبب أحداث العنف والتفجيرات التي وقعت في برمنجهام آنذاك، وهو ما حدث بالنسبة لمشروعات مماثلة لاحقا.

ج- النظر في المقترحات الجوهرية المكملة للدستور، وهو تقليد أرسنه الحكومة منذ 1945، فعلى سبيل المثال يتضح أن مشروع انضمام المملكة المتحدة للاتحاد الأوربي يعتبر مكملا للدستور وجوهريا، وكذلك مشروعات قوانين الحكم الذاتي.<sup>3</sup>

ولا توجد اللجنة العامة ذات النفوذ الكبير في مجلس اللوردات، على غرار ما يوجد في مجلس العموم. وتقوم الجلسة العامة في مجلس اللوردات بإشراف رئيسها بدور اللجنة العامة في مجلس العموم.

للمشروع أو الاقتراح، وإنما يعني المداولة بشأنه. وبالنسبة للمراحل الخمس للتشريع، فإنها وليدة العرف البرلماني ولا تستند إلى قانون أو شرط في اللائحة الداخلية لأي من المجلسين، وقد أصبحت هذه الإجراءات أعراف مستقرة، لا يطرح أحدا شكوى فيها بل ولا يطالب دعاء الإصلاح البرلماني بتغييرها. للمزيد انظر:- بول سيلك، كيف يعمل البرلمان، ترجمة علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، سنة 2004، ص 186، 187. وانظر أيضا:- يحي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، بدون سنة نشر، ص 213.

<sup>1</sup> - بول سيلك، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص 192.

<sup>2</sup> - موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 210.

<sup>3</sup> - بول سيلك، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص 193.

## 2- اللجان الدائمة :

ابتداء من العام 1882 شهد مجلس العموم تشكل لجان دائمة محصورة: اثنين بادئ الأمر، ثم أربعة سنة 1907، ومنذ سنة 1945 ظهر الميل لتطوير منظومة اللجان المحصورة هذه. مصطلح (اللجان الدائمة) قد يكون غامضا لأن كلمة الدائمة لا تنطبق على حقيقة هذه اللجان، حيث يتم تشكيل أعضائها بمناسبة كل مقترح تشريعي يحال إليها، فيدخل بعض أعضائها ويخرج آخرون منها حسب طبيعة الموضوع، كما أن تشكيل اللجنة ينتهي بمجرد تقديم تقريرها إلى المجلس وهكذا باستمرار.<sup>1</sup> اللجان الدائمة، لجان غير متخصصة، تعين فيها القضايا حسب أحرف الأبجدية (A, B, C, ..) ويوزعها السبيكر (رئيس المجلس) بين اللجان.<sup>2</sup> والحقيقة أن أغلب المقترحات التشريعية من الحكومة والأعضاء على السواء تحال إليها. والملاحظ في الآونة الأخيرة أنه استبدلت تسمية اللجان الدائمة (Standing Committees) وذلك من بداية الدورة البرلمانية 2006-2007 باسم اللجان العامة لمشاريع القوانين (Public Bill Committees).<sup>3</sup> كما تم اعتماد تسمية اللجنة الدائمة باسم المشروع الذي تدرسه. هذه التسمية تبعد الخلط بينها وبين مفهوم اللجان الدائمة بما استقر عليه تعريف القانون البرلماني لهذه اللجان.

لا يوجد أي قيد على عدد اللجان الدائمة المشكلة في الدورة الواحدة. غير أنه أثناء تشكيلها يراعي غالبا تخصص الأعضاء، واهتماماتهم عند تعيينهم فيها، وأيضا تمثيلهم داخلها بما يعكس التوازنات الحزبية في المجلس.

للجنة الدائمة رئيس هو عادة من أحد الأعضاء القدامى، ويعينه رئيس المجلس مباشرة من بين أبرز الأعضاء في المجلس؛ من صلاحياته انتقاء التعديلات المقترحة لإدراجها على جدول أعمال اللجنة دون غيرها، وهو لا يشارك في التصويت، غير أن رأيه مرجح في حال تعادل الأصوات المؤيدة والمعارضة.<sup>4</sup> وتجب الإشارة إلى أن اجتماعات اللجان الدائمة علنية ومفتوحة عادة أمام الجمهور، وقد تصل في بعضها إلى أكثر من 30 اجتماعا على مدى 100 ساعة. وتتعقد اجتماعات اللجان الدائمة في قاعاتها وليس في قاعة المجلس.

<sup>1</sup> - بول سيلك، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص 193 يتصرف.

<sup>2</sup> - موريس دوفر جيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 211.  
- عندما تشكلت اللجنة (D) في دور انعقاد 1993/92، كانت تدرس قانون حماية الأسماك والمصايد، كما نظرت بمشروع قانون تقاعد القضاة، والنقل البحري التجاري، ومشروع قانون تدريس لغة ويلز، وفي كل مرة كان تشكيلها مختلفا عن الآخر، ولا يبقى منها سوى اسمها والحرف الذي يرمز إليها. انظر: - بول سيلك، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص 195.

<sup>3</sup> - الموقع الإلكتروني للبرلمان البريطاني [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk) تاريخ الزيارة 15 مارس 2009.

<sup>4</sup> - بول سيلك، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص 195.

تتم معظم مراحل التشريع في الجلسة العامة بمجلس اللوردات، على خلاف مجلس العموم الذي يحيل الموضوعات إلى اللجان، التي تستغرق بدورها وقتاً أكبر في مناقشة التشريعات. ومنذ عام 1994 تبنى مجلس اللوردات بعض مقترحات التطوير في عمل اللجان، بحيث تستطيع هذه اللجان إجراء تحقيق واسع في الموضوع (مشاريع القوانين) خلال 28 يوماً من تشكيلها. ورغم هذه الجهود من أجل الإسراع بالعملية التشريعية خارج الجلسة العامة فهناك ميل لاختصار دور اللجان النوعية أو تقليده وإحالة الموضوع إلى اللجنة العامة للمجلس.<sup>1</sup>

يتجلى دور اللجان الدائمة في المجال التشريعي، بإجراء دراسة معمقة في الموضوع، وتقديم تقريرها متضمناً أهم التحفظات والشروط والتوصيات التي تتعلق بالمقترح التشريعي، وما إذا كانت اللجنة توصي بنظر المجلس أم لا، والتعديلات التي ترى إدخالها عليه.<sup>2</sup>

**3- اللجان الخاصة :** تحال إليها بعض مشروعات القوانين الحساسة، مثل الخطة الخماسية للقوات المسلحة، وما يتعلق بنظام وخطط عمل البحرية والجيش والقوات البحرية، وهذا التقليد حديث جداً ويحدث في الحالات الاستثنائية فقط.<sup>3</sup>

**4- اللجان المشتركة أو المختلطة :** عندما يتم التصويت على تعديل تقوم به الغرفة الأولى، تقوم الغرفة الثانية بدراسته ومناقشته، بعد إحالة نص القانون المعدل عليها، وعند اعتراض هذه الأخيرة على ذلك فإنها مطالبة بتقديم أسباب رفضها.

تباشر عملية تفاوض بين الأعضاء المنتدبين لكل غرفة عن طريق الرسائل، وعند الرغبة في إنشاء لجنة مختلطة، توجه رسالة إلى الغرفة الأخرى لإشعارها والحصول على موافقتها، وبعد إرسال الموافقة، تعين الغرفة التي تقدمت بالطلب ضمن أعضائها لجنة تتكون من عدد معين من الأعضاء، وتطلب من الغرفة الأخرى تعيين عدد متساو من الأعضاء. وبالتالي وبواسطة الرسائل، تتدخل الغرف وحدها خلال جميع مراحل تشكيل اللجنة المختلطة، وقد لا يتم هذا الإجراء بسبب رفض إحدى الغرفتين، أو ضمناً بانعدام جواب إحداهما.<sup>4</sup>

يقابل اللجان المشتركة في الأنظمة الأخرى ما يعرف باللجان المتساوية الأعضاء، مع فارق جوهري وهو عدم تدخل السلطة التنفيذية في أي مرحلة من مراحلها، سواء أثناء تشكيلها أو استدعائها أو سير أعمالها.

<sup>1</sup> - بول سيلك، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص 211-213. بتصرف.

<sup>2</sup> - بول سيلك، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص 231.

<sup>3</sup> - بول سيلك، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص 194.

<sup>4</sup> - الطاهر خويصر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 05، أبريل سنة 2004، مجلس الأمة، الجزائر، ص 86.

## ثانيا- لجان الإشراف والمراقبة والتحقيق :

إن ظهور الرقابة البرلمانية مرتبط باكتمال النموذج الديمقراطي الحديث، فإذا كان هذا الأخير مرتبط بالتاريخ البريطاني، فإن الرقابة البرلمانية هي الأخرى وثيقة العلاقة بهذا التاريخ.<sup>1</sup>

يعتمد مجلس العموم على نظام معقد للجان منها اللجان الدائمة وسبق ذكرها، ولجان أخرى مهمتها الإشراف والمراقبة والتحقيق تعرف باللجان المختارة. وقد تواجدت اللجان المختارة منذ مئات السنين، إلا أن وظائفها ومسؤولياتها تبلورت طوال هذه المدة مع تغير حاجات البرلمان البريطاني.

يمكن التمييز بين نوعين من هذه اللجان: أولها اللجان المختارة الوزارية وثانيا اللجان المختارة غير الوزارية. وسنستعرض أهم مميزات كل منهما فيما يلي:

### 1- اللجان المختارة الوزارية المختصة :

ظهرت اللجان المختارة الوزارية خلال الستينات والسبعينات -من القرن الماضي- إلا أنها لم تتسم بالشمولية أو التخصص في تغطية كافة مجالات عمل الحكومة.<sup>2</sup>

ويمكن لهذه اللجان القيام في دائرة اختصاصها، بالإشراف والمراقبة أو التحقيق، وصلاحياتها في ذلك تشمل الإدارة والسياسات والإنفاق. تعد اللجان مسؤولة عن المؤسسات العامة التابعة لهذه الوزارات، ماعدا نشاط واحد هو الخدمات الاستخباراتية.

في الحقيقة يأتي تأثير تلك اللجان من كونها وزارية بالفعل وأنها تعتبر بمثابة وزارات ظل.<sup>3</sup>

ومنذ عام 1998 تقوم ستة عشر (16) لجنة مختارة وزارية على مستوى مجلس العموم بمراقبة عمل وزارات الحكومة.<sup>4</sup> وبإمكان هذه اللجان إنشاء لجان فرعية تعهد إليها بدراسة أو التحقيق في موضوع معين، تختاره في نطاق اهتماماتها. ومجلس اللوردات لا يعرف نظام اللجان المختارة الوزارية الموجودة في مجلس العموم.

<sup>1</sup> - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2006، ص 08. وللمزيد حول هذه النقطة راجع : - إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، سنة 1983، ص 05.

<sup>2</sup> - بول سيلك، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص 331.

<sup>3</sup> - بول سيلك، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص 333.

<sup>4</sup> - هذه اللجان المختارة الوزارية هي: لجنة الزراعة - لجنة الثقافة والإعلام والرياضة - لجنة الدفاع - لجنة التعليم والتوظيف - لجنة السياحة والبيئة والشؤون الإقليمية - لجنة الشؤون الخارجية - لجنة الصحة - لجنة الشؤون المحلية - لجنة التنمية الدولية - لجنة شؤون أيرلندا الشمالية - لجنة العلم والتكنولوجيا - لجنة الشؤون الاسكتلندية - لجنة الضمان الاجتماعي - لجنة التجارة والصناعة - لجنة الخزانة - لجنة شؤون ويلز. وينعكس عدد أعضاء البرلمان التابعين للأحزاب المختلفة- الحزبين الرئيسيين حزب العمال و حزب المحافظين والأحزاب الأخرى - على تركيبة اللجان وذلك حسب نسبة مقاعد الأحزاب في المجلس ككل. على أن لا يقل عدد أعضاء كل لجنة عن 11 عضواً. انظر : - بول سيلك، كيف يعمل البرلمان، المرجع السابق، ص 332.

## 2- اللجان المختارة بخلاف اللجان الوزارية المختصة :

في الوقت الحالي يعهد إليها جانب كبير من التحقيق والاستجواب. وهي تركز على مجالات خاصة من عمل الحكومة، وتقوم بإعداد تقارير مختصرة ومنظمة، وتقوم تلك اللجان كذلك بمراقبة عمل الحكومة نيابة عن المجلس، و يتمتع بعضها بقدرات قضائية<sup>1</sup>؛ وبعضها يتعلق دورها بسير البرلمان وإجراءات العمل فيه، ومدى فاعليتها وتقدم التقارير والتوصيات بذلك.

وعموما فأهم صلاحياتها تتمثل في: الحصول على الأدلة الشفهية والمكتوبة، تلقي النصائح المتخصصة، إعداد التقارير، الاجتماع سواء كان المجلس منعقدا أم لا.

واللجان المختارة المشكلة للإشراف أو التحقيق في البرلمان البريطاني لها أثناء إجراء التحقيقات المختلفة سلطات مطلقة، كحق الإطلاع على جميع الأوراق والبيانات، في مختلف دوائر وأجهزة ومصالح الدولة، وأن تطلب تبليغها نسخا عنها، وأن تسمع الشهود، وتطلب جميع الإيضاحات التي ترى أنها تفيد التحقيق الذي تباشره؛ وكذلك حق الانتقال إلى المواقع الخارجية؛ كما تملك هذه اللجان حق سماع شهادة الشهود والخبراء، إذ يحتم على هؤلاء حلف اليمين، ومن يتخلف منهم عن أداء الشهادة، أو يمتنع عن الحضور، توقع عليه عقوبة جزائية.<sup>2</sup>

بعد إنجاز عملها تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس بما يتضمنه من توصيات غالبا، وفي أحيان أخرى مشاريع قوانين كقانون مشاغبى كرة القدم سنة 1991، فقد قدم القانون كاقترح بواسطة أعضاء اللجنة، في أعقاب تحقيق تم إجراؤه حول هذا الموضوع. غالبا ما يكون للحكومة ستون (60) يوما للرد على ما جاء في تقرير اللجنة.<sup>3</sup>

لا تنتهي جميع التحقيقات التي تجريها اللجان بإعداد تقرير عنها، ففي بعض الأحيان تعتبر اللجنة أن تقديم الأدلة كافيا في حد ذاته، ثم تقوم ببساطة بنشر الأدلة المكتوبة والشفهية التي تلقتها دون تعليق من جانبها.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - بول سيلك، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص 325.  
- هذه اللجان في مجلس العموم هي : لجنة الحسابات العامة تأسست منذ عام 1861 وتعتبر أقدم اللجان لجنة المراقبة البيئية، لجنة التشريعات الأوروبية، لجنة التمويل والخدمات والشؤون الداخلية و الإرسال الإعلامي، لجنة الإدارة العامة، لجنة الاتصال، لجنة تحرير الإجراءات، لجنة تحديث الإجراءات في مجلس العموم، لجنة الاختيار وهي المسؤولة عن ترشيح الأعضاء اللجان الدائمة و أعضاء لجان مشروعات القوانين الخاصة و اللجان الوزارية و الخاصة، لجنة الأدوات اللانحوية، لجنة المعايير والحصانة و عدد أعضائها ما بين 10 إلى 13 عضوا في كل لجنة.  
- مجلس اللوردات يعتمد أيضا نظام اللجان المختارة وأهمها: لجنة الحصانة البرلمانية، لجنة المجتمعات الأوروبية، لجنة العلوم والتكنولوجيا، لجنة التجارة الخارجية، لجنة الأخلاقيات الطبية، ويمكن اختيار هذا النوع من اللجان على أساس سنوي، واختصاصاتها أصيلة مشابهة لنظيرتها في مجلس العموم البريطاني. - موقع البرلمان البريطاني : [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk) تاريخ الزيارة: 25 مارس 2009 .  
<sup>2</sup> - وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة 2008 ، ص 84.  
<sup>3</sup> - موقع البرلمان البريطاني : [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk) تاريخ الزيارة: 25 مارس 2009 .  
<sup>4</sup> - بول سيلك، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص 342.

في النظام السياسي البريطاني، التحقيق الذي تباشره اللجان المشكلة من قبل مجلس العموم قد ينتهي إلى إحدى نتيجتين: إما أن يوصي إلى وضع تشريع جديد أو مؤاخذه الوزارة أو وزراء معينين، سياسيا أو جنائيا إذا ما تبين من التحقيق أنهم أخطأوا.<sup>1</sup>

ومن الناحية الدستورية لا تتمتع الحكومة بالسلطة المطلقة، وهذا ما يميز النظام البرلماني في بريطانيا، فالحكومة ممثلة في رئيس الوزراء وطاقمه الوزاري مسؤولة أمام البرلمان في نهاية المطاف، وهذا ركن جوهري في الدستور البريطاني إلا أن السؤال هو: ما معنى المسؤولية في الواقع البريطاني؟

لقد حاول البرلمان تعريف معنى المسؤولية بدقة في بداية سنة 1997 وقال: ( إن الوزراء مسئولون أمام البرلمان الذي سيحاسبهم و يُسائلهم عن السياسات والقرارات والأفعال التي تتم في وزاراتهم، وأن عليهم تقديم معلومات شاملة ودقيقة عن كل الإدارات التابعة لهم إلى البرلمان، وأنه من يفقد ثقة البرلمان عليه تقديم استقالته لرئيس الوزراء، وإن علاقات الوزراء ومعاونيهم مع البرلمان ولجانه يجب أن تكون علنية وشفافة.)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - سيد رجب السيد محمد، نقلا عنه، عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 142.  
<sup>2</sup> - بول سيلك، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص 86.



## الفرع الثاني : نظام اللجان البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية.

الكونغرس الأمريكي هو السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية، ويتألف من مجلس الشيوخ ومجلس النواب. يمثل مجلس النواب الشعب الأمريكي وينتخب أعضاؤه لمدة قصيرة هي سنتين فقط بالاقتراع العام المباشر، وحدد عدد أعضائه منذ سنة 1929 بـ (435) عضواً، حيث تقسم المقاعد بين الولايات حسب نسبة عدد السكان في كل ولاية. أما مجلس الشيوخ فيتألف من شيوخين عن كل ولاية بمجموع مائة (100) سيناتور. ينتخب الشيوخ من طرف ناخبي الولايات لفترات تشريعية مدة الواحدة منها ست سنوات، ويجدد ثلث مجلس الشيوخ كل سنتين، ويضمن هذا الترتيب أن يكون مجلس الشيوخ هيئة مستمرة خلافاً لمجلس النواب.<sup>1</sup> يرأس مجلس الشيوخ نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، وفي حالة غيابه ينتخب عضو من مجلس الشيوخ رئيساً بالوكالة،<sup>2</sup> ويرأس مجلس النواب سبيكر (speaker) ينتخبه المجلس بنفسه وهو لا يتميز بما للسبيكر الانجليزي ولا سلطته وهذا منذ 1910، ففي السابق كان سلطة السبيكر كبيرة فهو من كان يقرر كيفية تأليف اللجان البرلمانية.

في الدول التي تعمل بالنظام البرلماني والتي يوجد فيها مجلسان يمثلان السلطة التشريعية، فالغلبة كانت دائماً للمجالس النيابية، لأنها تمثل الإرادة الشعبية أما في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يعمل بالنظام الرئاسي، فيظهر أن مجلس الشيوخ يتفوق على مجلس النواب، والسبب في ذلك يعود إلى قلة عدد أعضاء مجلس الشيوخ، ولجدية المناقشات وتنظيمها.<sup>3</sup>

يتم تنظيم الكونغرس الأمريكي وفق لجان دائمة، تؤدي دوراً أساسياً في العملية التشريعية. وتعرف اللجان التشريعية الأمريكية بأنها الأقوى من أية هيئة تشريعية غربية. ففي عام 1885 وصف الرئيس الأمريكي "وودرو ويلسون" الكونغرس (على أنه مجموعة من تكتل إقطاعات اللجان، والحكومة الخاصة به كحكومة عاملة من خلال لجان الكونغرس الدائمة).<sup>4</sup>

وتنقسم لجان الكونغرس الأمريكي عموماً إلى لجان مختصة بالتشريع، ولجان مختصة بالإشراف والمراقبة والتحقيق.

<sup>1</sup> - حول أمريكا دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات توضيحية، مكتب برامج الإعلام الخارجي لوزارة الخارجية الأمريكية ووزارة الخارجية الأمريكية، واشنطن، بدون سنة نشر. ص 46 . منشور في الموقع: [www.america.gov/ar](http://www.america.gov/ar)

<sup>2</sup> - موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 298.

<sup>3</sup> - مولود ديدان، مباحث في القانون لدستوري، مرجع سابق، ص 146.

<sup>4</sup> - دافيد أولسن، دافيد كلوز، اللجان في الهيئات التشريعية، ترجمة نور الأسعد، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية NDI، واشنطن، سنة 1996، ص 06.

## أولاً - اللجان المختصة بالتشريع :

يقوم الكونغرس بعمله التشريعي من خلال نظام اللجان الدائمة واللجان الفرعية،<sup>1</sup> والتي تشبه إلى حد كبير المنظومة الفرنسية.<sup>2</sup> والتي سنعالجها لاحقاً، ويمكن تقسيم اللجان المختصة في التشريع إلى لجان دائمة تتبعها لجان فرعية، ولجان مشتركة تشكل في حالة الخلاف بين المجلسين.

### 1- اللجان الدائمة واللجان الفرعية :

من المسلم به، أن الدستور الأمريكي لم يشر إطلاقاً إلى تلك اللجان، إنما كانت من صنع اللوائح الداخلية التي وضعها مجلسا البرلمان، وذلك بغرض تحضير المشروعات التي ستعرض على كل من المجلسين.<sup>3</sup> ويمكن للكونغرس دوماً إنشاء لجان لهذا الغرض، وباستطاعة كل من المجلسين تشكيل لجان خاصة أو مختارة مؤقتة لمناقشة مسائل معينة، فلا يوجد مانع دستوري أو قانوني .

ولقد اعتمد مجلس الشيوخ في بداياته أسلوب اللجان المؤقتة عن طريق انتخاب أعضائها من المؤيدين للمقترح التشريعي، ولكن نظراً للعمل الكبير المسند للمجلس وربحاً للوقت اتخذ قراراً نهائياً بتاريخ 10 ديسمبر عام 1816 بإنشاء 11 لجنة دائمة في كل منها 05 أعضاء يكون متاحاً لها التعامل الفوري مع المقترحات التشريعية والصعوبات المعترضة وتوفير الرقابة على السلطة التنفيذية.<sup>4</sup> وحالياً كل لجنة دائمة في الكونغرس يحق لها إنشاء لجان فرعية تابعة لها كلما دعت الحاجة لذلك.<sup>5</sup>

القوة والأهمية التي تتمتع بها اللجان الدائمة، ليست في مستوى واحد في مجلس النواب ومجلس الشيوخ، إذ اللجان الدائمة بمجلس الشيوخ، تتمتع بأهمية وقوة أكبر من تلك التي تحظى بها اللجان الدائمة بمجلس النواب، ومرجع ذلك إلى استمرارية واستدامة اللجان الأولى، حيث لا تجدد إلا بطريقة جزئية للغاية - كل عامين - وتستمر لمدة ست (06) سنوات على الأقل، وذلك على عكس اللجان

<sup>1</sup> - وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 147.

<sup>2</sup> - موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، 298.

<sup>3</sup> - وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 147.

4 - Rhchard A.Baker, 200 Notable days Senate stories 1787 to 2002, US government printing office, Washington dc, 2006, p 40.

<sup>5</sup> - تسميات اللجان الدائمة والفرعية في مجلس الشيوخ الفترة التشريعية (110) لشهر ديسمبر 2007 : لجنة الزراعة والتغذية والغابات - لجنة الاعتمادات - لجنة القوات المسلحة - لجنة الأعمال المصرفية - والإسكان والشؤون الحضرية - لجنة الميزانية - لجنة التجارة والعلوم والنقل - لجنة الطاقة والموارد الطبيعية - لجنة البيئة والأشغال العامة - لجنة المالية - لجنة العلاقات الخارجية - لجنة الصحة والتعليم والعمل والمعاشات - لجنة الأمن الداخلي والشؤون الحكومية - اللجنة القضائية - لجنة القواعد والإدارة - لجنة الأعمال والشركات الصغيرة - لجنة شؤون المحاربين القداماء. بمجموع ستة عشرة (16) لجنة دائمة تتفرع عنها (71) لجنة فرعية، شكلت منها لجنة الاعتمادات اثنا عشر لجنة فرعية تابعة لها في حين لم تشكل لجنة المحاربين القدامى أية لجنة فرعية.

وهناك لجان خاصة هي اللجنة الخاصة المعنية بالشيخوخة - اللجنة المختارة للاستخبارات - اللجنة المختارة للأخلاقيات - لجنة شؤون الهندو. وهذه اللجان لم تشكل لجاناً فرعية. نقلا عن : David J. Tinsley, Committee and subcommittee assignments, the senate of the united states, US government printing office, washington, 2007, december.

- أما مجلس النواب لنفس الفترة التشريعية فلجانته الدائمة هي: لجنة الزراعة - لجنة الاعتمادات - لجنة الخدمات المسلحة - لجنة الميزانية - لجنة التعليم والعمل - لجنة الطاقة والتجارة - لجنة الخدمات المالية - لجنة الشؤون الخارجية - لجنة الأمن الداخلي - لجنة مجلس الإدارة - لجنة القضاء - لجنة الموارد الطبيعية - لجنة الإشراف والإصلاح الحكومي - لجنة النظام - لجنة العلم والتكنولوجيا - لجنة الأعمال التجارية الصغيرة - لجنة معايير السلوك الرسمي - لجنة المواصلات والبنية التحتية - لجنة شؤون المحاربين القداماء - لجنة الطرق والوسائل - لجنة الاستخبارات. وفي المجلس لجنة مختارة في مجال خاص تسمى اللجنة المختارة للاستقلال الطاقوي وارتفاع الحرارة العالمي. نقلا عن : موقع مجلس النواب الأمريكي <http://www.house.gov>

الدائمة بمجلس النواب التي يتم تجديدها كل عامين. ولا جدال أن استمرار بقاء اللجان الأولى مدة ست سنوات -هي زمن الفترة التشريعية الواحدة لمجلس الشيوخ - يمكنها من تثبيت قواعد ومنحها سلطات أكثر اتساعا وقوة.<sup>1</sup>

المبادرة التشريعية هي حكر على أعضاء الكونغرس، حيث يمارس السلطة التشريعية المجلسان على قدم المساواة، ماعدا فيما يتعلق بقوانين الضرائب حيث يرجع الحق في المبادرة إلى مجلس النواب وحده؛ وفي الواقع يمارس مجلس الشيوخ قليلا هذه المبادرة فقد اقترحت غالبية القوانين بمبادرة النواب.<sup>2</sup> وحق النائب هذا مقيد بمدة معينة ثم ينتقل هذا الحق بالمبادرة إلى لجنة تسمى " لجنة القوانين " ( rules committee ) .

تطلع اللجان الأمريكية على مشاريع القوانين قبل أي نقاش برلماني، واللجان الفرعية المشكلة لتحضير مشروع ما تُكثر من الجلسات العامة، لسماع جميع الأشخاص المعنيين؛ يمكن للجنة بعدئذ أن تقرر أبعاد المشروع، ففي هذه الحالة يتوجب تصويت المجلس كي يحال إليه. إذا نقلت اللجنة المشروع، يمكن أن تفعل ذلك مع تعديله. يتم التصويت على كثير من مشاريع القوانين دون مناقشات، وفي حال حصول مناقشة، يتحول المجلس إلى لجنة تضم المجلس بأكمله لتجنب قواعد الأصول البرلمانية وكسب الوقت.<sup>3</sup> تحدد اللجان الدائمة المتعلقة بالموضوع والتابعة للكونغرس الأمريكي القرارات الكبرى والصغرى التي تشكل مشروع القانون قبل أن تدرسها الهيئة بكاملها. وتتمتع اللجان بسلطة أكبر لإقرار التعديلات، وإعادة صياغة مشاريع القوانين. مع الإشارة إلى أن المجلس المكتمل لا يدرس إلا نسخة مشروع القانون التي تعدها اللجنة.<sup>4</sup>

إضافة إلى ما سبق فللجان الدائمة لمجلس الشيوخ دور في الموافقة على تعيين الوزراء والسفراء وكبار الموظفين والقضاة إذ تنص الفقرة الثانية من المادة الثانية للدستور أميركي على أن (الرئيس يرشح، وبموافقة ومشورة مجلس الشيوخ، المسؤولين الحكوميين رفيعي المستوى ). وبمقدور لجان مجلس الشيوخ أن تعقد جلسات استماع ومساءلة وأن تقابل مسؤولين محتملين من الذين يعينهم الرئيس، وأن ترفع توصيات حيال ما إذا ينبغي تثبيت المرشحين من قبل مجلس الشيوخ بكامل أعضائه. فمثلا: لجنة الزراعة والتغذية والغابات في مجلس الشيوخ ستكون مسؤولة عن عقد جلسات استماع ومساءلة حول مرشح الرئيس ليكون وزير الزراعة. ولا يجوز لمجلس الشيوخ بكامل أعضائه

<sup>1</sup> - وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 147.

<sup>2</sup> - موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 299.

<sup>3</sup> - موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 298.

<sup>4</sup> - ديفيد أولسن، ديفيد كلوز، اللجان في الهيئات التشريعية، مرجع سابق، ص 6.

أن يبت في ترشيح أحد إلا بعد أن ترفع إحدى لجانه تقريراً بهذا الخصوص.<sup>1</sup>

## 2 - اللجان المشتركة :

كانت المجالس الاستعمارية مثل انجلترا تستعمل من قبل نظام الندوات، بحيث تم إدراج هذه الممارسة خلال الاجتماع الأول للكونغرس في 1789 بموجب لائحة تنص على تعيين لجنة من طرف الغرفة التي أيدت خلافاً، من أجل التفاهم مع لجنة من الغرفة الأخرى، في حالة عدم الاتفاق بشأن تعديل ما، ولا يوجد نظام الذهاب والإياب. وفي حالة عدم الاتفاق بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ تقوم لجنة الندوات (وتسمى لجنة المؤتمر) بمناقشة النص،<sup>2</sup> والتي ينطوي تحت لواء عضويتها رئيس اللجنة الدائمة التي أحيل إليها الاقتراح بذلك التشريع أصلاً. وتجتمع هذه اللجنة لحل الخلاف بين المجلسين، وتنتهي إلى وضع تقرير في شأن هذا المشروع وقد يؤخذ به وقد يهمل، وقد تفضل العودة إلى اللجنة المختصة بالمشروع لدراسته بشكل أوفر.<sup>3</sup> وإذا لم تتوصل اللجنة إلى تسوية الخلاف فإن المشروع سيلغى بكل بساطة.

وهناك لجان مشتركة مشكلة من ثلاثة إلى تسعة أعضاء يختارون بشكل متساوي من طرف رئيسي المجلسين، وذلك من أعضاء اللجنة المختصة بالنظر في الموضوعات التي يهتم بدراستها أو متابعتها كلا المجلسين في آن واحد، وذلك للتوصل إلى حل مشترك بين كل من مجلسي البرلمان.<sup>4</sup> وفي الغالب فإن رأي مجلس الشيوخ هو الذي يفوز في معظم الأحيان أمام اللجنة المشتركة أضف إلى ذلك أن أعضاء مجلس الشيوخ منتخبون لمدة أطول من مدة أعضاء مجلس النواب. ولهذا يتمتعون بالحرية وبالوقت الكافي لدراسة القوانين.<sup>5</sup> لا يمكن أن تتدخل السلطة التنفيذية في قرارات اللجان إلا من جانب الانتماء الحزبي لأعضائها.

## ثانياً- لجان الإشراف والمراقبة والتحقيق :

للجان الكونغرس سلطة القيام بالإشراف ومراقبة النشاط الحكومي وكذلك الوكالات التابعة للدوائر الحكومية، وفي بعض الحالات تشكل لجان تحقيق في مسائل معينة، وهو ما يزيد في قوة الكونغرس الأمريكي، رغم تعارض ذلك مع تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الرئاسي،

<sup>1</sup> - انظر ميشال أوستين بروكس، بدء جلسات مجلس الشيوخ لتثبيت كبار المسؤولين الذين رشحهم أوباما في مناصبهم، مكتب برامج الإعلام الخارجي لوزارة الخارجية الأمريكي، رابط المقال:

<http://www.america.gov/st/usg-arabic/2009/January/20090109135316sibhew07703211.html>

تاريخ الزيارة: 30 مارس 2009.

<sup>2</sup> - الطاهر خويصر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، مقال سابق، ص 87.

<sup>3</sup> - وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 148.

<sup>4</sup> - وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 148 بتصرف.

<sup>5</sup> - مولود ديدان، مباحث في القانون لدستوري، مرجع سابق، ص 146.

فالدول التي تبنت مبدأ الفصل الشديد بين السلطات كالولايات المتحدة الأمريكية، لم تستطع تجاهل أهمية وضرة وجود تعاون وتوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية، وذلك لأجل فرض الرقابة المتبادلة بين هاتين السلطين، لمنع أي منهما من الطغيان أو الاستبداد أو الانحراف عن القانون، والمس بالحقوق وحرىات الأفراد التي كفلها الدستور.<sup>1</sup>

وعليه سنتكلم عن اللجان التي تقوم بالإشراف والمراقبة ثم اللجان التي تحوز سلطة التحقيق:

## 1- لجان الإشراف والمراقبة :

يمنح الدستور ضمنيا الكونغرس سلطة الإشراف ومراقبة نشاطات الحكومة الفدرالية، ويتم ذلك عبر جلسات استماع بطريقة المساءلة أمام لجانه التشريعية الدائمة. فالإشراف والمراقبة أو ما يعرف بـ "التحكم البرلماني" يعهد به إلى اللجان الدائمة - هذا فضلا عن إعدادها لمشاريع القوانين ومراجعتها- فتدقق اللجان في كيفية تطبيق السلطة التنفيذية للقانون الذي أشرفت على تحضيره.

فالكونغرس يملك سلطة رقابة وإشراف على المصالح العامة، فهو ينشئها، ويحدد صلاحياتها، وسير عملها، ويدقق في إدارتها المالية أخيرا.<sup>2</sup> وتتمتع اللجنة التي تبسط صلاحياتها على تشريع تابع لوكالة معينة بسلطة الإشراف على نشاطات تلك الوكالة أيضا. فالإشراف اللجان هو وسيلة يتمكن فيها الكونغرس من مراقبة إدارة البرامج التي تُسن كقانون ومراقبة فعاليتها؛ وغالبا ما يتضمن الإشراف جلسات الاستماع التي يدلي فيها موظفو السلطة التنفيذية بشهاداتهم حول التقدم والمشاكل المرتبطة بدوائهم ووكالاتهم. والسلطة التنفيذية تتعاون عادة مع لجان الكونغرس في هذا المجال ومرجع هذا التعاون هو سلطة المال التي يتمتع بها هذا الأخير.

## 2- لجان التحقيق :

قد تدفع بعض الوقائع أو الظروف الخاصة الكونغرس الأمريكي إلى انتداب لجنة تحقيق - عن طريق الانتخاب - لتقصي الحقائق، وكشف المالبسات لتتوير الكونغرس وحتى الرأي العام لما له من ثقل في هذا البلد، وعلى ضوء تقريرها الذي تعده يتخذ الكونغرس إجراءاته الخاصة بهذا الشأن.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - سعدى محمد الخطيب، العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية- دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة 2008، ص 09.

<sup>2</sup> - موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 299.

<sup>3</sup> - من الأمثلة عن لجان التحقيق الأمريكية : أول لجنة تحقيق كانت عام 1792 أثر هزيمة جيش الجنرال سانت كلير على يد الهنود الحمر، و"الجنة ترومان" المشكلة في مجلس الشيوخ - برئاسته قبل توليه منصب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية- للتحقيق في مجهودات الدفاع القومي لعام 1941 التي أنفق فيها ما يقارب العشرة مليارات من الدولارات . ففي يوم 1 مارس 1941 ، أنشأ مجلس الشيوخ بالإجماع ما ثبت أنه واحدة من أكثر لجان التحقيق فعالية في تاريخها وخلال ثلاث سنوات من رئاسة ترومان، عقدت اللجنة المئات من جلسات الاستماع، وسافرت آلاف الأميال لإجراء عمليات التفتيش الميدانية، استجوبت المئات من الأشخاص، والكثير يعتبر هذه اللجنة طريق وصول ترومان إلى رئاسة البيت الأبيض، وهناك لجنة تحقيق أنشأها الكونغرس نالت شهرة كبيرة متعلقة بفضيحة "واترغيت" التي مست شخص الرئيس نيكسون.

وعلى الرغم أن تكوين البرلمان للجان التحقيق يتعارض دستوريا مع مبدأ الفصل بين السلطات، والذي تقوم عليه بعض الأنظمة الدستورية كالولايات المتحدة الأمريكية، إلا أن حق الكونغرس في تكوين لجان التحقيق هناك، قد وجد مبرراته بنظرية "السلطات الضمنية" التي قررتها المحكمة العليا في قضية "Mayland.v.cullich.mc" عام 1819، والتي مؤداها أنه طالما كانت الأهداف مشروعة، فإن كل الوسائل التي توصل إليها تكون مشروعة ومطابقة كحرفية وروح النصوص الدستورية، كما بررت المحكمة العليا الأمريكية حق الكونغرس في تكوين لجان التحقيق بالقول: إنه يملك كامل الحق في سن القوانين الضرورية التي تمكنه من مباشرة اختصاصاته.<sup>1</sup>

للجان الكونغرس "سلطة تقصي" أي أنه يسعها توجيه أمر بمثل أي شخص أمامها من شأنه تنويرها، وفي حالة رفض المعني، يمكن توجيه مذكرة جلب لإرغامه على المثول والحكم بعقوبات جزائية.<sup>2</sup>

وتمتد سلطة الكونغرس في تشكيل لجان التحقيق حتى أثناء استعمال صلاحياته القضائية التي حولها إياه الدستور الأمريكي.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 149.

<sup>2</sup> - موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 298.

<sup>3</sup> - يخول الدستور الأميركي كونغرس الولايات المتحدة صلاحيات قضائية عبر إجراء "Impeachment" و منها سلطة توجيه الاتهام بالتقصير والتحقيق فيها مع الرئيس ونائب الرئيس و "كل من يشغلون مناصب مدنية في الولايات المتحدة." وكل أولئك المسؤولين يمكن "عزلهم من المنصب إذا ثبت اتهامهم بالخيانة أو الرشوة أو أي جريمة أو جنحة كبيرة أخرى." ومن المحتمل أن يتم توجيه اتهام بالتقصير إلى مسؤول دون أن يتم عزله من المنصب. فمجلس النواب الأميركي يملك المبادرة: **فيشكل لجنة تحقيق** وفي الغالب يعهد الأمر إلى اللجنة القضائية، وبناء على تقريرها يخول للمجلس سلطة توجيه الاتهام، لكن مجلس الشيوخ وحده هو الذي يملك سلطة تأكيد توجيه الاتهام، وإثباته على المسؤول وعزله من المنصب. ومن الممكن أيضا أن يوجه مجلس الشيوخ اللوم فقط إلى مسؤول اتهم بالتقصير، وهو ما يعتبر شكلا من أشكال الإدانة العلنية لكنه لا يرقى إلى مرتبة توجيه الاتهام أو إثباته، وبذلك يبقى المسؤول في منصبه. وعلى مدى تاريخه، وجه مجلس النواب الأميركي الاتهام إلى 16 مسؤولا أميركيا بالتقصير، لكن مجلس الشيوخ أكد الاتهام على سبعة منهم فحسب. وقائمة المتهمين بالتقصير تضم رئيسين أميركيين هما أندرو جونسون في العام 1868 وبيبل كلينتون في العام 1998، لكن لم يتأكد الاتهام على أي منهما. ووجه الاتهام إلى رئيس أميركي ثالث هو ريتشارد نيكسون في العام 1974، لكنه قدم استقالته بعد أن وافقت اللجنة القضائية بمجلس النواب الأميركي على فقرات توجيه الاتهام إليه، غير أن ذلك حدث قبل أن يتخذ المجلس بكامل أعضائه أي إجراء لتثبيت أو تأكيد الاتهام).

انظر في ذلك: - ميشيل أوستين بروكس، الاتهام بالتقصير أو سوء السلوك أقصى درجات الرقابة على السلطة التنفيذية (رود بلاغوييفيتش سابع حاكم ولاية يفصل من المنصب)، مكتب برامج الإعلام الخارجي لوزارة الخارجية الأمريكية، رابط المقال:

تاريخ الزيارة: 30 مارس 2009. <http://www.america.gov/st/usg-arabic/2009/February/20090202153343bsibhew0.3171198.html>

## الفرع الثالث : نظام اللجان البرلمانية في فرنسا.

اللجان البرلمانية فكرتها أقدم من المؤسسات البرلمانية الفرنسية أصلا، ويمكن فهم المقاومة التي اعترضت تشكيلها أو الحد من منح الصلاحيات لها، بتتبع تاريخ البرلمان الفرنسي.<sup>1</sup>

في فترة القرن التاسع عشر عملت البرلمانات الفرنسية السابقة بأسلوب الجمعية العامة، أي مناقشة النصوص القانونية في القاعة العامة للجلسات، وبحضور جميع النواب دون الحاجة إلى تشكيل لجنة لذلك الغرض، أو العمل بنظام اللجان الخاصة في مراجعة النصوص التشريعية، وهذا النظام كان السائد آنذاك. وفي ظل الجمهورية الثانية شكل البرلمان في ظلها لجانا دائمة بصلاحيات مختصرة، لكن سرعان ما انتهى الأمر بمنعها، خوفا من حصولها على سلطات واسعة.<sup>2</sup> وسجل رجوع العمل باللجان بعد انقطاع العمل بها في الجمهورية الثانية ولذلك، اعتمدت 18 لجنة دائمة في مجلس النواب.

بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، وبصدور دستور الجمهورية الرابعة في 27 أكتوبر 1946 نظم المؤسسة التشريعية، فمجلس النواب القديم أصبح "جمعية وطنية" ومجلس الشيوخ القديم أصبح "مجلس الجمهورية"،<sup>3</sup> ونص هذا الدستور في مادته الخامسة عشرة أن البرلمان الفرنسي، يدرس مشاريع ومقترحات القوانين المعروضة عليه في لجان محددة الأعضاء والتركيبية والاختصاص. كما نص نفس الدستور على أن الجمعية الوطنية تحوي عددا من اللجان حدد عددها بـ 18 لجنة دائمة منظمة على أساس الموضوع، الأمر الذي شكل حواجز منيعة في وجه التحرك الحكومي. لأنها كانت تقوم بفحص التشريع، ومراقبة دقيقة للوزارات، واتسمت هذه اللجان بالقوة والنفوذ، وكانت سببا من بين أسباب كثيرة دفعت إلى تعجيل ظهور دستور جديد للبلاد.

سعى الدستور الأخير لعام 1958 إلى تقليص سلطة اللجان تقليصا جذريا من التحكم الكامل بالعملية التشريعية، إلى الاكتفاء بإسداء النصائح إلى الجمعية التشريعية بخصوص الخط الذي يجب أن

---

<sup>1</sup> - لامارتين في كتابه "Histoire Des Girondins" وفي بداية عام 1793م يصف وصفا مفصلا لجان الاتفاق الوطني la convention التي تعتبر أصل نشأة اللجان البرلمانية الحالية في فرنسا:

( La Convention s'efforça, par l'organisation de ses comités, de classer les lumières, les aptitudes et les dévouements individuels dont elle était remplie, et d'appliquer chacun de ses membres à la fonction pour laquelle sa nature, ses facultés et ses études semblaient le désigner. La constitution, l'instruction publique, les finances, les armées, la marine, la diplomatie, la sûreté générale des citoyens, le salut public enfin formèrent autant de comités où s'élaboraient, dans des discussions intimes et dans des rapports approfondis, les différentes matières du gouvernement, d'économie politique ou d'administration. La Convention réservait aux séances publiques les grandes luttes de théories ou de passions politiques. Mais le nerf de l'administration intérieure ou de la défense extérieure fut placé dans les comités )

-Jean-Pierre Bloch, Paul Cahoua, Connaissance de l'assemblée nationale, volume N° 12, Les commissions à l'Assemblée nationale, Assemblée nationale, paris, janvier 2000, p 5.

2- v Jean-Pierre Bloch, Paul Cahoua, op cit; p 5.

<sup>3</sup> - موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 236.

تتبعه تجاه مشروع القانون عامة والقضايا المتنوعة؛ أما حالياً فقد تم تقليص اللجان الدائمة التي تملك سلطة نسبياً في الجمعية الوطنية إلى ست (06) لجان دائمة ووصفت أنها بالكاد تتعدى كونها عناصر لنقل القرارات التشريعية.<sup>1</sup> وبعد التعديل الدستوري الأخير في جويلية 2008 صار عددها ثمانية.

وقد اعتمد الدستور الفرنسي ما عرف بـ "البرلمانية العقلانية" « *parlementarisme rationalisé* » التي أدت إلى فرض قواعد صارمة على البرلمان.<sup>2</sup> وعلى الرغم من تلك القيود التي وضعها المؤسس الدستوري، فقد بقي للبرلمان دوره الرئيسي كسلطة تشريعية وممارسة صلاحياته الرقابية على عمل الحكومة، حيث حددت المادة الرابعة والعشرون (24) في فقرتها الأولى من الدستور اختصاصات البرلمان في ثلاثة محاور كبرى هي: التصويت على القوانين - مراقبة أعمال الحكومة - تقييم السياسات العامة.<sup>3</sup>

وبالنظر في صلاحيات البرلمان الفرنسي التشريعية فقد أصبحت محصورة بنص المادة 34 من الدستور أي في مجال القانون. فكل ما هو خارج إطار القانون يعود أمر التشريع فيه للحكومة ويدخل في دائرة التنظيم حسب المادة 37 من الدستور. على أنه للسلطة التنفيذية في ظروف خاصة، ولمدة محددة، الطلب من البرلمان التشريع في مجال القانون عن طريق الأوامر، حسب ما تضمنته أحكام المادة 38 من الدستور.

تعرض المبادرة التشريعية سواء كانت مشروع قانون مقدم من الحكومة وهو الغالب، أو اقتراح قانون، على إحدى الغرفتين حسب استعداد كل غرفة،<sup>4</sup> ولكي يمارس البرلمان اختصاصاته، فقد اعتمد على لجانه البرلمانية التي تختص بالتشريع أو لجانه التي تختص بالرقابة والتحقيق. ويمكن بيان تفصيلها كما يلي:

### **أولاً - اللجان المختصة بالتشريع :**

لكل من الحكومة والنواب في الجمعية الوطنية أو أعضاء مجلس الشيوخ حق المبادرة بالتشريع عن طريق مشروع قانون أو باقتراح قانون، وقد جاء في المادة 43 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 بعد التعديل الأخير لسنة 2008، أن مشاريع واقتراحات القوانين ترسل من أجل مناقشتها وفحصها إلى إحدى اللجان البرلمانية الدائمة المحدد عددها بثمانية (08) في كل مجلس؛ وبطلب من

<sup>1</sup> - ديفيد أولسن، ديفيد كلوز، اللجان في الهيئات التشريعية، مرجع سابق، ص 8،7.

<sup>2</sup> - راجع في ذلك موريس دوفرجه، ص 243.

<sup>3</sup> - (Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques) article 24 aléna 01, la Constitution du 4 octobre 1958 amendée.

<sup>4</sup> - article 39 aléna 02, de la Constitution.



الحكومة أو من المجلس الموجود في حوزته مشروع أو اقتراح القانون يمكن أن يرسل إلى لجنة خاصة مشكلة لهذا الغرض لفحصه؛<sup>1</sup> وبالتالي فإطلاع اللجان على مشاريع واقتراحات القانون لدراستها، هو ملزم للبرلمان وليس له فيه الخيار، بنص الدستور. ويمكن الحديث في هذا السياق عن نوعين من اللجان التي تختص بدراسة المبادرات التشريعية، وهي اللجان الدائمة وقد حددها الدستور الفرنسي بثمانية (08) لجان في كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، واللجان الخاصة التي تنشأ بمناسبة دراسة مشروع ما وينتهي دورها بتقديم تقريرها للمجلس الذي أنشأها. وهناك لجنة ثالثة تنشأ في حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان حول نص تشريعي معين تسمى اللجنة المتساوية الأعضاء.

## 1- اللجان الدائمة :

وبالحديث عن اللجان الدائمة فقد استمدت دستوريتها من المادة 43 من الدستور، وقانونيتها من الأمر رقم 58-1100 المؤرخ في 17 نوفمبر 1958م المتعلق بعمل البرلمان الفرنسي خاصة في مواد المادة 05 والمادة 05 مكرر والمادة 06.

**الجمعية الوطنية:** بالرجوع إلى نظامها الداخلي في المادة 36 منه نجدتها حددت تسميات اللجان الدائمة واختصاصاتها بدقة - وهي ستة لجان كما حددها الدستور سابقا- كما يلي: لجنة الشؤون الثقافية والاجتماعية و الأسرة- لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والمناطق- لجنة الشؤون الخارجية- لجنة الدفاع الوطني والقوات المسلحة- لجنة المالية والاقتصاد العام والتخطيط- لجنة القوانين الدستورية والتشريع والإدارة العامة للجمهورية. عدد أعضاء كل لجنة من اللجنتين الأولى والثانية يمثل ربع 1/4 عدد نواب الجمعية الوطنية كحد أقصى، والبالغ عددهم 577 نائبا. وعدد أعضاء كل لجنة من اللجان الثلاثة والرابعة والخامسة والسادسة يمثل عدد النواب كحد أقصى.<sup>2</sup>

يتم تشكيل اللجان الدائمة في الجمعية الوطنية في بداية كل فترة تشريعية وفي كل سنة موالية.<sup>3</sup> ويوزع أعضاء اللجان الدائمة بين المجموعات البرلمانية للأحزاب الممثلة في الجمعية، والتي تقترح أعضائها في اللجان حسب نسبة المقاعد المحصل عليها في الجمعية، أما المقاعد المتبقية الشاغرة، فتمنح للنواب غير المنتمين إلى أي مجموعة برلمانية وفق ما نصت عليه المادة 37 الفقرة 3 من

<sup>1</sup> - بعد التعديل الدستوري الأخير في 23 جويلية 2008 أصبحت صياغة المادة 43 من الدستور الفرنسي كما يلي :  
(Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. A la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont renvoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet.)

وعليه فعدد اللجان البرلمانية بعد هذا التعديل أصبح ثمانية لجان دائمة. غير أنه لم تطبق هذه المادة ولم يحدث تغيير في عدد اللجان الدائمة بالنسبة للجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ وبقي العمل بستة لجان دائمة في كل منهما وهذا لغاية مارس 2009. أنظر في ذلك :

-Reglement de l'assemblée nationale, Instruction générale du bureau, constitution, l'assemblée nationale française, document n°0309, paris, mars 2009. www.assemblee-nationale.fr.

<sup>2</sup> - المادة 36 الفقرتان 16 و17، من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

<sup>3</sup> - المادة 37 الفقرة 01، من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

النظام الداخلي للجمعية الوطنية. ويسجل هنا أن النائب لا يمكن أن ينتمي لأكثر من لجنة برلمانية دائمة لكن مع السماح له بإمكانية حضور اجتماعات اللجان الأخرى.<sup>1</sup> كل لجنة دائمة في الجمعية الوطنية تسير بواسطة مكتب منتخب بالأغلبية من طرف أعضائها، هذا المكتب مشكل من رئيس وثلاثة نواب له وثلاثة أمناء سر، هذا بالنسبة للجنة المالية والاقتصاد العام والتخطيط، أما مكاتب بقية اللجان فتضم رئيسا ونائبي رئيس وأمينين للسر.

أما في مجلس الشيوخ : فتستمد اللجان الدائمة تسميتها واختصاصاتها من أحكام المادة 07 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ، مع اختلاف بسيط حول تسمية اللجان مع الجمعية الوطنية، ويوزع أعضاء مجلس الشيوخ البالغ عددهم 348 عضوا على هذه اللجان كما يلي :

لجنة الشؤون الثقافية وعدد أعضائها 57 عضوا- لجنة الشؤون الاقتصادية والتخطيط وعدد أعضائها 78 عضوا- لجنة الشؤون الخارجية والدفاع والقوات المسلحة وعدد أعضائها 57 عضوا- لجنة الشؤون الاجتماعية وعدد أعضائها 49 عضوا- لجنة المالية ومراقبة الميزانية والحسابات الاقتصادية للأمة وعدد أعضائها 49 عضوا- لجنة القوانين الدستورية، التشريع، التصويت العام، التنظيم والإدارة العامة وعدد أعضائها 49 عضوا.

المشرع الفرنسي بانتهاجه فكرة البرلمانية العقلانية، أراد تقييد دور وتأثير اللجان الدائمة وذلك بتحديد عددها بستة (06) لجان، وهو عدد ضئيل إذا ما قارناه بالمجالس التشريعية في أوروبا، وتحديد هذا العدد لازمه أيضا منع تشكيل لجان فرعية للجان الدائمة. وهنا يلاحظ القطيعة مع ممارسات ما كان في الجمهورية الرابعة والتي أحصت 18 لجنة دائمة وقوية، ساهمت بشكل كبير في عدم الاستقرار الحكومي، وحملت هي مسؤولية ذلك، مما جعل البعض يؤكد أن عددها الكبير ومنحها القوة، يتعارض مع النظام البرلماني، وهو ما عبر عنه الوزير الأول الفرنسي الأسبق "ميشال ديبري" " Michel Debré" بقوله: « Trop de commissions et des commissions trop puissantes, voilà deux phénomènes incompatibles avec le régime parlementaire ».<sup>2</sup>

وقد حدث سجال طويل، حول عدد اللجان الدائمة في فرنسا ودورها وفعاليتها، وهذا منذ إقرار دستور 1958 إلى غاية مشروع التعديل الدستوري الأخير لسنة 2008 أو ما يعرف "بلجنة بلادير".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادة 38 الفقرة 01، من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

<sup>2</sup> - v Jean-Pierre Bloch, Paul Cahoua, op cit; p 08.

<sup>3</sup>- لمعرفة المزيد حول النقاش الذي دار حول عدد اللجان الدائمة الفرنسية وفعاليتها أذاتها، انظر التقرير التالي : Rapport N° 892, La commission des lois constitutionnelles, de la législation de l'administration générale de la république sur le projet de la loi constitutionnelle N°( 820) de modernisation des institutions de la Ve République, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 mai 2008, l'Assemblée nationale, paris. 2008. p 315-322. publier sur le site officiel de l'assemblée nationale française, www.assemblee-nationale.fr

## 2 - اللجان الخاصة :

وتستمد دستورتيتها من المادة 43 من دستور 1958. والتي فحواها أنه بإمكان الحكومة أن تطلب من الغرفة المعروض عليها مشروع القانون أو اقتراح القانون، فحص هذا المشروع بواسطة لجنة خاصة، كما يمكن أن تقرر الغرفة بنفسها ذلك. أما مشروعاتها القانونية فتستمد من المادة الخامسة<sup>5</sup> من الأمر رقم 58-1100 التي تحدد اختصاص اللجنة الخاصة ومجال عملها.

بالنسبة للجمعية الوطنية فقد تضمنت اللائحة الداخلية في المادة 30 منها حق الجمعية في إنشاء لجان خاصة تطبيقاً لنص المادة 43 من الدستور وبنفس الشروط. والفقرة الثانية منها حددت للحكومة إرسال طلبها للمجلس مع مشروع القانون الذي تقدمه لدراسته في لجنة خاصة.

وقد يكون طلب إنشاء لجنة خاصة لدراسة مشروع أو اقتراح معين بطلب من المجلس نفسه ويكون ذلك من طرف رئيس لجنة دائمة أو رئيس مجموعة برلمانية أو من طرف 30 نائباً على الأقل في ظرف يومين من توزيع الاقتراح أو المشروع على النواب.<sup>1</sup> وفي الغالب ينصب تشكيل اللجنة الخاصة على مواضيع معينة، كتلك المتعلقة بقانون المالية والمتعلقة بالاتفاقات والمعاهدات الدولية؛ وفي حالة اعتراض على تشكيل لجنة خاصة كاعتراض الحكومة على طلب النواب، فالكلمة الأخيرة تعود إلى الجمعية الوطنية؛ وفي حالة إرسال نص إلى لجنة خاصة فليس لأي لجنة دائمة أن تقدم رأيها فيه حسب نص المادة 85 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية.

حدد النظام الداخلي للجمعية الوطنية عدد أعضاء اللجنة الخاصة بـ 57 عضواً، على أن لا يتجاوز عددهم 28 من لجنة دائمة واحدة، وأن يكون التمثيل فيها نسبياً للمجموعات البرلمانية بحسب مقاعدها المحصل عليها داخل الجمعية، ويمكن أن يمثل فيها عضوان على الأكثر من غير المنتمين إلى المجموعات البرلمانية.<sup>2</sup> تشكل اللجنة الخاصة مكتباً مكوناً من رئيس ينوبه عضوان من أعضاء اللجنة، ويمنع رئيس أي لجنة دائمة أن يكون رئيس لجنة خاصة، كما تختار اللجنة مقرراً لها، حسب المادة 39 من النظام الداخلي. أما نظام سير أشغال اللجنة الخاصة فمشابه لتمثيله في اللجنة الدائمة، وبعد إعدادها لتقريرها النهائي تقدمه للجمعية العامة وعلى ضوءه تشرع المناقشات في الجلسات العامة وبإجراء إحصاء لعدد اللجان الخاصة في البرلمان الفرنسي في ظل الجمهورية الخامسة نجد أنه منذ سنة 1959 إلى سنة 1998 شكلت الجمعية الوطنية الفرنسية 70 لجنة خاصة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادة 31 فقرة 01، من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

<sup>2</sup> - المادة 33 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية.

<sup>3</sup> - <http://www.assemblee-nationale.fr/11/commissions/commissions-speciales.asp...> visiter le 15 mars 2008

### 3- اللجان المتساوية الأعضاء :

يقضي المبدأ العام للإجراء التشريعي في فرنسا، بأن مشروع أو مقترح قانون، لا يتم التصويت عليه من طرف المجلس إلا بصيغة مماثلة. وهذا يعني أن مشروع القانون أو مقترح القانون يجب أن تصوت عليه الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في نصه الأصلي أو مع تعديلات مماثلة.<sup>1</sup> وحتى لا تحصل معوقات وإشكاليات تحول دون المرور السلس للقوانين، ولا يقع هناك تعطيل للعملية التشريعية، لجأ المشرع الدستوري الفرنسي إلى حل اللجنة المشتركة بين الغرفتين وسماها باللجنة المتساوية الأعضاء، مع اعتماد أسلوب الذهاب والإياب "La navette"<sup>2</sup> بين الغرفتين لإيجاد أرضية مشتركة حول مشاريع واقتراحات القوانين. الحقيقة أن هذه اللجنة هي نتيجة للثنائية البرلمانية.

تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء جاء النص عليه في المادة 45 من الدستور الفرنسي في الفقرتين 03،02 منها، فللحكومة القدرة على طلب إنشاء لجنة متساوية الأعضاء بعد قراءتين للمشروع من طرف كل غرفة من غرفتي البرلمان في حالة عدم اتفاقهما على بعض المواد؛ وقد يكون ذلك بعد قراءة واحدة في حالة مشروع قانون المالية أو مشروع يتطلب الاستعجال أو قانون الضمان الاجتماعي. ورئيس الحكومة يعلم رئيس كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بضرورة إنشاء لجنة متساوية الأعضاء. هذه الرسالة تدفع مباشرة الإجراءات لتشكيل هذه اللجنة حسب المادة 111 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية والمادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ.

تتألف اللجنة المتساوية الأعضاء من سبعة (07) نواب وسبعة (07) أعضاء من مجلس الشيوخ وسبعة (07) احتياط من كل غرفة، يختارون من اللجنة الدائمة أو الخاصة المعينة لمشروع القانون في كلا الغرفتين. تجتمع اللجنة أول مرة برئاسة أكبرها سناً ثم ينتخب مكتبها المكون من رئيس ونائبه، والمعمول به أن رئيسها هو رئيس اللجنة الدائمة أو اللجنة الخاصة التي عهد إليها بالمشروع في إحدى غرفتي البرلمان، ونائبه يكون كمثلته كذلك. وللجنة مقرران كل واحد من غرفة.

تتعامل اللجنة المتساوية الأعضاء مع نصين، كل نص مقدم من غرفة وليس لأحدهما الأولوية على الآخر، وكذلك تدرس ما تخلص إليه من الموضوع ككل من خلال الحوار والمناقشة وتقريب الرؤى، ويلعب المقرران في ذلك دوراً كبيراً بإشراف رئيس اللجنة. في حالة نجاح اللجنة في تقريب وجهات النظر تُحضر النص وتقدم تقريرها للحكومة التي تعرض النص المعدل في اللجنة على المجلسين، حينئذ يخضع النص إلى التصويت في المجلسين دون تعديل منهما، ماعدا التعديل الذي

<sup>1</sup> - الطاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، مرجع سابق، ص 89.  
<sup>2</sup> - ، المقصود بـ la navette : تنقل النص بين المجلسين ذهاباً وإياباً كل يفحصه، وعند الاقتضاء تعديل النص المصادق عليه من طرف الغرفة الأخرى. تتوقف la navette وتأخذ نهايتها عندما توافق غرفة ما أقرته الغرفة الأخرى دون إدخال تعديلات على مواد النص الذي صادقت عليه.

تطرحه الحكومة؛ أما في حالة فشل اللجنة في التوصل إلى نص متفق عليه، تقدم تقريرها مشفوعاً بالأسباب التي حالت دون ذلك؛ أما في حالة عدم تصويت المجلسين على النص المعد من طرفها، عندها تتم قراءة جديدة للنص والكلمة الأخيرة ترجع للجمعية الوطنية وفق إجراءات خاصة،<sup>1</sup> وفي هذه الحالة فإن الغرفة الأولى تجد نفسها مقيدة، فهي لا تستطيع سوى تبني نص اللجنة المتساوية الأعضاء أو الرجوع إلى النص الأخير المصوت عليه من قبلها أو إدخال بعض التعديلات المصادق عليها في الأخرى.<sup>2</sup> وبإمكان الحكومة سحب المشروع، ونظرياً فنظام التحكم في عمل اللجنة المتساوية الأعضاء بيد الحكومة.

## ثانياً - اللجان المختصة بالرقابة والتحقيق :

في البرلمان الفرنسي تقوم اللجان إضافة إلى مهامها التشريعية الأصلية بدور رقابي، يختلف حسب طبيعة اللجنة واختصاصاتها، وهو ما يعرف بالتحكم البرلماني - ليس من نتائجه قيام المسؤولية الوزارية للحكومة -، مع إمكانية قيام البرلمان الفرنسي بالتحقيق البرلماني عن طريق لجان التحقيق في قضايا معينة وفق شروط خاصة، فمفهوم الرقابة في هذه الصورة أشمل من مفهوم التحقيق.

### 1- اللجان المختصة بالرقابة :

لقد أشارت المادة 24 من الدستور الفرنسي في فقرتها الأولى إلى الدور الرقابي للبرلمان على أعمال الحكومة، لكن نفس الدستور لم يشر إطلاقاً إلى لجان المراقبة، غير أن الأمر رقم 58-1100 المعدل والمتعلق بعمل البرلمان الفرنسي ينص في مادته 05 مكرر بأن أي لجنة خاصة أو لجنة دائمة، يمكنها استدعاء أي شخص للاستماع إليه إذا لزم الأمر، مع التحفظ في القضايا ذات الطبيعة الأمنية والمتعلقة بالدفاع الوطني، القضايا الخارجية، الأمن الداخلي أو الخارجي للدولة، مع لزوم احترام قواعد الفصل بين السلطات خاصة القضائية منها، وكل من لا يستجيب لاستدعاء اللجنة يتعرض لغرامة مالية، وقد عدلت هذه المادة سنة 1996م وأعطت للجان حق استدعاء أي شخص باختيارها وحددت الغرامة بـ 7500 أورو.

يمكن للجان أن تقوم بعقد جلسات الاستماع في غير الأيام التشريعية، ويمكن أن تكون جلسات الاستماع مفتوحة للجمهور كافة حسب المادة 46 فقرة 03 من لائحة الجمعية الوطنية. وعليه فإن الذي يزود البرلمان بالمعلومات لكي يمارس رقابته على سياسات الحكومة هي اللجان الخاصة

<sup>1</sup> - v Jean-Pierre Bloch, Paul Cahoua, op cit; p 25-29.

<sup>2</sup> - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد 02، سنة 2003، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.

واللجان الدائمة في مجال تخصصها، وذلك لمعرفة مدى تطبيق النصوص التي أقرها البرلمان وللتزود بالمعلومات والمعطيات حول موضوع معين.<sup>1</sup> وبالتالي فاللجان الدائمة أو اللجان الخاصة تقوم بدور رقابي الغاية منه جمع المعلومات لتتوير البرلمان وأسلوبها في ذلك يأخذ ثلاثة أوجه:

أ - **الوجه لأول** : عن طريق الاستماع ( **AUDITION** ) لأشخاص تنتظر اللجنة أنهم يفيدونها في هذا الجانب؛ وفي الغالب تكون جلسات الاستماع بمناسبة عرض مشروع أو اقتراح قانون، ولكن في أحيان أخرى، قد تكون بغير تلك المناسبة، وذلك لاحتياج البرلمان لمعلومات حول موضوع معين. وقد يستدعى في هذه الجلسات، الوزراء والموظفون الوزاريون وحتى الوزير الأول.

ب- **الوجه الثاني**: فهو عن طريق المهام الاستطلاعية، وقد وضحته المادة 05 مكرر فقرة 03 من الأمر المذكور أعلاه، حيث أقرت للجنة الدائمة الطلب من المجلس القيام بمهمة استطلاعية في إطار اختصاصه، ولا يمتد عملها لأكثر من ستة (06) أشهر وفق إجراءات حددتها المادة 06 من الأمر نفسه وأحكام النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان الفرنسي.

ج - **الوجه الثالث** : الذي تقوم به اللجنة الخاصة أو اللجنة الدائمة، هو رقابة تطبيق القانون، ففي الجمعية الوطنية حددته المادة 86 فقرة 08 من نظامها الداخلي، فبعد ستة (06) أشهر من دخول القانون الصادر عن البرلمان حيز التنفيذ، يقدم مقرر اللجنة المعنية تقريراً حول مدى تطبيق هذا القانون والنصوص التنظيمية والتعليمات المرافقة لتنفيذه، وأيضاً عرضاً عن معوقات التطبيق الحسن له، وفي الحالة الأخيرة تنتظر اللجنة تقريراً ثانياً بعد مرور ستة (06) أشهر أخرى.

هذا الدور الرقابي للجان البرلمانية الفرنسية يخدم هدفاً واحداً، هو تزويد البرلمان بالمعلومات، حتى يتسنى له ممارسة رقابته حول سياسة الحكومة بالأساليب الدستورية، إذ تبقى الحكومة مسؤولة أمام البرلمان حسب المواد 20، 49، 50 من الدستور الفرنسي وفق آليات الرقابة المقررة له.

## 2- اللجان البرلمانية الفرنسية المختصة بالتحقيق:

عرفت فرنسا وسيلة تشكيل لجان تحقيق برلمانية على نطاق محدود في بداية دستور الجمهورية الثالثة (1875 - 1940) وذلك بواسطة اللجان الدائمة التي منحت لها صلاحيات التحقيق، فلم تقتصر على الأعمال التشريعية بل تعدتها إلى رقابة الإدارة والحكومة. بالرغم أن دستور 1875 لم يرد به نص على حق المجلسين في إجراء التحقيقات، فقد جرى العمل على إجرائها واعترف بهذا الحق لمجلسي البرلمان على حد سواء، وذلك لأن هذا الدستور قرر مسؤولية الوزراء

<sup>1</sup> - l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale: « les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement. »

أمام المجلسين. وقد كثرت اللجوء - بعد الحرب العالمية الأولى سنة 1914 - إلى تكوين لجان تحقيق برلمانية حتى باتت من الأمور المعتادة، وكان أهم ميادينها ممتثلا في المسائل المالية والعسكرية،<sup>1</sup> وبقيت تعمل بصفة عادية في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة بسلطات معتبرة.

عمل مؤسسو الجمهورية الخامسة على وضع لجان التحقيق في إطار محصور وضيق حسب الفقرة 02 من المادة 51 من الدستور الفرنسي لسنة 1958؛<sup>2</sup> الذي صدر على إثره أمرٌ سمح بإمكانية إنشاء لجان التحقيق والرقابة، وعلى رأي الأستاذ قوشي "Yves Guchet" : (كل شي كان معدا من أجل تمكين الأغلبية في الغرفة المعنية من منع إنشائها، حيث تتشكل عن طريق تصويت أغلبية أعضاء الغرفة، ومدة عملها ونشاطها قصيرة - أربعة أشهر ثم تتحل - والدليل، لم تشهد فترة حكم الرئيس ديغول تشكيل أية لجنة تحقيق).<sup>3</sup> و الأمر المقصود هو الأمر رقم 58-1100 المؤرخ في 17 نوفمبر 1958 المعدل لاحقا والمتعلق بعمل البرلمان الفرنسي حيث تنص مادته السادسة (06) الفقرة 02 على أن " لجان التحقيق تُشكل من أجل جمع عناصر المعلومات عن وقائع محددة وتقدم نتائجها الى الغرفة البرلمانية التي أنشأتها".

منذ قانون 10 جويلية 1991 المتعلق بلجان التحقيق، وحسب المادة 140 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية، والمادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي، صار للعضو البرلماني الواحد حق تقديم لائحة اقتراح إنشاء لجنة تحقيق إلى مكتب الغرفة المراد تشكيل اللجنة فيها؛ وتحال هذه اللائحة التي تحوي تفاصيل عن موضوع التحقيق، ونطاقه والمؤسسات أو الهيئات التي يشملها، إلى اللجنة الدائمة التي يقع في دائرة اختصاصها موضوع التحقيق،<sup>4</sup> حيث تدرس اللائحة وتتناقشها وفق الشروط التي يحددها رئيس الغرفة، ويتم التصويت على اللائحة بالأغلبية في جلسة عامة.

لقد وضع الأمر 58-1100 المعدل قيما على إنشائها في الفقرتين الثالثة والخامسة من المادة (6) منه حيث منع إنشاء لجنة تحقيق في موضوع هو محل تحقيق قضائي، كما منع إنشاء لجنة تحقيق في موضوع حققت فيه لجنة تحقيق سابقة قبل انقضاء 12 شهرا من تاريخ إنهائها لأعمالها.

<sup>1</sup> - وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص 245-246 بتصرف.  
<sup>2</sup> - article 51-2 de la constitution: ( Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information. La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée.)

<sup>3</sup> - Yves Guchet, Histoire constitutionnelle de la France 1789-1974, 3<sup>e</sup> édition, economica, l'année de 1993, p315-316.

<sup>4</sup> - انظر، عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2002، ص 555.

حدد عدد أعضاء لجنة التحقيق بثلاثين (30) عضوا على الأكثر في الجمعية الوطنية وبواحد وعشرين (21) عضوا على الأكثر في مجلس الشيوخ، يرشحون من طرف مجموعاتهم البرلمانية وينتخبون من طرف المجلس، ويستثنى منهم الذي تعرض لعقوبة تأديبية أو جنائية تتعلق بعدم كتمان السر في أعمال لجنة من اللجان خلال نفس الفترة التشريعية.<sup>1</sup> كباقي اللجان تشكل لجنة التحقيق مكتبها من رئيس ونائبين له وأمينين للسر.

للجنة التحقيق الحق في الاستماع إلى أي شخص يفيد بها في تحرياتهما، والذي يتمتع عن الحضور ممن وجه إليهم استدعاء المثول أمامها يتعرض لعقوبة مالية، ومن يتمتع عن الإدلاء بمعلومات يحوزها وتفيد اللجنة يتعرض لعقوبة جزائية، إلا من تمسك بمعلومات تنتهك أسرار الشخصية المحمية قانونا بالمادة 226 في فقرتيها 13 و 14 من قانون العقوبات الفرنسي. أما من يدلي بمعلومات خاطئة أو مضللة للجنة فإنه يقع تحت طائلة العقوبات الجزائية المحددة في الفقرات 13، 14 و 15 من المادة 434 من قانون العقوبات الفرنسي.<sup>2</sup>

تتمتع لجنة التحقيق بحق الإطلاع على الوثائق والمستندات والمحاضر والتقارير في الجهة التي يشملها التحقيق، وكذلك محاضر وتقارير الهيئات المشرفة على رقابتها، وبإمكان لجان التحقيق القيام بالمعاينات الميدانية أو القيام بإرساليات إلى الخارج في إطار مهمتها كما حدث مع لجنة التحقيق المتعلقة باللغة الفرنسية سنة 1981.<sup>3</sup> ولقد منحت للجان التحقيق منذ سنة 1977 بعض الامتيازات لتطوير عملها وتحسين أدائها على أحسن وجه، ومن ذلك زيادة المدة القانونية للقيام بمهامها لتصبح ستة أشهر من تاريخ التصويت على لائحة إنشائها.

تنجز اللجنة تقريرها وتقدمه في الأجال القانونية المحددة، وفي حال لم تقدم اللجنة تقريرها في هذا الأجل فرئيس اللجنة ملزم بتقديم ما في حوزته من وثائق إلى رئيس المجلس، وهذه الوثائق لا تكون محل نقاش في المجلس ولا نشر.<sup>4</sup> كما يمكن للبرلمان الفرنسي منع نشر تقرير لجنة التحقيق ويكون ذلك في جلسة سرية، في أجل خمسة أيام من نشر إعلان إيداع اللجنة لتقريرها لدى مكتب الغرفة المعنية في الجريدة الرسمية للغرفة. ولحد الآن لم يمنع نشر تقرير أية لجنة تحقيق سواء كليا أو جزئيا. ولقد دأبت أغلب لجان التحقيق الفرنسية منذ سنة 1991 بعد صدور القانون 91-698 الصادر في 20 جويلية 1991 على نشر تقريرها متلازما مع نشر محاضرها وعرض أشرطة جلسات الاستماع للجمهور.

<sup>1</sup> - انظر المواد 24، 25، 140 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية.

<sup>2</sup> - v. Jean-Pierre Bloch, Paul Cahoua, op cit; p 45.

<sup>3</sup> - v. Jean-Pierre Bloch, Paul Cahoua, op cit; p 47.

<sup>4</sup> - الفقرة 01 من المادة 143 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية.



ليس من صلاحيات لجنة التحقيق في تقريرها إصدار عقوبات، فذلك مخالف لمبدأ الفصل بين السلطات، لكن لتقريرها تأثير عميق في الرأي العام الفرنسي وفي سياسات الحكومة.

هذا كل ما تمكنا من جمعه فيما يخص اللجان البرلمانية الفرنسية، سواء المتعلقة بالتشريع أو الرقابة أو المختصة بالتحقيق، إلا أنه وجبت الإشارة إلى أن البرلمان الفرنسي يحوي لجانا ينشئها لقضايا معينة وهي : لجنة الحصانة البرلمانية المنصوص عليها في المادة 80 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية والتي تختص بكل ما يتعلق بالحصانة البرلمانية ورفعها..الخ، كما تأسست جديدة هي لجنة الشؤون الأوروبية والتي تعتبر لجنة دائمة سابعة، بحكم ما نصت عليها المادة 80 فقرة 04 من الدستور في التعديل الأخير له، وذلك مطابقة لما نصت عليه معاهدة لشبونة الموقعة في 13 ديسمبر 2007، وقد شكل مجلس الشيوخ الفرنسي أخيرا هذه اللجنة وهي تضم 36 عضوا.

## المطلب الثاني: نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في دساتير الجزائر

### السابقة (دستور 1963 ودستور 1976) .

برجعنا إلى الدولة الجزائرية أثناء الاحتلال العسكري الفرنسي، نجد شعبها قد تطلع طيلة تلك الفترة إلى التحرر، ونظر إلى البرلمان على أنه رمز للسيادة الشعبية والديمقراطية التي تجسد الحرية والعدالة.<sup>1</sup>

لقد عرفت الدولة الجزائرية منذ استقلالها العمل التشريعي بالبرلمان إلا في مراحل معينة، وقد اعتمدت مجالسها التشريعية في عملها على اللجان البرلمانية لتسهيل وتحسين أدائها، مساندة لباقي البرلمان في العالم واستفادة من تجاربهم في هذا المجال، لذا لا نجد أيًا من المجالس التشريعية الجزائرية يخلو منها.

سنتعرف في هذا المطلب على المراحل الأساسية التي مر بها العمل باللجان داخل البرلمان الجزائري خلال ثلاث فترات مهمة هي: المرحلة الانتقالية السابقة لظهور أول دستور للدولة الجزائرية المستقلة ثم الفترة التي تلت صدور دستور 1963 وأخيرا فترة ما بعد اعتماد دستور 1976، ونسجل في ذلك مدى التغير الحاصل في منظومة اللجان البرلمانية وعملها، وذلك بالعودة للنصوص القانونية المحددة لإطار عملها أو المنظمة له، ومدى تأثر المشرع في ذلك بتجارب البرلمان الثلاثة التي تناولناها بالدراسة في المطلب السابق.

وعليه سنتناول المراحل الثلاثة المذكورة في الفروع التالية:

**الفرع الأول: نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في المرحلة الانتقالية قبل دستور 1963.**

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

**الفرع الثالث: نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في ظل دستور 1976.**

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري - نشأة - تشريعا - فقها، دار الهدى، الجزائر، سنة 2005، ص 06.

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

### دستور 1963.

لقد سبق صدور دستور 1963 الذي اعتمد البرلمان كهيئة تشريعية بغرفة واحدة سماها المجلس الوطني أن عرفت الجزائر مرحلة انتقالية، امتدت من يوم الاستقلال، إلى غاية تاريخ الاستفتاء على الدستور الأول للبلاد وإقرار الشعب له. فبعد استقلال الجزائر وخروج المستعمر الفرنسي، ترك هذا الأخير فراغا على مستوى المؤسسات السياسية التي تحكم البلاد، لذا كان لزاما على الجزائريين بقيادة جبهة التحرير الوطني أن تجد البديل في تلك الظروف الحساسة، رغم انه يسجل قبل الاستقلال وجود مؤسسات تُعنى بهذه القضية بدءاً من مجلس الثورة باعتباره برلمانا ثوريا،<sup>1</sup> ولجنة التنفيذ والتنسيق ثم الحكومة المؤقتة.

وبصدور الأمر رقم 62-10 بتاريخ 16 جويلية 1962 الذي يحدد طريقة انتخاب المجلس الوطني، حيث حدد عدد النواب بـ 196 نائبا، والأمر رقم 62-11 بتاريخ 17 جويلية 1962 المتعلق بالاستفتاء حول مشروع القانون الذي يحدد المهام المسندة إلى المجلس الوطني ومدته،<sup>2</sup> جرى الاستفتاء بتاريخ 20 سبتمبر 1962 وأسفرت نتائجه عن ميلاد المجلس الوطني التأسيسي الذي عقد أول اجتماع له يوم 25 سبتمبر 1962، وتسلم السلطة في نفس اليوم من الهيئة التنفيذية المؤقتة ومن الحكومة المؤقتة. وبالنظر في النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي<sup>3</sup> المصادق عليه في 20 نوفمبر 1962 نجده قد أناط إلى المجلس تأسيس مجموعة من اللجان منها الدائمة ومنها المؤقتة هذه اللجان هي: لجنة إثبات السلطة وتصحيح النيابة - اللجان الدائمة - لجان التنسيق واللجان الخاصة.

### أولا- اللجان الدائمة للمجلس الوطني التأسيسي:

لقد اعتمد المشرع في دراسة مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين على اللجان الدائمة، ولعل ذلك يرجع للتأثر بالنموذج الفرنسي الذي يعتبر سهلا من ناحية طريقة عمل اللجان الدائمة والقدرة على التحكم في العمل التشريعي بواسطتها، وكذلك عامل اللغة المهم، وأيضا انعدام الخبرة لدى

<sup>1</sup> - للمزيد انظر: علي كشود محمد، المجلس الوطني للثورة الجزائرية، المؤسسات البرلمانية السياسية في تنظيم قيادة الثورة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 04، أكتوبر 2004، مجلس الأمة، الجزائر، ص 23-40

<sup>2</sup> - نشر الأمر 62-10 والأمر 62-11 المذكوران أعلاه بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، المؤرخة في 17 جويلية 1962.

<sup>3</sup> - النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي، المصادق عليه في 20 نوفمبر 1962، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، المؤرخة في 11 مارس 1963.

النواب، الأمر الذي يصعب معه العمل بفعالية في حال تم اعتماد النموذج الأنجلوساكسوني. وقد اتصفت هذه اللجان ببعض المميزات نجملها في النقاط التالية:

**1- اعتماد معيار التخصص في تسميتها وتشكيلها:** في بداية كل فترة تشريعية يقوم المجلس الوطني التأسيسي وفي جلسة عامة بتشكيل لجانه الدائمة، التي تتكون كل منها من 12 إلى 20 عضوا حسب المادة 21 من نظامه الداخلي.<sup>1</sup> وقد حددت نفس المادة عدد اللجان الدائمة للمجلس بعشرة (10) لجان هي : 1- لجنة التشريع، العدل، الداخلية والوظائف العمومي. 2- لجنة الشؤون الخارجية و الإعلام. 3- لجنة الدفاع الوطني والقوات المسلحة. 4- لجنة التربية الوطنية والثقافة الشعبية والشباب والرياضة. 5- لجنة العمل، الشؤون الاجتماعية، قداماء المجاهدين ، ضحايا الحرب والصحة. 6- لجنة المالية والميزانية والتخطيط. 7- لجنة الحرف ، السياحة و الصناعة والطاقة. 8- لجنة الزراعة والإصلاح الزراعي. 9- لجنة إعادة البناء ، الأشغال العمومية ، النقل والاتصال. 10- لجنة الأوقاف والشؤون الدينية. بالإضافة إلى لجنة الحصانة البرلمانية حيث أنها تشكل في بداية الفترة التشريعية أوبافتتاح أول دورة سنوية وينتخب أعضائها العشرون (20) بنفس الكيفية واختصاصها يشمل المسائل المتعلقة بالحصانة البرلمانية ويتشكل مكتبها من رئيس ونائب رئيس ومقرر وأمين، أما مداولاتها فلا تتم إلا بحضور نصف أعضائها حسب المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس ومجال اختصاصها حددتها المادتان 51 و 52 من اللائحة الداخلية. يسمى أعضاء اللجان في بداية كل فترة تشريعية، ويمكن تجديد اللجان كلياً أو جزئياً عند افتتاح كل دورة تشريعية.

**2- العضوية في اللجان الدائمة وفقدانها:** يمكن أن نجمل ملاحظتنا حول عضوية النواب في

اللجان الدائمة في نقطتين مهمتين :

**أ- اعتماد رغبات النواب في الانتماء إلى اللجان:** طريقة الانتساب إلى هذه اللجان تتم بالانتخاب، حيث يقوم مكتب المجلس بإعداد قائمة المرشحين لعضوية اللجان الدائمة، حسب طلباتهم ورغباتهم، ثم يطلع المكتب المجلس على قائمة المرشحين قبل إجراء عملية انتخابهم بأربع وعشرين (24) ساعة؛ يصوت المجلس بالاقتراع العام على القائمة المعروضة عليه بالأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها.<sup>2</sup> ويلزم النظام الداخلي للمجلس رئيس المجلس تعويض المناصب الشاغرة في اللجان الدائمة حسب الشروط السابقة.

<sup>1</sup> - المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي.

<sup>2</sup> - المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي .

تنتهي بقوة القانون عضوية النائب في اللجنة الدائمة ويعوض في الحالتين التاليتين: 1- إذا كان النائب عضوا في الحكومة. 2- إذا كان النائب عضوا في مكتب المجلس باستثناء الأمناء فيه. غير أن أعضاء لجنة الحصانة لا تنطبق عليهم الحالة الثانية.<sup>1</sup>

ب- **اقتصار العضوية على لجنة دائمة واحدة:** ولقد وضع المشرع حاجزا أمام النواب في حال رغبتهم الانتماء إلى أكثر من لجنة، وذلك من خلال المادة 26 من اللائحة الداخلية التي نصت على منع النائب من الانتماء لأكثر من لجنة دائمة واحدة، ماعدا فيما يخص لجنة الحصانة التي لا تنطبق عليها أحكام هذه المادة .

**3- سير عمل اللجان الدائمة :** تشكل كل لجنة مكتبها المكون من رئيس ونائب له وأمين للسر. ولرئيس اللجنة اختصاص استدعائها أثناء الدورة، وما بين الدورتين من طرف رئيس المجلس وبطلب من الحكومة.<sup>2</sup>

تودع مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة وكذلك الاقتراحات البرلمانية ولوائح النواب لدى مكتب المجلس، تطبع وتحال على اللجنة المعنية أو اللجنة الخاصة مرفقة بالوثائق والمستندات؛<sup>3</sup> وتستدعي اللجنة صاحب الاقتراح أو التعديل للاستماع له ولا يشارك في التصويت.

تتطلب صحة المداولات توافر ثلث (1/3) الأعضاء المشكلين للجنة الدائمة، ولا تجري عملية التصويت إلا بتوفر نصف (1/2) أعضائها حسب المادة 30 من اللائحة الداخلية؛ ونشير إلى أن المادة 49 حددت إجراءات انضباطية في حالة تغيب النائب عن عمل اللجنة المنتمي إليها. ويتولى رئيس اللجنة الإشراف على إدارة الجلسات وليس له صوت مرجح.

عندما تعد اللجنة تقريرها يوزع على النواب الذين يقدمون تعديلاتهم مكتوبة ومعللة؛ وتحال التعديلات على مقرر اللجنة للتداول فيها من طرف أعضائها، ثم تعد اللجنة تقريرها النهائي الذي يناقش في الجلسة العامة.

في حال لم تقدم اللجنة تقريرها في ظرف شهرين، يدرج المشروع في جدول أعمال المجلس خلال أسبوع.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - المادة 25 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي.

<sup>2</sup> - المادة 33 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي

<sup>3</sup> - المادة 37 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي

<sup>4</sup> - المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي

## ثانيا- اللجان المؤقتة للمجلس الوطني التأسيسي :

نصت اللائحة الداخلية على ثلاثة أنواع من اللجان المؤقتة، والتي تنتهي مهامها بانقضاء الغاية من وجودها، أو بنهاية أجلها القانوني. وهي على التوالي:

### 1- لجنة إثبات السلطة وتصحيح النيابة : وهذه اللجنة مؤقتة نصت على تشكيلها المادة 04

من النظام الداخلي للمجلس، وهي تتكون من عشرين (20) عضوا من النواب المنتخبين، يتم انتخابهم عن طريق القرعة، وتسلم لها كل محاضر الانتخابات التشريعية التي تنظر في محتواها خلال 48 ساعة ولا يجوز لها التعديل في هذه المحاضر. نتائج اللجنة تكون موضوع تقرير يقرأ على أعضاء المجلس الوطني التأسيسي دون مناقشة أو تصويت.

### 2- لجان التنسيق : رغم أن المادة 35 من النظام الداخلي نصت أنه: (في حال أعلنت لجنة

مختصة عن عدم أهليتها، أو إذا قام نزاع بين لجتين أو أكثر حول تنازع الاختصاص، يرفع الأمر إلى رئيس المجلس، وإن لم يوفق في تسوية النزاع يحيل الأمر إلى الجلسة العامة)، إلا أننا نجد مخرجا آخر لدراسة المشاكل المنبثقة عن اللجان الدائمة وذلك بإمكانية إنشائها للجان تنسيق.

هذه اللجان هي لجان مؤقتة مهمتها دراسة المشاكل المطروحة من قبل بعض اللجان الدائمة، إذ يمكن للمجلس أن يشكلها بمبادرة من لجتين أو أكثر، حيث تتكون هذه اللجان من عدد من مندوبي اللجان الدائمة، وذلك تبعا لنوعية وطبيعة المشاكل المطروحة، وذلك حسب نص المادة 47 فقرة 03 من النظام الداخلي للمجلس.

### 3- اللجان الخاصة: يمكن للمجلس الوطني التأسيسي أن ينشئ لجانا خاصة لدراسة مواضيع

معينة، و ينتخب أعضاؤها حسب الإجراءات المنصوص عليها بخصوص انتخاب أعضاء اللجان الدائمة، ونظام سير عملها مشابه لنظام سير أعمال اللجان الدائمة، حسب المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي.

وبحكم أن المجلس الوطني التأسيسي كان مناطا إليه إعداد الدستور الأول للبلاد،<sup>1</sup> فقد تضمنت لائحته أيضا إنشاء لجنة خاصة بذلك تسمى "اللجنة الخاصة بالقوانين الدستورية".

<sup>1</sup> - جاء في الأمر رقم 62-011 المؤرخ في 07 جويلية 1962 المتعلق باستفتاء الشعب الجزائري حول مدة و سلطة المجلس الوطني التأسيسي : (أن المجلس الوطني التأسيسي : يعين الحكومة المؤقتة - يشرع باسم الشعب الجزائري - يعد الدستور الجزائري. تحدد أقصى مدة لهذا المجلس بعام كامل).

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

إثر استفتاء 08 سبتمبر 1962 وإقرار الشعب الجزائري للدستور الأول للبلاد، الذي عقدت مهمة إعداده إلى الجمعية الوطنية التأسيسية، غير أن المكتب السياسي للحزب أزاحها عن أداء عملها التشريعي المعقود لها بموجب استفتاء شعبي.<sup>1</sup> هذا الدستور الجديد اعتمد نظام الغرفة الواحدة للهيئة التشريعية وسماها المجلس الوطني، ومدد أجل النيابة التشريعية لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي المنتخب بتاريخ 20 سبتمبر 1962 حتى تاريخ 20 سبتمبر 1964 حسب المادة 77 من دستور 1963.

تم انتخاب مجلس جديد بتاريخ 20 سبتمبر 1964 رشح نوابه الـ(138) من طرف حزب جبهة التحرير الوطني وانتخبوا باقتراع عام مباشر وسري لمدة خمس (05) سنوات. هذا المجلس بنص الدستور (يعبر عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القوانين ويراقب النشاط الحكومي).<sup>2</sup> أما لجانه فتستمد أساسها الدستوري من الفقرة الثانية من المادة 33 من الدستور التي تنص على أن المجلس (ينتخب فوراً رئيسه ومكتبه ولجانه)، ولم يحدد الدستور نوعها ولا اختصاصها ماعدا لجنة إثبات السلطة وتصحيح النيابة التي جاء ذكرها في المادة 29 فقرة 02، وترك تنظيم ذلك للنظام الداخلي للمجلس.<sup>3</sup> كما نص الدستور في المادة 36 على دور اللجان المختصة في دراسة ما يحيله عليها مكتب المجلس من اقتراحات القوانين من النواب أو مشاريع القوانين من رئيس الجمهورية. وقد اعتمد المشرع على صيغتين من اللجان هي اللجان الدائمة واللجان المؤقتة.

### أولاً- اللجان الدائمة للمجلس الوطني:

أساسها الدستوري كما ذكرنا هو المادة 33 من الدستور. والنظام الداخلي للمجلس الوطني حدد عددها واختصاص كل منها ونظام سير أشغالها، ونسجل في هذا الإطار أهم خصائصها التالية:

1- اعتماد معيار التخصص في إنشائها والانتخاب في عضويتها: ينتخب المجلس الوطني لجانه الدائمة التي يتراوح عدد أعضائها ما بين 12 إلى 22 عضواً في مستهل كل فترة تشريعية في جلسة عامة، بعد تنصيب مكتب المجلس وهي حسب المادة 21 من النظام الداخلي: 1- لجنة الداخلية والدفاع الوطني 2- لجنة الاقتصاد الوطني والزراعة 3- لجنة الإرشاد 4- لجنة الشؤون الاجتماعية

<sup>1</sup> - للمزيد حول موضوع إعداد دستور الجزائر لسنة 1963 انظر: عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة، تشريعاً، فقهاً، مرجع سابق، ص 14.  
<sup>2</sup> - المادة 28 من دستور 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.  
<sup>3</sup> - النظام الداخلي للمجلس الوطني أبقى على الكثير من الأحكام في مواده والتي كانت متضمنة في النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي وأجرى تغييراً على بعضها إما تعديلاً بالحذف أو الزيادة أو الإلغاء.  
أنظر: - النظام الداخلي للمجلس الوطني الذي صادق عليه في 28 فيفري 1964، ترجمة للعربية غير رسمية للأستاذ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري - نشأة- تشريعاً- فقهاً، مرجع سابق، ص 170-191.

5- لجنة الأوقاف والشؤون الدينية 6- لجنة الشؤون الخارجية والسياحة 7- لجنة التشريع والعدل  
8- لجنة المالية 9- لجنة إعادة البناء والأشغال العمومية والنقل. أما بخصوص اللجنة العاشرة فهي  
لجنة الحصانة البرلمانية المنصوص على صلاحياتها بحكم المواد 50-51-52 من النظام الداخلي.

ويلاحظ فيما سبق:

- عدم ذكر مجالات عمل كل لجنة في إطار تخصصها، كما سنراه لاحقا في أنظمة داخلية مشابهة.  
- يسجل أيضا دمج بعض التخصصات في إطار لجنة واحدة بعدما كانت في لجان مستقلة في النظام  
الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي السابق، مثل مجال الزراعة أصبح من اختصاص لجنة الاقتصاد  
الوطني والزراعة.

- استحداث بعض اللجان مثل لجنة الإرشاد القومي.

- إلغاء بعض اللجان مثل: لجنة التربية الوطنية والثقافة والشباب والرياضة ومجالات تخصصها لم  
تلق بلجان أخرى.

- بعض المجالات التي كانت من ضمن تخصص اللجان الدائمة في المجلس الوطني التأسيسي لم تذكر  
تماما مثل: الإعلام، الصناعة، الطاقة، الميزانية، التخطيط، قداماء المجاهدين، ضحايا الحرب، الصحة  
والوظيفة العمومي؛ ويعني هذا أمرين: إما معالجة هذه المجالات ضمن اللجنة الأقرب تخصصا لها،  
أو اعتماد اللجان الخاصة لدراسة المواضيع المتعلقة بها.

يترشح النواب للعضوية في اللجان الدائمة كل حسب رغبته. وحسب المادة 23 من النظام  
الداخلي: (بعد مكتب المجلس قائمة المترشحين لعضوية اللجان الدائمة، يطلع المجلس على قائمة المرشحين قبل  
إجراء عملية الانتخاب بأربع وعشرين ساعة، يصوت المجلس بالاقتراع العام على القائمة المعروضة عليه  
بالأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها.) يجب على كل نائب المشاركة في إحدى اللجان الدائمة،  
ويعاقب النواب الذين لم يشاركوا في أي لجنة بحسم نصف المنحة البرلمانية.

تنتهي العضوية في اللجنة الدائمة بحكم القانون في الأحوال التالية: النواب الأعضاء في  
الحكومة النواب الأعضاء في مكتب المجلس ويستثنى من ذلك الأمناء.<sup>1</sup>

2- اشتراط عدم الانتساب إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة : لا يجوز للنائب أن يشارك في  
أكثر من لجنة دائمة واحدة أما لجنة الحصانة البرلمانية فلا ينطبق عليه هذا الإجراء.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - المادة 25 من النظام الداخلي للمجلس الوطني.  
<sup>2</sup> - المادة 26 من النظام الداخلي للمجلس الوطني.



**3- مشاركة أعضاء الحكومة في مناقشات اللجان الدائمة :** سير أعمال اللجان الدائمة نظمتها المواد 32 إلى 46 من النظام الداخلي للمجلس الوطني. ولقد منح دستور 1963 امتيازاً لأعضاء الحكومة بالسماح لهم بالمشاركة في أشغال اللجان الدائمة وذلك في المادة 37 منه، مع أحقية الاستماع لهم كلما طلبوا الكلمة، ومنعهم من المشاركة في التصويت حسب الفقرة الثانية من المادة 36 من النظام الداخلي للمجلس الوطني. ويرى الأستاذ سعيد بوالشعير أنه: (مجرد مشاركة أعضاء الحكومة في المداولات، هو إنقاص من دور اللجان في المجال التشريعي).<sup>1</sup> هذا الحضور لأعضاء الحكومة مختلف حين يمارس المجلس الوطني رقابته على النشاط الحكومي عن طريق الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان وفق المادة 38 من دستور 1963 كما سنرى أسفله.

**4- إلزامية توفر النصاب القانوني لصحة المداولات وصحة التصويت :** حسب المادة 29 من النظام الداخلي تتطلب صحة مداولات اللجنة الدائمة حضور ثلث أعضائها؛ ويترتب عن الغياب على أشغال اللجنة عقوبة الخصم من المرتب على مراحل،<sup>2</sup> كما لا تجري عملية التصويت داخل اللجان الدائمة إلا إذا توفر النصاب القانوني أي نصف (1/2) أعضائها، وفي حال عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد مضي أربع وعشرين ساعة، وتجرى عملية التصويت ولو لم يتوفر النصاب القانوني، ويكون التصويت برفع اليد، كما يجري بالاقتراع السري بطلب عضوين على الأقل، ولا يسمح النظام الداخلي بالتفويض أو الإنابة عند إجراء عملية التصويت، وليس لرئيس اللجنة صوت مرجح.

**5- إمكانية الاستعانة بالخبراء والكفاءات :** ليس بمقدور اللجنة الدائمة الاستعانة بالخبراء والكفاءات، وهذا ما يتضح من خلال مراجعة ما تضمنه النظام الداخلي، إذ لم يشر إطلاقاً إلى هذا الأمر، رغم أهميته الكبيرة في تسهيل العمل التشريعي بالنسبة للنواب وربحاً للوقت والجهد. ولكن في المقابل، سمح للجنة من تمكينها من الاستفادة من النواب الأعضاء في لجان أخرى لحضور مناقشاتها كمندوبين إذا رأيت لزوماً لذلك، أو استشارة لجنة دائمة أخرى في موضوع معين.

**6- ممارسة الرقابة غير المباشرة عن طريق اللجان الدائمة :** تباشر اللجان الدائمة الرقابة البرلمانية على نشاط وزاري من خلال مناقشتها للمبادرة بالتشريع عن طريق أعضائها، حيث أن النواب من خلال النقاش العام يوجهون الأسئلة الشفوية لممثل الحكومة، بغية الاطلاع على بعض المسائل التي لها علاقة بالموضوع فيتولي الوزير الإجابة على تساؤلاتهم بين الحين والآخر. وبالتأكيد فإن الغاية من الاستماع للحكومة، تتلخص بالأساس في معرفة ما يجري داخل قطاع وزاري محدد

<sup>1</sup> - سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، الجزائر، سنة 1984، غير منشورة، ص 217.  
<sup>2</sup> - المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الوطني.

بالذات، وبالتالي تكون اللجنة الدائمة قد مارست رقابة برلمانية بطريقة غير مباشرة على نشاط قطاع تنفيذي معين بالذات.<sup>1</sup> ويبقى مجال رقابة المجلس الوطني للحكومة محصورا في إطار أحكام المادة 38 من الدستور.<sup>2</sup>

### **ثانيا- اللجان المؤقتة للمجلس الوطني:**

لقد نص دستور 1963 والنظام الداخلي للمجلس الوطني على تشكيل ثلاثة أنواع من اللجان المؤقتة: لجنة مراجعة السلطة وتصحيح النيابة، لجان التنسيق واللجان الخاصة. وهاهو تفصيلها:

#### **1- لجنة مراجعة السلطة وتصحيح النيابة :** نص عليها الدستور صراحة في المادة 29 فقرة

02 منه: (في حالة النزاع حول قانونية انتخاب النائب تتولى " لجنة مراجعة السلطة وتصحيح النيابة" المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الفصل في الموضوع طبقا للشروط المحددة)، تتشكل هذه اللجنة من عشرين (20) عضوا في بداية الدورة التأسيسية وتنتظر في محتوى محاضر الانتخابات التشريعية خلال 48 ساعة، وتقدم تقريرها الذي يقرأ على أعضاء المجلس دون مناقشة أو تصويت، وتبلغ وزارة الداخلية بإلغاء النتائج غير الصحيحة.

#### **2- لجان التنسيق في دستور 1963:** لم يشر إليها دستور 1963 لكن النظام الداخلي للمجلس

الوطني في مادته 47 أبقى على هذه النوع من اللجان المعتمدة سابقا النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي، دون تعديل أو تغيير يذكر.<sup>3</sup>

#### **3- اللجان الخاصة:** تضمنتها المادة 48 من النظام الداخلي بنفس الشروط والأحكام التي

كانت في النظام الداخلي للمجلس التأسيسي. مع وجوب الإشارة إلى الاستغناء عن لجنة خاصة كانت مذكورة في النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي وهي "اللجنة الخاصة بالقوانين الدستورية" وذلك لتكليف المجلس في تلك الفترة بإعداد دستور للدولة الجزائرية، وعليه فيزوال الحاجة تم الاستغناء عن هذه اللجنة. وللاستاذ عبد الله بوقفة رأي في اللجان الخاصة من حيث توسيع دائرة اختصاصها من ناحية ممارستها للرقابة إذ يقول: (أقرت المادة 48 من نظام المجلس هذه الرقابة على النحو التالي: "يستطيع المجلس الوطني أن يتخذ قرارا بإنشاء لجان خاصة لدراسة مواضيع معينة". واستنادا لذلك يمكن للبرلمان أن يؤسس لجانا للتحقيق في القضايا ذات الصالح العام المشترك للوقوف على حقائق الأمور).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري - نشأة - تشريعا - فقها، مرجع سابق، ص 148  
<sup>2</sup> - تنص المادة 38 من الدستور الجزائري لسنة 1963 على: ( يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة : الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان، السؤال الكتابي، السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها).  
<sup>3</sup> - راجع الصفحة 37 من هذا البحث.  
<sup>4</sup> - عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 148.

إلا أننا نسجل ملاحظتين مخالفتين لما ذهب إليه الأستاذ :

أ- عدم ذكر التحقيق البرلماني في دستور 1963 والاكتفاء بمراقبة النشاط الحكومي عن طريق الوسائل الثلاثة المذكورة في المادة 38 من الدستور، وسحب الثقة في المادتين 55، 56 من الدستور.

ب- النص على تأسيس اللجان الخاصة بنفس طريقة اللجان الدائمة، وعدم وضع القيود على شروط المبادرة بإنشائها ولا على العضوية فيها، وفي هذا إشارة ضمنية إلى طابعها التشريعي في بعض المسائل الخاصة، مع إمكانية استعمالها وسيلة الاستماع إلى الوزراء في أي موضوع تراه يخصها.

إضافة للدور التشريعي والرقابي الخاص للجان البرلمانية في ظل دستور 1963 ، وجب ذكر أمر آخر بالغ الأهمية، حيث مكن الدستور رؤساء اللجان الدائمة العمل كوزراء تحت إشراف رئيس المجلس الوطني الذي يمارس مهام رئيس الجمهورية في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو عجزه النهائي أو سحب الثقة من الحكومة، وذلك لمدة شهرين كحكومة تصريف أعمال.<sup>1</sup>

بتقييم دور البرلمان الجزائري في فترة ما قبل دستور 1963 وما بعده نجد أنه قد اعترضته صعوبات انعكست على أداء لجانه، وذلك باستئثار السلطة التنفيذية بالعمل التشريعي، عن طريق المراسيم والأوامر الرئاسية،<sup>2</sup> والجدول التالي يوضح ذلك.

### جدول رقم (01) : يتعلق بإحصائيات نشاط البرلمان الجزائري خلال الفترة (1962-1965)<sup>3</sup>

المجلس	الفترة	الاقتراحات	المشاريع	المراسيم الرئاسية
المجلس الوطني التأسيسي	من 25 سبتمبر 1962 إلى 31 ديسمبر 1962	00	02	53
	من أول جانفي 1963 إلى 20 سبتمبر 1964	00	27	514
المجلس الوطني	من 02 أكتوبر إلى 19 ماي 1965	03	30	لا توجد احصائيات

<sup>1</sup> - انظر المادة 57 من دستور 1963.

<sup>2</sup> - ضعف المجلس التأسيسي والمجلس الوطني بعده، لا يعود فقط إلى موقع المؤسسة التشريعية الهزيل في نظام الحزب الواحد، بل يرد أيضا إلى الممارسة السياسية التي أخذ بها الفاعل الأساسي في الظاهرة خلال تلك الفترة، هو رئيس الحكومة، رئيس الجمهورية ابتداء من 15 سبتمبر 1963، في تعامله مع مختلف المؤسسات والسلطات، والتي كانت نتيجتها حركة 19 جوان 1965 "التصحيح الثوري" كما سميت، منعرجا جديدا في الحياة الدستورية الجزائرية، حيث جمد دستور 1963 وعطل المجلس الوطني (لم يعلن حله). وتميزت المرحلة بغياب المؤسسات الدستورية وغياب الدستور المكتوب. الأمر الذي مكن رئيس مجلس الثورة سلطات قوية وواسعة شملت جميع الميادين. بموجب الأمر 65-182 الصادر بتاريخ 19 جوان 1965. انظر: - صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائبة الأكبر في النظام السياسي الجزائري، دار قرطبة، الجزائر، سنة 2006 وأيضاً: - ع/عاشوري-ي/ إبراهيمي، المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال، مجلة النائب، العدد الأول، سنة 2003، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 16.

<sup>3</sup> - عيد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2002، ص 216.

## الفرع الثالث: نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في ظل دستور 1976

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

وعلى الرغم من أن دستور 1976 لم يمنح صفة السلطة للهيئة التشريعية، فإنه منح لها سلطة التشريع، فصفة السلطة تتعلق بمدى استقلالية هذه الهيئة عن الهيئات الأخرى، ذلك أن دستور 1976 لم يأخذ بنظام الفصل بين السلطات، بينما اعتمد نظام وحدة السلطة.<sup>2</sup>

انتخب أول مجلس شعبي وطني بتاريخ 25 فيفري 1977 بناء على دستور 1976 عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وفق نظام القائمة ذات الأغلبية في دور واحد، بناء على الترشيح من قيادة حزب جبهة التحرير الوطني ولمدة 5 سنوات. وتكون المجلس من 261 نائبا في الفترة التشريعية الأولى ومن 282 نائبا في الفترة التشريعية الثانية ومن 295 نائبا في الفترة التشريعية الثالثة.

أما عن نظام اللجان في المجلس الشعبي الوطني، فقد نصت الفقرة الثانية من المادة 141 من دستور 1976 أنه: (ينتخب المجلس مكتبه ويشكل لجانه)، ولم تحدد هذه المادة نوعها ولا عددها ولا تخصصها، وأناط الدستور الأمر إلى لائحة تنظيمه الداخلي الذي نص على: (يشكل المجلس الشعبي الوطني لجانه في نطاق لائحة تنظيمه الداخلي)،<sup>3</sup> وحددت المادة 146 المالية في فقرتها الثانية على أن: (لجان المجلس الشعبي الوطني لجانه دائمة). كما جاء في دستور 1976 التنصيص على إنشاء لجنة إثبات العضوية في المادة 131، و لجان المراقبة والتحقيق في المادة 188 التي لم يرد ذكرها في الدستور السابق، وتركت باقي التفاصيل إلى لائحة التنظيم الداخلي للمجلس. وبصدور القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني،<sup>4</sup> اتضحت ملامح لجان المجلس واختصاصاتها وصلاحياتها وطرق سير عملها. وعليه مما سبق بيانه يمكن تقسيم لجان البرلمان الجزائري في ظل دستور 1976 إلى لجان دائمة ولجان مؤقتة.

<sup>1</sup> - أنظر حول عوامل وضع دستور 1976 : - بوكرا إدريس، التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 07، ديسمبر 2004، مجلس الأمة، الجزائر، ص 137، 138.

<sup>2</sup> - أحمد وافي، بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، سنة 1992، ص 201.

<sup>3</sup> - المادة 145 من دستور 1976: الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

<sup>4</sup> - القانون رقم 77-01 المؤرخ في 15 أوت 1977 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 68، المؤرخة في 04 سبتمبر 1977.

## أولاً - اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني:

تستمد دستوريتها من المواد 141، 145، 146 فقرة 02 من دستور 1976، وقد جاء ذكرها في الفصل الرابع من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. وعن تشكيل هذه اللجان فقد حددته المادة 57 من القانون الداخلي السالف الذكر وهي ثمانية لجان: 1- اللجنة القانونية والإدارية 2- لجنة الشؤون الخارجية 3- لجنة التخطيط والمالية 4- لجنة الفلاحة والثورة الزراعية 5- اللجنة الاقتصادية 6- لجنة التنظيم الإقليمي والهيكل الأساسية 7- لجنة التربية والثقافة 8- لجنة الشؤون الاجتماعية.

وقد حددت المواد من 58 إلى المادة 65 من القانون الداخلي اختصاصات كل لجنة. والملاحظ أن المشرع سمى اللجان الدائمة للمجلس وعددها، مع الدقة في تحديد اختصاص كل لجنة بوضوح، وإفراد مادة لكل لجنة تبين اختصاصها ومجال عملها مقارنة بما كان معمولا به في النظام الداخلي للمجلس الوطني السابق، و يسجل أيضا عدم توسيع عمل اللجان إلى بعض القطاعات كان في السابق مشروعا أن تخصص لها لجنة دائمة كقطاع الداخلية والدفاع الوطني، وكذلك عدم تسمية لجنة الحصانة البرلمانية التي أسند اختصاصها إلى اللجنة القانونية والإدارية.<sup>1</sup>

في نفس السياق يمكن تسجيل النقاط التالية:

**1- العضوية في اللجان الدائمة للمجلس :** ينتخب المجلس الشعبي الوطني لجانه الدائمة في بداية كل فترة تشريعية، مباشرة بعد تنصيب مكتب المجلس النهائي. ويمكن أيضا إعادة تشكيل اللجان الدائمة جزئيا أو كليا عند بداية الدورة العادية الأولى لكل سنة من الفترة التشريعية. تتألف كل لجنة دائمة بقرار من المكتب من 09 إلى 19 عضوا. ويقوم مكتب المجلس بعد تسلمه اقتراحات النواب- كل حسب رغبته- بإعداد قائمة المرشحين للجان الدائمة، ويعرضها على موافقة المجلس الشعبي الوطني. بمجرد تشكيل اللجنة الدائمة، تنتخب مكتبها الخاص المكون من رئيس ونائب له ومقرر.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - تغير عدد اللجان الدائمة وتسمياتها على مرتين، بعد تعديل القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني كما يلي :  
التعديل الأول : حسب القانون رقم 07-82 المؤرخ في 17 أبريل 1982، الذي يعدل بعض أحكام القانون رقم 01-77 والمتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 16، المؤرخة في 20 أبريل 1982، بموجبه صار عدد اللجان الدائمة خمسة (05) لجان هي : اللجنة القانونية والإدارية- لجنة الشؤون الخارجية- لجنة التخطيط والمالية- اللجنة الاقتصادية- لجنة التربية والثقافة والشؤون الاجتماعية. وتضمن التعديل تحديد اختصاص كل لجنة من اللجان الخمسة ومجالات عملها بدقة.  
التعديل الثاني : حسب القانون رقم 10-87 المؤرخ في 10 مارس 1987، الذي يعدل بعض أحكام القانون رقم 01-77 والمتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 11، المؤرخة في 11 مارس 1987، بموجبه صار عدد اللجان الدائمة سبعة (07) لجان هي : اللجنة القانونية والإدارية- لجنة الشؤون الخارجية- لجنة التخطيط والمالية- لجنة الفلاحة والري- اللجنة الاقتصادية- لجنة التربية والتكوين والبحث- لجنة الثقافة والشبيبة والشؤون الاجتماعية. وبنفس الكيفية تضمن هذا القانون المعدل للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تحديد اختصاص كل لجنة والإطار العام الذي تشتغل فيه، أما باقي الأحكام فلم يطراً عليها أي تغيير يذكر.  
<sup>2</sup> - المادة 67 من القانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

تعوض المقاعد الشاغرة بنفس الشروط السابقة.

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

## 2- نظام عمل اللجان الدائمة وسيرها : نظمت أحكام سير عمل اللجان الدائمة المواد من 71

إلى 89 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ويمكن استنتاج العناصر التالية:

أ- **إجبارية حضور الأعضاء في أعمال اللجنة** : يتم استدعاء اللجان الدائمة أثناء الدورة من طرف رؤسائها، وفيما بين الدورات من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب جدول أعمالها، ويمكن لرئيس المجلس استدعاءها بطلب من الحكومة، حسب المادة 71 من القانون الداخلي للمجلس.

لا تصح مداورات اللجان إلا بحضور أغلبية أعضائها حسب نص المادة 73 من القانون الداخلي، وحضور النواب لأشغال اللجنة الدائمة إجباري في نطاق أحكام المادة 16 من القانون الداخلي<sup>1</sup> ولا تقبل أية إنابة أو أي تفويض للسلطة، وعند التغيب لست (06) مرات في السنة بدون عذر يفقد النائب عضويته في اللجنة ويعوض.<sup>2</sup> ولم يحدد القانون نصاب التصويت ولا طريقته لكن الغالب هو التصويت برفع الأيدي وبحضور الأغلبية بالضرورة.

ب- **ازدواجية ممارسة اللجنة الدائمة لدورها في التشريع والرقابة** : في مجال التشريع تقوم اللجنة بدراسة جميع المشاريع والاقترحات الخاضعة لاختصاصها. وللجنة أن تقدم تقريرا بعد إحالة مشروع أو اقتراح القانون عليها من طرف المكتب ويوزع هذا التقرير على النواب الذين يقدمون تعديلاتهم معللة ومكتوبة، وبعد دراستها من طرف نفس اللجنة تعد تقريرها المكمل في شأنها حسب المادة 82 من القانون الداخلي للمجلس، وكذلك لها أن تستدعي في جلساتها مندوبا أو مندوبين عن أصحاب الاقتراح أو التعديل للاستماع إليهم. أعضاء الحكومة لهم الحضور في اللجان الدائمة ويستمتع إليهم إن طلبوا ذلك، ويمكنهم أن يكفوا أحد مساعديهم المباشرين لتمثيلهم لدى اللجنة الدائمة.<sup>3</sup> وعليه فحضورهم يكون بإرادتهم ومتى شاءوا، وليس للجنة حق الامتناع، مع امتياز آخر هو أخذ الكلمة داخل

<sup>1</sup> - المادة 16 من القانون 01-77 : (يجب على النائب أن يشارك في اجتماعات المجلس الشعبي الوطني وفي اجتماعات اللجنة التي هو عضو فيها. لا يسمح للنائب أن يتغيب إلا لعذر مقبول يقدره قانونا رئيس المجلس الشعبي الوطني)

<sup>2</sup> - المادة 75 فقرة 02 من القانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

<sup>3</sup> - المادة 78 من القانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

اللجنة لطرح وجهة نظر الحكومة وحتى لتوجيه جلساتها إلى الغاية التي تريدها، وهذا ليس غريبا في النظام السائد آنذاك باعتبار السلطات في الدولة مجرد وظائف يسيروها ويسيطر عليها الحزب.

وللجان الدائمة الاستعانة بالخبراء وأصحاب الاختصاص عند تأدية مهامها. أما في مجال الرقابة البرلمانية فيمكنها أثناء قيامها بأعمالها أن تستمع لأعضاء من الحكومة طبقا لأحكام الدستور في المادة 161 فقرة 02 منه،<sup>1</sup> وهذا الاستماع له طابع شبه رقابي أشرنا إليه عند الحديث عن اللجان الدائمة في المجلس الوطني. أضف إلى ذلك، أن هذه الفقرة جاءت مباشرة في نفس المادة التي تضمنت وسيلة رقابية اعتمدت لأول مرة في البرلمان الجزائري، هي حق النواب في استجواب الحكومة.

**ج- سرية أعمال اللجنة الدائمة :** محاضر اللجان تتسم بطابع السرية ولا يطلع عليها إلا أعضاؤها أو مكتب المجلس أو الحكومة، ولغيرهم وجوب الحصول على إذن مكتوب من رئيس المجلس للاطلاع عليها.<sup>2</sup>

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

## **ثانيا - اللجان المؤقتة في المجلس الشعبي الوطني:**

هي أربعة لجان تستمد وجودها القانوني من الدستور والنظام الداخلي للمجلس، وهي كما يلي:  
لجنة إثبات صحة العضوية - لجان التنسيق - اللجان الخاصة - لجان المراقبة والتحقيق.

**1- لجنة إثبات صحة العضوية:** لم تذكر صراحة في دستور 1976، غير أن المادة 131 منه أسندت إثبات صحة الانتخابات التشريعية إلى اختصاص المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي ترك المجال إلى النظام الداخلي لتحديد تسمية هذه اللجنة والعضوية فيها وطريقة إنجازها لعملها. وتم اعتماد تسمية "لجنة إثبات صحة العضوية" بدل التسمية التي اعتمدها دستور 1963 إذ نصت المادة السابعة من النظام الداخلي (بشكل المجلس الشعبي الوطني في جلسته الأولى من الفترة التشريعية لجنة إثبات العضوية)، وهي مشكلة من عشرين عضوا مهمتها التحقق من صحة العضوية. ترفع اللجنة تقريرها

<sup>1</sup> - تنص المادة 161 في فقرتها الثانية من دستور 1976 على مايلي : ( يمكن للجان المجلس الشعبي الوطني أن تستمع إلى أعضاء الحكومة .)  
<sup>2</sup> - المادة 87 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

إلى مكتب المجلس ويقر المجلس تقريرها -بدون مناقشة ولا تعديل - حسب المادة 08 من القانون الداخلي، أما الحالات المتحفظ عليها والتي تحتاج لمزيد من التحري كحالات التنافي فتحال على اللجنة القانونية والإدارية.<sup>1</sup> تُحل هذه اللجنة قانوناً بمجرد إقرار المجلس الشعبي الوطني لتقريرها.

**2- لجان التنسيق:** نصت عليها المادة 90 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وأهم ما يتعلق بها هو امتداد اختصاصها إلى عدة لجان دائمة، فهي تنظر في مسائل يعود فيها الاختصاص للجان مختلفة. وهي لجان مؤقتة ينتهي دورها بانتهاء أعمالها وتسليم تقريرها للمجلس؛ وتعود المبادرة بإنشائها إلى رئيسي لجنتي دائمتين أو أكثر، ومكتب المجلس له الصلاحية في أن يقرر إنشائها، وتنتدب اللجان الدائمة عدداً من أعضائها ليكونوا في لجان التنسيق المؤقتة، حسب طبيعة المسائل المعروضة للدراسة.

**3- اللجان الخاصة:** نصت عليها المادة 91 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وأهم ما يميزها أن زمام المبادرة في تشكيلها للمجلس عن طريق الانتخاب؛ فمن أجل موضوع معين للمجلس أن يؤسس لجنة خاصة منتخبة حسب الإجراءات المقررة لانتخاب اللجان الدائمة، ولهذه اللجان الخاصة نفس القواعد والشروط من ناحية تشكيلها وتنظيمها وعملها، حسب الفقرة 02 من المادة 91 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

**4- لجان المراقبة والتحقيق:** ذكرت الرقابة في الفصل الخامس من دستور 1976 في المواد 183 إلى 190. حيث حددت المادة 183 أهمية الرقابة وممارستها في إطار منظم، وأنه يترتب عليها جزاء. والمادة 184 وضحت أهداف الرقابة ومهامها، أما المادة 188 فقد نصت على إنشاء لجان التحقيق وتركت للقانون تحديد سير هذه اللجان؛ وحتى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يقدم كافة التفاصيل المتعلقة بها، خاصة من ناحية إجراءات عملها، وطرق تحرياتها، وسماع الشهود، والآجال المحددة لإعداد تقريرها، والآثار المترتبة عليه، وترك كل ذلك للقانون.

بقي الانتظار حتى صدور القانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من خلال المجلس الشعبي الوطني المؤرخ في أول مارس 1980، حيث تضمن هذا القانون 42 مادة مقسمة على ثلاثة فصول، الفصل الأول تناول موضوع مراقبة المجلس الشعبي الوطني ونطاق تطبيقها في أحد عشرة مادة، الفصل الثاني تناول كيفية ممارسة مراقبة المجلس الشعبي الوطني بواسطة لجان التحقيق والمراقبة في عشرين مادة، أما الفصل الثالث فتناول نتائج أعمال لجان المراقبة والتحقيق.

<sup>1</sup> - بالنسبة لحالات التنافي، لم تذكر في القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بل تناولها القانون رقم 79-01 المؤرخ في 09 جانفي 1979 المتضمن القانون الأساسي للنائب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 03، المؤرخة في 16 جانفي 1979. في المواد من المادة 03 إلى المادة 13.



هذا القانون يعتبر الأول من نوعه في التاريخ التشريعي للجزائر. ومن خلال دراستنا لمجمل النصوص القانونية في هذا الخصوص يمكن أن نجمل ملاحظتنا حول الموضوع فيما يلي :

#### أ- تقديم تعريف للرقابة وأهدافها ونطاقها :

لقد جاء في المادة 184 من دستور 1976 ( تستهدف المراقبة ضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد. مهمة الرقابة هي التحري في الظروف التي يتم فيها استخدام الوسائل البشرية والمادية من طرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة، وكذا تدارك النقص والتقصير والانحراف، والتمكين من قمع الاختلاس وكل الأعمال الإجرامية ضد الثروة الوطنية، وبالتالي ضمان تسيير البلاد في إطار النظام والوضوح والمنطق. تستهدف المراقبة أخيرا، التحقق من التطابق بين أعمال الإدارة والتشريع وأوامر الدولة).

أما موضوع الرقابة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ونطاق تطبيقها فيشمل : المراقبة السنوية لاستعمال الاعتمادات المالية التي أقرت من طرف المجلس الشعبي الوطني - التحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة- مراقبة المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.<sup>1</sup>

#### ب- عمومية موضوع إنشاء لجنة المراقبة التحقيق :

جاء في المادة 188 من الدستور (يمكن للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة. يعين المجلس الشعبي الوطني أعضاء لجنة التحقيق من النواب . يحدد القانون تسيير هذه اللجنة ) والمادة 134 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أكدت على ما جاء في الدستور. وقدمت المادة الخامسة من القانون 80-04 تعريفا للمقصود بالقضية ذات المصلحة العامة : (كل قضية تعني من حيث أهميتها، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، مصالح المجموعة الوطنية والمواطن، طبقا لمبادئ الميثاق الوطني).

تتصب الرقابة عبر لجان التحقيق على المراقبة السنوية للاعتمادات المالية التي أقرت من طرف المجلس الشعبي الوطني، والتحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة، ومراقبة المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، بما فيها الوحدات الفلاحية دواوين ومؤسسات القطاع الفلاحي صناديق الضمان الاجتماعي والمنح العائلية وصناديق التقاعد والتأمينات والتعاضديات والمؤسسات التي يملك فيها القطاع العام أسهما.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - المادة 03 من القانون رقم 80-04 المؤرخ في أول مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10، المؤرخة في 4 مارس 1980.

<sup>2</sup> - تتصب مراقبة المجلس الشعبي الوطني على المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها بصفة خاصة على ما يلي: - سلامة العمليات المالية والحسابية وشرعيتها - نجاعة تسيير المؤسسات - تنفيذ عمليات الاستثمار وبرامج الإنتاج المرسومة للمؤسسة في المخطط الوطني للتنمية

ويتلقى المجلس الشعبي الوطني كل تقرير من شأنه أن يضمن له المعلومات الضرورية لممارسة صلاحياته في مجال المراقبة، فيتلقى مكتبه على الخصوص:

التقرير السنوي حول تنفيذ المخطط الوطني للتنمية من الحكومة (وزارة التخطيط) - التقرير السنوي للجنة المركزية للصفقات من الحكومة (وزارة التجارة) - التقرير السنوي للمفتشية العامة للمالية (وزارة المالية) - التقارير السنوية عن نشاط المؤسسات الاشتراكية، وكذا تقارير مجالس العمال للمؤسسات والمتعلقة بالمراقبة من قبل السلطة الوصية (الوزارة المعنية) - تقارير المجالس الشعبية البلدية والولائية المتعلقة بالمراقبة وتبلغ من قبل رؤساء هذه المجالس - كما يمكن لأعضاء المجلس واللجان الدائمة أن يرفعوا إلى مكتب المجلس أي تقرير متعلق بمسائل المراقبة.<sup>1</sup>

**ج - اقتراح إنشاء لجنة تحقيق برلمانية واختيار أعضائها:** تقدم لائحة اقتراح إنشاء لجنة تحقيق من طرف عشرة (10) نواب على الأقل حسب المادة 12 من القانون 80-04 السالف الذكر، بعد أن كان القانون الداخلي للمجلس يشترط عشرين (20) نائبا على الأقل لتقديمها. أو باقتراح لائحة من مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو من اللجان الدائمة،<sup>2</sup> أو بمبادرة من رئيس الجمهورية،<sup>3</sup> ويصوت المجلس الشعبي الوطني على هذه اللائحة بالأغلبية بعد سماع رأي المقترحين والحكومة.

ينتخب أعضاء لجنة المراقبة والتحقيق من بين النواب بناء على اقتراح من مكتب المجلس ولا يتعدى عددهم خمسة عشر (15) عضوا. ثم تنتخب اللجنة مكتبها، وتباشر أعمالها بالقيام بالتحريات في عين المكان، والاطلاع على المستندات والوثائق، والاستماع لكل من يفيدها في الموضوع، مع الاستعانة بالمصالح العمومية المختصة عندما تتناول التحريات قضايا في المجال التقني أو المالي أو الحسابي. مع وجوب تحلي أعضائها بطابع الكتمان والسرية أثناء القيام بعملهم؛ والقانون يوفر الحماية القانونية الكاملة لعضو اللجنة من الترهيب أو الضغط لجعله يتراجع عن إجراء تحقيق ما، أو لحمله على تغيير مضمون معاينة.<sup>4</sup>

**د - نتائج أعمال لجنة المراقبة والتحقيق:** تعد اللجنة تقريرها وتسلمه لرئيس المجلس الشعبي الوطني، في أجل لا يتجاوز الستة (06) أشهر من تاريخ إنشائها، الذي قد يمدد استثنائيا بشهرين. وفي

---

الاقتصادية - كليات تطبيق الأحكام القانونية والتنظيمية التي تتعلق على الخصوص بتنظيم المؤسسات الاشتراكية وتسييرها وسيورها وكذا التشريع الخاص بالعمل - كليات تحديد الأسعار وكذا كليات توزيع المواد وتسويقها - الظروف التي تتم فيها تلبية احتياجات الاقتصاد الوطني والمواطنين ولاسيما عندما تمارس المؤسسة الاشتراكية احتكارا لحساب الدولة - شروط إبرام وتنفيذ الصفقات والعقود والمعاملات التجارية - نشاط أجهزة المراقبة الداخلية التابعة للمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها - النفقات الكمالية والنفقات غير المفيدة والباهظة وأشكال التبذير واستعمال وسائل الإنتاج وأمالك المؤسسة لأغراض شخصية أو لأغراض غير مطابقة للأهداف المرسومة. المادة 07 من القانون رقم 80-04 المؤرخ في أول مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

<sup>1</sup> - العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، الدار العثمانية، الطبعة الثانية، الجزائر، سنة 2004، ص 402-403.

<sup>2</sup> - المادة 12 من القانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

<sup>3</sup> - المادة 13 من القانون 80-04.

<sup>4</sup> - انظر المادة 28 والمادة 29 من القانون 80-04.

حالة عدم إيداع اللجنة لتقريرها فرئيسها ملزم بتقديم جميع الوثائق والمستندات التي في حوزته إلى رئيس المجلس، مع تقديمه لتقرير حول أعمال هذه اللجنة إلى المجلس الشعبي الوطني ولهذا الأخير أن يتولى تجديد اللجنة أثناء جلسة مغلقة.<sup>1</sup>

يتضمن تقرير لجنة التحقيق أو المراقبة على الخصوص:

- جميع المعاينات والملاحظات التي تتعلق بالغرض من المراقبة أو التحقيق.
- بيان الوقائع التي تستدعي إجراءات خاصة.
- الاقتراحات الكفيلة بتفادي تكرار النقائص ومظاهر الإهمال والانحرافات التي تمت ملاحظتها.
- يجوز للجنة التحقيق أو المراقبة إعطاء تقييم عام حول فعالية الإطار القانوني أو التنظيمي وحول ضرورة تكييفه أو إعادة النظر فيه.<sup>2</sup>

ونصت المادة 38 من القانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني أن تقرير اللجنة ونتائج أعمالها تكون محل مناقشة في جلسة مغلقة من قبل المجلس الشعبي الوطني، ويبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني تقرير لجنة المراقبة أو التحقيق إلى رئيس الجمهورية. وتعتبر لجنة المراقبة والتحقيق منحلة بعد أن يبت المجلس في نتائج أعمالها.

أما مسألة نشر التقرير كليا أو جزئيا فيبعث فيها المجلس الشعبي الوطني باستشارة مسبقة من الحكومة حول ملاءمة هذا النشر. تبقى الحكومة ملزمة بما جاء في تقرير لجنة المراقبة والتحقيق، والوزير الأول يطلع المجلس الشعبي الوطني أثناء جلسة علنية على الإجراءات التي تم اتخاذها على إثر تقرير لجنة التحقيق أو المراقبة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادة 34 من القانون رقم 80-04.

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

<sup>3</sup> - المادة 41 من القانون رقم 80-04 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

## المبحث الثاني: نظام اللجان البرلمانية وتصنيفها في دستور 1989 المعدل.

إن أهم ميزة تميز النظام الجزائري المنبثق عن دستور 1989، هو إقرار التعددية الحزبية الأمر الذي يعطي للنظام السياسي الجزائري طابعا خاصا ومميزا، ويعد ذلك أهم حدث في تاريخ الجزائر بعد الاستقلال، إذ أدى إلى القضاء على احتكار الحزب الواحد للسلطة، والسماح لمختلف التشكيلات والتيارات السياسية للتعبير عن آرائها ومواقفها، والدفاع عنها بوسائل ديمقراطية.<sup>1</sup>

ولعل تطور النظام السياسي الدستوري الجزائري، من الأحادية الحزبية إلى اعتماد التعددية الحزبية، وظهور أحزاب سياسية جديدة على الساحة السياسية، ودخولها إلى البرلمان وخاصة الأحزاب المعارضة منها، هي من أهم المعالم البارزة ونتيجة مباشرة لدستور 1989، سواء قبل تعديله الواسع لسنة 1996 أو بعده.<sup>2</sup>

ولاشك أن تنوع تشكيلة البرلمان بسبب دخول الأحزاب إليه وخاصة المعارضة منها، له تأثير مباشر في تشكيل أجهزته بصفة عامة ولجانه بصفة خاصة، ويمتد هذا التأثير إلى دراسة النصوص القانونية سواء على مستوى الجلسات العامة أو حين دراستها وتفحصها على مستوى اللجان المختصة، بل يمتد هذا التأثير إلى جانب مهم آخر هو الجانب الرقابي للبرلمان على أعمال الحكومة، وما يهمننا فيه هو ممارسته عن طريق لجان التحقيق.

وعليه سنتناول في هذا المبحث مطلبين:

### المطلب الأول: أساس تشكيل اللجان البرلمانية في ظل دستور 1989.

### المطلب الثاني: تصنيف اللجان في البرلمان الجزائري بعد تعديل دستور 1989.

<sup>1</sup> - أحمد وافي، بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، مرجع سابق، ص 181، 182.  
<sup>2</sup> - من الأساتذة والباحثين من يرى أن التعديل الدستوري لسنة 1996 هو بمثابة دستور، ونجد في كتاباتهم استعمال لفظ "دستور 1996" من هؤلاء الأساتذة (مسعود شيهوب، بوكرا إدريس، العيفا أويحي، موسى بوهان)، وفي المقابل هناك من الأساتذة من يرفض هذه التسمية ويرى أنها خاطئة، وحسبهم أن ما تم سنة 1996 عبارة عن تعديل (موسع أو عميق) من دستور 1989 لا غير، ونجدهم في بحوثهم وكتاباتهم يستعملون لفظ "التعديل الدستوري لسنة 1996"، ومن هؤلاء الأساتذة (بوزيد لزهاري، الأمين شريط، العوثي مكاشة، علاوة العايب، عقيلة خرباشي)، وكل من الفريقين حشد مجموعة من الحجج والأدلة تبرر الرأي الذي تبناه، وليس المجال لتقديم حجج كل فريق، وسنسير في بحثنا هذا مع الرأي الثاني وهو الذي يتوافق مع ما أقره المؤسس الدستوري باستعمال لفظ التعديل الدستوري حينما تم إصداره في الجريدة الرسمية.

- التعديل الدستوري لسنة 1996، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، والذي يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، الجريدة الرسمية الجزائرية، رقم 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

- نقصد في بحثنا بـ "دستور 1989 المعدل" جميع التعديلات التي لحقت له لسنة 1996 وسنة 2002 وسنة 2008.

## المطلب الأول: أساس تشكيل اللجان البرلمانية في دستور 1989.

عرف دستور 1989 إدخال التقنيات المعروفة في النظام البرلماني، الأمر الذي كرسته المراجعة الأخيرة، ويشكل ذلك انطلاقة لإعادة التوازن وعملا يهدف إلى إعادة اعتبار البرلمان لمستقبل الحياة السياسية والدستورية.<sup>1</sup>

يتكون البرلمان الجزائري في ظل هذا الدستور قبل تعديله من مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، ينتخب لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع الحر العام المباشر والسري، والترشيح للعضوية فيه يتم وفق شروط حددتها المواد 92، 95 و 96 من دستور 1989 قبل تعديله.

وقد كرس دستور 1989 قبل تعديله سيادة المجلس في إعداد القوانين والتصويت عليها حسب المادة 92 منه مدعما بذلك الفصل بين السلطات، كما لم يعد رئيس الجمهورية يملك حق إصدار الأوامر بين دورتي المجلس.<sup>2</sup>

أما بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 فقد تبنى الدستور النظام البيكاميرالي، فصار البرلمان الجزائري مكونا من غرفتين الأولى هي المجلس الشعبي الوطني، والثانية هي مجلس الأمة.

في كلتا الفترتين تم تنظيم البرلمان عبر أجهزته المتعددة، وبقي الاعتماد على اللجان كأداة مهمة تسهل عمل البرلمان التشريعي في دراسة المبادرات والنصوص القانونية، ويمتد الاعتماد عليها إلى الجانب الرقابي عن طريق لجان التحقيق.

وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين أساسين هما:

**الفرع الأول : أساس تشكيل لجان البرلمان الجزائري وتنظيمها في ظل دستور 1989 قبل تعديله.**

**الفرع الثاني: أساس تشكيل لجان البرلمان الجزائري وتنظيمها في ظل دستور 1989 بعد تعديله.**

<sup>1</sup> - للمزيد من التفاصيل راجع : بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، العدد الأول ، مجلد 08، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، سنة 1998، ص 33-35.

<sup>2</sup> - أحمد وافي، بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، مرجع سابق، ص 202.

## الفرع الأول : أساس تشكيل لجان البرلمان الجزائري وتنظيمها في ظل دستور 1989

### قبل تعديله.

لقد شهدت الفترة منذ ظهور دستور 1989 إلى غاية التعديل الدستوري 1996 مجلسان تشريعيين، أولها المجلس الشعبي الوطني والثاني هو المجلس الوطني الانتقالي. والأخير فرضته ظروف الفترة الانتقالية التي عرفت الجزائر، نتيجة إلغاء نتائج الانتخابات التشريعية لسنة 1991 والفراغ الدستوري الحاصل آنذاك. وعليه سنتكلم عن أساس تشكيل اللجان في كل من هذين المجلسين، أما المجلس الاستشاري الوطني فقد كان ذو طبيعة استشارية لذا سنتكلم عنه بإيجاز.

### أولا - اللجان البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني:

إن الإصلاح الدستوري سمح بتعزيز مكانة السلطة التشريعية مقابل السلطة التنفيذية، ونتج عنه تطور في المنظومة التشريعية من خلال كثافة العمل البرلماني المعد داخل اللجان البرلمانية. وفي هذا السياق يمكن الحديث عن هذه المنظومة التي تستمد أسباب وجودها من الدستور، أو من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمتمثلة في: اللجان الدائمة واللجان المؤقتة، هذه الأخيرة التي ينضوي تحتها كل من : لجنة إثبات العضوية، لجان التنسيق، اللجان الخاصة وأخيرا لجان التحقيق .

**1- اللجان الدائمة:** تبني البرلمان لانشغالات والمساعي الوطنية في إطار واجبه واختصاصاته الدستورية، يتم عن طريق اقتراحات ومشاريع القوانين التي تحال على اللجان الدائمة المختصة قصد دراستها وإقرارها، وقد نص دستور 1989 على اللجان الدائمة في المادة 111 منه (يكون المجلس الشعبي الوطني لجانه في إطار نظامه الداخلي. لجان المجلس الشعبي الوطني دائمة).

والدستور من جهته، أكد على مبدأ اعتماد اللجان الدائمة دون اللجان الخاصة الموجودة في برلمان فرنسا أو بريطانيا، ولم يترك الحرية للبرلمان لتحديد نوع لجانه. غير أنه لم يحدد له عددها ولا تركيبتها ولا طرق عملها. وبقي للنظام الداخلي تسمية هذه اللجان وتحديد اختصاصاتها. وتم ذلك وفق الخصائص والمميزات التالية:

**أ- اعتماد معيار التخصص في إنشائها وتوسيع مجالاتها وعددها :** نصت المادة 25 من لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على ما يلي: ( يُكون المجلس الشعبي الوطني اللجان الدائمة التالية : 1- لجنة التشريع والشؤون القانونية 2- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي 3- لجنة المالية والميزانية والتخطيط 4- لجنة

الفلاحة والري وحماية البيئة 5- لجنة الاقتصادية 6- لجنة الإسكان والمنشآت الأساسية والتهيئة العمرانية  
7- لجنة التربية الوطنية والتعليم العالي والبحث العلمي والتكوين والتكنولوجيا والشبيبة والرياضة 8- لجنة  
الثقافة والإعلام والاتصال 9- لجنة الصحة والعمل والشؤون الاجتماعية  
10- لجنة الدفاع الوطني). ومن خلال دراسة نص هذه المادة نجد أن المشرع قد تفادى النقائص  
المسجلة في تشكيل اللجان الدائمة في النظام الداخلي السابق، وحتى في التعديلات التي لحقت به، وذلك  
بزيادة عدد اللجان الدائمة فصارت عشرة لجان، وهو عدد مناسب ومتكافئ مع عدد النواب، ويمكن  
بهذا العدد تغطية معظم المجالات والتخصصات، التي تدخل في إطار المواضيع التي تكون محل  
دراسة تشريعية من طرف اللجان الدائمة، والتي من جملتها لجنة دائمة تختص بمجال الدفاع الوطني.<sup>1</sup>  
ويسجل اعتماد تسمية لجنة التشريع والشؤون القانونية والإدارية، بدل التسمية السابقة لجنة الشؤون  
القانونية والإدارية، مع توسيع اختصاصها للقيام بدراسة مشاريع قوانين التعديل الدستوري. أما  
اختصاصات كل لجنة فمذكورة على حدة في المواد 26 إلى المادة 36 من اللائحة.

**ب- العضوية في اللجان:** ينتخب المجلس الشعبي الوطني لجانه في بداية كل فترة تشريعية  
مباشرة بعد التصيب الرئيسي لمكتبه، وتتألف كل لجنة من 20 إلى 30 عضوا. يحدد عدد أعضاء  
اللجان بقرار من المكتب.<sup>2</sup> ويسجل الإبقاء على نفس الطريقة السابقة التي اعتمدها النظام الداخلي  
للمجلس السابق في تشكيل اللجان وذلك بتعيين أعضاء اللجان عن طريق الترشح الحر للنواب ثم  
انتخابهم. وتجدر الإشارة إلى إبقاء القيد على العضوية في اللجان، فليس من حق النائب سوى الانتساب  
إلى لجنة دائمة واحدة فقط.<sup>3</sup> كما يمكن إعادة تشكيل اللجان الدائمة كليا أو جزئيا عند افتتاح الدورة  
العادية الأولى لكل سنة من الفترة التشريعية بنفس الأشكال المحددة .

### ج- نظام عمل اللجان الدائمة وسيرها : تنظم اللجان سير أشغالها بالآليات والكيفيات التالية:

ج1- الاستدعاء : حسب المادة 42 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يتم استدعاء  
اللجان الدائمة أثناء الدورة من طرف رؤسائها وفيما بين الدورات من طرف رئيس المجلس الشعبي  
الوطني حسب جدول أعمالها ويمكن أن يستدعيها هذا الأخير بطلب من الحكومة .

ج2- الاجتماع والمداومات: تجتمع اللجان أثناء الدورات بانتظام طبقا للجدول الزمني  
لأعمالها، غير أنه لا يمكن لها أن تجتمع عند انعقاد جلسات المجلس الشعبي الوطني إلا لغرض

<sup>1</sup> - رغم أن المجالس الأكبر تميل إلى تشكيل عدد أكبر من اللجان، إلا أن لهذا الاتجاه استثناءات، على سبيل المثال يملك مجلس النواب الأرجنتيني الصغير نسبيا (254 عضوا) 38 لجنة دائمة... فيما تملك الجمعية التشريعية الوطنية في فرنسا (577 عضوا) ست لجان فقط. - دايفيد أولسن، دايفيد كلوز، اللجان في الهيئات التشريعية، مرجع سابق، ص 10 .

<sup>2</sup> - المادة 37 من لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، المؤرخة في 11 ديسمبر 1989.

<sup>3</sup> - المادة 38 من لائحة المجلس الشعبي الوطني.

المدولة في مسائل أحوالها عليها المجلس قصد دراسة مستعجلة.<sup>1</sup> ويقدم رئيس المجلس الشعبي الوطني للجنة الدائمة المشاريع أو الاقتراحات الخاضعة لاختصاصها مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها.<sup>2</sup>

لا تصح مداولات اللجان إلا بحضور أغلبية أعضائها، ولا يقبل أية إنابة أو تفويض فحضورهم إجباري، ويقع تحت طائلة عقوبة فقدان العضوية من تغيب لست (06) مرات دون عذر مقبول.<sup>3</sup> ولا تخرج مداولات أعضاء اللجنة التي تم إخطارها في مشروع أو اقتراح قانون عن المصادقة عليه أو رفضه أو تأجيله أو إدخال تعديلات جديدة تدرج ضمن تقريرها، حسب المادة 58 من النظام الداخلي.

وتوضع تحت تصرف النواب على مستوى كل لجنة، زيادة على مكتبها المنتخب، مساعدة وأمانة لمهامهم النيابية من طرف الطاقم الفني المتردب الموجود في البرلمان. ولهذه المساعدة أهميتها الكبيرة بالنسبة للنواب غير المتمرسين على العمل التشريعي، وكذلك بالنسبة لجودة التشريع الذي يخرج من عند اللجان بصفة خاصة أو من البرلمان بصفة عامة. وتعرف بطاقم عمل اللجنة، وتتباين التدابير لتوظيف طاقم عمل اللجان تباينا عظيما بين هيئة تشريعية وأخرى، فبعض الهيئات لا تملك طاقم عمل محترف للجانبها، فيما يضم البعض الآخر موظفين أكفاء كثر يتحملون مسؤوليات أساسية، فتعكس كمية الموظفين وبراعتهم تقريبا الأهمية النسبية لنظام اللجان إزاء المؤسسة التشريعية.<sup>4</sup>

**ج3- الاستعانة بالكفاءات والخبرات المختصة :** حسب المادة 50 من اللائحة الداخلية للمجلس (يمكن اللجان الدائمة في إطار ممارسة نشاطاتها أن تدعو نوابا سابقين أو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في تيسير أداء مهامها.) كما يمكن لكل لجنة دائمة أن تطلب بواسطة رئيس المجلس الشعبي الوطني تعيين مندوبين عن لجنة أو عدة لجان للمشاركة في أعمالها حسب المادة 54 من اللائحة، ويدخل هذا في إطار تحسين عمل اللجان وتطوير أدائها، مما ينعكس بالضرورة على فعالية البرلمان من ناحية جودة التشريع وربح الوقت واختصار المجهود.

**ج4- حق أعضاء الحكومة حضور مداولات اللجان والاستماع لهم :** لقد منح القانون 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره أعضاء الحكومة حق الحضور في اللجان الدائمة في المادة 31 فقرة 01 ( لأعضاء الحكومة حق الحضور في اللجان الدائمة ويستمع إليهم إن طلبوا ذلك) وهو ما لا نجد له إشارة في اللائحة الداخلية للمجلس، وكأنه تم استدراك بالنسبة لهذه المسألة، التي نجد لها

<sup>1</sup> - المادة 44 من لائحة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

<sup>2</sup> - المادتان 55، 56 من القانون 89-16 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، المؤرخة في 11 ديسمبر 1989.

<sup>3</sup> - المادة 47 من لائحة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

<sup>4</sup> - دايفيد أولسن، دايفيد كلوز، اللجان في الهيئات التشريعية، مرجع سابق، ص 14.



سابقة في كل المجالس التشريعية الماضية، وهذا الحق الممنوح للحكومة كما أشرنا سابقا يضعف من استقلالية اللجان في معالجتها للمواضيع الدائرة في نطاق اختصاصها دون تأثير مباشر من طرفها.

ج5- **طلب الاستماع لأعضاء الحكومة :** طبقا للمادة 124 فقرة 02 من الدستور (يمكن للجان المجلس الشعبي الوطني أن تستمع إلى أعضاء الحكومة) وهو ما أكدته المادة 31 فقرة 02 من القانون 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره؛ حيث يُبلغ طلب اللجنة للاستماع إلى أحد أعضاء الحكومة كتابة بواسطة رئيس المجلس الشعبي الوطني.

ج6- **إمكانية إعداد اللجنة الدائمة بيانا سنويا حول تنفيذ برنامج الحكومة :** يمكن للجان الدائمة أن تقدم سنويا في إطار صلاحياتها بيانا إلى المجلس الشعبي الوطني له صلة بتنفيذ برنامج الحكومة.<sup>1</sup> هذا البيان يمكن النواب من الإطلاع على حقائق الأمور بالنسبة لاختصاص اللجنة، والذي يمس جانبا من النشاط الحكومي، إذ يكون أعضاء اللجنة أوفر حظا من غيرهم من النواب في معرفة مدى تطبيق الحكومة لبرنامجها في هذا المجال، وذلك بما للجنة من آليات ووسائل قانونية تسهل لها عملها، ولعل أهمها، دراسة المشاريع والاقتراحات المحالة عليها وحضور أعضاء الحكومة وممثليهم ومشاركتهم مداولاتها، وحق الاستماع لهم وما يترتب عنه من نقاش وأسئلة متنوعة تختلف في طابعها عن الأسئلة الشفوية والكتابية المقررة لجميع النواب لرقابة النشاط الحكومي، وأخيرا القيام بالجولات الاستطلاعية، كل هذا يعطي للجنة إطلاعا أكثر وأعمق حول نشاط الحكومة ومدى تطبيقها لبرنامجها الذي عرضته أول مرة على البرلمان، وهنا تبرز أهمية هذا البيان السنوي بالنسبة للبرلمان أو الحكومة على حد سواء.

ج7- **استحداث قيام اللجان الدائمة بالجولات الاستطلاعية :** جاء في المادة 49 فقرة 02 من لائحة المجلس ( كما يمكن لها كذلك، أن تكلف أعضاءها بالقيام بجولات استطلاعية في الميدان، حول مواضيع مطروحة في دراسة القوانين أو حول مواضيع هامة على الساحة، متعلقة بالقطاعات التي تدخل في صلاحياتها). إن إدخال تقنية الجولات الاستطلاعية تعتبر فقرة نوعية بالنسبة للبرلمان الجزائري، فهي تخرج البرلمان من ذلك الإطار الضيق الذي وضع فيه، وتفتح له آفاق الوصول إلى الحقائق من خلال النزول إلى واقع الحياة، ليقوم بالإشراف بنفسه على ما أقره من تشريعات وقوانين، ليرى مدى تطبيقها والنقائص التي تعترضها ليتمكن من تدارك ذلك من خلال التشريع، أو بتبنيه الحكومة إلى ذلك للمسارة في إصلاح الأوضاع؛ وإن كان يتعذر على جميع النواب النزول جميعا للقيام بهذه المهمة، فقد اقتصر الأمر على اللجان التي تنتدب من أعضائها من يقوم بذلك.

<sup>1</sup> - المادة 49 فقرة 01 من لائحة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

القانون لم يحدد المدة التي تستغرقها مهمة القيام بالجولات الاستطلاعية، ولا أجل تقديم اللجنة تقريرها لمكتب المجلس، ولا الآثار المترتبة عن هذا التقرير.

ج8- سرية محاضر أعمال اللجنة الدائمة : تحرر محاضر جلسات أعمال اللجان الدائمة، ولهذه الوثائق طابع سري حيث لا يمكن الإطلاع على محاضر اللجان إلا لأعضاء المجلس الشعبي الوطني والحكومة. ويستوجب تبليغها لأي شخص الإذن من رئيس المجلس.

## 2- اللجان المؤقتة :

أقر المشرع أربع (04) لجان مؤقتة، مختلفة الأدوار والمهام، وهي لجنة إثبات العضوية- لجان التنسيق- اللجان الخاصة- لجان التحقيق. وسنتناول دراستها بنفس الترتيب المذكور كما يلي:

أ- لجنة إثبات العضوية : لم ينص دستور 23 فبراير 1989 صراحة على إمكانية إنشاء لجنة إثبات العضوية، غير أنه في المادة 98 التي جاء فيها ( إثبات عضوية النواب من اختصاص المجلس الشعبي الوطني) وهو ما يدل على أن للمجلس كامل الصلاحية في معالجة مسألة إثبات عضوية النواب، كما يمكنه إسقاط صفة النيابة اعتمادا على المادتين 100 و 101 من الدستور.<sup>1</sup> وبالنظر لما جاء في الدستور ولائحة المجلس الشعبي الوطني في المواد من 04 إلى المادة 08 حول كيفية إثبات العضوية، لا يسجل أي اختلاف حول هذه اللجنة إذا ما تم مقارنتها بمثيلتها في ظل دستور 1976، ماعدا في نقطة واحدة هي دور المجلس الدستوري في إثبات صحة العضوية، حيث تعتمد اللجنة إعلانه في تقرير إثبات صحة العضوية للنواب المنتخبين.

ب- لجان التنسيق: هي لجان مؤقتة لم يرد النص عليها صراحة في الدستور وعليه فلائحة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نظمت تشكيلها وموضوعها وهدفها والعضوية فيها.<sup>2</sup> فزام المبادرة في تشكيلها يرجع إلى اللجان الدائمة، حيث يمكن لمكتب المجلس أن يقرر إنشاء لجان تنسيق بمبادرة من رئيسي لجننتين أو رؤساء عدة لجان للنظر في المسائل التي يعود اختصاصها للجان مختلفة، وتنتدب فيها اللجان الدائمة عددا من الأعضاء حسب طبيعة المسائل المعروضة عليها.

ج- اللجان الخاصة : أقرتها لائحة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المادة 62 منها،

<sup>1</sup> - ( كل نائب لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها يتعرض لإسقاط صفة النيابة . ويقرر المجلس الشعبي الوطني هذا الإسقاط بأغلبية أعضائه) المادة 100 من دستور الجزائر لسنة 1989، المنشور بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، المؤرخة في أول مارس 1989.

- ( النائب مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريده من صفته النيابة إذا اقترف فعلا يخل بشرف وظيفته . يحدد القانون الحالات التي يتعرض فيها النائب للإقصاء . ويقرر المجلس الشعبي الوطني هذا الإقصاء بأغلبية أعضائه دون المساس بحق المتابعات الأخرى الواردة في القانون) المادة 101 من دستور 1989.

<sup>2</sup> - المادة 61 من لائحة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

حيث نصت على عمومية موضوع تأسيسها، فيمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يقرر من أجل موضوع معين تأسيس لجنة خاصة منظمة حسب الإجراءات المقررة لانتخاب اللجان الدائمة. يكون تنظيم هذه اللجان المؤقتة وسيرها وتشكيلها مماثلاً لتنظيم وسير وتشكيل اللجان الدائمة، ولم يذكر المشرع في النظام الداخلي للمجلس من يحق له المبادرة بإنشاء هذه اللجان الخاصة هل هي الحكومة أم النواب أم مكتب المجلس أم اللجان الدائمة..؟ وما هو النصاب المحدد لقبول لائحة مقترح إنشاء هذه اللجنة؟ وأيضا غموض وعمومية موضوعها، كما جاء في نص المادة (موضوع معين) هل المقصود غير الداخل في اختصاص إحدى اللجان الدائمة؟ أو المقصود به موضوع ذو طبيعة خاصة؟ أو موضوع تحيط به ظروف خاصة أو استعجالية؟ فالمشرع لم يحدد بدقة هذه النقطة وترك الأمر مفتوحاً لاجتهاد مكتب المجلس لإقرار تشكيل هذا النوع من اللجان.

د- **لجان التحقيق** : لم يقدم دستور 1989 تعريفاً للرقابة ونطاقها وأهدافها، كما كان الحال وفق دستور 1976، غير أنه زود المجلس الشعبي الوطني بوسائل الرقابة البرلمانية، كما أضاف لتفعيل هذه الرقابة تزويده بتحريك المسؤولية السياسية للحكومة، وشكل إدخال المسؤولية السياسية للحكومة في دستور 1989 تحديثاً هاماً من شأنه إحداث التوازن في العلاقة بين المؤسستين، وإعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية بتمكينها من هذه الوسيلة الفعالة والخطيرة.<sup>1</sup> ولعل من وسائل الرقابة التي أقرها الدستور ويعتمدها البرلمان هي لجان التحقيق، فقد يريد المجلس الوقوف على حقيقة معينة ليتمكن من الحكم بنفسه على مسألة معينة- كعيب في أحد المصالح الحكومية- ومن أجل ذلك يشكل لجنة من أعضائه تقوم بالتحقيق في هذه المسألة.<sup>2</sup>

دستور 1989 نص صراحة في المادة 151 على حق المجلس الشعبي الوطني في إنشاء لجنة تحقيق ( يمكن للمجلس الشعبي الوطني في إطار اختصاصاته أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة). أما التفاصيل فقد تركت للنظام الداخلي وللقانون. ونتناول أهم ما يتعلق بلجان التحقيق في ظل دستور 1989 فيما يلي :

أ- **عمومية إنشاء لجنة تحقيق وإمكانية ربطها بالاستجواب**: لجنة التحقيق قد تنشأ سواء بعد جواب غير مقنع من الحكومة على استجواب قدمه النواب، كما قد تنشأ إذا أراد المجلس ذلك وفي أي وقت.<sup>3</sup> على أن تتعلق بقضية ذات مصلحة عامة دون تحديد لمفهوم القضية ذات المصلحة العامة

<sup>1</sup> - بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية بين الثبات والتغيير، مقال سابق، ص 35  
<sup>2</sup> - أحمد وافي، بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، مرجع سابق، ص 301.  
<sup>3</sup> - أحمد وافي، بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 302.

سواء في الدستور أو القانون، وبالتالي للمجلس الشعبي الوطني السلطة التقديرية في الحكم على اقتراح إنشاء لجنة تحقيق.

**ب- شروط وإجراءات إنشاء لجنة تحقيق :** قد أحاط الدستور والقانون 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره شروط اللجوء لهذه الوسيلة وهي : أن تكون القضية موضوع التحقيق ذات مصلحة عامة حسب المادة 151 من الدستور، وقبل إنشائها ينبغي على المجلس أن يصوت على اقتراح لائحة يوقعها عشرة (10) نواب على الأقل وتودع لدى مكتب المجلس وتستشار اللجنة الدائمة المختصة في مدى قابلية إنشائها بعد إحالة اللائحة عليها.<sup>1</sup>

عدد أعضاء لجنة التحقيق لا يفوق الخمسة عشر (15) نائبا يعينهم المجلس بناء على اقتراح من مكتبه، ويستثنى من أعضائها الموقعين على اللائحة موضوع التحقيق. حسب المادة 106 القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني فقد ترك نظام سير أشغال لجنة التحقيق ليوضحها قانون آخر لكنه لم يصدر. وعمل لجنة التحقيق يتم مع واجب حفظ سر التحريات والمعاينة، وبعد إتمام عملها تسلم اللجنة تقريرها ذي الطابع السري الذي أعدته لرئيس المجلس الذي يبلغه للنواب والحكومة.<sup>2</sup> ويجوز للمجلس الشعبي الوطني، بناء على اقتراح من مكتبه، نشر التقرير المشار إليه كليا أو جزئيا.

**ج - آثار تقرير لجنة التحقيق :** لا تتم مناقشة لمحتوى التقرير في المجلس، وينصب النقاش حول مسألة نشر التقرير من عدمه جزئيا أو كليا، وتستشار الحكومة في هذا الشأن حسب المادة 112 من القانون رقم 89-16 المذكور أعلاه، ولا شك أن التقييد الحاصل على نتائج أعمال لجنة التحقيق من شأنه أن يضعف من قيمة هذه الوسيلة كأداة فعالة في مراقبة أعمال الحكومة. والأمر الوحيد الذي يمكن أن تؤدي إليه نتائج أعمال لجنة التحقيق هو تقديم الملف للعدالة في حالة إذا ما تبين أنه حدثت تجاوزات غير قانونية ، ذلك ما حدث بالنسبة لملف قضية 26 مليار و ملف الغرفة الوطنية للتجارة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادة 107 من القانون رقم 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، المؤرخ في 11 ديسمبر 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، المؤرخة في 11 ديسمبر 1989.

- المادة 51 من لائحة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 .

<sup>2</sup> - المادة 107 من القانون رقم 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره.

<sup>3</sup> - أحمد وافي، بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، ص 303.

## ثانيا - المجلس الاستشاري الوطني :

لم يأت مشروع إنشاء المجلس الاستشاري الوطني بمحض الصدفة، بل تمخض نتيجة تفاعلات عديدة لأزمات الجزائر المتفاقمة والتي كانت محاولات حلها إحدى المهمات الصعبة، والتي مست جميع ميادين الحياة، الاقتصادية والاجتماعية فأبرزت مشكلات وآثارا مختلفة... وكل هذه التداعيات هزت أسس الدولة الجزائرية وولدت أزمات سياسية.<sup>1</sup> وبناء على الإعلان المؤرخ في 14 جانفي 1992 المتضمن إقامة المجلس الأعلى للدولة نتيجة الفراغ الدستوري وبإصداره للمداولة رقم 02/92م/أد،<sup>2</sup> حيث منحت للمجلس الوطني الاستشاري إعطاء رأيه في مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي المعروضة عليه من طرف المجلس الأعلى للدولة، وذلك وفق صلاحيات المجلس الاستشاري التي تضمنتها المادتين 02 و03 من المرسوم الرئاسي رقم 92-39.<sup>3</sup> وقد يفهم بأن المجلس الاستشاري الوطني له دور تبغي للمجلس الأعلى للدولة، بدليل عدم إعطائه أعمالا سيادية من ذلك التشريع، ولعل السبب في ذلك يعود لعقدة الشرعية التي أصابت البلاد، وانعكست من خلال خلق وإنشاء مؤسسات انتقالية واستشارية تفتقد في جوهرها للشرعية الشعبية.<sup>4</sup>

التوصيات والاقتراحات والتعديلات التي قدمها المجلس الاستشاري الوطني في إطار التقرير العام الذي يعده بعد دراسة كل مشروع قانون للمجلس الأعلى للدولة، نجد منها ما أخذ بعين الاعتبار، ومنها ما لم يؤخذ بعين الاعتبار، لاسيما القضايا الجوهرية التي تمس الدولة وتوجهاتها الكبرى.<sup>5</sup>

## ثالثا - لجان المجلس الوطني الانتقالي:

بحثا عن حل للأزمة السياسية التي كانت تمر بها الجزائر، تأسس المجلس الوطني الانتقالي نتيجة أرضية الوفاق الوطني.<sup>6</sup> وقد حددت أرضية الوفاق الوطني أهداف كبرى سياسية واقتصادية واجتماعية وأمنية وتولت تنظيم المرحلة الانتقالية بإحداث ثلاث هيئات هي: رئاسة الدولة-الحكومة- المجلس الوطني الانتقالي. تمارس هذه الهيئات مهامها وصلاحياتها طبقا لأحكام دستور 1989

<sup>1</sup> - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1996، ص 46.  
<sup>2</sup> - مداولة المجلس الأعلى للدولة رقم 02/92م/أد، المؤرخة في 14 أفريل 1992 المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 28، المؤرخة في 15 أفريل 1992.  
<sup>3</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 92-39 المؤرخ في 04 فيفري 1992 بتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10، المؤرخة في 09 فيفري 1992.  
<sup>4</sup> - فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2006، ص 112، 113.  
<sup>5</sup> - فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، مرجع سابق، ص 113.  
<sup>6</sup> - المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 29 جانفي 1994 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، بتاريخ 31 جانفي 1994.

والأحكام المتعلقة بها في أرضية الوفاق الوطني.<sup>1</sup> حسب المادة 25 من أرضية الوفاق الوطني (أسندت للمجلس الوطني الانتقالي الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من الحكومة، أو بمبادرة من ثلث (1/3) أعضاء المجلس فيما يتعلق بأهداف المرحلة الانتقالية بعد موافقة الحكومة). كما نصت المادة 34 في فقرتها الثالثة من الأرضية (ينتخب المجلس الانتقالي مكتبه ويشكل لجانته). وبصدور النظام الداخلي للمجلس الانتقالي،<sup>2</sup> تم للمجلس تنظيم لجانته وتوسيع عددها واختصاصها بدل ما اعتمده المجلس الاستشاري. وهناك جملة من النقاط يمكن الإشارة إليها وهي:

**1- انتفاء وجود لجنة إثبات صحة العضوية:** ويعود السبب إلى أن كل أعضاء المجلس المقدر عددهم بمائتي (200) عضو معينون وحول اختيارهم وتعيينهم فقد تضمنته المادة 27 من الأرضية. والمادتين 03 و 04 من النظام الداخلي للمجلس الانتقالي. وترك تنظيم حالات التنافي و فقدان العضوية إلى القانون الأساسي لعضو المجلس الوطني الانتقالي.<sup>3</sup>

**2- اعتماد اللجان الدائمة وتحديد اختصاصاتها بدقة:** شكل المجلس الانتقالي عشرة لجان دائمة حسب المادة 25 من نظامه الداخلي هي: 1- لجنة العلاقات الخارجية والهجرة 2- لجنة التشريع والشؤون القانونية والإدارية 3- لجنة المالية والميزانية 4- لجنة الفلاحة والري وحماية البيئة 5- اللجنة الاقتصادية 6- لجنة السكن والمنشآت الأساسية والتهيئة العمرانية 7- لجنة التربية الوطنية والتعليم العالي البحث العلمي والتكوين والتكنولوجيا 8- لجنة الشبيبة والرياضة والطفولة 9- لجنة الثقافة والاتصال والأوقاف 10- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمال والأسرة. وقد حددت المواد من 27 إلى المادة 36 من النظام الداخلي للمجلس اختصاصات والمواضيع التي يمكن لها دراستها. وكل لجنة مشكلة من أحد عشر (11) إلى تسعة عشر (19) عضوا.

بالمقارنة بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق فعدد اللجان أقل (10) بدل (11) لجنة واختزال عددها يعود إلى قلة عدد أعضاء المجلس الانتقالي... عدم إدراج لجنة الدفاع الوطني في المجلس الانتقالي والتي ظهرت في 1989 في المجلس الشعبي الوطني والتي كان نشاطها يتسم بالسرية، يقدم دليلا على أن الدفاع الوطني لن يكون محل رقابة طيلة المرحلة الانتقالية كما كان الحال

<sup>1</sup> - بوكرا إدريس، التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر، مقال سابق، ص 147، 148.  
<sup>2</sup> - اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 التي تتضمن النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 61، المؤرخة في 28 سبتمبر 1994.  
<sup>3</sup> - الأمر رقم 94-02 المؤرخ في 12 سبتمبر 1994 المتضمن القانون الأساسي لعضو المجلس الوطني الانتقالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 61، المؤرخة في 28 سبتمبر 1994.

في ظل دستور 1979.<sup>1</sup> كما يسجل في اختصاصات اللجان عدم ذكر مجال حقوق الإنسان وإسناده لأي من اللجان رغم ما عرفته هذه الحقوق من تجاوزات خطيرة في تلك الفترة.

ولعل أهم ما يلاحظ في نفس السياق، تشابه تنظيم اللجان الدائمة للمجلس الوطني الانتقالي مع تنظيم مثيلاتها في المجلس الشعبي الوطني السابق، وذلك من حيث: انتخاب أعضاء اللجان، وإبقاء الحظر على الانتماء لأكثر من لجنة، وتشكيل مكتب اللجنة، واستدعاء اللجان، وعقد اجتماعاتها ومداولاتها، واستعانتها بالكفاءات والخبرات أو استطلاع رأي لجنة أخرى، أو انتداب أعضاء من لجان أخرى لحضور جلساتها، وطريقة حل مشاكل تنازع الاختصاص. ويمتد التشابه إلى سرية محاضر اللجان وإعدادها لتقاريرها التمهيدية والتكميلية، وأيضاً من ناحية إمكانية إعداد بيانها السنوي حول تنفيذ برنامج المرحلة الانتقالية. ولم يذكر النظام الداخلي للمجلس الانتقالي إمكانية حضور أعضاء الحكومة أعمال اللجان، لكن سرعان ما تدارك المشرع ذلك في المادة 12 من الأمر رقم 94-01 المؤرخ في 10 أوت 1994 الذي يتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي وسيره: (يمكن لأعضاء الحكومة الحضور في أعمال اللجان الدائمة ويستمع إليهم إن طلبوا ذلك).<sup>2</sup>

**2- اعتماد العمل بلجان التنسيق واللجان الخاصة :** لقد تم اعتماد هذه اللجان، بنفس الكيفيات والشروط المحددة في المجلس الشعبي الوطني الذي سبقه كما بيناه سابقاً. غير أن اللجان الخاصة ينتخب أعضاؤها بالاقتراع السري من طرف المجلس.<sup>3</sup>

**3- حظر إنشاء لجان الرقابة و التحقيق :** لم يتم السماح للمجلس الانتقالي بتشكيل لجان التحقيق أو الرقابة، ولا السماح للجان القيام بالمهام الاستطلاعية وذلك بالنظر لطابعه الانتقالي وللظروف السياسية وحتى الأمنية التي رافقت مرحلة عمله.

<sup>1</sup> - Mohamed Boussoumah, la Parenthèse des Pouvoirs Publics Constitutionnels de 1992 a 1998. Office des Publications Universitaires, Alger, 2005, p173.

<sup>2</sup> - الأمر رقم 94-01 المؤرخ في 10 أوت 1994 يتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 61، المؤرخة في 28 سبتمبر 1994.

<sup>3</sup> - المادة 61 من اللائحة التي تتضمن النظام الداخلي للمجلس الانتقالي.

## الفرع الثاني: أساس تشكيل لجان البرلمان الجزائري وتنظيمها في ظل دستور 1989

### بعد تعديله.

يتم تنظيم البرلمانات عادة في شكل مجلس واحد أو مجلسين أو أكثر، أحدهما منتخب من عموم الشعب وثنائهما معين أو مختلط. بعض الدول تأخذ بنظام المجلسين (الغرفتين Bicamèralisme) وتسمى هذه الظاهرة بالثنائية البرلمانية وبعضها تأخذ بنظام المجلس الواحد (الغرفة الواحدة Monocamèralisme) وتتحكم بأسباب الأخذ بهذا النظام أو ذلك اعتبارات تاريخية وموضوعية خاصة بكل دولة وسط نقاش حول ضرورة الثنائية البرلمانية من عدمها.<sup>1</sup>

وقد اعتمدت الجزائر في التعديل الدستوري لسنة 1996 في تنظيم السلطة التشريعية نظام الغرفتين وللأمر أسبابه السياسية، وذلك في إطار إصلاحات دستورية تهدف إلى توفير الأدوات القانونية لاستمرار الدولة والنظام السياسي.<sup>2</sup> وأيضا لتحسن صياغة النصوص أو ما يسمى بالإجادة التشريعية، فما تمت مداولة فيه من طرف هئئتان أفضل مما لو تمت من قبل هيئة واحدة، فقد يأتي الخطأ في التشريع بسبب التسرع فيه أو التحزب لرأي معين، أو لمصلحة خاصة، أو عاطفة عارمة، فيأتي دور الغرفة الثانية للحد من الخطأ أو الانحراف بالسلطة التشريعية، لذا يعتبر نظام الغرفتين بمثابة المرشح الذي لا يترك مشاريع القوانين تمر دون أن يرشحها من الشوائب،<sup>3</sup> لذا فقد أسندت السلطة التشريعية إلى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حسب ما نصت عليه المادة 98 من الدستور (يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه). وحسب المادة 101 من الدستور فأعضاء المجلس الشعبي الوطني ينتخبون عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وينتخب ثلثا (2/3) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر.

وقد تضمنت الغرفتان تشكيلة واسعة من اللجان البرلمانية التي تستمد أساس وجودها من منظومة قانونية، يأتي على رأسها الدستور ثم القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس

<sup>1</sup> - مسعود شيهوب، نظام الغرفتين البرلماني (النشأة والتطور)، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002 مجلس الأمة، الجزائر، ص 09. حول نفس الموضوع : الأمين شريط واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002 مجلس الأمة، الجزائر، ص 21.

<sup>2</sup> - بوكرا إدريس، التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر، مقال سابق، ص 149.

<sup>3</sup> - عبد الحليم بن مشري، حسينة شرون، الازدواجية البرلمانية بين القبول والرفض، مجلة المنتدى القانوني، العدد الرابع، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 147.



الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة المؤرخ في 08 مارس 1999،<sup>1</sup> والنظاميين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

### أولاً - الأساس الدستوري للجان البرلمانية بعد التعديل الدستوري لسنة 1996:

ينص الدستور في المادة 113 في فقرتيها الثانية والثالثة على حق البرلمان في تشكيل لجانته ( ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه ويشكل لجانته. تطبق الأحكام السابقة الذكر على مجلس الأمة) ويتجلى شمولية النص الذي لم يحدد نوعية اللجان ولا عددها ولا اختصاصها، وبالتالي فالمشرع الدستوري لم يفرض على البرلمان ذلك، حتى لا يحد من فعاليته ولتفكيكه من القيام بأداء فعال بواسطة لجان تكون من اختياره لا مفروضة عليه. إلا أن المادة 117 من الدستور المعدل حددت نوعية اللجان المشكلة في البرلمان بأنها دائمة: (يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامهما الداخلي) فالدستور الحالي بعد تعديله يتناسق مع ما في الدساتير السابقة ولم يخرج عن المألوف في تحديد لجان البرلمان على أنها دائمة.<sup>2</sup>

وقد ترك الدستور المعدل الحرية للمجلسين في القانون الداخلي لكل منهما في تحديد عدد اللجان وتسمياتها واختصاصاتها. ولحل الإشكال الذي قد يقع بين غرفتي البرلمان في حال الخلاف حول نصوص قانونية معينة، فقد عالج المؤسس الدستوري هذه المسألة بإنشاء لجنة متساوية الأعضاء حسب المادة 120 فقرة 04 من الدستور: (في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف).

والبرلمان الجزائري قد عرف إدخال التقنيات المعروفة في النظام البرلماني في دستور 1989 ومن بينها ممارسة الرقابة البرلمانية، وبعد تعديله سنة 1996 لم يخرج عن ذلك الإطار بالسماح بإنشاء لجان تحقيق، وذلك في المادة 161 ( يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة) وهذا يدخل في سياق الرقابة في مدلولها الشعبي التي تضطلع بها المجالس المنتخبة كما في المادة 159 من الدستور. وعليه فالدستور قد أورد إمكانية

<sup>1</sup> - القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخة في 09 مارس 1999.

<sup>2</sup> - في الجزائر نظام اللجان الدائمة ساد منذ الاستقلال، فالمجلس الوطني التأسيسي وبعده المجلس الوطني المنتخب في سنة 1963 طبقا لدستور 1963، مروراً بالمجلس الشعبي الوطني المؤسس بموجب دستور 1976 حتى 1991، كانت اللجان الدائمة هي الحلقة الأساسية في العملية التشريعية، كما أن المجلس الانتقالي أخذ بألية اللجان الدائمة. انظر: بوزيد لزهارى، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09، جويلية 2005، مجلس الأمة الجزائري، ص 73.

إنشاء لجان تحقيق في جميع القضايا ذات المصلحة العامة، وأقر ذلك لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وترك التفاصيل ليوضحها القانون، وإن كان التعديل الدستوري لسنة 1996 لم يقدم تعريفا دقيقا للرقابة كما كان الحال في دستور 1976، فقد حدد الإطار العام الذي تعمل فيه المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة لما كلفها بالتحقيق وذلك في المادة 162 منه.<sup>1</sup>

و نلاحظ أن التعديل الدستوري لسنة 1996 سكت عن إمكانية تشكيل لجان التنسيق أو اللجان الخاصة داخل البرلمان بغرفتيه، رغم أنه يمكن أن تكون اللجان الخاصة أو المؤقتة أدوات ضرورية لمواضيع هامة، أو معالجة قضايا تتطلب في ظرف معين هذا النوع من اللجان نظرا بخصوصيتها، ولا يمكن أن يترك الأمر في هذه الحالات للجنة دائمة مختصة وحدها.

## ثانيا - الأساس القانوني للجان البرلمانية بعد التعديل الدستوري لسنة 1996:

ونتكلم هنا عن ماجاء في القانون العضوي 99-02 والنظامين الداخليين لكل من المجلسين كما يلي :

1- وفق أحكام القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم

المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة:

بعد أكثر من سنتين على صدور الدستور، أقر هذا القانون العضوي المهم، والذي جاء في المادة 09 منه: ( أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي: الرئيس- المكتب- اللجان الدائمة) وعليه فهذه اللجان تعتبر من الأجهزة الرئيسية التي لا غنى للمجلسين عليها، وأما عن إنشائها فقد قصره القانون العضوي على أعضاء المجلسين فقط دون غيرهم. وترك المجال للنظامين الداخليين للمجلسين لتحديد عددها ومهامها، وهذا حسب نص المادة 15 منه: (ينشئ المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من ضمن أعضائهما لجانا دائمة. يحدد النظام الداخلي لكل غرفة عددها ومهامها وفقا لأحكام المادة 117 من الدستور).

كما نص القانون العضوي في مادته 76 على إنشاء لجان التحقيق في كل من المجلسين طبقا لأحكام المادة 161 من الدستور، والمواد من 77 حتى المادة 87 تناولت بعض الأحكام الخاصة بلجان التحقيق من ناحية شروط إنشائها، وتحديد مدتها، وإجراءات سير عملها، وأخيرا الأحكام المتعلقة بنشر تقريرها. أما اللجنة المتساوية الأعضاء فقد فصلت فيها أحكام المواد من نفس القانون 87 إلى

<sup>1</sup> - المادة 162 من دستور 1989 المعدل تنص على: (المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها.)

المادة 97 من القانون العضوي، من حيث الاستدعاء، أو تمثيل كل غرفة فيها، واجتماعاتها، ونظام سير عملها ونتائجها. وترك توضيح الكيفيات الأخرى عند الاقتضاء للنظام الداخلي للمجلس المطبق عليها. ولم ينص القانون العضوي إلى إنشاء نوع آخر من اللجان. غير أنه منح لكل غرفة إمكانية أن تنشئ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية، تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين.<sup>1</sup>

## 2- وفق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني : لقد عرف المجلس الشعبي الوطني نظامين

داخليين له من صدور تعديل الدستور سنة 1996.<sup>2</sup> وعليه سيكون كلامنا عن النظام الداخلي الأخير الساري المفعول. أول نوع من اللجان البرلمانية التي جاء ذكرها هي لجنة إثبات العضوية، ونظمتها المواد 4، 5، 6 التي وضحت العضوية فيها وصلاحياتها والتي سنعود إليها بالتفصيل في المبحث الثاني من هذا الفصل. وتضمن أيضا تسمية اللجان الدائمة والتي حدد عددها باثنا عشرة (12) لجنة.<sup>3</sup> وحددت المواد من 20 إلى المادة 48 -بمجموع 30 مادة- اختصاصاتها، وتشكيلها ونظام سير أشغالها مما يبرز الأهمية البالغة لهذه الأجهزة داخل المجلس. ووضح النظام الداخلي طريقة تعيين أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء من النواب، وحالة اجتماعها في مقر المجلس الشعبي الوطني، وتسليم تقريرها لرئيس المجلس وذلك في ثلاث مواد.

وبالنسبة للجنة التحقيق، فشملتها المادة 69 فقط تكملة لأحكام القانون العضوي 99-02 حول تمديد أجل اللجنة أو توزيع التقرير على النواب.

ولم يتضمن النظام الداخلي الحالي إنشاء لجان خاصة، وهذه نتيجة لرأي المجلس الدستوري حين مراقبته لمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور والذي رأى أن إنشاء هذا النوع من اللجان مخالف للدستور.<sup>4</sup> - في حين أن النظام الداخلي السابق تضمن حق المجلس الشعبي الوطني في إنشاء اللجان الخاصة في المادة 59 منه- وذلك برأي مخالف من طرف المجلس الدستوري حين إجراء المطابقة الدستورية للنظام الداخلي السابق، وذلك في رأيه رقم 03 ر.ن.د/م د/97 المؤرخ في 31 جويلية 1997. كلا الرأيين كانت فيهما رئاسة المجلس الدستوري للدكتور سعيد بوالشعير.

## 3- وفق النظام الداخلي لمجلس الأمة: منذ تشكيل مجلس الأمة عرف نظامين داخليين الأول

سنة 1998. والأخير لسنة 1999 المعدل والساري المفعول، وقد نص على جملة من اللجان أولها

<sup>1</sup> - المادة 10 من القانون العضوي رقم 99-02 .  
<sup>2</sup> - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، المؤرخة في 13 أوت 1997.  
<sup>3</sup> - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، المؤرخة في 30 جويلية 2000.  
<sup>4</sup> - المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 30 جويلية لسنة 2000.  
<sup>5</sup> - (إن المجلس الوطني حين أضاف حالة أخرى يمكنه فيها إنشاء لجان خاصة غير تلك المنصوص عليها صراحة في المادتين 117 و161 من الدستور يكون قد خالف أحكام الدستور) رأي المجلس الدستوري رقم 10/ر.ن.د/م د/2000 مؤرخ في 13 ماي سنة 2000 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، المؤرخة في 30 جويلية 2000.

لجنة إثبات العضوية من ناحية تشكيلاتها واختصاصها سواء أثناء تشكيل مجلس الأمة أو التجديد الجزئي لتشكيلته، وتطرق أيضا لكيفية إعدادها لتقريرها.<sup>1</sup>

ثاني اللجان هي اللجان الدائمة، حيث حدد تسميتها وعددها واختصاص كل واحدة منها، وتوزيع مقاعدها بين المجموعات البرلمانية وأيضا تناول، نظام أشغالها وإعداد تقاريرها في المواد 15 إلى المادة 45، وذكر إجراءات التحقيق في المادة 77 للدلالة على لجان التحقيق، والاكتفاء بما جاء في القانون العضوي في نفس السياق،

وبالنسبة للجنة المتساوية الأعضاء فقد حددت كيفية اختيار مجلس الأمة لممثليها للعضوية فيها وإجراءات انعقادها في مقر مجلس الأمة. كما لم يتضمن النظام الداخلي الأخير الإشارة إلى تشكيل لجان مؤقتة وقد أوضح الدكتور بوزيد لزهاوي محاولات مجلس الأمة في ذلك غير أنه اصطدم برفض المجلس الدستوري لذلك.<sup>2</sup>

وبالرجوع إلى النظام الداخلي الأول لمجلس الأمة نجده يقر للمجلس الحق في إنشاء اللجان المؤقتة ( يمكن مجلس الأمة أن ينشئ لجانا مؤقتة في المسائل ذات المصلحة العامة عند الضرورة بناء على لائحة يصادق عليها المجلس وفقا للإجراءات المنصوص عليها في نظامه الداخلي).<sup>3</sup>

وعليه فيحق لنا التساؤل عن طبيعة آراء المجلس الدستوري أثناء معالجته لمطابقة الدستورية للنظام الداخلي لمجلس الأمة، وكيف أنه سمح له في نظامه الداخلي الأول لسنة 1998 بإنشاء اللجان المؤقتة دون أن يعترض على ذلك بل أكد مطابقتها الدستور.<sup>4</sup> ثم نلاحظ اعتراضه المطلق على تشكيلها في النظام الداخلي الحالي المعدل والمتمم الصادر سنة 1999، واعتبار ذلك مخالفا لأحكام الدستور وغير متطابق معه، مع وجوب الإشارة أن الفرق يكمن في صدور القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، قبل صدور النظام الداخلي لمجلس الأمة الأخير، والذي ارتكز

<sup>1</sup> - المواد 04-05-06 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.  
<sup>2</sup> - في ذلك يقول الدكتور بوزيد لزهاوي عضو مجلس الأمة : (كانت هناك محاولة من مجلس الأمة لإدخال الحق في إنشاء اللجان المؤقتة، وقد شاركت شخصيا إلى جانب الدكتور عمار عوابدي رئيس اللجنة القانونية آنذاك، وبموافقة من رئيس المجلس آنذاك السيد بشير بومعزة في هذا الاقتراح، والحقيقة أن المحاولة في تلك الفترة استغلت صمت الدستور عن الموضوع، وخصوصا أعطت تفسيراً واسعاً للمادة 10 من القانون العضوي الناظم للعلاقة (القانون 99-02)... لكن المجلس الدستوري رفض السير في هذا الاتجاه، وبنى موقفه على النحو الآتي ( اعتبار أن المؤسس الدستوري قد أمر ، بمقتضى المادتين 117 و161 من الدستور، أنه من اختصاص كل غرفة من البرلمان تشكيل لجان دائمة ولجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، دون سواها واعتبارا بالنتيجة، أن مجلس الأمة حين استند إلى المادة 10 من القانون العضوي المذكور أعلاه لإنشاء اللجان المؤقتة، فإنه بذلك قد خالف أحكام المادة 161 من الدستور). - رأي المجلس الدستوري رقم 09/ر.ن.د/م 99 المؤرخ في 22 نوفمبر 1999 يتعلق بمراقبة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور. الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999 ص 05-06. والحقيقة أن هذا الرأي كان متشدداً، حيث أغلق الباب أمام من نفذ، قد يحتاجه المجلس والبرلمان بغرفتيه، للتعامل مع بعض القضايا التي تكون من الأهمية بمكان، بحيث لا تستطيع لجنة واحدة التعامل معه.) بوزيد لزهاوي، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 74.  
<sup>3</sup> - المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 08، المؤرخة في 18 فيفري 1998.  
<sup>4</sup> - رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د/م 98 المؤرخ في 10 فيفري 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 08، المؤرخة في 18 فيفري 1998.

عليه المجلس الدستوري في رأيه لإبطال حق مجلس الأمة في اللجوء لإنشاء لجان مؤقتة، وهل ظهور هذا القانون العضوي هو الذي يحدد الفارق في مدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور؟

غير أن الثابت أنه قد تدفع ظروف معينة في دراسة قضايا خاصة داخل البرلمان إلى معالجتها في لجان مؤقتة تنشأ لهذا الغرض، والمثال الحي، هو لجوء مجلس الأمة إلى لجنة خاصة للتعامل مع قانون الانتخابات في بداية سنة 2004، بحيث أن الموضوع طرح مباشرة بعد التجديد الجزئي لمجلس الأمة، مما أدى إلى الكثير من اللجان أن فقدت كل مكتبها وأحيانا أغلبية أعضائها، بالإضافة إلى أن موعد تجديد هياكل المجلس لم يحن بعد، فكان الحل هو اللجنة المؤقتة، وهو إخراج ذكي للتعامل مع موضوع كان يشغل بال كل المجتمع، خاصة والبلاد كانت على موعد انتخابات رئاسية مصيرية في 08 أبريل 2004.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> - بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 75.

## **المطلب الثاني: تصنيف اللجان في البرلمان الجزائري بعد تعديل دستور 1989.**

اختلفت الأنظمة السياسية في تبنيتها للجان البرلمانية من ناحية التصنيف، كما رأينا في المبحث الأول، والمشرع الجزائري في اختياره لنوع اللجان التي يعتمد عليها للعمل داخل البرلمان، كأغلب الأنظمة السياسية تبنى التصنيف على أساس نوعية اللجان البرلمانية، لما له من أهمية في أداء البرلمان لوظائفه وما يتميز به من وضوح وبساطة، إذ يقوم على وجود لجان دائمة تنشأ في بداية الفترة التشريعية وتتميز بالتخصص والديمومة وتتشكل من أجل دراسة وفحص مشاريع واقتراحات القوانين، ولجان مؤقتة أو ظرفية تنشأ من أجل مواضيع خاصة وتنتهي بانتهاء الغاية من إنشائها.

واللجان الدائمة تختلف من ناحية تشكيلها وتحديد اختصاصها ونظام سير أشغالها وحتى من ناحية المهام المسندة لها، عن اللجان المؤقتة التي قد ينشئها البرلمان لحالات ظرفية أو لمعالجة قضايا وقتية معينة يزوالها يزول سبب وجود اللجنة المؤقتة أصلا.

فاللجان الدائمة أعمالها تتسم بالديمومة من ناحية أنها تتشكل في بداية كل فترة تشريعية، كما يمكن أن يتم تجديدها في أوقات معينة، ومهامها حددها القانون سلفا في إطار المجالات التي يسمح لها بالعمل فيها.

أما اللجنة المؤقتة فتتشكل وفق شروط وضوابط محددة تختلف عن مثيلاتها من اللجان الدائمة، وكذلك تختلف مهمتها باختلاف الموضوع الذي ستعالجه ويختلف أجلها من لجنة مؤقتة لأخرى، وعليها سنرى معالجة المشرع لتصنيف لجان البرلمان الجزائري والنصوص القانونية المنظمة لها في ظل دستور 1989 بعد تعديله.

وعليه قسمنا هذا المطلب إلى فرعين مهمين هما:

**الفرع الأول: اللجان الدائمة بعد التعديل الدستوري لسنة 1996**

**الفرع الثاني: اللجان المؤقتة بعد التعديل الدستوري لسنة 1996**

## الفرع الأول : اللجان الدائمة بعد التعديل الدستوري لسنة 1996.

للجان الدائمة دور في تحضير مداولاتها، فهي هيئات للتحضير الفني للعمل التشريعي، وذلك لصعوبة سير العمل داخل مجالس مشكلة من عدد كبير من الأعضاء. إن هذه اللجان بعددها القليل والمتخصص تستطيع القيام بتلك المهمة على أكمل وجه، إذا ترك لها مجال التصرف.<sup>1</sup>

اللجان الدائمة هي لجان أصيلة، تختلف عن اللجان الخاصة، التي تتولى بحث الموضوعات التي تنتهي بانتهاء الغرض الذي شكلت من أجله، أو بقرار من المجلس، كما أنها تختلف عن اللجان المشتركة التي يحيل عليها المجلس موضوعا معروضا عليه، كذلك فإنها تختلف عن اللجان الفرعية التي تشكل داخل اللجنة الدائمة ذاتها بموافقة رئيس المجلس، وتختص بفرع أو أكثر من نشاط هذه اللجنة، إذ أن هذه اللجان الأخيرة وإن كانت مشكلة من أعضاء اللجنة الدائمة ذاتها، فإن مجال عملها ليس شاملا لكل نشاط هذه اللجنة.<sup>2</sup> وعليه سندرس هذه اللجان الدائمة من ناحية تسميتها واختصاصاتها وأيضا تشكيلاتها والعضوية فيها ورئاستها وأخيرا نظام سير عملها.

### أولا - تسميتها واختصاصاتها:

يمارس البرلمان بغرفتيه السلطة التشريعية حسب المادة 120 في مجال القانون، وكذلك في المجالات المبينة في نص المادة 122 والتي حددها في 30 مجالا هاما من ضمنها ميادين كانت في السابق غير مخصصة له، لعل أهمها: - الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي - القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة - قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص - تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار.<sup>3</sup> وهذه المجالات المحددة موزعة بين اللجان الدائمة حسب اختصاص كل منها، ذلك أن اللجان الدائمة تعنى بكل مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع، على نحو يسمح بتتبع أنشطة الدوائر الوزارية خاصة، ويكرس التشاور معها في مجمل القوانين المرافقة لتلك الأنشطة والمهام، وكذلك مراقبة الأداء الميداني لكل دائرة، والإحاطة بكل الانشغالات الشعبية المرتدة (المنعكسة) جراء ذلك،

<sup>1</sup> - سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 220.  
<sup>2</sup> - زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، النظرية العامة والدول الكبرى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، بدون بلد النشر، سنة 1994. ص 304  
<sup>3</sup> - بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مقال سابق، ص 33، 34.

سواء محليا أو وطنيا أو حتى خارجيا عند الاقتضاء.<sup>1</sup> وعليه فتقسيم اللجان الدائمة في البرلمان الجزائري وتوزيع اختصاصاتها منظم على أساس الموضوع، وليس على أساس عضوي.

والدستور والقانون العضوي يمنحان لكل غرفة الحق في تحديد عدد اللجان، وبالتالي فمسألة تحديد العدد يعود للغرفة المعنية، والمجلس الدستوري لا يملك في هذا المجال أي سلطة في رقابة ما تقرره الغرفة.<sup>2</sup>

## 1- في المجلس الشعبي الوطني:

لقد أحصى المجلس الشعبي الوطني في ظل الدستور الحالي المعدل اثنا عشر (12) لجنة دائمة محددة الاختصاص بدقة على وجه الحصر، تضمنها نظامه الداخلي الأخير، وهي على التوالي:

**أ- لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات:** تختص لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمسائل المتعلقة بتعديل الدستور، وبتنظيم السلطات العمومية وسيرها، وبنظام الحريات وبنظام حقوق الإنسان، وبنظام الانتخابات، وبالقانون الأساسي للقضاء، وبالتنظيم القضائي، وبقانون العقوبات، وبقانون الإجراءات الجزائية، وبالقانون المدني، وبقانون الإجراءات المدنية، وبالتنظيم الإداري والإقليمي، وبالأحوال الشخصية والقوانين المتعلقة بالأوقاف، وبالقانون التجاري، وبالقانون الأساسي للتوظيف العمومي، وبقانون الأحزاب السياسية، وبالقانون الأساسي لعضو البرلمان، وبالتنظيم الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وبإثبات عضوية النواب الجدد، وبالقانون الأساسي الخاص لموظفي البرلمان وبكل القوانين الأخرى التي تدخل في إطار اختصاصاتها. حسب المادة 20 من النظام الداخلي.

**ب- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية:** تختص لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والاتفاقيات والمعاهدات، وبالتعاون الدولي، وبقضايا الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج. تشارك في إعداد برنامج النشاط الخارجي للمجلس الشعبي الوطني، وتقوم بمتابعة تنفيذه من خلال اللقاءات والاجتماعات البرلمانية الثنائية والإقليمية والجهوية والدولية. يتم تشكيل وإرسال الوفود البرلمانية، وكذا استقبال الوفود البرلمانية الأجنبية، بالتنسيق بين رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس اللجنة ورؤساء المجموعات البرلمانية. تدرس المعاهدات والاتفاقيات الدولية المحالة عليها وتقدمها إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها. تقدم عرضا في مجال اختصاصاتها في الجلسة التي يخصصها المجلس الشعبي الوطني لمناقشة السياسة الخارجية. حسب المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

<sup>1</sup> - أحمد طرطار، دور اللجان في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17، سبتمبر 2007، مجلس الأمة، الجزائر، ص 42.  
<sup>2</sup> - بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 75.



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

د- لجنة المالية والميزانية: تختص لجنة المالية والميزانية بالمسائل المتعلقة بالميزانية، وبالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وبالنظامين الجبائي والجمركي، وبالعملة، وبالقروض، وبالبنوك، وبالتأمينات، وبالتأمين. المادة 23 من النظام الداخلي.

هـ- لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط: تختص لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط بالمسائل المتعلقة بالنظام والإصلاح الاقتصادي، وبناظم الأسعار والمنافسة والإنتاج، وبالمبادلات التجارية، والتنمية، وبالتخطيط، بالصناعة والهيكلية، وبالطاقة والمناجم، وبالشراكة والاستثمار. حسب المادة 24 من النظام الداخلي

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

ز- لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة: تختص لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة بدراسة المسائل المتعلقة بتنظيم الفلاحة وتطويرها، وبالعقار الفلاحي، وبترقية المواشي، وبالصيد البحري، وبحماية الثروة الحيوانية والنباتية، وبحماية البيئة. حسب المادة 26 من النظام الداخلي.

ح- لجنة الثقافة والاتصال والسياحة: تختص لجنة الثقافة والاتصال والسياحة بالمسائل المتعلقة بالثقافة وحماية التراث الثقافي والتاريخي وصونهما والمحافظة عليهما، وبالتأليف، وبالإشهار، وبترقية قطاع الاتصال، وب تطوير السياحة. حسب المادة 27 من النظام الداخلي.

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

ك- لجنة الإسكان والتجهيز والرّي والتهيئة العمرانية: تختص لجنة الإسكان والتجهيز والرّي والتهيئة العمرانية بالمسائل المتعلقة بالسكن، وبالتجهيز، والرّي، وبالتهيئة العمرانية. حسب المادة 29 من النظام الداخلي.

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

م- لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعي: تختص لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعي بالمسائل المتعلقة بميدان الشباب والرياضة، والنشاط الجمعي. المادة 25 من النظام الداخلي.

## 2- في مجلس الأمة:

أثناء مناقشة النظام الداخلي الأول لمجلس الأمة كانت هناك ثلاث آراء في الموضوع، البعض ذهب إلى ضرورة تقليد المجلس الشعبي الوطني، خصوصا وأنه سبق مجلس الأمة زنيا في إعداد نظامه الداخلي، بينما ذهب رأي آخر إلى ضرورة تقليص عدد اللجان الدائمة إلى أدنى حد مثلا ستة (06) لجان كما هو الحال في فرنسا، بحيث أنه ورغم العدد المرتفع للنواب وللشيوخ فعدد اللجان الدائمة لا يتعدى الستة- سابقا-. لكن كان هناك رأي ثالث أراد التوفيق بين التوسيع والتضييق في عدد اللجان الدائمة، وبالتالي تم اقتراح تسعة (09) لجان.<sup>1</sup> وبقي نفس العدد في النظام الداخلي الحالي، وهذه اللجان الدائمة هي :

أ- لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان : تختص لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان بالمسائل المتعلقة بالدستور وعمليات تنظيم السلطات الدستورية، والهيئات العامة والنظام القانوني لحقوق وحرريات الإنسان والنظام الانتخابي، والقانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي وفروع النظام القانوني والأحوال الشخصية، وبالمسائل المتعلقة بالشؤون الإدارية والإصلاح الإداري والقانون الأساسي الخاص بموظفي مجلس الأمة وكافة القواعد العامة المتعلقة بالشؤون الإدارية التي تدخل في نطاق اختصاص مجلس الأمة، وإثبات عضوية الأعضاء الجدد، ودراسة طلبات رفع الحصانة البرلمانية على الأعضاء. حسب المادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ب - لجنة الدفاع الوطني : تختص لجنة الدفاع الوطني بالمسائل المتعلقة بالدفاع الوطني، بنص المادة 18 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ج - لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج : تختص لجنة

<sup>1</sup> - بوزيد لزهاري ، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 75.

الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والتعاون الدولي، والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، وقضايا الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج.<sup>1</sup>

د - **لجنة الفلاحة والتنمية الريفية** : تختص لجنة الفلاحة والتنمية الريفية بالمسائل المتعلقة بتنظيم وتطوير الفلاحة والصيد البحري وحماية الثروة الحيوانية والنباتية، وتطوير التنمية الريفية.<sup>2</sup>

هـ - **لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية** : تختص لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بالمسائل المتعلقة بالنظام والإصلاح الاقتصادي ونظام الأسعار والمنافسة والإنتاج، والمبادلات التجارية، والتنمية، والتخطيط، والصناعة والهيكلية، والطاقة والمناجم، والشراكة، والاستثمار، والمسائل المتعلقة بالميزانية والنظامين الجبائي والجمركي، والعملة والقروض، والبنوك، والتأمينات، ونظام التأمين.<sup>3</sup>

و - **لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية** : تختص لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية بالمسائل المتعلقة بالتربية والتعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا والقواعد العامة التي تحكم سياسة التكوين المهني، والشؤون الدينية. المادة 22 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ح - **لجنة التجهيز والتنمية المحلية** : تختص لجنة التجهيز والتنمية المحلية بالمسائل المتعلقة بالتجهيز والتهيئة العمرانية والتنمية المحلية والنقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية والإسكان وحماية البيئة. المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ط - **لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني** : تختص لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني بالمسائل المتعلقة بالصحة العامة والمجاهدين وأبناء وأرامل الشهداء وأصولهم، وضحايا الإرهاب وحماية الطفولة والأسرة والقواعد العامة المتعلقة بقانون العمل وممارسة الحق النقابي وسياسة التشغيل والمعوقين والمسنين والتضامن الوطني والضمان الاجتماعي. المادة 24 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ك - **لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة** : تختص لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة بالمسائل المتعلقة بالثقافة وحماية التراث الثقافي وتطويره وترقية قطاع الإعلام والسياسة العامة للشباب وتطوير السياحة. حسب المادة 25 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>1</sup> - المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>2</sup> - المادة 20 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>3</sup> - المادة 21 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

تتمثل مهمة اللجان التي يتم استدعاؤها للمداولة في موضوع ما، في دراسة النصوص المحالة عليها ضمن أجل محدد وإعداد تقارير بشأنها وتقديمها أمام المجلس. يمكن اللجان اقتراح تعديلات، ويتمتع كل عضو في اللجنة بحق اقتراح تعديلات، أو إبداء ملاحظات (أعضاء مجلس الأمة)، ويتم ذلك كتابيا أو شفويا؛ والملاحظ أن مثل هذا الإجراء الأخير في ظل التعددية الحزبية، لا يعكس النشاط الفعلي للنواب كأفراد وكممثلين لمجموعات برلمانية، حيث أن المعمول به في معظم البرلمانات هو تقديم الاقتراحات والتعديلات كتابيا في بداية الجلسة ومناقشتها بين أعضاء اللجنة.

## ثانيا - تشكيلة اللجان الدائمة ورئاستها.

يتناسب عدد أعضاء اللجان الدائمة مع عدد أعضاء كل مجلس؛ ويتميز المشرع الجزائري عن نظيره الفرنسي بعدم تحديد سقف لعدد اللجان الدائمة، فإنه أتاح لكل مجلس تحديد وتوزيع مقاعد اللجان الدائمة على ما يراه مناسبا حسب قواعد تضمنها نظامه الداخلي.

**1- تمايز عدد أعضاء اللجان الدائمة :** النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يحدد في المادة 34 منها عدد أعضاء كل لجنة من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضوا على الأكثر، باستثناء لجنة المالية من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضوا على أكثر، في حين أن النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة 28 منه عدد أعضاء كل لجنة، حيث أن القاعدة هي أن اللجنة تتكون من عشرة (10) إلى خمسة عشر (15) عضوا، مع استثناء لجنتي الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية اللتين تتكونان من خمسة عشر (15) إلى تسعة عشر (19) عضوا؛ وسبب هذا التصنيف هو أن العمل داخل هاتين اللجنتين كثير، فاللجنتان تستحوزان على حصة الأسد من ناحية النصوص القانونية التي تحال على اللجان.<sup>1</sup> ويرجع الاختلاف بين عدد أعضاء لجان المجلس الشعبي الوطني وعدد أعضاء لجان مجلس الأمة، إلى العدد الكبير للنواب في المجلس الشعبي الوطني والمقدر بـ 389 نائبا وعدد أعضاء مجلس الأمة المقدر بـ 144 عضوا.

**2- عدم إلزامية الانتماء إلى اللجان الدائمة:** طبقا للمادة 32 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإنه يشكل لجان الدائمة في بداية الفترة التشريعية لمدة سنة قابلة للتجديد، حيث يمكن إعادة تجديد أعضاء اللجان الدائمة كليا أو جزئيا بنفس الأشكال المحددة في الإنشاء. ونفس الأحكام تضمنتها المادة 26 من النظام الداخلي لمجلس الأمة؛ غير أنه حسب المادة 33 من النظام الداخلي

<sup>1</sup> - بوزيد لزهاري ، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 78.

للمجلس الشعبي الوطني التي تنص على: (يمكن لكل نائب في المجلس أن يكون عضوا في لجنة دائمة) ونفس الأمر نصت عليه المادة 26 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، يجعلنا نؤكد على نقطة هامة هي أن النظاميين الداخليين لا يجبران النواب ولا الأعضاء على الانضمام إلى اللجان الدائمة، وهو عكس ما سجلناه في مراحل سابقة من حياة المؤسسة التشريعية الجزائرية.

### 3- اقتصار العضوية على لجنة دائمة واحدة : لا يمكن النائب أن يكون عضوا في أكثر من

لجنة دائمة واحدة.<sup>1</sup> كما لا يمكن عضو مجلس الأمة أن ينضم إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة.<sup>2</sup>

والحقيقة أن هذا القيد يجب إعادة النظر فيه، بحيث يسمح للعضو من أن يكون عضوا في أكثر من لجنة وعلى الأقل في لجنتين دائمتين، والسبب الأساسي هو الغياب الذي أصبح يعيق عمل اللجان الدائمة بالإضافة إلى أن الاتجاه الغالب في البرلمانات العالمية هو السماح بتعدد العضوية كما هو الحال في النظام البرلماني الفرنسي والأمريكي.<sup>3</sup>

هذا المنع ليس له مبرر قانوني صريح، بل بالعكس فتأثيره واضح على أعمال اللجان الدائمة من خلال بطء دراسة النصوص بسبب الغيابات الكثيرة- ومن ناحية جودة العمل المنجز، باقتصار عمل اللجنة على أعضائها، في حين أن هناك حاجة إلى بعض أعضاء آخرين من ذوي الكفاءة المنتمين إلى لجان أخرى، هذا له انعكاس مباشر على الأداء الجيد للجان الدائمة، وفعالية وعمل البرلمان.

### 4- اعتماد نظام التمثيل النسبي في توزيع مقاعد اللجان بين المجموعات البرلمانية: حسب

المادتين 35 و36 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادتين 29 و30 من النظام الداخلي لمجلس الأمة تشكل اللجان الدائمة بالمرحل التالية:

- يتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين "المجموعات البرلمانية" بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها<sup>4</sup>. وتستغل المجموعات البرلمانية هذا الاختصاص، لتأكيد تواجدتها في اللجان من أجل إيصال رأيها والتأثير على القرارات التي تتخذها اللجنة. بينما في فرنسا يتم انتخاب مكتبها.

<sup>1</sup> - المادة 33 فقرة 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

<sup>2</sup> - المادة 27 فقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

<sup>3</sup> - بوزيد لزهارى، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 77.

<sup>4</sup> - المجموعات البرلمانية : يمكن النواب في المجلس الشعبي الوطني حسب المادة 51 من النظام الداخلي تشكيل مجموعات برلمانية، تتكون من عشرة نواب على الأقل ولا يمكن للنائب أن ينضم لأكثر من مجموعة برلمانية واحدة، كما يمكنه أن لا يكون عضوا في أي مجموعة برلمانية، ولكل حزب أن ينشئ مجموعة برلمانية واحدة (وكذلك النواب الأحرار) ، ولا تؤسس المجموعات البرلمانية على أساس مصلحي فتوي أو محلي. وللمجموعة البرلمانية مكتب برئيس ونواب له. ونفس الأحكام تقريبا تضمنتها المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة مع إمكانية الأعضاء المعيّنين في مجلس الأمة من تشكيل مجموعة برلمانية.

- الفترة التشريعية السادسة ( 2007- 2012 ) تشهد وجود سبعة مجموعات برلمانية في المجلس الشعبي الوطني هي على التوالي : المجموعة البرلمانية لحزب جبهة التحرير الوطني- المجموعة البرلمانية لحزب التجمع الوطني الديمقراطي- المجموعة البرلمانية لحركة مجتمع السلم- المجموعة البرلمانية لحزب العمال- المجموعة البرلمانية للجبهة الوطنية الجزائرية- المجموعة البرلمانية للتجمع من أجل الثقافة والديمقراطية- المجموعة البرلمانية للأحرار.

- تُساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة نسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة.

- تُرفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي من عدد المقاعد نسبة 0.50

- يُعين مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة النواب أو الأعضاء غير المنتمين لمجموعة برلمانية -بناء على طلبهم- أعضاء في لجنة دائمة، ويراعى في ذلك رغبات الأعضاء المعيّنين قدر الإمكان.

- في حالة شغور مقعد أو استقالة عضو لجنة دائمة، يتم شغل المقعد الشاغر وفق نفس الإجراءات المذكورة أعلاه.

فيما يلي جدول يبين كيفية توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة وفق المادة 35 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002، حسب نسبة تمثيل كل قائمة فائزة في الانتخابات التشريعية، وعدد المقاعد التي يمكن أن تحصل عليها في اللجان الدائمة التي لا يزيد عدد أعضائها عن 30 عضواً واللجان الأخرى التي لا يزيد عدد أعضائها عن 50 عضواً.

جدول رقم (02) : يبين توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني في

الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002)<sup>1</sup>

عدد المقاعد	التمثيل في لجنة 50 عضواً	عدد المقاعد	التمثيل في لجنة 30 عضواً	نسبة التمثيل في المجلس	القائمة
1+20	20.53	12	12.32	41.05	التجمع الوطني الديمقراطي R.N.D
9	9.08	5	5.45	18.16	حركة مجتمع السلم M.S.P
8	8.16	1+1	4.90	16.32	جبهة التحرير الوطني F.L.N
4	4.48	1+2	2.69	8.95	حركة النهضة M.N
1+2	2.50	1+1	1.58	5.26	جبهة القوى الاشتراكية F.F.S
1+2	2.50	1+1	1.50	5.00	التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية R.C.D
1	1.45	1+0	0.87	2.89	الأحرار I.N.D
0	0.40	0	1.32	1.05	حزب العمال P.T
0	0.40	0	0.24	0.79	ح ج ت P.R.P
0	0.13	0	0.08	0.26	ح ج ت P.S.L

- وفي المقابل في مجلس الأمة حالياً أربع مجموعات برلمانية هي : المجموعة البرلمانية للتجمع الوطني الديمقراطي- المجموعة البرلمانية لحزب جبهة التحرير الوطني- المجموعة البرلمانية للثالث الرئاسي- المجموعة البرلمانية لحركة مجتمع السلم وهي آخر المجموعات تأسيساً وذلك في جانفي 2004.

- انظر الموقع الإلكتروني الرسمي لكل من المجلس الشعبي الوطني [www.apn.dz](http://www.apn.dz) والموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس الأمة [www.majlisseloma.dz](http://www.majlisseloma.dz)

<sup>1</sup> - حصيلة المجلس الشعبي الوطني، في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002)، الجزء الأول، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، بدون سنة نشر، ص 49.

مثال توضيحي: كيفية تمثيل حزب التجمع الوطني الديمقراطي

$$20.53 = \frac{50 \times 41.05}{100}$$

في لجنة 50 عضوا :

النتيجة هي **20.53** الجزء الصحيح من النتيجة هو 20 يمثل المقاعد المتحصل عليها، والجزء العشري من النتيجة هو 0.53 وهو أكبر من 0.50 وبالتالي يضاف مقعد آخر لهذا الحزب.

5- تشكيل مكتب اللجنة الدائمة وتعيين رئيسها بالاتفاق وإلا بالانتخاب: يتألف مكتب اللجنة الدائمة من رئيس ونائب رئيس ومقرر. يتفق رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة، على توزيع مهام مكاتب اللجان من رئيس ونائب رئيس ومقرر، حيث يعين المرشحون وينتخبون طبقا للاتفاق المتوصل إليه. أما في حالة عدم الاتفاق على مستوى المجلس الشعبي الوطني فيتم انتخاب رؤساء مكاتب اللجان، ونواب رؤسائها، ومقرريها، بنفس الكيفية المتبعة لانتخاب مكتب المجلس الشعبي الوطني المذكورة في المادة 13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.<sup>1</sup> وفي حالة عدم الاتفاق على مستوى مجلس الأمة يتم انتخاب مكتب اللجنة من طرف أعضائها.<sup>2</sup>

ولتوضيح الصورة فالجدول التالي يبين توزيع مهام مكاتب اللجان الدائمة المقدر عددها بـ(36) مهمة ممثلة في رئيس ونائب رئيس ومقرر، بين المجموعات البرلمانية، للمجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002.<sup>3</sup>

جدول رقم ( 03): يبين توزيع مهام مكاتب اللجان الدائمة بين المجموعات البرلمانية،

للمجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة ( 1997-2002 )

مهام مكاتب اللجان			عدد المقاعد الممنوحة من مجموع 36 مقعدا	المجموعة البرلمانية
مقرر	نائب رئيس	رئيس		
06	05	05	16	التجمع الوطني الديمقراطي R.N.D
03	02	03	08	حركة مجتمع السلم M.S.P
02	03	03	08	جبهة التحرير الوطني F.L.N
01	02	01	04	حركة النهضة M.N

<sup>1</sup> - المادة 13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تنص على أنه ( يتفق ممثلو المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي. تعرض القائمة على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها. في حالة عدم الاتفاق وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأولى أعلاه، يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية الممثلة للأغلبية طبقا لمعيار تتفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في مكتب المجلس. تعرض القائمة على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها. في حالة عدم الاتفاق وفق الشروط المنصوص عليها في هذه المادة، يتم انتخاب نواب الرئيس بالاقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد. في حالة تساوي الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سنا).

<sup>2</sup> - المادة 31 الفقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>3</sup> - حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002 ، الجزء الأول، ص 50.

### ثالثا - نظام سير عمل اللجان الدائمة:

زود المشرع اللجان الدائمة للقيام بعملها على بآليات ووسائل وفق الصلاحيات الممنوحة لها للقيام بدورها، وذلك حتى تضبط سير أشغالها حسب مقتضيات الحال، وإن كانت اللجان الدائمة لا تخضع في ذلك لنظامها الداخلي لأنه لم يتقرر إنشاؤه بعد، وإن كانت الحاجة ماسة إليه، إلا أنها في المقابل خاضعة للنظام الداخلي لكل غرفة الذي نظم سير أشغالها بمنحها الوسائل التالية :

**1- الإحالة :** تتداول اللجان الدائمة، في إطار مجال اختصاصها، حول مشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليها من قبل رئيس المجلس وحول كل المسائل المحالة عليها، أو تلك التي تقرر تسجيلها ضمن جدول أعمالها، حيث نصت المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجان الدائمة جميع المشاريع أو الاقتراحات التي تدخل في إطار اختصاصاتها، مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها)، وفي المقابل في المادة 32 من النظام الداخلي لمجلس الأمة نصت على وجوب السرعة في القيام بهذا الإجراء من طرف رئيس مجلس الأمة (يحيل فورا رئيس مجلس الأمة على اللجان الدائمة، كل نص يدخل في اختصاصها مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به للدراسة أو إبداء الرأي).

يمكن استدعاء اللجان الدائمة من أجل المداولة في الموضوع محل الدراسة أو من أجل إبداء الرأي. وفي هذه الحالة الأخيرة تتم الإحالة بطلب من لجنة دائمة أخرى حسب المادة 45 والمادة 39 من النظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي.

**2- الاستدعاء :** يدخل استدعاء اللجان الدائمة ضمن الصلاحيات التقليدية لرئيس اللجنة، وهذا في إطار دراسة النصوص أو المسائل المحالة عليها، غير أنه يمكن استدعاء اللجان، فيما بين الدورتين من قبل رئيس كل غرفة، في إطار جدول أعمالها.<sup>1</sup>

### 3- الاجتماعات : اجتماعات اللجنة الدائمة تنظم حسب الكيفيات التالية:

**أ- توقيت الاجتماعات :** تجتمع اللجان بمجرد إخطارها، حسب جدول زمني تصادق عليه عموما أثناء اجتماعاتها الأولى، ولا يحدد النظام الداخلي لكل من المجلسين أياما مضبوطة لعقد الاجتماعات، غير أن القاعدة المعمول في المجلس الشعبي الوطني تجيز اجتماع اللجان الدائمة في حالة الضرورة حين انعقاد جلسات المجلس بموافقة مكتبه،<sup>2</sup> والأمر بالنسبة لمجلس الأمة يختلف فلا يمكن للجان الدائمة أن تجتمع عند انعقاد جلسات مجلس الأمة، إلا بغرض المداولة في مسائل أحالتها عليها

<sup>1</sup> - المادة 39 الفقرتان 01، 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 33 الفقرتان 01، 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.  
<sup>2</sup> - المادة 39 فقرة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.



المجلس قصد دراسة مستعجلة حسب أحكام الفقرة 03 من المادة 33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة؛ ويتجلى الفرق في أنه في مجلس الأمة يشترط أن ينصب اجتماع اللجنة الدائمة والتداول في هذه الحالة حول مسائل ذات طبيعة استعجالية، وأن تكون الإحالة من طرف المجلس المنعقد في جلسة عامة، ولا يشترط في ذلك موافقة مكتب المجلس.

**ب- إمكانية حضور غير أعضاء اللجنة لاجتماعاتها:** يمكن أن نجمل من يحق لهم حضور

اجتماعات اللجان الدائمة من غير أعضائها في الأشخاص الآتي ذكرهم:

- **أعضاء الحكومة:** يمكن أعضاء الحكومة دون ممثليهم حضور أشغال اللجان الدائمة، ويستمتع إليهم إذا طلبوا الكلمة، وهذا بناء على طلب من الحكومة، يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة، وليس لهم الحق في التصويت، وهذا حسب ما تضمنته المادة 27 في فقرتها 03 من القانون العضوي 99-02 الناظم للعلاقات بين البرلمان والحكومة.

- **رئيس كل غرفة ونوابه:** يحق لرئيس المجلس الشعبي الوطني ونوابه حضور أشغال ومناقشات أية لجنة دائمة في المجلس الشعبي الوطني دون أن يكون لهم حق التصويت، وكذلك الحال بالنسبة لرئيس مجلس الأمة ونوابه<sup>1</sup>، وبمفهوم المخالفة فاللجان الدائمة يحق لها أن تطلب من رئيس الغرفة أو نوابه حضور جلساتها، إذا ارتأت أن حضورهم يساعد اللجنة في أداء مهامها الموكلة إليها.

- **أي عضو في مجلس الأمة:** نصت المادة 36 من القانون الداخلي لمجلس الأمة أنه (يمكن أي عضو من مجلس الأمة أن يطلب الإذن من مكتب اللجنة للحضور في اجتماعاتها دون أن يكون له حق المناقشة والتصويت)؛ هذه الإمكانية لم يكن مسموحاً بها في النظام الداخلي السابق لمجلس الأمة، وهذا يعتبر تطوراً في أسلوب عمل اللجان الدائمة، وإن كان ناقصاً، فالسماح لأي عضو بحضور اجتماعاتها، ثم منعه من المشاركة في المناقشة يفقد الفائدة من حضوره ويصبح كحال بقية المتابعين لجلسات اللجان الدائمة في البرلمانات التي تسمح بنقل وقائعها للجمهور، والأحرى كان السماح لعدد معين من أعضاء مجلس الأمة بحضور اجتماعات اللجان الدائمة، وبالمشاركة في المناقشات وفق شروط محددة دون حق التصويت، وبالتالي الاستفادة من خبرات بعض أعضاء مجلس الأمة من غير المنتمين للجنة، وإيجاد منفذ من القيد الموضوع عليهم بعدم الانتماء لأكثر من لجنة واحدة.

أما نواب المجلس الشعبي الوطني فليس لأحد منهم الحق في طلب الإذن بالحضور لأشغال لجنة دائمة أخرى غير التي ينتمي إليها، ولم يساير النظام الداخلي الحالي للمجلس الشعبي الوطني نظيره في مجلس الأمة في منح هذا الامتياز للنواب، رغم إعداد بعد صدور النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>1</sup> - المادة 41 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 35 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ج- سرية اجتماعات اللجنة : اجتماعات اللجان الدائمة في الجزائر مغلقة وغير مفتوحة للجمهور والصحافة وبالتالي فهي غير مُسايرة لتطورات العمل البرلماني لبعض البرلمانات في الأنظمة المقارنة كالتالي تناولناها في بداية بحثنا.<sup>1</sup>

4- النصاب : في المجلس الشعبي الوطني حسب المادة 40 من نظامه الداخلي يمكن اللجان الدائمة أن تجتمع وأن تداول مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، إلا أنه لا يجوز لها التصويت إلا بحضور أغلبية الأعضاء، فإذا استحال عقد جلسة تصويت بسبب عدم توفر النصاب، تعقد جلسة ثانية في أجل ست (06) ساعات، ويكون التصويت صحيحا بمن حضر.

غير أنه يسجل اختلاف بالنسبة لهذا الإجراء في مجلس الأمة حيث لا تصح مناقشات اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية أعضائها، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد أربع وعشرين (24) ساعة على الأقل بمن حضر، غير أنه لا يصح التصويت داخل اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية الأعضاء. وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ثماني وأربعين (48) ساعة على الأقل، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما كان عدد أعضاء اللجنة الحاضرين.<sup>2</sup>

تتم مراقبة النصاب في بداية الجلسة وتحسب الوكالات ضمن تعداد الحضور، ولا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد.<sup>3</sup>

5- التصويت : التصويت حق شخصي للبرلماني، وبناء على ذلك ينبغي أن يباشر هذا الإجراء وفقا لمبادئ التمعن والتبصر من أجل صدور تشريع لخدمة الصالح العام، وتقييم صدق عملية التصويت ينبغي أن يقاس بمدى الحرية الممنوحة للبرلماني لمباشرة هذا الحق الدستوري، أي أن يصوت البرلماني دون أن يكون عرضة لأي نوع من أنواع الضغط.<sup>4</sup>

تصويت أعضاء اللجان الدائمة شخصي أو بالوكالة في حدود توكيل واحد كما سبق ذكره. ولا يحدد النظام الداخلي لأي من المجلسين نمط تصويت خاص بالنسبة للجان، غير أنه يرجعنا إلى القانون العضوي في مادته 30 حول نظام التصويت في الجلسات العامة فإنها تشترط التصويت برفع

<sup>1</sup> - وفي هذه النقطة يرى الأستاذ علي الصاوي: ( أن بعض الدساتير تنص على حضور العامة لاجتماعات اللجان، مما يعطي للمواطنين والصحافة حق الحضور وفي دول أخرى خلا الدستور من النص على ذلك، لكن عادة ما تسمح إجراءات وتقاليد المجلس البرلمانية أو اللجنة بفتح الأبواب لحضور العامة. وتتيح اجتماعات اللجان المفتوحة للعامة متابعة المناقشات الدائرة في اللجان عن قرب، والتي يهتم العامة متابعتها، ويتعلم منها الجمهور أيضا كيفية تصويت أعضاء اللجان على التشريعات وما يقولونه أثناء المناقشات، على الجانب الآخر فإن حضور العامة لاجتماعات اللجان له بعض المخاطر التي تؤثر على عمل اللجان منها أن حضور العامة قد يمنع أعضاء اللجان من التعبير عن آرائهم وتصوراتهم بحرية تامة، أو يمنعهم من الوصول إلى حلول وسط أو توافق بينهم يمثل السهولة التي يصلون إليها في الاجتماعات المغلقة.)

- علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص 11، رابط المقال:

[www.undp-pogar.org/publications/legislature/sawi1a/](http://www.undp-pogar.org/publications/legislature/sawi1a/)

<sup>2</sup> - المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>3</sup> - الفقرة 05 من المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والفقرة 05 من المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>4</sup> - نعمان محمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 1999، ص 212، 213.

الأيدي في الاقتراح العام، أو بالاقتراح السري، كما يمكن التصويت بالاقتراح العام بالمناداة الاسمية، وتحيل المادة 31 من نفس القانون العضوي إقرار نمط التصويت إلى مكتب كل غرفة وفق الشروط المنصوص عليها في القانون العضوي وفي نظامها الداخلي، وعليه فنمط التصويت داخل اللجان لا يخرج عن الأنماط المعتمدة حين التصويت في جلسات المناقشة. أما في الواقع فالتصويت في اللجان الدائمة يتم برفع اليد.<sup>1</sup>

**6- الاستماع :** يحق للجان الدائمة بالبرلمان أن تستمع في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها، إلى ممثل الحكومة وإلى أي عضو في الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك، ويتم هذا الإجراء بتبليغ رئيس كل من الغرفتين الطلب إلى رئيس الحكومة.<sup>2</sup>

كما يخول النظام الداخلي لكل غرفة اللجان الدائمة إمكانية دعوة أشخاص مختصين ذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها،<sup>3</sup> وهذا يكون عادة عند دراسة النصوص التشريعية المحالة عليها، إذا فالنظام الداخلي يعطي السلطة للجنة ككل لأخذ القرار فيما يخص استدعاء الخبراء، وعملياً رئيس اللجنة هو الذي يقوم بالتوقيع على الاستدعاء، وهنا يجب أن نفرق بين حالتين ففي حالة الرغبة في الاستماع إلى خبراء تابعين لوزارات ففي هذه الحالة يوجه الطلب إلى الوزير المعني من خلال السيد رئيس المجلس الذي يبلغ الطلب إلى رئيس الحكومة، أما إذا كان الخبير حراً فرئيس اللجنة يقوم بالدعوة مباشرة دون المرور على رئيس المجلس بعد إبداء اللجنة رغبتها.<sup>4</sup>

ويحق للجان الدائمة في المجلس الشعبي الوطني دون مثيلاتها في مجلس الأمة أن تستدعي إلى اجتماعاتها مندوباً عن أصحاب اقتراح القانون أو التعديل للاستماع إليه ولتقديم مضمون وأهداف اقتراحه، وفق أحكام المادة 44 من نظامه الداخلي، ويبقى الأمر تقديرياً حسب ما تراه اللجنة.

**7- أجل إعداد التقرير :** تبقى اللجان الدائمة مكلفة بقوة القانون بالمسائل المتعلقة باختصاصها، إلا أنه إذا لم تقدم اللجنة تقريراً ضمن الشهرين (02) الموليين لتاريخ بداية دراسة النص المعروض عليها، و يجوز للحكومة أن تطلب تسجيل هذا الأخير ضمن جدول الأعمال، وبالنسبة لقانون المالية السنوي فالأجل يتقلص، ذلك أن القانون يمنح البرلمان بغرفتيه 75 يوماً لإتمام دراسته.

<sup>1</sup> - حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002)، ص 51.  
<sup>2</sup> - المادة 27 من القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.  
<sup>3</sup> - المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.  
<sup>4</sup> - بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 78. بتصرف.

## الفرع الثاني: اللجان المؤقتة بعد التعديل الدستوري لسنة 1996.

اللجان البرلمانية المؤقتة هي لجان مرحلية يرجع سبب تشكيلها إلى موضوع أو ظاهرة محددة بذاتها في فترة تشريعية معينة، والبرلمان الجزائري عرف هذا النوع من اللجان لأهميتها الكبرى في تسهيل العمل، سواء من ناحية ضبط صحة العضوية وبالتالي نزاهة التمثيل النيابي داخل البرلمان وما يترتب على ذلك، وهذه المهمة مسندة للجنة إثبات العضوية، أو من ناحية التشريع وتقريب وجهات النظر المختلفة بين غرفتي البرلمان حول المسائل الخلافية المتعلقة بنص تشريعي معين، كما هو الحال بالنسبة للجان المتساوية الأعضاء، أو في حال قيام غرفة معينة بتحقيق برلماني حول قضايا معينة تستلزم إنشاء لجنة تحقيق قصد معرفة الحقيقة. فالسلطة التشريعية في إطار اختصاصاتها، وفي حالة ما لم تقتنع بالبيانات والتوضيحات التي تقدمها لها السلطة التنفيذية عن طريق أجهزتها، وأرادت الوقوف على الحقيقة بنفسها إذا ما دخل ريب أو شك أو لم تطمئن لسبب من الأسباب، تلجأ إلى إنشاء هذا النوع من اللجان، كوسيلة للكشف عن الانحرافات في القطاعات والإدارات التابعة لوزارات معينة ولكن ضمن مجموعة من الشروط التي سنبينها لاحقاً. لذا سنتكلم في هذا الفرع عن لجنة إثبات العضوية، واللجنة المتساوية الأعضاء، أما لجنة التحقيق فنظراً لأهميتها الكبيرة فسنتناولها بشيء من التفصيل في الفصل الثاني عندما نتطرق إلى المهام الرقابية للجان البرلمانية.

### أولاً - لجنة إثبات العضوية:

تضطلع لجنة إثبات العضوية بدور ريادي هام، فهي أول لجنة تنشأ، ومنه فإذا نجح عملها فإن نشاطات البرلمان سوف تكون مدعومة بالمصادقية، وإذا شابها شك أو تقصير فإن البرلمان لا يمكنه مواصلة أعماله، وبالتالي لا يمكننا الحديث على سلطة تشريعية تميزها النزاهة والشفافية. فهي لجنة استثنائية، تشكل وتنتهي بمجرد إتمام مهمتها، غداة التنصيب الرسمي للمجلس الشعبي الوطني إثر الانتخاب المباشر لكافة أعضائه من قبل مجموع الشعب (الهيئة الناخبة)، أو كذلك غداة التنصيب الرسمي لمجلس الأمة، وإثر كل تجديد نصفي لأعضائه، جراء الانتخاب غير المباشر لثلثيه والتعيين للثلث الأخير.<sup>1</sup> ويتم تشكيل لجنة إثبات العضوية في الجلسة الأولى من الفترة التشريعية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، وفي الجلسة الأولى أيضاً في اليوم العاشر الموالي لانتخاب مجلس الأمة. تجد هذه اللجنة كيانها في منطوق المادة 104 من الدستور التي تنص صراحة على أن (إثبات عضوية النواب وأعضاء مجلس الأمة من اختصاص كل من الغرفتين على حدة.)

<sup>1</sup> - أحمد طرطار، دور اللجان في تفعيل الأداء البرلماني، مقال سابق، ص 43.

وأهم مميزات هذه اللجنة من حيث تشكيلها ونظام عملها ونتائج ما يلي:

### 1- تشكيل لجنة إثبات العضوية:

طبقاً لأحكام المادة 104 من الدستور يشكل كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في جلستهما الأولى للفترة التشريعية لجنة إثبات العضوية. تتكون هذه اللجنة من عشرين (20) عضواً وفقاً للتمثيل النسبي<sup>1</sup> كما هو الحال بالنسبة للجان الدائمة كما رأينا، ويتم انتخاب مكتبها المكون من رئيس ونائب رئيس ومقرر.

- **حالة التجديد النصفى لمجلس الأمة :** على عكس نواب المجلس الشعبي الوطني التي تدوم عهدهم التشريعية خمس سنوات، فإن أعضاء مجلس الأمة تحدد مهمتهم بمدة (06) سنوات، والتي تجدد بالنصف كل ثلاث سنوات (03) كما تنص عليه المادة 120 من الدستور. وعليه فإن مجلس الأمة يجب أن يثبت صحة عضوية أعضائه مرتين، الأولى في بداية العهدة، والثانية بعد ثلاث سنوات والتجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة، وهنا تطبق نفس الإجراءات المذكورة في إثبات عضوية أعضاء مجلس الأمة.

### 2- نظام عمل لجنة إثبات العضوية :

تبدأ اللجنة عملها مباشرة، استناداً إلى إعلان المجلس الدستوري بشأن الانتخابات التشريعية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، وبالنسبة لمجلس الأمة فتنتقل اللجنة في أعمالها معتمدة على إعلان المجلس الدستوري بالنسبة للانتخابات الجزئية والمرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة، مع مراعاة ما قد يتخذه المجلس الدستوري لاحقاً من قرارات إلغاء انتخاب أو إعادة النظر في النتائج. سير عملية إثبات العضوية بواسطة اللجنة لا يفقد الصلاحيات المتصلة بصفة النائب ولا بصفة عضو مجلس الأمة.

### 3- نتائج عمل لجنة إثبات العضوية :

تعد اللجنة تقريرها الذي يعرض على المجلس للمصادقة عليه، دون مناقشة ودون حق في تعديله.<sup>2</sup> ويسجل المجلس الشعبي الوطني في جلسة عامة حالة عدم إثبات عضوية أحد أعضائه أو

<sup>1</sup> - الفقرة الأولى من المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. والفقرة الأولى من المادة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.  
<sup>2</sup> - تضمن التقرير الذي أعدته لجنة إثبات العضوية للنواب في المجلس الشعبي الوطني المنتخبين للفترة التشريعية السادسة والتي تم تنصيبها في الجلسة التأسيسية الأولى يوم 31 ماي 2007 النقاط التالية بالترتيب: التذكير بأعضاء اللجنة المنتخبين حسب الانتماء السياسي لكل منهم - الإشارة إلى انتخاب اللجنة لمكتبها - التذكير بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني حسب إعلان المجلس الدستوري - تحديد عدد المقاعد لكل حزب سياسي والنواب الأحرار ونسبة التمثيل في المجلس الشعبي الوطني - تسجيل اللجنة لبعض الأخطاء المادية بخصوص أسماء بعض النواب وبعض البيانات الأخرى والتنبيه إلى ضرورة قيام الجهات المعنية بتصحيحها في إعلان المجلس الدستوري - الإعلان عن تثبيت عضوية النواب كالمعتاد دون تحفظ يذكر. انظر: - الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، العدد 01، السنة الأولى، المؤرخة في 04 جوان 2007.

أكثر، أو حالة إثبات عضوية عضو جديد أو أكثر، وذلك بعد تبليغ قرارات المجلس الدستوري الفاصلة في المنازعات الخاصة بالانتخابات التشريعية، إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني.<sup>1</sup> وهو نفس الإجراء المتبع في مجلس الأمة،<sup>2</sup> وتحال الحالات المتحفظ عليها في مجلس الأمة على لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان التي تعرض تقريرها على المجلس في أجل أقصاه 15 يوما،<sup>3</sup> وهذا الإجراء الأخير غير موجود على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

بالنسبة لإثبات عضوية نواب جدد في المجلس الشعبي الوطني، فيرجع الاختصاص إلى لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات حسب المادة 20 من النظام الداخلي للمجلس، وتباشر عملها بناء على إحالة من رئيس المجلس لقرار من المجلس الدستوري متعلق باستخلاف نواب في المجلس الشعبي الوطني، وتعرض تقريرها للمصادقة في جلسة عامة. بانتهاء عملها تحل اللجنة المكلفة بإثبات العضوية قانونيا وذلك بمجرد إقرار المجلس لتقريرها.

يظهر أثر عمل هذه اللجنة من خلال تعريف عضو البرلمان في المادة الثانية من القانون المتعلق بعضو البرلمان: (عضو البرلمان هو كل تم انتخابه أو تعيينه طبقا للقانون، وأثبتت عضويته في البرلمان وفق أحكام النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة).<sup>4</sup>

## ثانيا - اللجنة المتساوية الأعضاء.

نتيجة استبعاد الجزائر لنظام الغرفة الواحدة والذي كان فيه إعداد القوانين بصورة أسرع، واستبداله بنظام الغرفتين حيث يتم تحضير النصوص القانونية بصورة أجود، نتيجة المراحل العديدة التي يمر بها إعدادها سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو على مستوى مجلس الأمة. غير أنه في بعض الحالات تكون هناك عوائق تكمن في عدم التمكن من صياغة نص يحظى بالموافقة في كلا المجلسين، فالغرفتان قد تختلفان حول هذه الصياغة، فالغرفة الواحدة قد تقدم تعديلات لا توافق عليها الغرفة الأخرى والعكس صحيح، وبالتالي تطرح مسألة كيفية حل هذا الخلاف،<sup>5</sup> ونتيجة لذلك فقد أوجد المؤسس الدستوري الحل في إنشاء لجنة هي اللجنة المتساوية الأعضاء التي يعهد إليها بحل

<sup>1</sup> - المادة 05 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. والفقرة الأولى من المادة 3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>2</sup> - المادة 04 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>3</sup> - الفقرة 06 من المادة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>4</sup> - قانون رقم 01-01 المؤرخ في 31 جانفي 2001، يتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، المؤرخة في 04 فيفري 2001.

<sup>5</sup> - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، مجلس الأمة، الجزائر، ص 37.

الإشكال القائم بين غرفتي البرلمان، وبذلك يكون المشروع قد استبعد نظام الذهاب والإياب بصيغته المختلفة المعمول به في بعض الأنظمة المقارنة، مثل نظام الذهاب والإياب إلى ما لا نهاية كما هو الحال في برلمان المكسيك، وهذا يعود للمساواة المطلقة بين غرفتي البرلمان، أو نظام الذهاب والإياب مع إعطاء سلطة الفصل في حالة استمرار الخلاف لأحد الغرف، أو نظام الذهاب والإياب مع إحالة النص على لجنة خاصة في حالة استمرار الخلاف كما رأينا في البرلمان الفرنسي، ويذهب الأستاذ مسعود شيهوب لأكثر من ذلك بقوله: (الدستور الجزائري يذهب في اتجاه أكثر عقلانية، لأنه ينص على حق رئيس الحكومة (الوزير الأول) في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لمجرد حدوث حالة الخلاف الأولى والوحيدة).<sup>1</sup>

وحسب الدستور في المادة 120 الفقرة الأولى: (مشاريع القوانين واقتراحات القوانين تكون موضوع مناقشة من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليها)، وعليه فهذه الفقرة توحى للوهلة الأولى بأن الدستور يسمح بنظام الذهاب والإياب بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. لكن الفقرة الثانية من المادة توضح الأمر، بحيث تؤكد على أن المجلس الشعبي الوطني يناقش المشاريع والاقتراحات المعروضة عليه بينما يناقش مجلس الأمة النص الذي يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني، والمصادقة على ذلك تكون بأغلبية الثلثة أرباع. وعليه فالمادة 120 في الفقرة الأولى والثانية تغلق الباب على نظام الذهاب والإياب.<sup>2</sup>

مجلس الأمة بمناقشته للنص المعروض عليه، ليس له حق إدخال تعديلات على النص، أو إعادته إلى المجلس الشعبي الوطني، وإن كان الدستور أعطاه حق الخلاف مع المجلس الشعبي الوطني ونظمه، وذلك عندما لا يصوت مجلس الأمة على النص أو جزء منه أو بعض مواده أو أحكامه بأغلبية ثلاثة أرباع المشروطة في الدستور لقبول صحة تصويته. فالدستور لا يلزم الغرفة الثانية بالموافقة التامة على كل النصوص التي تأتيه من المجلس الشعبي الوطني، بل يعطيه هامش الرفض والخلاف والاختلاف.<sup>3</sup>

فمهمة اللجنة المتساوية الأعضاء هي اقتراح حل للنصوص المختلف عليها.

وعليه سندرس هذه اللجنة البرلمانية من ناحية تشكيلها وإجراءات سير أشغالها ونتائج عملها من خلال التقرير الذي تعدده كما يلي:

<sup>1</sup> - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مقال سابق، ص 13.

<sup>2</sup> - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مقال سابق، ص 40.

<sup>3</sup> - بوزيد لزهاري، مقال سابق، ص 40.

## 1- تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء :

يأتي ذكر اللجنة المتساوية الأعضاء في الدستور في نص الفقرة الرابعة من المادة 120: (في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف)، غير أن هذه المادة لم توضح كيفية تشكيلها وتركت المجال واسعا للقانون لتنظيم ذلك، وبصدور القانون العضوي 99-02 الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، والنظامين الداخليين لكل من غرفتي البرلمان. وقد حددت المادة 80 من القانون العضوي ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء أساسيين وخمسة (05) أعضاء مستخلفين يعوضون ممثلي اللجنة الأساسيين في حالة الاستخلاف بسبب الغياب.

ويخضع تعيين أعضاء اللجنة إلى ثلاثة مقاييس هي:

- سيطرة اللجنة الدائمة المختصة بإدماج عناصر من أعضائها ممن لهم معرفة كاملة بالنقاط محل الخلاف (خمسة أعضاء على الأقل من بينهم رئيسها).

- مراعاة التمثيل السياسي في اللجنة، فبالنسبة لمجلس الأمة فيرجع إليه ضبط قائمة ممثليه العشرة مع الاحتياطيين، ولكن بالاتفاق الإجماعي مع المجموعات البرلمانية وفقا للتمثيل النسبي، مع احترام تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المنتخبين من طرف زملائهم في اللجنة، غير أن المادة 65 من النظام الداخلي لا تشير إطلاقا إلى تشاور مكتب المجلس للمجموعات البرلمانية بهذا الخصوص.

- وهناك عنصر آخر غير جوهري إلا أنه يؤخذ في الحسبان، فغالبا ما يدرج في اللجان المتساوية الأعضاء أعضاء مجلس الأمة المتواجدين في العاصمة.<sup>1</sup>  
ولإضفاء الشرعية على هذه اللجنة تخضع لمصادقة المجلس.

تعقد اللجان المتساوية الأعضاء اجتماعاتها عن كل نص قانوني، بالتناوب، إما في مقر المجلس الشعبي الوطني وإما في مقر مجلس الأمة.<sup>2</sup> وتنتخب اللجنة مكتبها المكون من رئيس والذي يكون من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، ونائب رئيس يكون من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى ومقرر واحد عن كل غرفة.<sup>3</sup> وذلك حفاظا على التوازن بين الغرفتين.

<sup>1</sup> - الطاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 05، أبريل 2004، مجلس الأمة، الجزائر، ص 91، بتصرف.

<sup>2</sup> - المادة 89 من القانون العضوي 99-02.

<sup>3</sup> - المادة 90 من القانون العضوي 99-02.



**2- إجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء :** يتخلل عمل اللجنة المتساوية الأعضاء القيام ببعض الإجراءات المهمة والتي تضمنتها النصوص القانونية المتفرقة بين الدستور والقانون العضوي 99-02 الناظم لعلاقات الحكومة بالبرلمان وكذلك النظامين الداخليين لكل من غرفتي البرلمان، ويمكن أن نوجزها في النقاط التالية:

#### **أ- حصر طلب الاجتماع بيد الوزير الأول:<sup>1</sup>**

تنص الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور على أن لا يعقد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بطلب من الوزير الأول. ويبلغ الطلب إلى رئيس كل غرفة، ويجب أن تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال العشرة (10) أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب، حسب المادة 87 من القانون العضوي. ويعقد أول اجتماع للجنة باستدعاء من العضو الأكبر سنا كما هو حال هذه اللجنة في البرلمان الفرنسي. وتثير المادة 120 من الدستور بعض الملاحظات منها إعطاء المشرع تفوقا للسلطة التنفيذية لاستدعاء اللجنة، وهو امتياز لفائدة رئيس الحكومة (الوزير الأول) الذي يمكن بموجبه أن يتدخل أو يترك النص عالقا على مستوى مجلس الأمة، فهو جزء من صلاحيات السلطة التشريعية الذي ينتقل إلى السلطة التنفيذية.

وتطرح في نفس السياق إشكالية أخرى تتعلق بسكوت المشرع عن آجال ملزمة لاستجابة الوزير الأول إلى طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، وبالتالي فهو المخول بتقدير ملاءمة تاريخ عقد الاجتماع، وفي هذا النقطة يرى الأستاذ الطاهر خويضر: ( إن هذا الإجراء لا يشجع مجلس الأمة في اعتراضه على النصوص الصادرة عن الغرفة الأولى، وفكرة تفوق نص قامت بدراسته كل من الغرفتين هي فكرة تتلاشى بسرعة بسبب إجراء كهذا. وعلى سبيل الذكر فإن اللجنة المتساوية الأعضاء التي ينبغي عليها الفصل في نقاط الخلاف المتصل بالقانون المتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان لم يتم استدعاؤها إلا بعد سنتين من رفض مجلس الأمة للنص. يمكن الإضافة إلى ذلك عائقا آخر بشأن العمل التشريعي والمتمثل في الإمكانية التي يمنحها الدستور لرئيس الجمهورية لإحالة نص القانون على المجلس الدستوري).<sup>2</sup>

#### **ب- الحضور والتصويت في اللجنة المتساوية الأعضاء :** يُرجع القانون العضوي في

المادة 91 منه أشغال اللجنة لمتساوية الأعضاء إلى الإجراء العادي للجنة الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي يعقد بها اجتماع اللجنة، وعليه فلا توجد أحكام نوعية تنظم سير أعمال هذه اللجنة. ولأعضاء الحكومة الحضور لأشغال اللجنة دون تدخل وحضورها جوازي وليس إجباريا،

<sup>1</sup> - كان في السابق رئيس الحكومة هو من يقوم بطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، وبعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2008 غير منصبه بمنصب الوزير الأول: - أنظر القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

<sup>2</sup> - الطاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، مقال سابق، ص 93.

ولقد جرت العادة أن يحضر الوزير المعني بمشروع القانون ووزير العلاقات مع البرلمان، وللجنة أن تستمع لأي شخص ترى أنه مفيد لأشغالها، وطلب الاستماع يوجه إلى رئيس الغرفة المنعقد فيها اجتماع اللجنة، ورغم الطابع الخاص لهذه اللجنة، فإنه لم يراع تقنين التصويت فيها من حيث نوعيته ولا أسلوبه؛ وفي رأي الأستاذ بوزيد لزهارى لا بد من التفكير في نظام داخلي للجنة ليحدد كيفية التصويت، وأسلوب التصويت السري.<sup>1</sup>

تداول اللجنة حول النقاط محل الخلاف، ويظهر رأي مجلس الأمة من خلال الملاحظات والتوصيات المقدمة من طرفه والتي أعدتها اللجنة الدائمة المختصة حول النص المعروض للتصويت. ولعل في اللجنة المتساوية الأعضاء الإمكانية الوحيدة لمجلس الأمة في تعديل القوانين، وتصبح هذه الإمكانية محدودة جدا لأن ملاءمة انعقاد اجتماع اللجنة يخضع لتقدير الحكومة.<sup>2</sup>

### 3- نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء : بموجب المادة 120 من الدستور تقترح اللجنة

المتساوية الأعضاء نصا حول الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف. وعليها أن لا تتناول في استنتاجاتها إلا الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم تحصل على ثلاثة أرباع 3/4 أصوات أعضاء مجلس الأمة.

يبلغ التقرير الذي أعدته اللجنة إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها. وتؤكد المادة 95 من القانون العضوي أن الحكومة تعرض النص الذي أعدته اللجنة على الغرفتين طبقا للإجراء المنصوص عليه في المادة 120 من الدستور، ولا يحدد القانون آجالا معينة لإرسال النص المتفق إلى البرلمان بغرفتيه للمصادقة عليه،<sup>3</sup> وهذا معناه أن النص يعرض أولا على المجلس الشعبي الوطني وبعد التصويت عليه على مجلس الأمة- دون إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة- وبالتالي فإذا رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت ففعليا تكون بصدد الحالة التي تتكلم عليها المادة 96 من القانون العضوي، أي على الحكومة سحب النص.

إن الغاية من اللجنة المتساوية الأعضاء هو الصلح وينتهي دورها قانونا بتقديم تقريرها، غير أنه في حالة دراسة قانون المالية وفي وجود خلاف بين غرفتي البرلمان حول بعض أحكامه، فقد قيد المؤسس الدستوري عملها في أجل ثمانية (08) أيام وليس لها أن تتعدها.

إن التجربة القصيرة في الجزائر أثبتت محدوديتها ولذا يتعين إدراج الذهاب والإياب وكذلك تمكين رئيس مجلس الأمة مثل رئيس الحكومة (الوزير الأول) من استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء،

<sup>1</sup> - بوزيد لزهارى، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مقال سابق، ص 45.

<sup>2</sup> - الطاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، مقال سابق، ص 95.

<sup>3</sup> - مصطفى دريوش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003، مجلس الأمة، ص 49.

ودون ذلك يبقى نظام العمل بالغرفتين محدود الفعالية ولا يحقق الأهداف المنتظرة منه.<sup>1</sup>

والثابت هو أنه مادام لم يحدد أجل معين بموجبه يمكن للجنة المتساوية الأعضاء استدعاؤها للانعقاد، فستبقى هذه الآلية محدودة المردود والأثر، بل لها انعكاس سلبي على فعالية البرلمان ودوره، سواء بالنسبة له حيث يبقى عاجزا عن فعل أي شيء لحل الخلاف وكأن الأمر لا يعنيه، أو بالنسبة لجموع الناخبين الذين يسجلون عدم قدرة سلطة في الدولة على حل خلاف قد يكون بسيطا يتعلق بالصياغة أو ما شابه حول مادة في مشروع قانون ما، يجعله مجمدا على مستواه لمدة طويلة فقد وصلت المدة في بعض الأحيان أربع (04) سنوات، ولعل هذا مما يمس بمصداقيته البرلمان.

وبالنظر في الفترة السابقة منذ تعديل الدستور سنة 1996 وطوال أكثر من عقد من الزمن، فإننا نجد البرلمان أنشأ مجموعة من اللجان المتساوية الأعضاء، لدراسة بعض الخلافات بين الغرفتين؛ وعلى امتداد خمسة نصوص قوانين محل خلاف تبنت اللجان المتساوية الأعضاء، التي أنشئت لدراستها ما يلي: - إلغاء أربع (04) مواد. - تعديل (08) مواد وذلك بحذف كلمة أو تدقيق عبارة. - الاحتفاظ بإحدى عشر (11) مادة كما صوت عليها المجلس الشعبي الوطني.<sup>2</sup>

والجدول التالي يوضح الصورة أكثر حيث بالإمكان حساب فارق المدة بين تحفظ مجلس الأمة واستدعاء اللجنة من طرف رئيس الحكومة سابقا، والمواد المتحفظ عليها ونتائج عمل اللجنة:

#### جدول رقم (04) : النصوص التي استلزمت تشكيل لجان متساوية الأعضاء ونتائج أعمالها

نص القانون	تاريخ مصادقة مجلس الأمة	النقاط المتحفظ عليها	تاريخ استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء	نتائج عمل اللجنة
نص المبادرة المتعلق بالطاقة	24 نوفمبر 1998	مضمون المادة 41	12 جوان 1999	تغيير عبارة (رسم خاص) بعبارة (رسم يحدده التشريع)
نص القانون الأساسي لعضو البرلمان	01 أوت 1998	المواد: 04-07-16-24-25-31-32-33-38-42-43	08 أوت 2000	إعادة صياغة وتعديل المواد: 31-33-42 دون غيرها
نص القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي	13 جانفي 1999	التحفظ على خمس مواد: 24-27-34-35-40	15 جانفي 2003	إلغاء المواد 34-35-40، إعادة صياغة المادتين: 24-27
نص القانون المعدل والمتمم للقانون رقم 83-14 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي	20 جويلية 1999	التحفظ على المادة 03 منه	19 أفريل 2003	إعادة صياغتها
نص القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء	11 ديسمبر 1999	التحفظ على خمس مواد: 01-19-32-74-117	03 سبتمبر 2002	إلغاء مادة واحدة

<sup>1</sup> - الطاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، ص 97.

<sup>2</sup> - أحمد طرطار، دور اللجان في تفعيل الأداء البرلماني، مرجع سابق، ص 53.

# الفصل الثاني

## المهام التشريعية والرقابية للجان البرلمانية بعد التعديل الدستوري لسنة 1996.

### المبحث الأول: الدور التشريعي للجان البرلمانية بعد التعديل الدستوري لسنة 1996.

المطلب الأول: سلطة اللجان في العمل التشريعي.

المطلب الثاني: علاقات اللجان الدائمة و دورها في الإنتاج التشريعي.

### المبحث الثاني: الدور الرقابي للجان البرلمانية على الحكومة ومجالات التعاون معها بعد التعديل الدستوري لسنة 1996.

المطلب الأول: لجان التحقيق وسيلة رقابة دستورية على أعمال الحكومة.

المطلب الثاني: تطوير البرلمان لوسائل لجانه في مجال الرقابة والتعاون مع  
الحكومة.

## الفصل الثاني : المهام التشريعية والرقابية للجان البرلمانية بعد التعديل الدستوري لسنة 1996.

### تمهيد:

البرلمان هو مجموعة الممثلين المنتخبين للشعب الذي أعطاهم سلطة العمل باسمه من خلال وضع السياسات واتخاذ القرارات حول مسائل ذات أهمية وطنية. وبالتالي، يوكل إلى البرلمانات مسؤولية سنّ القوانين التي تحكم المجتمع، والإشراف على الحكومة بهدف تأمين نظام حكم مسؤول ويمثل مصالح الشعب بشكل عام. وانطلاقاً من هذه الصفة، تُعتبر البرلمانات جسراً بين الشعب والحكومة.

تتصرف الوظيفة التشريعية للبرلمان إلى وضع القوانين أساساً. وتعد هذه الوظيفة من أهم وظائف البرلمانات، تاريخياً وسياسياً. ولهذا، فإن دور البرلمان الأول أصبح هو وضع تلك القوانين. وتعتبر وظيفة التشريع أبرز ما يقوم به البرلمان، وبرغم أن المبادرة باقتراح القوانين وصياغتها في هيئة مشروعات تأتي غالباً من جانب السلطة التنفيذية، فإن ذلك لا ينفي دور البرلمان في مناقشتها وتعديلها قبل الموافقة عليها، وكذلك اقتراح قوانين جديدة. هذه الوظيفة هي التي تجعل البرلمان من أهم سلطات الدولة، باعتباره ممثل الأمة والمعبر عن نبضها، ولأنه الذي يسن القوانين ويعدلها ويغيها.

أما رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية فتعد من أهم الوسائل التي تضمن سيادة القانون في البلدان الديمقراطية، فالرقابة البرلمانية من أقدم وظائف البرلمان تاريخياً، وأشهرها سياسياً، حيث البرلمان هو المسؤول عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة. فالرقابة البرلمانية وسيلة لحماية مصلحة الشعب، ومنع الانحراف، والالتزام ببرنامج السلطة التنفيذية التي وافق عليها البرلمان، والالتزام بالميزانية التي أقرها، حفاظاً على الأموال العامة من الإهدار.

إن لجان البرلمان هي أجهزة مساعدة للمجلس في ممارسته لاختصاصاته التشريعية والرقابية والتوجيهية وجميع أعماله التي يمارسها على نشاط مختلف أجهزة ومؤسسات الهيئة التنفيذية في مختلف المجالات ولا نزايد بالقول إنها الأجهزة التنفيذية الرئيسة للمجلس.

ولذا سنقسم فصلنا هذا إلى مبحثين أساسيين:

**المبحث الأول : الدور التشريعي للجان البرلمانية بعد التعديل الدستوري لسنة 1996.**

**المبحث الثاني: الدور الرقابي للجان البرلمانية على الحكومة ومجالات التعاون معها بعد التعديل**

**الدستوري لسنة 1996.**

## **المبحث الأول: الدور التشريعي للجان البرلمانية بعد التعديل الدستوري لسنة 1996**

لعل المهمة الأساسية للبرلمان هي سن القوانين في مختلف المجالات التي تمس حياة المواطن وتنظم شؤون الدولة. والمبادرات التشريعية تأتي من أعضاء المجالس التشريعية وتعرف بأنها اقتراحات قوانين أو تأتي من الحكومة وهو الغالب وتعرف بمشاريع القوانين.

والبرلمانات مسايرة للتطور الحاصل في المجتمعات ونظرا لكثرة النصوص التي تعالجها، لجأت إلى تقسيم العمل، فلا تدرس من النصوص إلا ما قامت اللجان المشكلة على مستوى المجلس بفحصه، وأعدت بشأنه تقريرها، وهذا ربحا للوقت والجهد والمال، وأيضا الاستفادة من عامل التخصص الذي يغلب على اللجان الدائمة وحصر المناقشات والمداومات في إطار النص المعروض، على عكس ما يحصل في الجلسات العامة.

وبإحالة النصوص على اللجان الدائمة فإنها تمتد سلطتها عليها برفضها بناء على دراستها لمحتواها وللوثائق المرفقة معها، أو قبولها مع إمكانية القيام بتعديلات عليها، ودراسة تعديلات وملاحظات أعضاء البرلمان عليها.

غير أنه لعلاقات لجان البرلمان مع الفاعلين في العملية التشريعية تأثير على عملها التشريعي، من ناحية جودته وانسجامه مع المحيط والمنظومة القانونية، لذا وجب توضيح هذه العلاقات ومدى تأثيرها في عمل اللجان، ثم من خلال تراكم النصوص التي دُرست على مستوى غرفتي البرلمان الجزائري نصل إلى مدى مساهمتها في الإنتاج التشريعي.

مما سبق سنتناول في هذا المبحث مطلبين مهمين:

**المطلب الأول: سلطة اللجان البرلمانية في العمل التشريعي.**

**المطلب الثاني: علاقات اللجان الدائمة ودورها في الإنتاج التشريعي.**

## **المطلب الأول : سلطة اللجان البرلمانية في العمل التشريعي.**

تقوم اللجان البرلمانية بدراسة المبادرات التشريعية، لكن في الأصل أنه ليس كل المبادرات يمكن للجان فحصها ودراستها وإعداد التقارير بشأنها، فهناك من مشاريع القوانين ما يتم سحبه من طرف الحكومة، ومنها ما يتم تأجيله.

نفس الشيء بالنسبة لاقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب فإنها تمر بمراحل محددة قبل وصولها إلى اللجان الدائمة، ومنها ما يرفض ومنها ما يقبل.

بعد إحالة النص على اللجنة المختصة فهي تقوم بتحليله بقراءة عرض الأسباب ومن ثم معرفة الغايات التي يحققها، والإضافات التي يقدمها، ومراعاة مدى انسجامه وتوافقه مع المنظومة القانونية السارية المفعول، ومن ثم دراسته مادة بمادة.

تمتد سلطة اللجنة المختصة على النص من ناحية إعادة الصياغة والتعديل إذا لزم الأمر، وإعداد تقريرها الذي يناقش في الجلسة العامة، وبعد ذلك دراسة التعديلات المحالة عليها، ثم تخلص إلى إعداد تقريرها النهائي.

هذه المراحل وغيرها سنتعرف عليها من خلال هذا المطلب، ونقوم بتحليل كل ما يتعلق بدراسة المبادرات التشريعية والصياغة وإجراءات التعديل على مستوى اللجان وتقاريرها التشريعية وأنواعها وطرق إعدادها ومضمونها...الخ

لذا سنتناول في هذا المطلب ثلاثة فروع هي:

**الفرع الأول: دراسة المبادرات التشريعية المحالة على اللجان المختصة.**

**الفرع الثاني: الصياغة وإجراءات التعديل على المبادرة التشريعية على مستوى اللجان.**

**الفرع الثالث : التقارير التشريعية للجان البرلمانية.**

## الفرع الأول: دراسة المبادرات التشريعية المحالة على اللجان المختصة.

إن سن القوانين عملية طويلة وصعبة إلى أبعد الحدود، ذلك أنها تمر بجملة من الإجراءات والمراحل الجوهرية والمعقدة، والتي تتطلب الدقة والتأنى أثناء القيام بها، وأولى هذه المراحل هي مرحلة المبادرة بالقوانين، التي تتطلب جهدا وكفاءة من أجل تقديم مشروع أو اقتراح واضح وتقني.<sup>1</sup> وقبل أن تصل مشاريع واقتراحات القوانين إلى اللجنة المختصة لفحصها ودراستها وجب معرفة من أين تأتي هذه المبادرة؟ وما هي المبادرات التي يمكن للجنة دراستها؟ والمبادرات التي ليس لها الحق في مجرد الإطلاع عليها فضلا عن دراستها؟

### أولا - المبادرات التشريعية التي تختص بها اللجان:

أول مراحل التشريع هي مرحلة المبادرة بالقوانين، والمقصود بالمبادرة حسب الفقه ( العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه )<sup>2</sup> أو كما عرفها الأستاذ سعيد بوالشعير بأنها (حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان).<sup>3</sup> والبرلمان لا ينفرد بالمبادرة بالقانون، بل تشاركه فيه الحكومة وبدرجة معتبرة، إذ يعود حسب نص المادة 119 من التعديل الدستوري لعام 1996 وكذلك تعديل نوفمبر 2008 حق المبادرة لكل من رئيس الحكومة (الوزير الأول) والنواب.<sup>4</sup> ولقد وضعت المادة 24 من القانون العضوي رقم 99-02 قيادا على جميع مبادرات القوانين إذ نصت: ( لا يقبل مشروع قانون أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثنتي عشر (12) شهرا.)

#### 1- بالنسبة لمشاريع القوانين:

في الجزائر كما في فرنسا مصدر القانون هو أولا وقبل كل شيء الحكومة، بنسبة 90% من الحالات، ووجود أغلبية برلمانية يحول البرلمان إلى مطية لنقل الإرادة الرئاسية، وهكذا يصبح القانون المعيار الذي يطبق البرنامج الذي انتخب على أساسه رئيس الدولة.<sup>5</sup>

ممارسة الحكومة لحق المبادرة بالقانون من خلال الوزير الأول لا تصطدم بأية قيود موضوعية مهمة تحد منها، باستثناء تلك القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها دون أي عناء، إذ تتولى الحكومة من

<sup>1</sup> - مصطفى أوزيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دار الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 1975، ص 477.  
<sup>2</sup> - عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1980، ص 11.

<sup>3</sup> - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، سنة 1990، ص 365.

<sup>4</sup> - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2007، ص 25.  
<sup>5</sup> - جون جيكال، جودة القانون (ترجمة)، مجلة الوسيط، العدد 05، السادس الأول لسنة 2007، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ص 24.



خلال دوائرها الوزارية المختصة مهمة إعداد مشروع تمهيدي للقانون المراد تقديمه... وقبل عرض المشروع التمهيدي للقانون على مجلس الوزراء - للمداولة واتخاذ قرار إيداعه - يتم أخذ رأي مجلس الدولة حوله، فوفقا لنص المادة الرابعة من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 29 أوت 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المنشور في الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 1998 ، والمادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة الجريدة الرسمية رقم 64 المؤرخة في 30 أوت 1998 يتم إرسال مشروع القانون وجميع عناصر الملف من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة الذي يبدي رأيه بشأنها.<sup>1</sup> حيث يمارس مجلس الدولة رقابة على نوعية مشروع النص بالرقابة على الشكل والرقابة على الصفات الموضوعية (تقدير الملاءمة)، ويراقب أيضا مدى توافق مشروع النص مع القانون من حيث مراعاة القواعد الإجرائية وقواعد الاختصاص.<sup>2</sup>

طلب رأي مجلس الدولة وجوبي، تخلفه يؤسس سببا لرفض القانون وهذا ما أكده رأي المجلس الدستوري بمناسبة نظره في مدى دستورية القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء.<sup>3</sup> أما عن أخذ الحكومة برأي مجلس الدولة فلها أن تأخذ به، ولها أيضا أن لا تلزم نفسها به لعدم وجود النص القانوني الملزم بذلك، والأمر يخضع للسلطة التقديرية للحكومة. ولإيداع مشروع القانون لدى البرلمان زيادة على الشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور. يشترط في كل مشروع ليكون مقبولا أن يرفق بعرض الأسباب وأن يحرر نصه في شكل مواد، حسب المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم عمل البرلمان.

وبعد استيفاء كل هذه الإجراءات يودع رئيس الحكومة مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ولا يتمتع المكتب بحق تقييم قابلية المشروع للمناقشة،<sup>4</sup> ويتلقى مجلس الأمة مشروع القانون للإطلاع عليه ولرئيس الحكومة أن يلح عند الإيداع على استعجالية النص. ومما يلاحظ في هذه المراحل أن الأمانة العامة هي التي تضمن العلاقة بين الحكومة وبين الأطراف الأخرى المذكورة أعلاه.<sup>5</sup> والحكومة لها وحدها حق سحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت عليه المجلس

<sup>1</sup> - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، المرجع السابق، ص 25 .  
انظر أيضا حول صلاحيات وحدود استشارة مجلس الدولة:  
- مقال الأستاذ مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مقال سابق، الجزائر، ص 11.  
<sup>2</sup> - انظر حول الموضوع ولمزيد من التفصيل: - صاش جازية، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 20، جويلية 2008، مجلس الأمة، الجزائر، ص 85-89.  
<sup>3</sup> - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 26  
- انظر رأي المجلس الدستوري رقم 24 /ر.ق.ع/م.د مؤرخ في 27 نوفمبر 2002 يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد ، المؤرخة في 24 نوفمبر 2002.  
<sup>4</sup> - أحمد وافي، بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، مرجع سابق، ص 279.  
<sup>5</sup> - العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان 2003، مجلس الأمة، الجزائر، ص 66.

الشعبي الوطني، ويترتب على سحب مشروع القانون توقف إسناد النص للجنة المختصة لدراسته، كما هو الحال بالنسبة لمشروع "القانونين المتعلقين بتعديل وتنظيم الأمرين المتضمنين قانون الإجراءات المدنية والقانون المدني" بتاريخ 05 و 25 أبريل 1999 عندما سُحبا دون أن تشرع اللجنة في دراستهما، أو عند عدم إكمال إجراءات الفحص والدراسة والتعديل على مستوى اللجنة، مثلما سحبت الحكومة بتاريخ 20 أوت 2000 مشروع "القانون المتعلق بضبط شروط وكيفيات بيع أو إيجار الأراضي الفلاحية التابعة للأماكن الوطنية" المحال على اللجنة المختصة بتاريخ 05 سبتمبر 1998 بعد أن درسته اللجنة وأعدت تقريرها التمهيدي.<sup>1</sup>

**2- بالنسبة لاقتراحات القوانين :** من خلال التجربة البرلمانية التعددية نلاحظ أن هناك تراجعاً كبيراً للوظيفة التشريعية للبرلمان لصالح الحكومة،<sup>2</sup> لأسباب عديدة ليس هذا مجال عرضها، فممارسة البرلمان لحقه في اقتراح القوانين حصري لنواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، ويشترط أن يكون كل اقتراح موقعا عليه من عشرين (20) نائبا حسب المادة 23 من القانون العضوي 99-02 المتعلق بسير البرلمان والناظم لعلاقاته مع الحكومة.

نشير إلى أن المشرع الدستوري لم يبيح لنائب واحد أن يتقدم باقتراح قانون مثل ما هو الحال في بعض الأنظمة مثل فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية وتونس ولكنه اعتمد طريقة الاقتراح الجماعي.<sup>3</sup> كما أنه لم يمنح اللجان الدائمة المختصة حق المبادرة بالقوانين بصفقتها الخاصة، وهذا الأمر نجد له مقابلا في مجلس الشعب المصري فالمادة 47 من لائحته الداخلية تعطي اللجان حق اقتراح القوانين عن طريق رؤسائها بتقديم الاقتراح كتابة إلى رئيس المجلس الذي يتولى عرضه على المجلس. غير أنه يبقى لأعضاء اللجنة الدائمة في المجلس الشعبي الوطني الحق في القيام بالمبادرة التشريعية، بشكل مستقل عن اللجنة، وفي إطار اقتراحات القوانين وفق القواعد القانونية المشار إليها. كما توجد عدة قيود على المبادرة باقتراح القانون من بينها أنه لا يقبل أي اقتراح قانون يكون مضمونه، أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في الإيرادات وتوفير النفقات - حسب نص المادة 121 من الدستور - وهذا الأمر ليس سهلا على النواب ضمانه،<sup>4</sup> وعلى رأي الأستاذ مسعود شيهوب: ( فالهدف من هذا القيد الموجود في الكثير من الدول الديمقراطية هو الحفاظ على الميزانية باعتبارها الترجمة الرقمية لعمل الحكومة وتجنب إعادة النظر فيها عن طريق

<sup>1</sup> - حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002، مرجع سابق، ص 258، 295 بتصرف.  
<sup>2</sup> - ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، منشورات جامعة 8ماي 1945، قالمة، بدون سنة نشر، ص 191.  
<sup>3</sup> - أحمد وافي، بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، مرجع سابق، ص 280.  
<sup>4</sup> - العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مقال سابق، ص 67.

مبادرات فوضوية ديماغوجية سياسية.<sup>1</sup> هذا القيد موجود أيضا في بريطانيا وفرنسا حسب المادة 40 من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل.

وهناك من يرى أن هذا الشرط، يجمد نهائيا المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين، حيث يستحيل تقريبا وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية إذا ما تعلق خاصة بالدولة وتسييرها.<sup>2</sup> تودع اقتراحات القوانين في مكتب المجلس الشعبي الوطني بنفس الشروط والكيفيات المتعلقة بإيداع مشاريع القوانين المشار إليها أعلاه. يقوم المكتب بالبت في قابلية اقتراحات القوانين شكلا.<sup>3</sup> يودع اقتراح القانون مندوب أصحاب الاقتراح ويشترط فيه أن يكون يشمل المسائل التالية: اسم مندوب أصحاب الاقتراح، موضوع الاقتراح، أن يحمل إمضاء 20 نائبا على الأقل، محتويا على عرض للأسباب، وأن يكون النص محررا في شكل مواد، وأن لا يكون مماثلا لموضوع مشروع أو اقتراح قانون قيد الدراسة من قبل البرلمان أو من نص قانون رفض أو سحب منذ أقل من 12 شهرا.<sup>4</sup> ويتلقى مكتب مجلس الأمة الاقتراح المقبول للاطلاع عليه، ويبلغ فوراً للحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله وتبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني خلال أجل لا يتجاوز شهرين (02)، وإذا لم تفعل عند انقضاء هذا الأجل يحيل رئيس المجلس اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته.

لمكتب المجلس وحده سلطة تقديرية في مدى قبول اقتراحات القوانين وله كامل الصلاحيات في قبولها أو رفضها من حيث الشكل، وفي هذا الصدد نسجل تحييد المشرع في منح مكتب اللجنة الدائمة والحكومة حق أبداء رأيها في الاقتراحات المودعة لديه كما كان معمولا به في القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977.<sup>5</sup> ومكتب اللجنة في اتخاذ قراره عند دراسته دراسته للاقتراح يعتمد على استشارة مديرية الجلسات والمبادرات التابعة للمديرية العامة للتشريع على مستوى المجلس الشعبي الوطني، التي يشرف عليها أخصائيين قانونيين حيث تقوم بدراسة مسبقة للاقتراح من جميع النواحي من حيث الشكل والمضمون وهيكله النص وتبدي رأيها فيه وتقدمه لمكتب المجلس.<sup>6</sup> تشير إلى أنه في الفترة التشريعية الرابعة رفض مكتب المجلس الشعبي الوطني أربعة (04) اقتراحات قوانين تقدم بها أصحابها.

<sup>1</sup> - مسعود شهبوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مقال سابق، ص 11. هذا القيد موجود أيضا في بريطانيا وفرنسا انظر المادة 40 من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل.

<sup>2</sup> - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد 04، سنة 2004، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 24.

<sup>3</sup> - الفقرة 10 من المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

<sup>4</sup> - انظر الملحق رقم (01) المتضمن: - اقتراح قانون يعدل القانون رقم 01/01 المؤرخ في 26 جوان 2001...

<sup>5</sup> - نصت المادة 120 في فقرتها الثالثة أن ( يقدر مكتب المجلس الشعبي الوطني عدم القبول، بعد استشارة الحكومة، و مكتب اللجنة المختصة.)

<sup>6</sup> - انظر الملحق رقم (02) المتضمن: - دراسة القانون المعدل للأمر رقم 07-97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

يتولى مكتب المجلس الشعبي الوطني إحالة المبادرات مشاريع واقتراحات، مرفقة بالوثائق المتعلقة بها إلى اللجنة الدائمة المختصة في المجلس، لتتولى دراستها دراسة مفصلة بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومندوب أصحاب الاقتراح، كما يمكنها الاستعانة بالخبرات المختصة الخارجية،<sup>1</sup> أو شخصيات ترى أنها كفيلة بتقديم توضيحات حول النص موضوع المبادرة، أو حتى الاستفادة من رأي لجنة دائمة أخرى في أي وقت من إحالة المبادرة إليها. وعلى إثر هذه الدراسة، يتم إعداد التقرير التمهيدي، وبذلك تكون اللجنة المختصة في الموضوع قد أنهت المرحلة الأولى من دراسة النص. يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها ويعلم مجلس الأمة والحكومة بذلك، ويترتب على السحب توقف إسناد النص إلى اللجنة المختصة ولا يكون بالتالي ضمن جدول الأعمال وهذا ما نصت عليه الفقرتين 2 و 3 من المادة 22 من القانون العضوي رقم 99-02.

#### تحدد مهمة اللجنة المختصة في أمرين هما :

- تقرير مدى صلاحية النص للمناقشة ومن ثم تنقل للنواب الغاية من المبادرة المقدمة.<sup>2</sup>
  - اقتراح تعديلات على المبادرات المقدمة وصياغتها ضمن تقريرها التمهيدي الذي يعرض إلى جانب المبادرات على الجلسة العامة للمناقشة.<sup>3</sup>
- بالنسبة لاقتراحات القوانين، تقوم اللجان عند إعداد التقارير الخاصة بهذه المبادرات المودعة من النواب لديها، بإبداء رأيها أو اقتراحاتها التي ترفع للجلسة العامة للمناقشة والتصويت، والتي تؤثر بشكل كبير في هذه العملية، خصوصا عندما لا تكون هذه الاقتراحات في صالح المبادرات المودعة من النواب.

وعلى إثر انطلاق اللجنة في أشغالها تشرع المناقشة والمداومات بين أعضائها، ويرى الأستاذ قائد محمد طربوش : ( أن الأعمال التحضيرية الحقيقية لمناقشات النواب وآرائهم في مشروعات القوانين واقتراحاتها هي مناقشة اللجان في جلساتها، وليست في مناقشات النواب في الجلسات العامة للسلطة التشريعية، ففي اللجان تتصارع الآراء وتتقارع الحجج، وفي اللجان يستعان بالكتب والمؤلفات القانونية والدستورية بغية العثور على الحلول السليمة).<sup>4</sup> ومهمة مكتب المجلس في أي من الغرفتين هي توفير الوسائل المادية والموارد البشرية للإعداد الجيد لهذه المناقشات. لتسهيل عمل أعضاء اللجنة أثناء دراستهم وفحصهم لمبادرات القوانين، يرافق اللجنة طاقم إداري تشريعي يملك خبرة في تحضير الملفات الوثائقية

<sup>1</sup> - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، سنة 2009، ص 95.  
<sup>2</sup> - محمد سعيد جعفر، مدخل العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة الثالثة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، سنة 2002، ص 154.  
<sup>3</sup> - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مرجع سابق، ص 95.  
<sup>4</sup> - قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، سنة 1995، ص 154.

الضرورية للعملية، وكذا الاستعانة بالانترنت إذا لزم الأمر.<sup>1</sup> هذا الطاقم الفني متخصص في القانون بحكم الشهادات العليا المتحصل عليها وهو على مستوى الغرفة الأولى مكون من مساعد تشريعي وسكرتير لكل لجنة، ويقوم مشرف مكلف بالدراسات بتقديم الاستشارة ويد العون للجان المسؤول عنها وهي في حدود الأربعة. تجدر الإشارة بأن أشغال اللجان ليست علنية ولكنها تنفتح شيئاً فشيئاً على الصحافة لإعلام الرأي العام.<sup>2</sup>

أما على مستوى مجلس الأمة فهو لا يتعامل مع المبادرات، بل يتعامل فقط مع النص المصوت عليه من قبل الغرفة الأولى، فالمشروع أو الاقتراح بتصويت المجلس الشعبي الوطني عليه يفقد صفة المشروع أو الاقتراح ويتحول إلى نص. وفور تلقي رئيس مجلس الأمة النص، يحيله مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به على اللجنة المختصة، حيث تقوم بدراسة وتحليل النص المحال إليها وفحص وتدقيق الوثائق المرفقة به وتعد تقريرها التمهيدي لعرضه على الجلسة العامة.

وعمل اللجنة الدائمة في كلا الغرفتين له قدر كبير من الصدق، ويرتد ذلك إلى أنه مؤسس في غالبية الأحوال على الموضوعية، ويرجع ذلك، إلى أن دراسة النص التشريعي تجري في عدد من الجلسات، وما يقترن بذلك من وقت يسمح للبحث في محتوى المبادرة، وما في ذلك من تدقيق في الجزئيات الواردة في صلب المواد.<sup>3</sup>

اللجنة تقوم بدراسة الموضوع المحال إليها لإعداد تقريرها وفق قواعد تنظم سير أشغالها كنا قد تطرقنا إليها في الفصل الأول،<sup>4</sup> لكن هناك عوامل أخرى تتحكم وتؤثر في مناقشات ومداولات اللجان.

## ثانيا- العوامل المؤثرة في مناقشات ومداولات اللجان:

لعل أهم هذه العوامل هي عامل تكوين البرلمانين، عامل الانضباط الحزبي، عامل الحضور فضلا عن عامل الأجل القانوني المقدر بشهرين (02) من تاريخ إحالة المشروع أو الاقتراح على اللجنة والشروع في دراسته إلى تاريخ إعداد تقريرها بشأنه حسب ما نصت عليه المادة 26 من القانون العضوي 99-02 المشار إليه أعلاه.

**1- عامل تكوين البرلمانين:** ليس بإمكان البرلمانين الدخول في نقاش وحوار مع نظرائه حول مسائل قانونية بحتة، خاصة منها التي لها علاقة ببعض المجالات المتخصصة التي تحتاج إلى سعة إطلاع، ومعلومات وافية لا تقبل مجرد التخمين قد تكون شديدة التعقيد فتحتاج إلى متخصصين

<sup>1</sup> - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مقال سابق، ص 12.

انظر أيضا: - العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مقال سابق، ص 66.

<sup>2</sup> - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مقال سابق، ص 12.

<sup>3</sup> - عيد الله بو ففة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 157، 158.

<sup>4</sup> - حول نظام سير أشغال اللجنة الدائمة يرجع إلى الصفحات من 79 إلى 82 من بحثنا هذا.

وخبراء. ففي زمن التخصص يصعب التكهن بنتائج مرضية في أي مجال ممن يفتقرون للتكوين الدقيق المؤسس على قواعد مضبوطة، ويعد عامل التكوين الذي يكسب القدرة على معالجة المسائل بشكل سليم، أمراً مهماً في الميدان التشريعي، لأن مهمة وضع قواعد قانونية مناسبة لإدارة وتنظيم كل الشؤون في الدولة مسألة دقيقة جداً، وتحتاج إلى مختصين أكثر منها إلى رجال يحوزون ثقة ناخبي دوائرهم الانتخابية.<sup>1</sup>

بالعموم فأغلب الأعضاء الذين كانوا نشطاء في المناقشات البرلمانية بصفة عامة، قد اعتمدوا على جهودهم الخاصة والمبادرات الفردية للحصول على المعلومات. غير أن التحليل اللازم لهذه البيانات والمعلومات يستقطع من وقت البرلمان الكثير، بحيث يلزم وجود فريق لدعمه بالمعلومات والبيانات والتقارير، قد يكون ذلك من خلال الحزب الذي ينتمي إليه أو من خلال الجهاز الفني بالبرلمان، أو من خلال مراكز البحوث المتخصصة.

## 2- عامل الانضباط الحزبي: تؤثر الأحزاب السياسية في النظام السياسي، إذ تشارك في صنع

القرارات ورسم السياسات العامة، من خلال تواجدها وتمثيلها في مؤسسات النظام السياسي، ومن بينها البرلمان بغرفتيه والأجهزة واللجان والكتل البرلمانية التي يتشكل منها.<sup>2</sup> ومناقشات اللجان ساحة مهمة جداً للأحزاب لفرض آرائها وطرح أفكارها وفق برامجها وإيديولوجياتها عن طريق ممثليها، فهي تحشد كل ما لديها لتحقيق هذا الهدف، مما يجعل اختلاف الرؤى و المناقشات بين أعضاء اللجنة لا تدور حول أفكار يحملها الأعضاء و يعتقدونها في الجملة، بقدر ما هي أفكار يفرضها الانضباط الحزبي، والخضوع لأوامر الحزب الذي كان له الشأن في وصول البرلمان لقبلة البرلمان.

## 3- عامل الحضور: تتم مراقبة النصاب في بداية كل جلسة من جلسات اللجنة الدائمة و النظام

الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يلزم النائب بحضور أشغال اللجنة التي ينتمي إليها حسب الفقرة الأولى من المادة 64 منه وتحسب الوكالات ضمن تعداد الحضور. أما النظام الداخلي لمجلس الأمة فيسمح صراحة باللجوء إلى الوكالة في حالة الغيابات سواء بالنسبة لجلسات المناقشة أو جلسات التصويت في اللجان.

وقد سجل الأستاذ بوزيد لزهارى -عضو مجلس الأمة- نقشي هذه الظاهرة حيث قال: (الملاحظ عملياً هو كثرة الغيابات داخل اللجان سواء أثناء المناقشات أو حتى التصويت، وهذا ما جعل اللجوء إلى الوكالة وسيلة مهمة لتسهيل العمل داخل اللجان، وما يلاحظ أنه وخلافاً للجلسات العامة حيث توجد استثمارات خاصة بالوكالة والتي تملأ وتوقع من طرف الموكل، فإنه وبالنسبة للجان فالوكالة الشفوية مقبولة،

<sup>1</sup> - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 32  
<sup>2</sup> - ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مرجع سابق، ص 178.

وأظن أنه حان الوقت لتنظيم المسألة في إطار النظام الداخلي أو في إطار النظام الداخلي للجان الذي لم يصدر بعد، والذي ينص عليه النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة 44 منه التي تعطي للمكتب سلطة وضعه.<sup>1</sup>

والغياب لا يمس اللجان البرلمانية فحسب بل يمس حتى الجلسات العامة أثناء المناقشات خاصة أو أثناء التصويت، والمتابع لجلسات البرلمان على التلفاز يسجل هذا بكل أسف.

نفس الظاهرة تعرفها الكثير من البرلمانات رغم تعدد وسائل إرغام أعضائها على الحضور. فظاهرة الغياب تعد أحد الأسباب التي تشوش على مصداقية المؤسسة البرلمانية لدى أكثر المواطنين، ويفسر من جهة ثانية أحد الأسباب غير المباشرة في العزوف المتزايد عن المشاركة في الانتخابات التشريعية؛ فكيف يحافظ البرلمان على مصداقيته وهو يصادق على قوانين استراتيجية ترهن حاضر البلاد ومستقبلها بعدد قليل من البرلمانيين الحاضرين؟ وكيف نقنع الناس بالمشاركة في التصويت على مرشحين يعلم المواطن أنهم لن يحضروا للقيام بواجباتهم؟

وفيما يلي نسبة الحضور لأعضاء إحدى لجان المجلس الشعبي الوطني الدائمة يمكن من خلالها رصد هذه الظاهرة ومدى أثرها على سير أعمال البرلمان فالنسبة في أحسن الأحوال لم تتجاوز 60% وغالبا ما هي أقل من 40%.

جدول رقم(05): مشاركة أعضاء لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات في الفترة التشريعية الرابعة<sup>2</sup>

نشاطات الأعضاء																اللجنة				
دورة الخريف 1999				دورة الربيع 1999				دورة الخريف 1998				دورة الربيع 1998				دورة الخريف 1997				لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات
ن	م	إ	ع	ن	م	إ	ع	ن	م	إ	ع	ن	م	إ	ع	ن	م	إ	ع	
10.83	9.66	06	30	57.85	17.5	20	30	29.17	9	08	30	39.75	12.33	73	30	48.5	14.5	34	30	
دورة الربيع 2002				دورة الخريف 2001				دورة الربيع 2001				دورة الخريف 2000				دورة الربيع 2000				لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات
ن	م	إ	ع	ن	م	إ	ع	ن	م	إ	ع	ن	م	إ	ع	ن	م	إ	ع	
28.50	10	02	30				30	39.72	12	14	30	50.5	15	05	30	31.75	10	16	30	

ع أ = عدد الأعضاء    ع إ = عدد الاجتماعات    م = معدل الحضور    ن = نسبة الحضور

<sup>1</sup> - بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 85.  
<sup>2</sup> - حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002)، الجزء الأول، ص 81، 82.

## الفرع الثاني: الصياغة وإجراءات التعديل على المبادرة التشريعية على مستوى

### اللجان المختصة.

إن أهم مرحلة للعمل التشريعي والتي تميز السلطة التشريعية، هي تدخلها وإثراء النص المعروض عليها عن طريق إدخال التعديلات عليه، فهو حق تابع لها وعنصر من عناصر العمل التشريعي أو حق من الحقوق للصيقة به.

وحق التعديل كما وصفه الأستاذ كامبي j.p.Camby أنه لب المبادرة بالقانون، وهو الممر الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة والبرلمان، إذ يمكن للبرلمان تقديم تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين.<sup>1</sup> ويستعمل التعديل كحق برلماني، الذي يبدو له ارتباط إلى حد ما بفكرة الرقابة البرلمانية المسبقة على مشاريع القوانين بما يلائم المجتمع.<sup>2</sup> ويعرف التعديل أنه: (كل اقتراح يهدف إلى تغيير، تبديل أو إلغاء حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون، أو يهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد).<sup>3</sup>

والتعديل الدستوري لعام 1996 لم يقر صراحة إمكانية تعديل مشروع أو اقتراح القانون، لكن بالرجوع للمادة 28 من القانون العضوي 99-02، فإنها منحت للجنة المختصة، ولنواب المجلس الشعبي الوطني وللحكومة حق اقتراح التعديلات على مشروع أو اقتراح القانون المحال على اللجنة المختصة لدراسته.<sup>4</sup> وتم استثناء الأوامر الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية بين دورتي البرلمان حيث يصوت عليها البرلمان دون مناقشة ولا تعديل.

وعليه سنناقش الصياغة والتعديل في اللجان المختصة على مستوى كل غرفة من غرف البرلمان

### أولاً- التعديل على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

كشروط عام لأي تعديل مقدم على أية مبادرة تشريعية، يجب أن يكون معللاً وبايجاز وأن يخص مادة من مواد النص المودع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية.<sup>5</sup> وبالتالي لا يجب

<sup>1</sup> - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 33.

<sup>2</sup> - عيد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 178.

<sup>3</sup> - الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، أكتوبر 2005، مجلس الأمة، الجزائر، ص 61.

<sup>4</sup> - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 33.

<sup>5</sup> - الفقرة 03 من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.



أن يفتقر التعديل إلى العلاقة مع النص موضوع المناقشة، ولا يجب أن يكون له مدلول واسع جدا فلا يجب أن يستعمل حق التعديل على وجه متعسف بشكل ظاهر.

وفي الواقع العملي، فإن حق التعديل هو وسيلة لضمان المشاركة الفعلية للنواب في العمل التشريعي. فإذا كانت مبادراتهم بالتشريع محدودة، فإنهم يعوضون هذا النقص عن طريق التعديلات التي يقدمونها على النصوص المقترحة من الحكومة، وقد دلت التجارب المقارنة على أن أهم التعديلات تأتي من اللجان المختصة ومن الأغلبية البرلمانية أما المعارضة فحظوظ تعديلاتها في الفوز قليلة في فرنسا مثلا واحد بالمائة.<sup>1</sup> و سندرس على هذا المستوى بيان شروط وإجراءات تقديم التعديلات ثم دراسة اللجنة المختصة للتعديلات المقترحة واستنتاجاتها.

### 1- شروط وإجراءات تقديم التعديلات:

لعل الشرط العام الواجب توافره في التعديلات المقدمة هو نفسه المشترط في المبادرة التشريعية، أي أن تتم صياغتها صياغة قانونية صحيحة، والمقصود بالصياغة بالمفهوم الواسع لها: (عملية تحويل القيم التي تكون مادة القانون إلى قواعد قانونية صالحة للتطبيق عمليا، أي أن الصياغة القانونية من أهم الوسائل الفنية اللازمة للإشياء القواعد القانونية وتفسيرها وتطبيقها)<sup>2</sup>. وتعرف الصياغة: (أنها تترجم السياسة إلى قانون يمكن تطبيقه بفعالية، ومن المرجح أن يشجع في ظل الظروف الفريدة للبلد على حدوث التحولات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية المنشودة). والصياغة بالمفهوم الضيق لها يقصد بها (الأساليب اللغوية وغيرها من الأساليب التي يستخدمها الصائغون لصياغة مشروعات قوانين واضحة وغير مثيرة للالتباس).<sup>3</sup>

أما فيما يخص الشروط الأخرى وإجراءات تقديم التعديلات، فقد تضمنها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المادتين 61 و62 منه، حيث تقدم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة، أو اللجنة المختصة أو عشرة نواب. على أنه لا يقبل كل تعديل يكون موضوعه من اختصاص القانون العضوي، إلا إذا أدرج في مشروع أو اقتراح قانون يكتسي طابعا عضويا حسب المادة 57 النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

#### أ- اقتراحات التعديلات المقدمة من طرف النواب : نوجز ما يتعلق بها في النقاط التالية:

- تقدم اقتراحات التعديل من طرف عشرة (10) نواب، وتحديد هذا النصاب المرتفع تقييد لحق النائب المشرع في هذا الخصوص، غير أنه هناك من يرى خلاف ذلك فالأستاذ عبد الله بوقفة

<sup>1</sup> - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة ، مقال سابق، ص 12.  
<sup>2</sup> - مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية (الشكل والإجراء) ، بدون دار نشر، الجزائر، سنة 1996، ص 150.  
<sup>3</sup> - أن سيدمان، روبرت سيدمان، نالين ابيسيكيري، الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي ، ترجمة مكتب صبرة للتأليف والترجمة، جمهورية مصر العربية، سنة 2005، ص 31.

يدافع عما تضمنه النظام الداخلي بهذا الخصوص بقوله: ( المشرع أقر توافر نصاب قانوني بشأن إمكانية المبادرة باقتراح تعديل برلماني وبذلك تخلى القانون الداخلي على المبادرة الفردية في هذا المجال، حيث توجه صوب اعتماد مبدأ المبادرة الجماعية وكأنه أراد بذلك أن يدمج التعديل - وهو عمل تشريعي - بالموضوعية والدقة وما في ذلك من جدية).<sup>1</sup> يوقع تعديل النواب من قبل جميع أصحابه ويودع لدى مكتب المجلس في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل مرفقا بعرض للأسباب. هذه المدة جد قصيرة لمحاولة الإثراء، بحيث لا تمكن النواب من الاطلاع على جميع الوثائق التي تتصل بالموضوع ونقصد بها نص المبادرة المقترحة وعرض الأسباب الملحق بها وتقرير اللجنة التمهيدي، علما أن النظام الداخلي السابق للمجلس الشعبي الوطني كان يمنح للنواب ثلاثة (03) أيام من تاريخ توزيع تقرير اللجنة المختصة.<sup>2</sup>

- لمكتب المجلس الشعبي الوطني سلطة تقديرية في مدى قبول التعديل ثم يقرر قبوله أو رفضه من حيث الشكل حسب نص الفقرتين 04 و 05 من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس، فسلطة المكتب في هذه الحالة تمتد إلى التأكد من مطابقة التوقيعات على التعديل المقترح للنصاب القانوني، واحترام الآجال القانونية للإيداع، ولا يمتد لفحص مضمون التعديل فهذا ليس من صلاحياته. وفي حالة عدم قبول التعديل من طرف مكتب المجلس يكون القرار معللا ويبلغ إلى مندوب أصحاب التعديل. أما التعديلات المقبولة فتحال على اللجان المختصة، وتبلغ إلى الحكومة، وتوزع على نواب المجلس.

- التعديلات المقترحة من طرف النواب تخضع أيضا لأحكام المادة 121 من التعديل الدستوري استنادا لقاعدة الجزء يتبع الكل، فلا يمكن اقتراح تعديلات من قبل النواب ترفع من قيمة النفقات العامة أو تخفض الموارد العمومية.<sup>3</sup>

- هناك قيد على أعضاء اللجنة الدائمة المختصة، حيث منع النظام الداخلي للمجلس أعضاء اللجنة الدائمة المختصة من إيداع تعديلات كتابية أو التوقيع مع أصحابها فيما يخص مشروع أو اقتراح القانون المحال على اللجنة لدراسته.<sup>4</sup>

المثال على ما تقدم: تعديلات النواب المقترحة على مشروع القانون التوجيهي في التكوين والتعليم المهنيين شهر نوفمبر 2007 وعددها 16 تعديلا، اخترت منها ثلاثة: الأول بتعديل مادة، والثاني بإلغاء أخرى، والثالث باقتراح مادة جديدة لنص المشروع.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 169.  
<sup>2</sup> - المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، بتاريخ 13 أوت 1997.  
<sup>3</sup> - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 34.  
<sup>4</sup> - الفقرة 08 من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.  
<sup>5</sup> - الملحق رقم (03) المتضمن: تعديلات النواب المقترحة على مشروع القانون التوجيهي في التكوين والتعليم المهنيين شهر نوفمبر 2007.

## ب- اقتراحات تعديلات الحكومة:

حسب الفقرة السادسة من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، يمكن الحكومة واللجنة المختصة تقديم تعديلات سواء تعلق الأمر بالشكل أو المضمون في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها.

## ج - اقتراحات تعديلات اللجنة الدائمة:

اللجنة الدائمة لها أن تبادر باقتراح تعديلات على المشاريع أو اقتراحات القانون، ويتولى مكتبها عرض ما انتهت إليه اللجنة في شكل صياغة جديدة وفق مبررات مدروسة على الجلسة العامة.<sup>1</sup>

## ج1- تعديلات اللجنة الدائمة على مشروع قانون:

فيما يتعلق باللجان الدائمة في الغرفة الأولى، كقاعدة عامة إذا كان الأمر يخص مشروع قانون، فإن التعديلات التي تجري من اللجنة المعنية، أي التي تبادر بها، يجب أن لا تنصب على تغيير النص جملة وتفصيلا، أو بعبارة أخرى يستحسن أن تأتي مقترحات اللجنة الدائمة بشأن المواد التي تحتاج بحق إلى التعديل؛ وعلى هذا المستوى من الطرح يستوجب أن نذكر بأن هذا النظر مأخوذ عن تجربة، أي غير منصوص عليه قانونا، وعلى هذا وردت قاعدة قانونية مفادها تمكين الحكومة من أن تسحب مالها من مشروع قبل التصويت عليه، ويمكن أن يحصل ذلك كلما تبدى لها أن المشروع فقد مضمونه.<sup>2</sup> والواضح من هذا أن اللجان تستطيع اقتراح تعديلات أثناء مناقشتها مشروع القانون، ولكن ليس من حقها التعديل الكلي للنص الوارد من الحكومة.<sup>3</sup>

## ج2- تعديلات اللجنة الدائمة على اقتراح قانون:

بخصوص الاقتراح البرلماني فاللجنة المختصة لها أن تجري عليه تغييرا جوهريا، إذا تبين لها أن ذلك ضروري ويخدم بدرجة أولى موضوع المبادرة البرلمانية، وما يترتب على ذلك من ظهور النص في شكل صياغة جديدة، وإن كان يجوز لصاحب الاقتراح قانونا أن يتولى أمر سحبه، ولكن على ما يبدو لن يفعل ذلك، حيث العبرة من ذلك أن البرلماني بادر باقتراح قانون.<sup>4</sup>

## 2- دراسة اللجنة المختصة للتعديلات المقترحة واستنتاجاتها:

تناقش اللجنة المختصة التعديلات مع أصحابها، سواء كانت الحكومة، أو مندوب أصحاب التعديل الذي عليه أن يبرر أسباب اقتراح التعديل والمبررات التي دفعته وزملائه إلى المبادرة وأهدافه،

<sup>1</sup> - عيد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 156.

<sup>2</sup> - عيد الله بوقفة، أساليب، مرجع سابق، ص 158

<sup>3</sup> - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مقال سابق، ص 12.

<sup>4</sup> - عيد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 159.

ولكون الحكومة تعد شريكا في إنتاج العمل التشريعي، وما يتبع ذلك من منحها الحق في حضور جلسات اللجنة الدائمة عن طريق الوزير المعني أو أحد ممثليه، فاللجنة ليست مستقلة حين دراستها للتعديلات المقدمة أمامها، ذلك أن ممثل الحكومة له حق التدخل متى ما أراد مدافعا عن رأي الحكومة بالحجج والمبررات والأدلة، وبالتالي فهو يؤثر في الرأي العام للجنة الدائمة.

وتخلص اللجنة من تلك المناقشات إلى إحدى الحالتين التاليتين:

أ- إما أن تقتنع اللجنة المختصة وهنا يكون التعديل مقبولا على مستواها ومتكفلا به ويدرج في تقريرها المقدم للجلسة العامة.

ب- وإما أن ترفضه لسبب من الأسباب، كأن يكون التعديل قد قدم من قبل طرف آخر وأخذ بعين الاعتبار، أو أنه يتعارض مع حكم من أحكام النص المعروف، أو أنه لا يخدم الموضوع أصلا، أو لا يتوافق والمنظومة القانونية القائمة، أو لغيرها من الأسباب الموضوعية، التي تقدرها اللجنة المختصة في مداولاتها.

تناقش اللجنة أسباب رفض التعديل مع أصحابه، فإما أن يقتنع الطرف المقدم للتعديل، وهنا لا يقدم النص للمناقشة العامة؛ وإما أن لا يقتنع في هذه الحالة فإن صاحب التعديل متمسك بتعديله، وعليه أن يدافع عليه في الجلسة العامة، التي لها سلطة الفصل في موضوع التعديل بالرفض أو القبول، ويحصل ذلك عند عرض التعديل على التصويت.

تراقب اللجنة أيضا صياغة مقترحات التعديلات، ولها أن تعيد صياغة بعضها لتتلاءم مع النص المعروف عليها، حتى يحصل انسجام في بنيته القانونية ونفي للتعارض والاختلاف بين أحكام مواده. تدون استنتاجات اللجنة المختصة حول التعديلات المحالة عليها في التقرير التكميلي الذي تعده عند الاقتضاء لهذا الغرض، إلا أنه يمكنها أن تقدم الاستنتاجات شفويا عندما يقدم التعديل من قبل الحكومة بعد انتهاء أجل 24 ساعة لإيداع التعديلات.

لقد دلت التجارب المقارنة على أن التعديلات التي تحظى غالبا بالموافقة هي تعديلات الحكومة واللجنة المختصة ونواب تشكيلات ذات التمثيل النسبي المعترف وأحيانا التشكيلات المشاركة في الحكومة الائتلافية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مقال سابق، ص 69.

## ثانيا : التعديل على مستوى مجلس الأمة.

رغم أن الهدف الرئيسي لإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية كان ضمان جودة العمل التشريعي، باعتبار أن مجلس الأمة مصفاة للتدقيق في فن الصياغة التشريعية الواضحة، الهادفة، المرتبة، المكيفة مع عناصر المحيط السياسي والاقتصادي والاجتماعي للمجتمع الجزائري ودولته، وبهذا يعد ضمانا كبيرة تؤدي إلى صدور قوانين أكثر دقة وعناية مع استبعاد ما يشوبها من غموض قانوني، فحرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالتشريع، ثم إشكالية حقه في القيام بالتعديل على النصوص القانونية أكثر النقاش حول دوره الحقيقي، فلم تثر مسألة الجدل بين أساتذة القانون والباحثين فيما يخص النظام البرلماني المستحدث بناء على التعديل الدستوري لسنة 1996، ما أثارته مسألة حق التعديل من طرف مجلس الأمة (أعضاء ولجان دائمة) على النصوص المصوت عليها والمحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني.<sup>1</sup>

فمن الأساتذة والباحثين من يرى أن مجلس الأمة يتمتع بحق التعديل، فالأستاذ الأمين شريط يرى أن حق التعديل معمول به بصفة مطلقة في (39) غرفة برلمانية بما في ذلك الجزائر طبقا للدستور، لكن غير مطبق بكيفية مرضية وجدية وإجراءاته لم توضح في النظام الداخلي لمجلس الأمة رغم أن القانون العضوي المنظم للعلاقات بين الغرفتين والحكومة كرس هذا الحق وأحال ذلك إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة 30 وما بعدها.<sup>2</sup>

أما في ما يخص الاتجاه الثاني، وحسب عدد من أساتذة القانون، منهم الأستاذ مسعود شيهوب والأستاذ كايس شريف، والأستاذ بوزيد لزهاري والأستاذ سعيد مقدم فمجلس الأمة لا يتمتع بحق التعديل، وهذا بالمفهوم العام للتعديل على المبادرة التشريعية، غير أنه يقر أن لمجلس الأمة ممارسة حق التعديل في مجال واحد فقط عن طريق التوصيات التي ترفع من قبل اللجنة المختصة وتعبير عن رأي المجلس في اللجنة المتساوية الأعضاء، هذه التوصيات في رأي هذا الفريق ترقى لمستوى التعديلات، وهذا الاتجاه الذي نراه صائبا للحجج القوية المقدمة من هذا الفريق،<sup>3</sup> وهو الرأي الذي أخذ به المجلس الدستوري حين رفض مواد في نظام مجلس الأمة الداخلي تتضمن أحكاما تسمح له بإمكانية تعديل النصوص التي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - صويلح بوجمعة، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول " نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة " يومي 29-30 أكتوبر 2002، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر.

<sup>2</sup> - الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مقال سابق، ص33.

<sup>3</sup> - لمعرفة حجج هذا الاتجاه، انظر: - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 35.

<sup>4</sup> - انظر رأي المجلس الدستوري، رقم 04 /ر.ن.د/م /د. 98 المؤرخ في 10 فيفري 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.

وعليه فالنظام القانوني الجزائري على خلاف الدستور الفرنسي الذي يخول إمكانية المبادرة باقتراح التعديلات إلى البرلمانين بالغرفتين والحكومة وذلك بمقتضى أحكام نص المادة 144 فقرة 01 منه الذي يرتب ما يلي:

(les membres du parlement et le gouvernement ont le droit d'amendement.)

إن حرمان أعضاء مجلس الأمة من حق التعديل المباشر للنصوص القانونية المحالة إليهم من المجلس الشعبي الوطني، وإن كان يتفق ومقتضيات النظام البيكاميرالي الجزائري، إلا أنه لم يجعل المجلس بمنأى عن ممارسة هذا الحق، بل خول له ممارسته وفق لمظاهر وآليات مختلفة أثبت من خلالها مجلس الأمة قدرته التشريعية، مما جعل ممارسته لحق التعديل وفق هذه الآليات المتميزة ينسجم إلى حد كبير مع دوره التشريعي من جهة، ومقتضيات نظام الغرفتين الجزائري من جهة أخرى، وهو الأمر الذي أدى واقعا إلى إنجاح التجربة البرلمانية الفتية.<sup>1</sup>

والقصد من تلك الآليات هو الملاحظات التي يتقدم بها أعضاء مجلس الأمة، وتوصيات اللجنة المختصة، وبدونها يمر النص للمصادقة مباشرة في الجلسة العامة.

#### 1- ملاحظات أعضاء مجلس الأمة المقدمة للجنة الدائمة :

إن تمكين أعضاء مجلس الأمة من حق تقديم الملاحظات، يعكس بوضوح رغبة المشرع في تفعيل عملهم البرلماني ولو بطريقة غير مباشرة وذلك ما يظهر من خلال المادتين 39 و40 من القانون العضوي غير أن تجسيد المشرع لهذه الرغبة تم باحتشام ويظهر هذا الاحتشام في استخدامه عبارات فضفاضة مرنة هي الملاحظات والتوصيات بدل استخدامه عبارة التعديل أو حتى اقتراحات التعديل.<sup>2</sup>

لقد قام النظام الداخلي في المادتين 63 و64 بتنظيم المسألة فالملاحظات تقدم من طرف أعضاء المجلس إلى اللجنة المختصة، لكن النظام الداخلي لم يربط المسألة بأي عدد من الأعضاء، وعليه فيمكن للعضو الواحد أن يقدم ملاحظات كما يمكن لمجموعة أن تشترك في تقديم ملاحظات.<sup>3</sup>

تقدم الملاحظات إلى اللجنة المختصة وهذا في خلال ثلاثة (03) أيام من توزيع التقرير التمهيدي الذي أعدته اللجنة حول النص محل الدراسة، وتلك الملاحظات المقدمة في الأجل القانوني يجب أن تكون مكتوبة، وأن تودع لدى مكتب مجلس الأمة الذي يبيت فيها شكلا، الذي يتأكد فقط من أن الملاحظة أو الملاحظات قدمت في خلال ثلاثة أيام المنصوص عليها قانونا وأنها مكتوبة، وبالتالي

<sup>1</sup> - سعد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مرجع سابق، ص 178.

<sup>2</sup> - سعد عمير، مرجع سابق، ص 179.

<sup>3</sup> - بوزيد لزهارى، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 83.

فسلطة المكتب لا تتصرف إلى موضوع الملاحظات. ومكتب المجلس هو الذي يملك صلاحية إحالة الملاحظات إلى اللجنة المختصة، وبعد تلك الإحالة بإمكان اللجنة عند الاقتضاء الاستماع إلى أصحاب الملاحظات المكتوبة من أعضاء مجلس الأمة.<sup>1</sup>

إن الملاحظات المقدمة قد تبقى مجرد مقالات لا تعنى بالأهمية البالغة، فالمادة 63 فقرة 03 وردت بصيغة " يمكن " فاللجنة لها حرية مطلقة في سماع أصحاب الملاحظات وبالتالي ففي حالة استدعاء أصحابها قد يكون لهذا الأمر أكبر تأثير على مناقشات اللجنة للملاحظات المودعة وبالتالي على محتوى تقريرها، لكن الحقيقة أن اللجنة تبقى سيدة فيما تضمنه تقريرها، وكذلك في توجيه رأي المجلس.

غير أن الإشكال الذي يطرح في هذا المجال هو امتناع اللجنة المختصة عن تبني ملاحظات الأعضاء خاصة مع انعدام النص القانوني الذي يلزمها بذلك، وعندها سيصبح المجلس مجرد غرفة تسجيل على حد تعبير البعض ويصادق على القوانين بصفة آلية ومن ثم يفقد دوره المتمثل أساسا في تحقيق عمل تشريعي متناسق ومتكامل.<sup>2</sup> والمسجل بهذا الصدد هو أن الملاحظات المكتوبة المقدمة من طرف أعضاء مجلس الأمة عوملت تقريبا بنفس الطريقة التي تعامل بها التعديلات في المجلس الشعبي الوطني. وعليه فملاحظات الأعضاء المكتوبة يمكن أن تشكل إذا قبلت من طرف اللجنة المختصة أساس التوصيات التي تضعها تلك اللجنة، وهذه التوصيات... لا يمكن أن تكون إلا اقتراحات تعديلات تقدم للجنة المتساوية الأعضاء.<sup>3</sup>

## 2- توصيات اللجنة الدائمة في مجلس الأمة:

لقد خصص القانون العضوي رقم 99-02 مادتين 39، 40 للإجراء التشريعي في مجلس الأمة، وقد أعطت للجان الدائمة صلاحيات مهمة جدا في هذا الإطار، بحيث أن اللجنة الدائمة لها الحق في تقديم توصيات وملاحظات حول النصوص التي تعرض عليها. وتنص الفقرة الثانية من المادة 40 على مسألة مهمة جدا، فاللجنة المختصة هي التي تقدم للجنة المتساوية الأعضاء رأي مجلس الأمة حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، وهذه صلاحية خطيرة، فاللجنة هي التي وفي نهاية المطاف تُصيغ التوصيات التي تقابل الأحكام التي لا تتفق معها والتي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة تنص على : (يمكن أعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظاتهم كتابيا في آجال ثلاثة (03) أيام بعد توزيع اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي عن النص - تودع الملاحظات لدى مكتب مجلس الأمة الذي يبيت فيها شكلا قبل إحالتها على اللجنة المختصة - يمكن اللجنة المختصة أن تستمع ، عند الاقتضاء، إلى أصحاب الملاحظات المكتوبة.)

<sup>2</sup> - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مرجع سابق، ص 179، 180.

<sup>3</sup> - بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 84.

<sup>4</sup> - بوزيد لزهاري، مقال سابق، ص 82.

إن مثل هذه التوصيات التي يحق لمجلس الأمة تقديمها لممارسة حقه في الخلاف وإن كانت تختلف عن حق التعديل المخول للمجلس الشعبي الوطني، الذي يملك تعديل المبادرات المودعة لديه لدراستها دون حاجة لتقديم تبرير لمسعاه في هذا المجال، إلا أنها تعتبر طريقاً غير مباشر لممارسة سلطة التعديل لأن موافقة مجلس الأمة على هذه التوصيات لن تؤدي إلى تعديل النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني مباشرة.<sup>1</sup>

لقد تم تنظيم توصيات اللجان الدائمة على مستوى مجلس الأمة في المادتين 63 و64 من نظامه الداخلي.

**توصيات اللجان المختصة في مجلس الأمة لحد الآن، لا تخرج عن ثلاثة أصناف أو أنواع على النحو التالي:**

أ- التنويه بالنص المعروض لأنه يملأ فراغاً في القانون الجزائري، أو أنه يطور موضوعاً سبق التشريع فيه لكن ذلك التشريع لا يواكب التغيرات الحاصلة بسبب نظام العولمة.

ب- الإشارة إلى الصعوبات التي يمكن أن تعترض تطبيق النص عملياً، وبالتالي توجيه نظر الحكومة إلى ضرورة أخذ الإجراءات الضرورية لضمان تنفيذ النص.

ج- حث الحكومة على التشريع في مواضيع أو مجالات تمس النص محل الدراسة والتي تم إغفالها أثناء إعداد النص.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - سعاد عمير ، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مرجع سابق، ص 181.

<sup>2</sup> - بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 84.



## الفرع الثالث : التقارير التشريعية للجان البرلمانية.

تحتل التقارير البرلمانية مكانة هامة في العمل البرلماني، حيث تضطلع بدور حيوي وفعال في كافة العمليات البرلمانية الرسمية التشريعية والرقابية والانضباطية والخاصة، فهي عنصر أساسي من عناصر العمليات البرلمانية الرسمية، وترتبط بها ارتباطا قانونيا رسميا وجزء لا يتجزأ منها. وتتجسد وظائف هذه التقارير، في رصد وتجميع المعلومات عن الوقائع والحقائق المتعلقة بموضوع العملية البرلمانية التشريعية أو الرقابية أو الانضباطية أو الاستطلاعية أو الخاصة، وعملية دراستها وتحليلها والملاحظات والاستنتاجات والتعديلات والتوصيات المستنتجة من ذلك. كما تضطلع هذه التقارير في اختزان المعلومات والحقائق البرلمانية ونقلها وإعلانها وتبليغها وتوظيفها في أهم مراحل وإجراءات تحضير وإنجاز العمليات البرلمانية الرسمية بهدف ترشيد الأداء البرلماني بكفاية وفعالية.<sup>1</sup>

وتنقسم تقارير اللجان البرلمانية من حيث الهدف إلى ثلاثة أنماط : تقارير تشريعية، تقارير معلومات أو رقابية، تقارير الانضباط البرلماني.

وحديثنا في هذا الفرع يتناول التقارير التشريعية الصادرة عن لجان البرلمان الجزائري، أما بالنسبة لتقاريرها الرقابية فنتناولها عند الحديث عن الدور الرقابي للجان البرلمانية، أما التقارير الانضباطية فالمقصود بها تقارير الإقصاء من عضوية البرلمان المنصوص عليها في أحكام المادة 107 من الدستور المنظمة حسب النظام الداخلي لكل غرفة، وكذلك تقرير اللجنة المعنية برفع الحصانة البرلمانية عن عضو المجلس المعني المنصوص عليها في أحكام المادة 109 من الدستور المنظمة حسب النظام الداخلي لكل غرفة.

### أولا - أنواع تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية:

باستقراءنا لمجمل النصوص القانونية حول تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية في كلا غرفتي البرلمان، يمكن تقسيمها إلى تقارير تمهيدية، وتقارير تكميلية، وتقارير ذات طبيعة خاصة لا هي تمهيدية ولا هي تكميلية.

#### 1- التقرير التمهيدي:

وهو التقرير التشريعي الأولي الذي يتضمن عرض المشروع أو اقتراح القانون بإيجاز مركز، ووقائع ونتائج سائر مراحل عملية دراسة اللجنة البرلمانية المختصة، وملاحظاتها واستنتاجاتها الأولية عن ذلك، وفيه تقدم محتوى النص وتدخل وعرض الوزير الأول والأسئلة التي طرحت على الوزير

<sup>1</sup> - المجلس العلمي لمجلة الفكر البرلماني، التقارير البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 02، مارس 2003، مجلس الأمة، الجزائر، ص 198.

من طرف أعضاء اللجنة ورده عليها وأيضا رأي اللجنة حول النص بصفة عامة.<sup>1</sup> وتقدمه اللجنة الدائمة للجلسة العامة لمناقشته، فالنقير التمهيدى يتوج المرحلة الأولى من دراسة النص التى تخصص للتحليل ولآراء التى تأتى بها اللجنة ولتقديم تعديلاتها. وفي الملاحق نموذج لتقرير تمهيدى أعدته لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبى الوطنى عن مشروع القانون المتضمن النظام المحاسبى المالى.<sup>2</sup> تضبط أساس وإجراءات إعداد وتقديم التقرير التمهيدى أحكام المادة 39 من القانون العسوى 99-02، والمادة 41 من النظام الداخلى لمجلس الأمة، وأحكام المادتين 47 و55 من النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى.

## 2- التقرير التكميلى:

بعد المناقشة العلنية العامة والتى تتضمن تقرير اللجنة التمهيدى، تقوم اللجنة المختصة بإعداد تقرير آخر حول النص يسمى التقرير التكميلى، هو التقرير الثانى فى العملية التشريعية وهو يتضمن - بالإضافة إلى عناصر مضمون التقرير التمهيدى - حوصلة عن المناقشات العامة من طرف أعضاء المجلس، وموقف كل من اللجنة المختصة والحكومة - بالإشارة إلى عرض الوزير المقدم فى الجلسة العلنية حول النص ورده على أهم النقاط التى أثارها أعضاء المجلس - وكذا بلورة أهم الآراء والمواقف و(التعديلات) و(التوصيات) حول مشروع أو اقتراح القانون، وعرض ذلك للجلسة العامة للتصويت والمصادقة عليه.<sup>3</sup>

فالتقرير التكميلى يتضمن مجموع (التعديلات) أو (الملاحظات والتوصيات) التى تم إيداعها، ويتناول هذا التقرير بصفة مدققة، القرارات المعللة التى اتخذتها اللجنة بخصوصها، وكذا التى أدخلتها على النص أثناء المرحلة الثانية من الدراسة، ولها أن تضمنه مطالبة الجلسة العامة للتصويت على مواد النص المعروض عليها دون مناقشة. وفي الملاحق نموذج لتقرير تكميلى أعدته لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبى الوطنى عن مشروع القانون المتضمن النظام المحاسبى المالى.<sup>4</sup>

وتناولت أحكام المادة 28 من القانون العسوى، وأحكام المادة 41 من النظام الداخلى لمجلس الأمة، وكذا أحكام المادة 62 من النظام الداخلى للمجلس الشعبى الوطنى، ضبط إجراءات ومراحل إعداد وتحضير وتقديم التقرير التشريعى التكميلى.

<sup>1</sup> - بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة فى مجلس الأمة، ص 85.  
<sup>2</sup> - انظر الملحق رقم (04) : التقرير التمهيدى عن مشروع القانون المتضمن النظام المحاسبى المالى سبتمبر 2007.  
<sup>3</sup> - المجلس العلمى لمجلة الفكر البرلمانى، التقارير البرلمانىة، مقال سابق، ص 199.  
<sup>4</sup> - انظر الملحق رقم (04) : التقرير التكميلى عن مشروع القانون المتضمن النظام المحاسبى المالى سبتمبر 2007.

3- **التقرير ذو الطبيعة الخاصة:** هذه التقارير تعدها اللجان البرلمانية في حالات تشريعية خاصة، ولا تتبعها بتقارير أخرى كما دأبت على ذلك، فهي تقارير وحيدة لست تمهيدية ولا تكميلية ونسجل بخصوصها ثلاثة أنواع هي:

أ- **التقرير المتعلق بالأمر الرئاسي:** اللجان المختصة تعد تقريرا واحدا لا يسمى لا تمهيدي ولا تكميلي بل تقرير، وهذا في حالة الأوامر التي تصدر طبقا للمادة 124 من الدستور من طرف رئيس الجمهورية، فكما هو معلوم فالأوامر لا تخضع للمناقشة العامة في المجلس، وتقرير اللجنة هو عبارة عن عرض للأمر وعرض للوزير ممثل الحكومة ورأي اللجنة وفي بعض الحالات توصيات عامة.<sup>1</sup> ونص على هذا التقرير المادة 38 في فقرتها الثالثة من القانون العضوي رقم 99-02.

ب- **التقرير المتعلق بمشروع التعديل الدستوري:** يجتمع البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا في حالة التعديل الدستوري المنصوص عليها في المادة 176 من الدستور،<sup>2</sup> إذا عرض رئيس الجمهورية مشروع القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري، والذي أبدى المجلس الدستوري رأيه فيه على البرلمان المجتمع بغرفتيه للتصويت عليه حسب النسبة المحددة بثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان. وقد عرف البرلمان التعديل الدستوري وفق هذه الإجراءات في مرتين مختلفتين وذلك سنتي 2002 وسنة 2008، وبمناسبة هذا الإجراء تشكل لجنة مشتركة، من مكثبي الغرفتين، التي تعد النظام الداخلي المسير للبرلمان في هذه الحالة، والذي يصادق عليه، وبمقتضاه واستكمالاً للإجراء التشريعي المعمول به في كلتا الغرفتين، توسع هذه اللجنة لتشمل أعضاء لجنتي الشؤون القانونية لغرفتي البرلمان لدراسة التعديل الدستوري وتقديم تقريرها الذي صادقت عليه.

التقرير الذي يتلوه مقرر اللجنة أمام أعضاء البرلمان المجتمعين، يتضمن استعادة الأحكام الدستورية والقانونية التي تنظم مسألة التعديل الدستوري، ثم إجراءات عمل اللجنة من توسيع العضوية فيها، وإطلاعها على مشروع القانون المتضمن تعديل الدستور من طرف رئيس الحكومة وتقديمه عرضاً أمامها حول الموضوع، ثم فتح نقاش بين أعضائها حول ذلك، ثم الاستماع لرد رئيس الحكومة على تدخلات الأعضاء، وبناء على ما سبق تقترح اللجنة البرلمانية المشتركة على أعضاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين مع المصادقة على مشروع القانون المتضمن تعديل الدستور.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 86.  
<sup>2</sup> - الحالات الأخرى التي يجتمع فيها البرلمان بغرفتيه معاً حددها الدستور وتضمنتها ببيان إجراءاتها المواد 98، 99، 100 من القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.  
<sup>3</sup> - انظر نص تقرير اللجنة البرلمانية المشتركة حول مشروع القانون المتضمن دسترة اللغة الأمازيغية كلغة وطنية، الجريدة الرسمية للمداورات للمجلس الشعبي الوطني، العدد 339، المؤرخة في 22 أبريل 2002، الجزائر، ص 11، 12.  
- وأيضاً نص تقرير اللجنة البرلمانية المشتركة حول التعديل الدستوري الأخير، الجريدة الرسمية للمداورات للمجلس الشعبي الوطني، العدد 93، المؤرخة في 03 ديسمبر 2008، ص 9-12.

## ج- تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء:

يوجد هذا النوع من التقارير البرلمانية التشريعية، في النظام البرلماني المزدوج أي البرلمان ذي المجلسين فقط، وهو يتعلق بدراسة الحكم أو الأحكام محل الخلاف بين المجلسين من النص التشريعي المصوت عليه من طرف الغرفة الأولى وذلك في نطاق أحكام المادة 120 من الدستور، والمواد 87 إلى 97 من القانون العضوي السابق الذكر،<sup>1</sup> وحدد القانون دور اللجنة أن تضع تقريراً يتضمن اقتراحها نصاً حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف.<sup>2</sup> وتضبط إجراءات ومراحل تحضير وتقديم هذا التقرير أحكام المواد 41، 91 و94 من القانون العضوي السابق الذكر، وأحكام المادة 70 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وأحكام المادة 67 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

## ثانياً - إعداد تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية:

تحرص المجالس النيابية على معاونة اللجان في أدائها لمهمتها، عن طريق تزويدها بكافة الوثائق والبيانات والمعلومات والدراسات والأبحاث، التي تضمن نجاحها في دراسة ومناقشة كافة جوانب الموضوعات التي انعقدت لبحثها، وتساعد على إعداد التقارير التي تقدمها للمجلس.<sup>3</sup> وأحد الضوابط العامة للعملية التشريعية هو الهيكل البنائي لتقرير اللجنة عن التشريع. فمن المفترض أن وفق هذا التقرير سيبنى أعضاء البرلمان في مجموعهم رأيهم حول مشروع القانون أو الاقتراح بمشروع القانون سواء بالقبول أو بالرفض.<sup>4</sup> ومالا ينبغي غض الطرف عنه أو إغفاله هو أن هيكل تقرير اللجنة البرلمانية وبنيتها التفصيلية يسيران خطوة بخطوة مع مراحل دراسة الموضوع المطروح، وهو بمثابة سجل توثيقي ورؤية تحليلية لرحلة اللجنة في دراسة الموضوع.<sup>5</sup>

الهيكل البنائي لتقرير اللجنة يتكون من أربعة أجزاء تشريعية رئيسية: الإجراءات- المقدمة- الموضوع - النتيجة.

### 1- الإجراءات الشكلية: يقصد بالإجراءات مراعاة الأمور الشكلية عند إعداد التقرير، فيذكر أنه

قد تمت إحالة موضوع ما وليكن مشروع قانون أو اقتراح قانون، إلى لجنة ما فتدارسته اللجنة

1 - المجلس العلمي لمجلة الفكر البرلماني، التقارير البرلمانية، مقال سابق، ص 199.  
2 - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مقال سابق، ص 43.  
3 - علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، ص 15.  
4 - علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية (الخبرات المقارنة والدروس المستفادة)، أوراق الندوة البرلمانية العربية لتطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، 04-06 فيفري 2003، مجلس النواب اللبناني، بيروت، سنة 2003، ص 71.  
5 - جعفر علي المجذوب، منى إبراهيم العيد، تطوير أداء مداخلات تقارير اللجان البرلمانية، مجلس شورى البحرين، قسم البحوث والدراسات، ص 5. رابط المقال : [www.shura.gov.bh](http://www.shura.gov.bh)

واستعادت أحكام الدستور واللائحة الداخلية والقانون القائم والقوانين ذات الصلة، وعقدت لهذا الغرض اجتماعا أو عدة اجتماعات يوم.. أو أيام.. بحضور الوزير المختص أو من ينوبه.<sup>1</sup>

**2- المقدمة:** التقرير هو منهج تحليلي للموضوع المعروض أمام اللجنة، ولذلك فإن المقدمة الموضوعية له لا بد أن تبدأ بحكمة التشريع، أي الأسباب التي رأتها اللجنة موجبة لإقراره... وإن كانت المذكرة الإيضاحية لمشروع الحكومة أو للاقتراح (عرض الأسباب) تنهج نفس النهج بأن تبدأ ببيان الأسباب الداعية إلى التشريع، وأن هذه المذكرة الإيضاحية هي أول ما يتناوله الباحث في بحثه، ثم يتناول بحث المواد بعد ذلك، فإن هذه الأفكار التي تجمعت لدى واضع التقرير، بالإضافة إلى اطلاعه على مناقشات الأعضاء وردود الحكومة على استفساراتهم، كل هذه الحصيلة تمكن من وضع مقدمة التقرير التي تتناول حكمة التشريع على وجه أعم وأدق وأشمل بطبيعة الحال.<sup>2</sup>

**3- الموضوع:** يجري التعرض إلى مواد النص من حيث تأسيسها ومالها من حجج، ومن أجل ذلك، يستند على برنامج الحكومة وما هو متواجد من تشريعات، لكي لا يكون هناك تضارب بين النصوص، وعلى ضوء ذلك، تبرز المواد التي هي محل إثارة، ومن ذلك يقترح العلاج لها.<sup>3</sup>

يناقش التقرير مواد مشروع القانون أو الاقتراح ويعلق عليه كما حدث في اللجنة، ويتم التركيز على الأسباب الموجبة لهذا المشروع أو الاقتراح من وجهة نظر اللجنة، كما يجب أن يذكر التقرير رأي اللجنة أو اللجان التي تكون قد استأنست بملاحظاتها... ومن الواجب أن يشير التقرير إلى مجمل الآراء الأخرى التي أبديت في اجتماعات اللجنة بشأن الموضوع وكذلك الآراء والاقتراحات المكتوبة التي أخطرت بها. كذلك تجب الإشارة إلى الآراء المخالفة لرأي الغالبية، والتي قد تكون قد أبديت من بعض أعضائها في الموضوع ومجمل الأسباب التي تستند إليها هذه الآراء إذا طلب أصحابها ذلك كتابة من رئيس اللجنة.

**3- النتيجة:** بانتهاء المناقشات في اللجنة، يحرر التقرير ويطبوع ويوزع، وذلك قصد إحالته على المناقشة في الجلسة العامة للمجلس التشريعي، ولهذا الغرض يتعين الحصول أولا على تسجيله في جدول الأعمال الخاص بالجلسة العامة.<sup>4</sup> دائما حسب تراتيب الاستعجال والأولوية التي تراهما الحكومة، وينتهي التقرير بطلب رأي البرلمان على تقرير اللجنة إما بالموافقة وإما بالرفض أو إرجاء النظر، ورأي اللجنة بطبيعة الحال ليس ملزما للمجلس.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - علي موسى، مقال سابق، ص 72.

<sup>2</sup> - علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية (الخبرات المقارنة والدروس المستفادة)، مقال سابق، ص 72.

<sup>3</sup> - عيد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 165.

<sup>4</sup> - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مقال سابق، ص 12.

<sup>5</sup> - علي موسى، مقال سابق، ص 72.

### ثالثا - حجية التقارير التشريعية للجان البرلمانية:

تتمثل الوظيفة الأساسية لتقارير اللجان البرلمانية في إسناد المجلس التشريعي من خلال قاعدة معلومات نوعية مرجعية، تترشح عنها توصيات، قائمة على أسس ومبررات علمية، ليتمكن أعضاء المجلس التشريعي، من الانطلاق منها لتعميق المداولات والإلمام بجوانب الموضوع وزواياه المتعددة من أجل الخروج برأي مدروس مستند إلى أسس المصلحة العامة، بحيث يكون هذا الرأي خلاصة لنموذج من التواصل الشبكي الأفقي والعمودي بين مختلف الجهات والأطراف المعنية.<sup>1</sup>

لهذا تعتبر تقارير اللجان حجة تستند إليها المعارضة السياسية، في حال فشل الحكومة في تحقيق الغايات المقصودة من تشريع ما، لما تحمله التقارير في ثناياها من توصيات وتوجيهات قدمتها اللجنة للحكومة حتى يكون للقانون الفعالية المرجوة أثناء تطبيقه.

كما يعتبر تقرير اللجنة المختصة من الأعمال التحضيرية الداخلة في العملية التشريعية، فأهميته تتمثل بالنسبة للباحث في معرفة الغايات والأهداف التي كان يرمي إلى تحقيقها المشرع حين وضعه لتشريع ما، فيبني دراسته على أسس واضحة أثناء تحليله أو الاستنباط منه؛ ليس فقط من خلال الأحكام المتضمنة في مواده ونصوصه، بل من خلال القضايا والمسائل التي يعالجها، والظروف التي شابته إعدادها، والآراء المختلفة التي دارت حوله، والمقاصد المراد تحقيقها، كل ذلك نظريا يجده الباحث حين اطلاعه على تقرير اللجنة المختصة حول ذلك التشريع.

<sup>1</sup> - جعفر علي المجذوب، منى إبراهيم العيد، تطوير أداء مداخلات تقارير اللجان البرلمانية، مقال سابق، ص 1.

## **المطلب الثاني: علاقات اللجان الدائمة ودورها في الإنتاج التشريعي.**

عملية التشريع عملية معقدة، تتداخل فيها مجموعة من الشروط والظروف والعلاقات، التي تؤثر فيها، فالقانون ما هو إلا ترجمة لما في المجتمع في مجموعه من رغبات وميولات واحتياجات، والتدافع الموجود في المجتمع وتشابك العلاقات يرمي بظلاله على التشريع بصفة عامة، وليست اللجان الدائمة وهي مخبر التشريع بعيدة عن هذا الشأن.

فعمل اللجان الدائمة أثناء إنجازها لعملها يتأثر بمجموعة من العلاقات، أولها وأهمها علاقتها بالسلطة التنفيذية متمثلة في الحكومة، وأيضا علاقتها بمؤسسات المجتمع المدني الممثل لفئات عريضة مخاطبة بالنصوص القانونية التي تدرسها اللجان.

تبرز هذه العلاقات من خلال طريقة معالجتها للنصوص المحالة عليها أثناء عقد الاجتماعات الدورية، ومدى تأثير الحكومة على عملها من ناحية قدرتها على إقناع أعضاء اللجنة بصواب طرحها، وبالتالي مسابرة الحكومة في ما أرادته أساسا أثناء إحالتها لمشروع القانون على البرلمان، ويظهر أيضا أثر هذه العلاقة من خلال انتقائها لمجموعة الشخصيات والخبراء الذين تستدعيهم في هذا الشأن، ومساهماتهم في تنوير اللجنة والتأثير في قراراتها، وفي الأخير بلورة كل ذلك في النتائج النهائية التي تدرجها اللجنة في تقاريرها.

ولا يجب إغفال أمر له أهمية كبيرة يتمثل في مدى مساهمة اللجان في الإنتاج التشريعي، وتأثير نشاطها على مردود البرلمان ومساهماتها في إثراء المنظومة القانونية بنصوص لها مستوى من الجودة والثبات.

مما سبق ذكره سنقسم مطلبنا هذا إلى ثلاثة فروع هي:

**الفرع الأول: علاقة الحكومة باللجان الدائمة وتأثيرها على وظيفتها التشريعية.**

**الفرع الثاني: علاقة اللجان الدائمة بالمجتمع المدني.**

**الفرع الثالث: دور اللجان الدائمة في الإنتاج التشريعي.**

## الفرع الأول: علاقة الحكومة باللجان الدائمة وتأثيرها على وظيفتها التشريعية.

لم يشر الدستور إلى العلاقة بين اللجان البرلمانية والحكومة غير أنه أبقاها في السياق العام لعلاقة البرلمان بالحكومة، وترك الأمر للقانون العضوي رقم 99-02 والنظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وعليه سنتتبع في هذا الفرع تأثير الحكومة على اللجان الدائمة، ذلك بحكم ما تتمتع به الأخيرة من ثقل، وأيضا لأنها مصدر أغلب النصوص المحالة على اللجان، فضلا على أن هذه النصوص تم إعدادها من قبل لجان وزارية متخصصة اكتسبت خبرة طويلة في الميدان وما يلحق ذلك من استشارة مجلس الدولة بشأنها مقابل ما للجان البرلمانية من خبرة محدودة في نفس المجال. لذا فبإمكان الحكومة التأثير في عمل اللجنة الدائمة أثناء قيامها بوظيفتها التشريعية بأسلوب مباشر أو غير مباشر.

### أولا - التأثير المباشر للحكومة على العمل التشريعي للجان الدائمة:

تؤثر الحكومة بأسلوب مباشر في عمل اللجنة الدائمة وقراراتها بكيفيتين مهمتين هما: بحضورها لأعمالها أو بسحبها لمشروع القانون.

#### 1- الحضور والمشاركة في أشغال اللجنة الدائمة وألوية أخذ الكلمة:

أتاح القانون العضوي للحكومة امتياز بقائها عن قرب كمرقب لسيرورة العمل التشريعي بما يخدم سياستها العامة، وذلك حينما سنح لأعضاء الحكومة أو ممثلها حضور أشغال اللجان الدائمة.<sup>1</sup> فليس للجنة الدائمة استقلالية من حيث تحضير النص التشريعي، وعلّة ذلك تكمن في الحضور الدائم للحكومة، لكونها تعد شريكا للبرلمان في انتاج العمل التشريعي، ومن هذا المنطلق، يصبح بإمكان الوزير المعني بوصفه ممثلا للحكومة أن يأخذ الكلمة متى أراد ذلك، ومن ثم، يدعم وجهة نظر الحكومة بمقتضى ما لديه من التفسيرات والمعلومات والحجج والمبررات والأرقام، وما في ذلك من تعاليق وملاحظات، وبذلك يمكن أن يؤثر على الرأي العام للجنة الدائمة وفق الاتجاه الذي ترغب فيه الحكومة، أي الذي ترجو أن يكون عليه النص التشريعي.<sup>2</sup> وكل تأثير على اللجان الدائمة يشكل تأثيرا كبيرا على البرلمان نفسه.<sup>3</sup>

لعل مجرد حضور شخصيات من الحكومة، ومشاركة اللجنة أشغالها يهيئ لحو خاص يسود الجلسة، نتيجة الامتياز الذي يتمتع به عضو الحكومة داخل اللجنة من حيث أخذ الكلمة وألوية التدخل

<sup>1</sup> - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مقال سابق، ص 25

<sup>2</sup> - عيد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 159.

<sup>3</sup> - نصر الدين معمري، مقال سابق، ص 25.



وقت ما يشاء، سواء بالتعليق أو الإضافة أو الاعتراض على بعض الآراء، بينما في المقابل نجد عضو اللجنة يخضع لإجراءات خاصة من حيث أخذ الكلمة واقتصارها على وقت محدد، وبالتالي يكون تدخل الأعضاء محدودا ومحصورا، وفي هذا الأمر تأثير فعال ومباشر على قدرة اللجنة في العمل بكفاءة وفعالية وفق التصورات التي تضعها لدراسة النص المحال عليها.

## 2- إلغاء نتائج عمل اللجنة أصلا بسحب مشروع القانون:

كما سبق وأشرنا للحكومة الحق في سحب نص المشروع قبل التصويت عليه في الجلسة العامة، فالنصوص التي قامت بدراستها اللجنة المعنية على مستوى الغرفة الأولى، وأدخلت عليها تعديلات لم ترغب فيها الحكومة، أو ظهر أنها تتعارض مع مرادها من مشروع القانون أصلا، لها أن تسحبها. فالمأمول من اللجان الدائمة أن لا تجري تغييرات عميقة على النص، أي لا تنصب تعديلاتها على تغيير النص جملة وتفصيلا، والثابت في هذه الحالة أن الوزير المختص حين يرى ما أفضى إليه مشروع الحكومة، يحتج لدى اللجنة الدائمة وله أن يقول: كان النص مدروسا بطريقة معمقة من قبل مجلس الدولة، زد إلى ذلك، المشروع كان محل إثراء من قبل مجلس الوزراء تحت إشراف رئيس الجمهورية، وذلك كله قبل أن يودع لدى مكتب المجلس.<sup>1</sup>

فللحكومة حق سحب المشروع، وهو ما له ارتدادات على علاقتها مع البرلمان عموما ومع اللجنة خصوصا، التي قد تبني قناعاتها وتصوراتها على أسس توصلت إليها ربما تختلف عن تصورات وقناعات الحكومة؛ وفي الأخير تبقى الحكومة هي من لها الكلمة الأخيرة بحكم ما تعهدت به بمقتضى برنامجها، الذي وافق عليه البرلمان.

## ثانيا - التأثير غير المباشر للحكومة على العمل التشريعي للجان الدائمة:

يمكن للحكومة أن تؤثر بطريق غير مباشر في أعمال اللجان الدائمة ونتائجها عن طريق أعضاء اللجان المنتمين إلى مجموعات برلمانية موالية للحكومة، أو بطريق الإدعاء باستعجال مشروع قانون.

### 1- التأثير عن طريق المجموعات البرلمانية الموالية للحكومة:

تدل ظاهرة الأكثرية والأقلية في البرلمان، أن النواب موزعون إلى كتل متفرقة تدين كل منها بعقيدة أو سياسة تعتمدها، فتحاول إتباع برامج خاصة في سبيل تحقيقها، ومن المفروض أن تتبثق هذه الكتل عن أحزاب تعكس لها متطلباتها. فظهور المجموعات البرلمانية مرتبط ارتباطا وثيقا بظهور

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، ص 158.

الأحزاب السياسية وإن كان يكثر الجدل لمعرفة من ظهر أولاً، غير أن الثابت هو أن الأحزاب السياسية في كثير من الأحيان كانت الأولى في الحصول على الاعتراف القانوني.

وقد تبنى المشرع الجزائري نظام المجموعات البرلمانية كجهاز من أجهزة البرلمان، غير أنه وجبت الإشارة إلى أن القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، لم يذكر المجموعات البرلمانية في بداية الفصل الأول الخاص بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة خاصة المادة 09 منه، بينما أشار إليها في المادة 86 عندما تطرق إلى تشكيل لجان التحقيق التي ينشئها البرلمان. أما بالنسبة لتشكيل المجموعات البرلمانية ونظام سير عملها فقد نظمتها المادة من 51 إلى 54 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وبالنسبة لمجلس الأمة فقد نظمتها المواد من 49 إلى 52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وليس المجال للخوض في ذلك.

وللكتل النيابية دور كبير في "اللعبة البرلمانية" بشرط أن تبقى هذه اللعبة حرة لكي تتراوح بدون ضغط ولا إكراه بين الأكثرية الموالية وبين الأقلية المعارضة؛ وبما أن للحكومة في غالب الأحيان الأكثرية المساندة لها، فالحكومة تلجأ للتأثير على اللجان الدائمة، عن طريق توظيف المجموعات البرلمانية المؤيدة لها، من ناحيتين:

**الناحية الأولى:** تدخل المجموعات البرلمانية في تحديد كيفية سير أشغال اللجان الدائمة، من خلال استشارة مكتب المجلس لها، عند وضع تعليمات عامة تضبط تلك الكيفيات، خاصة في غياب نظام داخلي للجان الدائمة.<sup>1</sup>

**الناحية الثانية:** من خلال أعمال اللجان الدائمة، فالمجموعات البرلمانية الموالية للحكومة تحوز الأغلبية داخل اللجان الدائمة بطبيعة الحال، نظراً لاعتماد نظام التمثيل النسبي في تشكيلها، وبالتالي فأى صوت معارض داخل اللجنة لمشروع قانون أو أحكام يتضمنها، أو اقتراح تعديلات يلحقها به، سيجد نفسه أثناء التصويت داخل اللجنة في مواجهة الأغلبية المؤيدة ولا يكون لمعارضته أي تأثير، حتى ولو كان التدخل فيه الصواب والوجاهة بما يسنده من حجج وأدلة، والسبب يرجع إلى بسط المجموعات البرلمانية المؤيدة لبرنامج الحكومة سيطرتها على أعضائها، وفق الأسس الحزبية أو الإيديولوجية، وذلك بتوجيه تعليمات محددة برفض أي اقتراح تعديل أو ملاحظة من شأنها المساس بمشروع القانون المقدم من طرف الحكومة. هذه السيطرة تفقد اللجنة دورها الحقيقي باعتبارها المطبخ

<sup>1</sup> - انظر المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة : ( تتكون هيئة الرؤساء من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة - تختص هيئة الرؤساء تحت سلطة رئيس مجلس الأمة بما يأتي: - إعداد جدول أعمال دورات المجلس. - تحضير دورات المجلس وتقييمها. - تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها... ) والمادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

السياسي الذي يعد القوانين، وتلغي دورها في دراسة مشاريع القوانين المبني على تبادل الرؤى، والأفكار بين مختلف التيارات السياسية، سواء من الأغلبية أو المعارضة.

هذا كله من الجانب النظري، والحقيقة أن في كثير من الأحيان كانت اقتراحات التعديل داخل اللجان على مشاريع القوانين تأتي من الأعضاء المنضوين في صف الأغلبية كما تأتي من الأعضاء المنضوين في صف المعارضة كما ذكر لنا الأستاذ علاوة العيب الأمين العام السابق لمجلس الأمة.<sup>1</sup>

## 2- التأثير عن طريق الإدعاء باستعجال مشروع قانون:

يمكن الحكومة، حين إيداع مشروع قانون أن تلج على استعجالته، وبالتالي يترتب على التصريح بالاستعجال إيداعه في الدورة ومن ثم إدراجه في جدول أعمال الدورة الجارية.<sup>2</sup>

يدفع التصريح بالاستعجال، إلى توسيع أثره ليصل إلى عمل اللجنة الدائمة المختصة، حين يطلب منها أن عملها ذو أهمية ويستوجب السرعة، فيلجأ رئيس اللجنة إلى تقييد أعضائها الراغبين في التدخل بالوقت، وهذا ما ينعكس مباشرة على دراسة اللجنة للمشروع والمفروض أن تكون دراسة وافية، متأنية، وبعناية كافية من قبل جميع أعضائها، فيصبح عامل الوقت حاجزا أمام اللجنة للتوسع في المناقشة وإثراء الموضوع واقتراح التعديلات، مما يكون له الأثر السلبي في قيام اللجنة بعملها على الوجه الأكمل. وحسب رأي الأستاذ عبد الله بوقفة، فإن التذرع بالاستعجال، من الحيل التي قد تلجأ إليها الحكومة في تمرير مشاريعها، دون أن تتعرض إلى كثير من التعديل، فيقول في معرض ذلك: (لعل الحكومة تلجأ إلى هذه الحيلة لكي تمرر مشروعها بأخف التعديلات وبالتالي تظهر أهمية هذا الاستعجال في الحد من اختصاص اللجنة الدائمة بطريقة غير مباشرة من جانب التوسع في النقاش، وما في ذلك من إجماع النواب من حيث عدم المبادرة بالتعديلات البرلمانية، وخاصة إن كانت الدورة البرلمانية على وشك الانتهاء، ولم تزل مشاريع القوانين تحتاج أن يصوت عليها البرلمان لكي تصدر كقوانين قابلة للتنفيذ).<sup>3</sup>

تتصرف الحكومة في بعض القضايا من منطلق سياسي بحث تقدره هي، وقد يمتد هذا التصرف ليشمل بعض المسائل التشريعية المرتبطة بظروف معينة، فتحتاج إلى وقت أو توفر شروط خاصة لمعالجتها، والأمر بسيط لو بقيت على مستواها فيماكانها معالجة هذه القضايا في مشاريع قوانين تقدمها للبرلمان، أو تُحجم عن ذلك إذا رأت أن الوقت غير مناسب نظرا لظروف سياسية أو اجتماعية أو غيرها. لكن يظهر الإشكال لما تصل هذه المسائل على مستوى السلطة التشريعية، وترى الحكومة أنها استعجلت في إيداع هذه المشاريع، أو أن هناك سوء قراءة منها للظروف المحيطة بالمشروع،

<sup>1</sup> - علاوة العيب، المؤسسات الدستورية في ظل التعديل الدستوري 1996- مجلس الأمة، محاضرة أقيمت على طلبه الحقوق للسنة الأولى ماجستير اختصاص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مارس 2008. غير منشورة.

<sup>2</sup> - انظر المادة 17 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>3</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، ص 162، 163.

أو أن مشروع القانون لن يحقق المطلوب في ظل الظروف الحالية لغياب بعض الشروط، وترى أن لسحب المشروع آثارا سياسية قد تستغلها المعارضة أو غير ذلك، فتلجأ الحكومة إلى المناورة وتوظيف نفوذها في البرلمان، كأن تدفع اللجنة الدائمة المحالة إليها مشاريع قوانين إلى عدم دراسة مشروع القانون أساسا، أو عدم البت في التعديلات المدرجة عليه حتى فوات الأجل المحدد لها لدراستها وتقديم تقريرها والمقدر بشهرين ابتداء من تاريخ إحالة المشروع عليها، وبالتالي تعود الكرة من جديد إلى الحكومة فيبقى لها وحدها حق طلب تسجيل المشروع في جدول الأعمال، أو سحبه أو ترك المشروع يراوح مكانه. ولنا في ذلك أمثلة في الفترة التشريعية الرابعة، فمن مجموع ستة وسبعين (76) نصا أحيل على اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني، منها اثنان لم تدرسهما اللجنة، والثالث توقفت اللجنة عن دراسته وهو مشروع قانون متضمن القانون الأساسي العام للوظائف العمومي، الذي أودعته الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وبدوره أحاله على لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بتاريخ 21 أكتوبر سنة 1998، حيث قامت بدراسته وأعدت تقريرها التمهيدي بشأنه، وتمت مناقشته في الجلسة العامة، إثر ذلك قدمت اللجنة 68 اقتراح تعديل، والنواب 98 اقتراح تعديل، وبعد دراسة اللجنة لعدد منها مع مندوبي أصحابها توقفت اللجنة عن إتمام دراسته.<sup>1</sup> لقد بقي هذا القانون مجمدا لسنوات على مستوى اللجنة، وما لبث أن عاد هذا القانون في ثوب أمر رئاسي، يحمل الرقم 03-06 المؤرخ في جويلية 2006، والذي عرض على البرلمان للتصويت والمصادقة عليه، دون مناقشة أو إثراء أو تعديل- وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور والمادة 38 من القانون العضوي- و صدر هذا القانون في الجريدة الرسمية في العدد 72 بتاريخ 15 نوفمبر 2006.

وفيما يلي بعض مشاريع القوانين والتي بقيت معطلة على مستوى اللجان الدائمة.

#### جدول رقم (06): مشاريع القوانين المعطلة على مستوى اللجان الدائمة في الفترة التشريعية

##### الرابعة (1997-2002)<sup>2</sup>

مشروع القانون	تاريخ الإيداع	تاريخ الإحالة على اللجنة	مصير مشروع القانون
مشروع قانون يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية	1998-01-14	1998-03-29	لم تدرسه اللجنة
مشروع قانون يعدل قانون الأسرة	1998-06-06	1998-06-08	لم تدرسه اللجنة
مشروع قانون متضمن القانون الأساسي العام للوظائف العمومي	1998-10-	1998-10-21	أعدت اللجنة التقرير التمهيدي بشأنه، وتمت مناقشته في الجلسة العامة، وقدمت اللجنة 68 اقتراح تعديل، والنواب 98 اقتراح تعديل، وبعد دراستها لعدد منها مع مندوبي أصحابها توقفت اللجنة عن إتمام دراسته.

<sup>1</sup> - حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002)، الجزء الأول، ص 72.  
<sup>2</sup> - تم جمع بيانات الجدول من حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002)، الجزء الأول.

## الفرع الثاني: علاقة اللجان البرلمانية بالمجتمع المدني.

مفهوم المجتمع المدني لم يحظ بالاهتمام المستحق طيلة حقبة طويلة من تاريخ الفكر السياسي الغربي، إلى غاية الثمانينيات من القرن الماضي، حيث بدأ استحضاره من جديد وبقوة ملفتة للنظر، موازاة مع التحولات التي بدأت تعيشها مجتمعات ودول وسط وشرق أوروبا الاشتراكية سابقا، بدءا بالتجربة البولونية التي تميزت بظهور نقابة التضامن كفاعل أساسي في عملية الانتقال السياسي.<sup>1</sup> أو التأثير المباشر في الحياة السياسية وفي العملية التشريعية بالضغط على البرلمانات أو بالمشاركة في هذه العملية بشكل مباشر أو غير مباشر، كما هو معمول به في دول مختلفة.

فما هو مفهوم المجتمع المدني؟ وما هو الإطار القانوني لعلاقة اللجان البرلمانية بالمجتمع المدني في ظل دستور 1989 المعدل؟

### أولا - مفهوم المجتمع المدني:

عن مفهوم المجتمع المدني يقول الأستاذ عمر فرحاتي: (مفهوم المجتمع المدني يتجاوز المصالح الآنية الضيقة، إذ أن هدفه هو الصالح العام، ومنشأه ودوافعه هو العمل الحر الطوعي لصالح المجتمع، بل هو صمام الأمان للدولة، وهو بارومتر التوازنات التي تحدث في المجتمع، وهو فوق هذا أداة التوازن والتنظيم تقف بين الدولة بسلطتها القهرية والمادية، وبين المجتمع وتطلعاته).<sup>2</sup>

ويتجلى الدور الفاعل للمجتمع المدني في أي دولة، في القدرة على التأثير في السياسات المنتهجة في الدول، عن طريق التأثير في التشريعات والقوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية فيها، فإذا كانت الديمقراطية هي حكم الشعب بالشعب، سواء أكانت مباشرة أم غير مباشرة، فإن ذروة ممارستها في مجتمعاتنا الحديثة، تكمن اليوم بالمدى الواسع الذي يسمح لمختلف شرائح المجتمع المدني، بالمشاركة في إصدار تشريع جيد يستجيب لحاجات السكان ومتطلباتهم الحياتية، فيأتي ضمن معايير العدالة والمساواة.<sup>3</sup> ولذا تحرص البرلمانات أو المجالس التشريعية، على إقامة علاقات دائمة مع الجمهور ومؤسسات المجتمع المدني ومجموعات الضغط، كما تحرص على تلقي دعمها وتأييدها.<sup>4</sup>

1- عبد الناصر جابي، العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر - الواقع والآفاق - ، نوفمبر 2006 منشور في موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الخاص بالجزائر رابط المقال: [www.dz.unpd.org](http://www.dz.unpd.org)

2- انظر عمر فرحاتي، أهمية ودور المجتمع المدني في الحياة السياسية والاجتماعية، مجلة المفكر، العدد الأول، مارس 2006، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

3- رياض غانم، نظام اللجان البرلماني والمجتمع المدني، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، جوان 2006، مجلس الأمة، الجزائر، ص 167.

4- أحمد ابو دية، نحو مجلس تشريعي فعال - علاقة المجلس التشريعي مع الجمهور -، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رابط المقال: [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org) تاريخ الزيارة: 16 أبريل 2009.

وتمارس هيئات المجتمع المدني بكل أطيافها واختصاصاتها هذا الضغط، لتحصل على دور فاعل في العملية التشريعية، باعتبار الموضوع يعينها مباشرة، والمكان الذي يمكنها من خلاله الحصول على هذا الدور هو أثناء الأعمال التحضيرية للقوانين، سواء قبل وصولها للبرلمان، أو في أثناء انطلاق المجالس التشريعية في هذه الأعمال.

باعتبار اللجان النيابية هي المطبخ الحقيقي للتشريع، وفيها يتم درس ومناقشة مشاريع القوانين، وإدخال التعديلات اللازمة على النص، كي يأتي معبرا عن تطلعات الناس وحاجاتهم ومشاكلهم، لذا شكلت اللجان النيابية المكان الذي يتسع لجميع المعنيين بالموضوع التشريعي، فتتلقى الإيرادات وتتصارع الأفكار والآراء، وتتعدد الجلسات، ويستحضر الخبراء والمسؤولون سواء أكانوا رسميين من القطاع العام أم من أتباع القطاع الخاص، وكل ذلك يتم في إطار من التكامل والتعاون بهدف ترقى العمل التشريعي لكي يأتي متوافقا مع متطلبات المصلحة العامة.<sup>1</sup>

لقد انتقل هذا المفهوم للمجتمع المدني الفاعل في الحياة السياسية والاجتماعية إلى كثير من البلدان بما فيها الجزائر في الثمانينات من القرن الماضي، حيث بدأ الحديث عن المفهوم الجديد للمجتمع المدني في الوقت الذي كان فيه النظام السياسي الجزائري يعيش أزمة حادة في قاعدته الاقتصادية، وشرعية مؤسساته السياسية ونمط تسييرها المعتمد على الدولة كفاعل وحيد.<sup>2</sup> وتبنت السلطة السياسية المجتمع المدني وروجت له بهدف توسيع قاعدة السلطة ومساعدتها، على إنجاز عملية الانتقال والخروج من الأزمة الاقتصادية والسياسية للنظام الأحادي القائم.<sup>3</sup>

### **ثانيا: التنظيم القانوني لعلاقة اللجان البرلمانية بالمجتمع المدني في ظل دستور 1989 المعدل.**

بصدور الدستور الجديد لسنة 1989 واعتماد النظام التعددي، وفتح المجال للحريات الفردية والجماعية، تضمنت مواد الدستور أحكاما مختلفة تخص المجتمع المدني وما يتعلق به من حقوق، ومن هذه المواد : المادة 33-41-42-43-56-57 ، التي تنص على حق إنشاء الأحزاب، حق إنشاء الجمعيات، وحق المواطن في التمتع بحقوقه المدنية والسياسية، الحق النقابي لجميع المواطنين، الحق في الإضراب، ثم ما يرتبط بهذه الحقوق من الحرية في التعبير وحق الاجتماع...الخ. وقد نظمت تشريعات مختلفة ممارسة هذه الحقوق، كقانون الجمعيات، وقانون الأحزاب...الخ. فالدستور الجزائري واضح في وضع الفروق بين الحزب والجمعية والنقابة ويعترف بها كلها كأشكال تنظيمية مختلفة.

<sup>1</sup> - أحمد ابو دية، نحو مجلس تشريعي فعال -علاقة المجلس التشريعي مع الجمهور- ، مقال سابق.

<sup>2</sup> - عبد الناصر جابي، العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائري - الواقع والأفاق -، مقال سابق، ص 04.

<sup>3</sup> - عبد الناصر جابي، مقال سابق، ص 04.

وعند الحديث عن علاقة لجان البرلمان الدائمة بالمجتمع المدني، نجد أن لجنة واحدة فقط من بين جميع اللجان تهتم بالعمل الجماعي، هي لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجماعي موجودة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، غير أن اختصاصها فيما يتعلق بذلك جاء موسعا ودون تفصيل، فالمادة 25 من النظام الداخلي تنص على: ( تختص لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجماعي بالمسائل المتعلقة بميدان الشباب والرياضة، وبالنشاط الجماعي.) أكثر من هذا نجد أن البرلمان بغرفتيه لا يتضمن لا قانونه الداخلي، ولا القانون العضوي المنظم لأعماله، إمكانية قانونية لإشراك المجتمع المدني بأي شكل كان في أعماله، إذا استثنينا المادة 43 من القانون الداخلي للمجلس الوطني الشعبي التي تنص على: ( أنه يمكن للجان الدائمة في إطار ممارسة أشغالها، أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها.) كما تنص المادة 38 من القانون الداخلي لمجلس الأمة على أنه : (يمكن للجان الدائمة، في إطار ممارسة أعمالها، أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها.)

ولعل التجربة الفرنسية تحط بظلالها على التشريع الجزائري في هذه المسألة، فإذا كان المجتمع المدني الفرنسي لا يتوفر من الناحية القانونية والشكلية على القدرة على التدخل في العمل التشريعي، فإن هذا لا يمنعه من فن ممارسة تأثير غير مباشر على مجمل الديناميكية البرلمانية، حيث غالبا ما يحرص البرلمانيون على معرفة آراء الخبراء والمعنيين داخل المجتمع المدني.<sup>1</sup> وفي نفس السياق فالمادتان 38،43 المذكورتان أعلاه تفتح المجال لمنظمات المجتمع المدني الجزائري للمشاركة في العمل التحضيري لمشاريع القوانين على مستوى لجان البرلمان.

غير أنه هناك من يرى أنها غير معنية بتلك الدعوة من باب أنها غير مقصودة بلفظ أشخاص ذوي خبرة، وعلى رأي البعض: (المقصود بهذه المادة هو الخبير كشخص لا كمنظمات المجتمع المدني بمختلف أشكالها التنظيمية؛ وهو ما تترجمه اللجان المتخصصة بدعوتها لخبراء من مختلف التخصصات للاستماع لآرائهم، فلا يبقى إذا من إمكانيات التدخل أمام جمعيات المجتمع المدني إلا العمل من خارج الهيئة التشريعية، كقوة ضغط في غياب نص قانوني يقنن مساهمة هذه القوى المنظمة من الداخل على صعيد كل مؤسسات البرلمان بغرفتيه، يساعدها في ذلك وجود صحافة مكتوبة مستقلة جزئيا، ومستوى تجنيد متفاوت القوة، حسب متغيرات الظروف السياسي والأمني المتقلب خلال هذه الفترة.)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - حسن طارق، المجتمع المدني والبرلمان أية تقاطعات وظيفية؟ ملاحظات أولية حول مساهمة المجتمع المدني في العمل التشريعي، مجلة فكر ونقد، العدد 93، المغرب، موقع الدكتور محمد عابد الجابري، الرابط: [http://www.fikrwanakd.aljabriabed.net/n93\\_03tarik.htm](http://www.fikrwanakd.aljabriabed.net/n93_03tarik.htm)  
<sup>2</sup> - هذا النوع من العمل من الخارج لجأت إليه في المدة الأخيرة، وبمناسبة اقتراب الانتخابات التشريعية (ربيع 2007) المنظمات النسوية، للمطالبة بحصول المرأة على نسبة تواجد لا تقل عن 30% في قوائم الترشيحات للانتخابات. لقد تطلب الأمر من هذه المنظمات النسوية، القيام بدراسة مغاربية مقارنة، حول مشاركة المرأة في العمل السياسي العمومي والهيئات السياسية الرسمية كالبرلمان والحكومة؛ مما سمح لها بوضع مذكرة، تتضمن عدة اقتراحات، للوصول إلى تمثيل عادل للمرأة على مستوى المؤسسات السياسية. وقد تم إرسال نسخ من هذه المذكرة إلى المسؤولين السياسيين، وعلى رأسهم السيد رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ووزير الخارجية وبالطبع رئيسي المجلس الوطني الشعبي ومجلس الأمة. الدراسة تمت بمبادرة من مركز الإعلام والتوثيق حول حقوق الطفل والمرأة وبمساعدة مالية من UNIFEM وقد تم الإعلان عن نتائجها خلال يوم دراسي في 25 مارس 2006 بالمعهد الوطني للصحة العمومية بحضور ممثلين عن بعض الأحزاب السياسية الوطنية ومؤسسات رسمية

غير أنه في الحقيقة المقصود بعبارة (أشخاصا مختصين وذوي خبرة) تشمل الأفراد الطبيعيين، والأشخاص المعنويين، الذين لهم الصفة القانونية، وتتجسد فيهم صفتا التخصص والخبرة، ممثلين في مؤسسات، جمعيات، نقابات ورابطات وغيرها.

هذه الإشكالية في فهم نص المادتين، وفي غياب نص قانوني صريح يسمح بإمكانية مشاركة منظمات المجتمع المدني البرلمان في عمله التشريعي، سمح رغم ذلك بوجود ممارسات تشاركية، حيث لعبت لجان المجلسين دورا مهما في خلق التواصل مع مؤسسات المجتمع المدني والنقابات المهنية والمؤسسات التعليمية من جامعات ومعاهد، وذلك من خلال ورش العمل الخاصة بمشاركة القوانين وجلسات الاستماع الخاصة بالقضايا الرقابية التي عقدتها هذه اللجان على مدى سنوات.<sup>1</sup> لقد سمحت هذه الممارسة بالاستماع إلى رؤساء الجمعيات الوطنية في الغالب باعتبارهم "خبراء" لنجد أنفسنا أمام نوع من الاختزال يتم بموجبه حصر الجمعية في رئيسها، وتحويل هذا الأخير إلى "خبير" لتتمكن اللجنة المتخصصة من الاستماع له.<sup>2</sup>

قامت اللجان الدائمة للبرلمان على مستوى الغرفتين في صدد تحضيرها ودراسة للنصوص المحالة عليها، بدعوة منظمات المجتمع المدني على اختلاف أطيافها بداية بعض الجمعيات الكبيرة كنقابة الاتحاد العام للعمال الجزائريين، وبعض نقابات أرباب العمل، والاتحاد العام للفلاحين الجزائريين وحتى بعض نقابات بعض المهن الحرة، كالمحامين والصيدلة والمهندسين المعماريين، للاستماع لهم عند مناقشة بعض النصوص القانونية ذات العلاقة بتمثيلهم الاجتماعي، وحتى عند مناقشة قانون الميزانية العامة سنويا.<sup>3</sup>

جلسات الاستماع هذه تمكن منظمات المجتمع المدني من طرح وجهات نظرها، حيال النصوص المطروحة أمام اللجان للدراسة، كما تمكنها من معرفة الأسباب الرئيسية لإصدار هذه النصوص، سواء من طرف الحكومة أو من طرف أصحاب الاقتراح، ذلك أن المبادرات التشريعية يشترط فيها عرض الأسباب، وبالتالي فممنظمات المجتمع المدني فرصة للتأثير في دراسة الموضوع من خلال ملاحظاتها والتي قد تتحول إلى تعديلات تقدمها للجنة للمجلس إذا ما اقتنعت بها.

---

وطنية. يمكن الرجوع إلى ملخص عن الدراسة التي لم يتم نشرها بعد في الموقع الإلكتروني للجمعية المبادرة بالمشروع - <http://www.ciddef-dz.com/> أو عدد المجلة . n 09 avril/juin 2006 Cidef, revue des droits de l'enfant et de la femme

- عبد الناصر جابي، المقال السابق، ص 19، 20.  
لقد استطاعت هذه المنظمات النسوية وبممارسة الضغط، على السلطة، من تحقيق مبتغاها إثر التعديل الدستوري الأخير في نوفمبر 2008، حيث أضيفت مادة تتعلق بالتمثيل النسوي في القوائم الانتخابية هي المادة 31 مكرر التي تنص: (تعمل الدولة على ترقية حقوق الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة، يحدد قانون عضوي كيفية تطبيق هذه المادة.)

<sup>1</sup> - أحمد أبو دية، نحو مجلس تشريعي فعال -علاقة المجلس التشريعي مع الجمهور- مقال سابق.  
<sup>2</sup> - عبد الناصر جابي، العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائري - الواقع والأفاق - ، مقال سابق، ص 20.  
<sup>3</sup> - عبد الناصر جابي، مقال سابق، ص 21.



عدم مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في جلسات استماع اللجان، قد تكون له انعكاساته ربما على هذه المنظمات، هذه المشاركات التي قد ينظر لها البعض على أنها مجرد شكليات لا تغير من الأمر شيء، بحجة أن آراء هذه المنظمات وملاحظاتها داخل اللجنة غير ملزمة، وأن للأمر جانبه السياسي المفيد للسلطة أكثر منه مشاركة فعلية للمجتمع المدني في العمل التشريعي. مثال ذلك ما ذكرته بهية الجشي عن عدم استجابة الجمعيات السياسية في البحرين لدعوة من اللجان المختصة في سياق دراستها لمشروع قانون يخص الجمعيات السياسية حيث تقول: (عندما تم طرح قانون الجمعيات السياسية على مجلس النواب، ثم على مجلس الشورى، تمت دعوة جميع الجمعيات السياسية لحضور اجتماعات اللجان، ولم يحضر منها سوى أربع جمعيات فقط، ساهمت في النقاش وطرح رؤيتها، وتم التوافق معها بشأن القانون. وعندما صدر القانون اعترضت عليه الجمعيات المعارضة، بحجة أنه جاء مقيدا لعمل الجمعيات، وكان بالأحرى بهذه الجمعيات أن تستجيب لدعوة المجلس، للإدلاء بأرائهم من داخل اللجان، والمساهمة في تعديل القانون).<sup>1</sup>

وبالنظر إلى واقع الحال في البرلمان الجزائري، نسجل أن بعض اللجان قامت بجلسات استماع حضرها بعض ممثلي المجتمع المدني وهذه ثلاثة أمثلة إنتقيتها من الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس الشعبي الوطني:

1- استمعت لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجموعي بالمجلس الشعبي الوطني في إطار دراسة "مشروع قانون التربية البدنية والرياضة" حسب الجدول رقم (07) التالي إلى:

التاريخ	التوقيت	جدول الأعمال
الثلاثاء 06-01-2004	الثانية (14:00) زوالا	الاستماع إلى اللجنة الأولمبية الجزائرية.
	العاشرة (10:00) صباحا	الاستماع إلى ممثلي الفيدرالية الوطنية لكرة القدم.
الأربعاء 07-01-2004	الثانية (14:00) زوالا	الاستماع إلى ممثلي الفدراليات الوطنية للرياضات الجماعية.
	العاشرة (10:00) صباحا	الاستماع إلى ممثلي الفدراليات الوطنية للرياضات الفردية.
السبت 10-01-2004	العاشرة (10:00) صباحا	الاستماع إلى ممثلي الفدراليات الوطنية للرياضات القتالية.
	الثانية (14:00) زوالا	الاستماع إلى مجموعة من أنصار الأندية الرياضية وممثلي الأمن والدرك الوطني والحماية المدنية وإدارة المركب الأولمبي. الاستماع إلى ممثلين عن الطب الرياضي.
الأحد 11-01-2004	العاشرة (10:00) صباحا	
الاثنين 12-01-2004	العاشرة (10:00) صباحا	الاستماع إلى ممثلي الصحافة الرياضية الوطنية ومنتخبين محليين
الثلاثاء 13-01-2004	العاشرة (10:00) صباحا	الشروع في دراسة مشروع القانون مادة بمادة.

2- لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني في إطار دراسة "مشروع القانون المتعلق بالوقاية وقمع الاستعمال والاتجار غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية"، قامت بالاستماع حسب الجدول رقم (08) التالي:

1- بهية الجشي، التجربة البرلمانية في البحرين وعلاقتها بمؤسسات المجتمع المدني، مداخلة في المؤتمر البرلماني حول تعزيز قدرات البرلمانيين العرب، 22 سبتمبر 2005، مجلس الأمة، الجزائر، ص4.

التوقيت	التاريخ	جدول الأعمال
11.00 سا 11.00 سا	18 أكتوبر 2004	- ممثل مجلس أخلاقيات مهنة الصيدلة - ممثل مجلس أخلاقيات المهنة الطبية

3- في إطار دراسة "مشروع قانون المالية لسنة 2005"، قررت لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني الاستماع إلى عدد من الخبراء و المتعاملين الاقتصاديين، و ذلك حسب الجدول رقم (09) المبين أدناه:

المدعون	التوقيت	تاريخ الاستماع
- الكنفدرالية الجزائرية لأرباب العمل	سا 9.00	الأحد 10 أكتوبر 2004
- جمعية النساء المنتجات في السمعي البصري	سا 11.00	الأحد 10 أكتوبر 2004
- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	سا 9.00	الاثنين 11 أكتوبر 2004
- الاتحاد العام للعمال الجزائريين	سا 11.00	الاثنين 11 أكتوبر 2004
- بنك الفلاحة و التنمية الريفية	سا 14.00	الاثنين 11 أكتوبر 2004
- وكالة دعم و تنمية الاستثمار	سا 9.00	الثلاثاء 12 أكتوبر 2004
- رئيس مرصد خبراء المحاسبة	سا 10.30	الثلاثاء 12 أكتوبر 2004
- الغرفة الوطنية للتجارة	سا 11.30	الثلاثاء 12 أكتوبر 2004

4- في إطار دراسة مشروع القانونين المتضمنين الموافقة على (الأمرين المتعلقين على التوالي بالنقد والقرض والتأمينات) ، سطرت لجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني برنامج استماعات إلى ممثلين عن القطاع المصرفي و قطاع التأمين، حسب الجدول رقم (10) المبين أدناه:

التوقيت	التاريخ	السادة المعنيون
14.00 زوالا	الأحد 2003/09/14	خبيران من قطاع التأمين
10.00 صباحا	الاثنين 2003/09/15	الأمين العام للجمعية المهنية للبنوك والمؤسسات المالية
14.00 زوالا	" "	معالي وزير التهيئة العمرانية والبيئة
10.00 صباحا	الثلاثاء 2003/09/16	محافظ بنك الجزائر
14.00 زوالا	" "	رئيس الاتحاد الجزائري لشركات التأمين وإعادة التأمين

وإضافة لاستماع اللجان لرأي مؤسسات المجتمع المدني، لجأت هذه الأخيرة إلى تنظيم أيام برلمانية لمناقشة بعض الملفات ذات العلاقة مع النصوص القانونية المطروحة للنقاش؛ مما سمح لبعض جمعيات المجتمع المدني من حضورها وإسماع صوتها حول القضايا المطروحة للنقاش. على غرار

عينة ما قامت به لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين للمجلس الوطني الشعبي بالتعاون مع الاتحاد الوطني للمعوقين الجزائريين حين نظمت يوما برلمانيا حول وضعية المعوق داخل المجتمع وإدماجه ضمن التنمية المحلية (ماي 2004).<sup>1</sup>

هذه الأيام البرلمانية يمكن أن تنظم دون أن تكون بالضرورة ذات علاقة بالنصوص القانونية المطروحة للمناقشة، فيمكن أن تتطرق محاورها إلى قضايا دولية أو أخرى وطنية، وليس مشروطا دائما أن تنظم هذه الأيام البرلمانية من طرف لجانه المتخصصة، بل يمكن أن تنظم من قبل المجموعات البرلمانية، وتعتبر هذه الفعاليات التي يقوم بها البرلمان عن انفتاح جزئي ومختزل يقوم به البرلمان على المجتمع المدني، يسهله الطابع الاجتماعي لبعض اللجان، كما بينته تجربة المجلس الوطني الشعبي، على عكس اللجان الأخرى الأكثر سياسية، كما قد يسهله وجود رؤساء لجان "متفتحين" على المجتمع المدني وممارساته، أو من أبناء المجتمع المدني نفسه، الذين لازالوا على علاقة به وبمؤسساته المختلفة، والذين يتميزون بقوة حضور معقولة في البرلمان، كنواب أو أعضاء في مجلس الأمة.<sup>2</sup>

وبالعموم حول علاقة المجتمع المدني بالبرلمان الجزائري وخصوصا لجانه الدائمة نسجل نقطتين هامتين:

- غياب أي نص قانوني، يحدد العلاقة بين البرلمان والمجتمع المدني؛ سواء كان مستقلا بذاته أو مدرج كمواد في القانون العضوي أو النظامين الداخليين للبرلمان الجزائري، مما يسمح بإشراك مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة بالموضوع المطروح للنقاش داخل هيكل البرلمان وإبداء الرأي، خاصة داخل لجان البرلمان المتخصصة، بما يضمن احترام مهام وصلاحيات وأدوار كل مؤسسة.

- المناسباتية والظرفية التي تطبع علاقة البرلمان بالمجتمع المدني، في غياب إطار منظم وهيكل تسمح باستمرارية هذه العلاقة وشفافيتها كما هو حاصل في البرلمان التونسي، أين وضع مكتب خاص على مستواه يختص بشؤون المجتمع المدني ويستمتع لانشغالاته؛ ورغم غياب مثل هذه الوسائل في البرلمان الجزائري إلا أن اللجان الدائمة يمكنها أن تقوم بهذا الدور على أحسن ما يرام، يدعمها في ذلك تخصصها، والآليات والوسائل القانونية التي تحوزها للسير في هذا الاتجاه مع وجوب تفعيلها، وذلك للتعامل مع كل الفاعلين السياسيين والاجتماعيين حسب ألوان الطيف الموجودة داخل المجتمع المدني وباحترام التوجهات والأفكار التي يحويها خدمة للتنمية في البلاد وحماية للحقوق والحريات والمكتسبات، وذلك في إطار من التعاون والتكامل بين السلطة التشريعية ومكونات المجتمع المدني.

<sup>1</sup> - عبد الناصر جابي، العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر - الواقع والأفاق - ، مقال سابق، ص 21.  
<sup>2</sup> - عبد الناصر جابي، مقال سابق، ص 22.

## الفرع الثالث: دور اللجان المختصة في الإنتاج التشريعي.

الاهتمام بدور البرلمان في الاستقرار السياسي للمجتمعات والمؤسسات الدستورية وفي المساهمة في الإنتاج التشريعي، وفي السهر الدعوب على تكييف الترسانة القانونية والتنظيمية مع مقتضيات المستجدة والمتجددة وطنيا، إقليميا، ودوليا، غدا من الانشغالات العظمى للبلدان الحديثة سواء القائمة منها على نظام الغرفة الواحدة أو ثنائية الغرفة النيابية.<sup>1</sup>

والبرلمان الجزائري كغيره من البرلمانات يساهم في تطوير وتنويع المنظومة القانونية، وإضافة الجديد منها وسد النقص والخلل، تبعا لما تعرفه الجزائر من تحولات عميقة، في الجوانب المختلفة سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية أو غيرها، حسب ما يقتضيه واقعها التنموي. كلامنا هذا ينسحب إلى اللجان البرلمانية ففيها يتم الجزء الأكبر من الدراسة النصوص وتمحيصها وإدخال التغييرات عليها لتتسجم مع باقي الترسانة القانونية والتنظيمية. وعليه سندرس مدى مساهمة اللجان البرلمانية المتخصصة في الإنتاج التشريعي خلال فترتين تشريعتين متتاليتين هما الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002) والفترة التشريعية الخامسة (2002-2007) لنرى مدى فعاليتها.

### أولا - مساهمة اللجان المختصة في الإنتاج التشريعي في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002).

لقد درست اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني أثناء الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002) ستة وسبعين (76) نصا تشريعا، تتوزع حسب طبيعتها القانونية على النحو الآتي: واحد وستون (61) مشروع قانون - تسعة (09) أوامر - أربعة (04) اقتراحات قوانين من العشرين (20) المودعة - لائحتان (02) من بين الأربع (04) لوائح المودعة. وقد تمت إحالة هذه النصوص على اللجان الدائمة طبقا لاختصاصاتها المنصوص عليها في النظام الداخلي، وبلغ الحجم الإجمالي لعمل اللجان: 918 اجتماعا، 438 استماعا، 4606 تعديلا موزعا بين: اللجان 2675 تعديلا، النواب 1912 تعديلا والحكومة 21 تعديلا. يتجلى من خلال هذه الإحصائيات، أن اللجان الدائمة الإثنا عشر للمجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الرابعة المقدرة بخمس سنوات، قد ساهمت بفعالية في الإنتاج التشريعي، من ناحية عدد النصوص المدروسة وبحساب متوسط كل لجنة نخلص أن النسبة تقدر بستة (06) قوانين في الفترة التشريعية لكل لجنة، أو بما تقدر نسبته بقانون واحد في السنة. وهذه النسبة قليلة مقارنة بالمعدلات الموجودة في بعض الدول الأخرى خاصة منها المتقدمة والتي تعاني "التضخم التشريعي". غير أن الحقيقة غير ذلك، فاللجان ليس لها نشاط تشريعي متساوي، فبعض اللجان نجد لها نشاطا أكثر من اللجان الأخرى، فلجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات التي درست (24)

<sup>1</sup> - سعيد مقدم، قراءة في صلاحيات مجلس الأمة، مجلة النائب، العدد الأول، سنة 2003، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 40.

نصا من مجموع النصوص، بينما لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجموعي لم تدرس أي نص طيلة الفترة التشريعية

جدول رقم (11) : مجمل أشغال اللجان الدائمة خلال الفترة التشريعية الرابعة (2002/1997) <sup>1</sup>

العدد الإجمالي	عدد التعديلات			عدد الاستماعات	عدد الاجتماعات	عدد النصوص التشريعية	اللجنة المختصة
	النواب	الحكومة	اللجنة				
1149	595	01	553	38	178	24	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات
/	/	/	/	2	03	01	لجنة العلاقات الخارجية والتعاون
22	02	/	20	09	12	02	لجنة الدفاع الوطني
1278	668	13	597	114	270	14	لجنة المالية والميزانية
390	35	/	355	44	78	06	لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية والصناعة والتجارة والتخطيط
175	79	00	96	27	51	03	لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية
181	36	/	145	31	67	03	لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة
294	97	01	196	21	47	04	لجنة الثقافة والاتصال والسياحة
287	96	01 شفوي	190	78	107	09	لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني
341	191	02	148	16	31	04	لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية
489	113	01 شفوي	375	58	75	06	لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية
00	00	00	00	00	00	00	لجنة الشبيبة والرياضة والحركة الجموعية
4606	1912	21	2675	438	918	76	المجموع

<sup>1</sup> - حصيلة المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية الرابعة، مرجع سابق، ص 54.

من مجموع النصوص القانونية المقدرة بـ 76 نصا تشريعيا في هذه الفترة تحفظ مجلس الأمة على قانون واحد هو "مشروع قانون الإشهار"، الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، إذ تلقى مجلس الأمة النص المصوت عليه بتاريخ 23 جوان 1999، وبعد دراسته من قبل اللجنة المختصة ومناقشته من طرف أعضاء المجلس في الجلسات العامة عرض بتاريخ 29 جويلية 1999 للتصويت، وقد تحفظ المجلس على هذا النص بجميع مواده. وبالتالي سحب المشروع الذي كان محل خلاف نهائي بين الغرفتين. وأهم الدوافع التي جعلت مجلس الأمة يعترض على هذا المشروع هي اعتماده مرجعا قانونيا لم يتم إصداره وهو القانون العضوي للإعلام، وأيضا أن النص جاء في ظرف سياسي خاص وهو تسلم رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة للرئاسة، الذي خالف توجه رئيس الجمهورية الأسبق ليامين زروال في إلغاء احتكار الدولة للإشهار بفتح الأبواب على مصراعيها لأصحاب رؤوس المال لاحتكار هذه الأداة الفاعلة والهامة من وسائل الإعلام.<sup>1</sup>

#### **ثانيا - مساهمة اللجان المختصة في الإنتاج التشريعي في الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007).**

في الفترة التشريعية الخامسة الممتدة من 2002 إلى 2007 صادق البرلمان على ثلاثة وتسعين (93) قانونا: منها ستون (60) قانونا، سجل من بينها منها اقتراح قانون واحد (01) والذي خص تعديل قانون الانتخابات والبقية كانت عبارة عن أوامر رئاسية صادق عليها البرلمان وعددها ثلاثة وثلاثون (33) أمرا وتم سحب مشروع قانون واحد متعلق بتداول الموارد البيولوجية... أما عدد النصوص المتبقية لدى المجلس الشعبي الوطني من هذه العهدة فهو أربعة (04).

سجل خلال هذه الفترة نص واحد محل خلاف بين الغرفتين في مشروع القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي، وتكفلت لجنة متساوية الأعضاء بتسوية الخلاف المتعلق بالمادة 03 من المشروع.<sup>2</sup>

نسجل في هذه الحصيلة ارتفاع نسبة الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية والتي تمثل ثلث (1/3) ما صادق عليها البرلمان من قوانين في هذه الفترة. وبمقارنتها بالفترة التشريعية الرابعة نجد أنها: كانت تسعة (09) أوامر لتصل إلى ثلاث وثلاثين (33) أمرا ما يفسر تدخل السلطة التنفيذية المسرف في العملية التشريعية، وتراجع هذه الأخيرة عن القيام بدورها كاملا في المبادرة فلم يسجل طيلة هذه الفترة سوى الموافقة على اقتراح قانون واحد. غير أنه من جانب دور اللجان البرلمانية المختصة فنسجل زيادة نشاطها تبعا لزيادة المبادرات المقدمة، وإن اختلف نشاط كل لجنة عن أخرى

<sup>1</sup> - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول "نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة"، التاريخ، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 120 بتصرف.  
<sup>2</sup> - حصيلة الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007)، وزارة العلاقات مع البرلمان، بدون تاريخ نشر، الجزائر، ص 11.

فاللجان المختصة بالمالية والاقتصاد درست حوالي 33 نصا قانونيا متعلقا بالإصلاحات الاقتصادية والمالية بينما سجلت اللجان المختصة بالشبيبة والرياضة دراسة قانون واحد.<sup>1</sup> وبالمقارنة مع الحصيلة السابقة فإن اللجان الدائمة كان نشاطها ثريا مس كل القطاعات الوزارية وذلك حسب نوعية النصوص المعروضة عليها وما تخلل ذلك من استماع للوزراء المعنيين أو ممثلهم والاستعانة بالخبراء والمتخصصين.

لا شك أن دور اللجان المتميز بدراسة ومعالجة المبادرات، وما يتخللها من اجتماعات كثيرة وعقد جلسات استماع، للاستيضاح حولها ثم تنوير البرلمان، وتوضيح الصورة لأعضائه ثم المصادقة على هذا الكم المعبر من النصوص، حيث نسجل ارتفاع عددها من 76 نصا في الفترة التشريعية الرابعة إلى 93 نصا في الفترة التشريعية الخامسة تمس مختلف الإصلاحات المالية والاقتصادية والاجتماعية والتربوية وكذا البيئة والعمران.<sup>2</sup>

**جدول رقم(12): فعالية اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني من خلال دراسة النصوص القانونية المحالة عليها في الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007).**

عدد النصوص التشريعية	اللجنة المختصة
46	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات
01	لجنة العلاقات الخارجية والتعاون
02	لجنة الدفاع الوطني
11	لجنة المالية والميزانية
13	لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية والصناعة والتجارة والتخطيط
04	لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية
03	لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة
03	لجنة الثقافة والاتصال والسياحة
03	لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني
04	لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية
02	لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية
01	لجنة الشبيبة والرياضة والحركة الجمعوية
93	<b>المجموع</b>

<sup>1</sup> - حصيلة الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007)، ص 08.  
<sup>2</sup> - حصيلة الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007)، ص 03.

## المبحث الثاني: الدور الرقابي للجان البرلمانية على الحكومة ومجالات التعاون معها

### بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 .

تعد الوظيفة الرقابية للبرلمانات الأهم من بين وظائفها المختلفة في الدول المعاصرة، إذ بات البرلمان في المقام الأول مؤسسة لممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، وهذه الوظيفة احتلت الدرجة الأولى من الأهمية على حساب التصويت على القوانين.<sup>1</sup> فالبرلمان هو المسؤول عن متابعة وتقييم أعمال الحكومة، وحماية مصلحة الشعب ومنع الانحراف والحفاظ على الأموال العامة.<sup>2</sup>

والمراقبة (الرقابة) تعتبر إحدى أسس النظام في الجزائر وجاء الحديث عنها في المواثيق الرسمية للدولة<sup>3</sup> ومن مجالات الرقابة السماح للجان البرلمان بإجراء التحقيق وحسب الفقه يقسم التحقيق الذي يجريه البرلمان إلى عدة أنواع حسب موضوعه فهو إما:

**تحقيق تشريعي:** وهو ذلك التحقيق الذي تقوم به اللجان الدائمة للبرلمان بغرفتيه، عند دراستها للمبادرات التشريعية، لتبحث ملاءمة هذه التشريعات مع ما يقتضيه الواقع ومدى انسجامها مع المنظومة القانونية القائمة.

**وإما تحقيق انتخابي:** وهو التحقيق الذي يكون هدفه إثبات صحة العضوية في المجلس وخلوها من الموانع وتقوم به لجنة إثبات العضوية.

**وإما تحقيق سياسي:** يهدف عموماً إلى الوصول إلى نتائج من شأنها أن تؤدي إلى إثارة مسؤولية الوزير المعنية وزارته بالتحقيق أو الحكومة ككل وعهد به إلى لجنة تحقيق.

وليس الهدف من كل رقابة برلمانية هو إقامة المسؤولية الوزارية أو ما يتبادر للذهن من وجوب سقوط الحكومة تبعاً لنتائج تحقيق ما، فقد تتصرف الغاية من الرقابة لكشف النقائص وإرشاد الحكومة لإصلاحها، وهذا الجانب من العلاقة بين البرلمان والحكومة مبني على أساس التفاهم والتعاون، لذا سنقسم مبحثنا هذا بناء على ما تقدم ذكره إلى:

**المطلب الأول: لجان التحقيق وسيلة دستورية للرقابة على أعمال الحكومة.**

**المطلب الثاني: تطوير البرلمان لوسائل لجانه في مجال الرقابة والتعاون مع الحكومة.**

<sup>1</sup> - مفتاح عبد الجليل، حق السؤال كآلية رقابية برلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مجلة المفكر، العدد الأول، مارس 2006، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

<sup>2</sup> - ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية، مرجع سابق، ص 192.

<sup>3</sup> - العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 438.



## المطلب الأول: لجان التحقيق وسيلة دستورية للرقابة على أعمال الحكومة.

حق إجراء التحقيق يقصد بهذا الحق أن يتوصل البرلمان بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق.<sup>1</sup> وأساس وجود حق التحقيق يرجع لمهام ممثلي الشعب والأمة بالنظر للدستور، وأساس إعداد القانون هو الرقابة السياسية، إلا أن هذا لا يكفي بل يتعدى الأمر إلى إجراء تحقيق ابتدائي أو تمهيدي حتى يتسنى تحقيق الوظيفة المالية والمصادقة على الاتفاقيات.<sup>2</sup>

إذا فحق التحقيق هو ذلك الإجراء الذي من خلاله يتم إنشاء لجنة يخول لها صلاحية التحري والبحث عن الحقيقة وتزويد البرلمان بالمعلومات التي تساهم في ممارسة البرلمان لوظائفه.

فهذا النوع من التحقيق، حسب ما عرفه الفقه: (هو إجراء يفضله يتمكن النواب من الوصول إلى الحقائق بأنفسهم عن طريق التحري على أعمال السلطة التنفيذية، ومن هنا فهو يهدف إلى التحقق من فساد بعض الإدارات أو المصالح أو المؤسسات أو الشركات في القطاع العام).<sup>3</sup> ويستفاد من هذا التعريف العام هو أن التحقيق على العكس من وسائل الرقابة الأخرى، خاصة الأسئلة والاستجواب، يتميز عنها من حيث أنه: (سلسلة من الأسئلة والمناقشات وليس مجرد سؤال وإجابة عليه أو عدة أسئلة ورد عليها).<sup>4</sup>

ليس هذا فقط بل إن التحقيق قد يكون وسيلة لتكملة حق النائب في الوقوف على حقيقة معينة ليتمكن من الحكم بنفسه في مسألة معينة إذا ما أراد الوقوف على حقيقة عيوب أحد المصالح الحكومية، ومن أجل ذلك يشكل لجنة من أعضائه تقوم بالتحقيق في هذه المسألة.<sup>5</sup> ونظراً لصعوبة قيام جميع أعضاء البرلمان بمهمة التحقيق يلجأ إلى هذه الوسيلة العملية، فيعهد بالأمر إلى اللجان التي ينشئها لهذا الغرض، فلجان التحقيق بمثابة امتداد للبرلمان المشتقة منه.

وبناء عليه سنتناول هذا المطلب بتقسيمه إلى ثلاثة فروع هي:

**الفرع الأول: الإجراءات الخاصة بتشكيل لجان التحقيق البرلمانية.**

**الفرع الثاني: سلطات لجان التحقيق البرلمانية.**

**الفرع الثالث: نتائج أعمال لجنة التحقيق البرلمانية.**

<sup>1</sup> - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، سنة 1996، ص 479

<sup>2</sup> - Nicolas Iagasse et Xavier Baeselen, Le droit d'enquête parlementaire, Etablissement Emiile Bryant .sa. Bruxelles, 1998, p 5-6.

<sup>3</sup> - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 499.

<sup>4</sup> - إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 120.

<sup>5</sup> - محسن خليل، القانون الدستوري، الجزء الأول، مركز التكوين الإداري، المدينة، بدون سنة نشر، ص 233.

## الفرع الأول: الإجراءات الخاصة بتشكيل لجان التحقيق البرلمانية.

من أهم الوسائل التي يتمتع بها البرلمان هي سلطة التحقيق، ونقصد به ما قد يجري على مستوى اللجان المؤقتة والتي تتولى سلطة التحقيق كاختصاص أصيل، وهي لجان أسست للاستجابة لهذه الغاية، وهو ما أكده المؤسس الدستوري من خلال المادة 161 من الدستور الحالي المعدل: (يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة).

شرط التحقيق وجود القضية ذات المصلحة العامة،<sup>1</sup> دون تقييد البرلمان بزمان مخصص، أو دورة تشريعية بعينها، أو إجراء برلماني محدد، وهو ما سارت عليه المادة 76 من القانون العضوي، والنظامين الداخليين الحاليين، غير أن النظام الداخلي السابق للمجلس الشعبي أضاف إلى ذلك، إمكانية انتهاء الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة، بتكوين لجنة تحقيق.<sup>2</sup> وهو ما تم الاستغناء عنه لاحقا في نظامه الداخلي الحالي.

وتشكيل لجان التحقيق أخضعها المشرع لإجراءات خاصة تتعلق بمبادرة البرلمان، وضوابط تشكيل اللجنة، وأخيرا شروط خاصة لضمان حيادها.

### أولا - المبادرة البرلمانية بإنشاء لجنة تحقيق:

يجب السؤال عما يملك حق المبادرة بإنشاء لجنة تحقيق؟ وهل يمكن للجنة الدائمة أن تكون هي لجنة تحقيق بنفسها؟

#### 1- حق البرلمان وحده في المبادرة:

المبادرة تكون من قبل مجموعة من البرلمانيين في أي من المجلسين، حددها القانون العضوي رقم 99-02 في مادته 76 بعشرين (20) منهم ومن ذلك تقترح لائحة في هذا السياق يدرج فيها عرض للأسباب ويُشترط توقيعهم عليها، وبالتالي عدم قبول المشرع للمبادرة الفردية كما هو الحال في فرنسا، ويخرج من الدائرة كل من ليس عضوا في البرلمان حتى ولو كان من أعضاء السلطة

<sup>1</sup> - (معنى قضية ذات مصلحة عامة.. نرى أن لها جانبين فالأول ذات مؤدى واسع، وبالتالي هذا التعميم يمنح البرلمان فرصة التدخل على نطاق واسع، بمعنى مجابهة أية قضية بتأسيس لجنة، أما الثاني يمكن أن يؤدي ذلك التعميم إلى الحد من سلطة المبادرة، حيث يمكن أن يصدر عن الحكومة إدعاء مفاده هذه أو تلك القضية ليس لها صفة المصلحة العامة، وعلى ذلك نفضل عبارة الصالح العام المشترك للشعب لما لها من دقة، حيث تقضي إلى تأمين الإجراء الرقابي للبرلمان بواسطة هذه الوسيلة الدستورية، ومن ثم، يصبح بوسع أية من الغرفتين، النهوض بالرقابة عن طريق لجان التحقيق.) انظر - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 553.

<sup>2</sup> - المادة 125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 11 أوت 1997.

التنفيذية. فحق المبادرة بإنشاء لجنة تحقيق برلمانية حق أصيل للبرلمان فقط، لذا فالمبادرة تكون برلمانية، ومرد ذلك ليس أن يذهب المنفذ إلى البرلمان، ومن ثم يطلب منه أن يحقق في قضية أو أمر يرد له أو تصرف قام به.<sup>1</sup>

وقد عرف البرلمان الجزائري الكثير من المبادرات بإنشاء لجان تحقيق، لكن القليل منها من تم الموافقة عليها ( انظر الجدول رقم (13) )، أما الباقي فقد رفض على مستوى مكتب المجلس.<sup>2</sup>

تأسيس لجنة تحقيق يتم خلال الدورات العادية للمجلسين، أو خلال دورة استثنائية التي تعقد بطلب ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، و إن كان هذا الحق غير مخول لأعضاء مجلس الأمة، وفق الوجه المبين في أحكام المادة 118 من الدستور. لكن ما يتبادر للذهن هل يمكن للسلطة التنفيذية طلب عقد دورة استثنائية بغية إنشاء لجنة تحقيق ؟

وعلى رأي الأستاذ عبد الله بوقفة فهو لا يستبعد ذلك بقوله: ( غير وارد أن تذهب الهيئة التنفيذية إلى حد طلب عقد دورة استثنائية من أجل إنشاء لجنة تحقيق، حيث ذلك لا يخدم مصلحة الحكومة، ومع ذلك لا نستبعد هذا الأمر على الإطلاق، إذا كانت القضية ذات مغزى سياسي، وبالتالي، ففي الحالة هذه وتناديا للتوتر يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب انعقاد دور غير عادي، وهذا نادرا ما يحصل بهذا الخصوص).<sup>3</sup> والحقيقة أن البرلمان بيده وحده تفعيل وسيلة لجان التحقيق عن طريق المبادرات بخصوصها، لتقوية أدائه فيما يتعلق بالرقابة بصفته ممثلا للشعب والأمة.

وجدير بالذكر أن المشرع الجزائري سجل تراجا من ناحية المبادرة بإنشاء لجنة التحقيق التي كان يمنحها وفقا للقانون 08-04 في المادة 12 منه لكل من عشرة (10) نواب، أو مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني، حيث قصرها على أعضاء كل غرفة مع رفع نصاب الموقعين على لائحة إنشاء لجنة التحقيق إلى 20 عضوا. وبالتالي التضييق في المطالبة باستعمال هذه الوسيلة الرقابية المهمة خاصة من قبل اللجان الدائمة، التي تملك من المعطيات والمعلومات عن الموضوع المراد التحقيق فيه والواقع في دائرة اختصاصها أكثر من غيرها داخل البرلمان، وعليه سيكون اقتراحها بإنشاء لجنة التحقيق مؤسسا على حقائق تعرفها أكثر من غيرها، ونتيجة هذا المنع هو الحد من فعالية اللجان الدائمة في هذا الشأن وبالتالي التأثير على عمل البرلمان بتقييد طلب المبادرة بيد أعضاء البرلمان الذين قد تحركهم ميولهم السياسية أو العاطفة أكثر من الوصول إلى الحقيقة.

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 553.  
<sup>2</sup> - انظر الملحق رقم (06): لائحة من أجل طلب تشكيل لجنة تحقيق برلمانية حول الممارسات غير القانونية لبعض الولاة بتاريخ 17 جانفي 2004. والملحق رقم (07): مشروع لائحة طلب تكوين لجنة تحقيق حول أحداث بريان 2008، تاريخ الإيداع 28 ماي 2008.  
<sup>3</sup> - عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 558.

وللاشارة فقط فإن المشرع المصري أعطى أيضا للجان النوعية الدائمة لمجلس الشعب المصري، حق طلب إنشاء لجنة تحقيق ولم يقصر الأمر على النواب،<sup>1</sup> وهذا التوجه مبني على امتلاك اللجان للمعلومات والمعطيات حول القطاعات المختلفة، وقدرة هذه اللجان على تقدير الحاجة إلى إنشاء لجنة تحقيق، أو مباشرة ذلك بنفسها أو بالذهاب إلى صيغ الرقابة الأخرى.

## 2- استبعاد اللجنة الدائمة من القيام بالتحقيق ومن إجراءاته:

بإعطاء المشرع البرلمان حق إجراء التحقيق، واشترطه القيام بذلك وفق تشكيل لجان خاصة للقيام بذلك، رغم أن هذا الشرط يهدف لضمان تفرغ هذه اللجنة للمهمة المنوطة بها، إلا أنه يشكل معوقا أمام البرلمان في ممارسة الرقابة على نطاق واسع خاصة من طرف لجانه الدائمة التي تم إبعادها عن ممارسة التحقيق.<sup>2</sup>

في النظام الفرنسي كما سبق ذكره عند الكلام عن لجان التحقيق فيه، فللجنة الدائمة أن تنتظر في مدى قبول اللائحة من ناحيتين: فالأولى بناء على ما للجنة من صلاحية وفق ما جاء في المادة 69 فقرة 05 من الأمر الصادر في سنة 1958 والمتعلق بسير المجلسين، أما الثانية من حيث مدى قبول اللائحة حسب القانون المذكور، الذي ينص على الحد من سلطة البرلمان فيما يتعلق بتأسيس أية لجنة تحقيق، إن كان الهدف من إنشائها البحث في قضية محل متابعة قضائية. وينبغي على ما تقدم أن اللائحة قبل عرضها على موافقة المجلس المعني، يجب أولا أن تنتظر فيها اللجنة المعنية من حيث الموضوع، ومن ثم تصدر بشأنها أحد الحكمين: الإحالة على الجلسة العامة أو رفضها - بناء على مخالفتها إحدى الحالتين المذكورتين، وعليه، تبدي اختلاف بين النظامين، حيث هذا الأسلوب لم يستند عليه البرلمان الجزائري.<sup>3</sup>

لقد عرف المجلس الشعبي الوطني العمل وفق نفس الإجراءات في ظل دستور 1976 وفي ظل دستور 1989 قبل تعديله إذ كان مكتب المجلس يستشير اللجنة الدائمة المختصة التي لها حق إبداء الرأي في اللوائح المقدمة من طرف النواب، حيث تبدي رأيها في أجل أقصاه شهر من تاريخ إحالة لائحة إنشاء لجنة التحقيق لديها.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - المادة 218 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.

<sup>2</sup> - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 151.

<sup>3</sup> - عيد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 555، 556.

<sup>4</sup> - انظر: - المادة 138 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977، والمادة 14 فقرة 03 من القانون رقم 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

وانظر أيضا: - المادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989.

وهذه أمثلة على استشارة مكتب المجلس للجنة المختصة بخصوص لوائح إنشاء لجان التحقيق:

أ- لجنة المراقبة بخصوص الشركة الوطنية البحرية المشكلة في 19 جانفي 1981 حيث أودعت لائحة إنشائها بتاريخ 09 جوان 1980 وأحيلت على اللجنة الاقتصادية بتاريخ 16 أوت 1980 التي قامت بدراستها وفق سلسلة من الاجتماعات والتي استمعت فيها للأطراف المعنية ودراسة الوثائق المتعلقة بالقضية قدمت رأيها بالموافقة في تقرير عرض على المجلس.<sup>1</sup>

ب- لجنة التحقيق حول اختلاس 26 مليار دولار المشكلة في 13 ماي 1990 حيث أودعت لائحة إنشائها وأحيلت على اللجنة الاقتصادية بتاريخ 03 أفريل 1990 التي قامت بدراستها وفق سلسلة من الاجتماعات والتي استمعت فيها للأطراف المعنية ودراسة الوثائق المتعلقة بالقضية قدمت رأيها بضرورة تشكيل لجنة برلمانية لغرض فتح تحقيق في الموضوع متضمنا في تقرير عرض على المجلس في الجلسة العامة بتاريخ 13 ماي 1990.<sup>2</sup>

ج- لجنة التحقيق حول تسيير الغرفة الوطنية للتجارة المشكلة في 15 ماي 1990 حيث أودعت لائحة إنشائها وفق الإجراءات المتبعة في ذات الشأن وأحيلت على اللجنة الاقتصادية التي قامت بدراسة مضمون اللائحة وما يتعلق بها وأصدرت تقريرها التي تضمن عبارة أن اللجنة الاقتصادية ترى من الضروري تشكيل لجنة تحقيق برلمانية حول تسيير الغرفة الوطنية للتجارة.<sup>3</sup>

بالنسبة لإسناد إجراء التحقيق للجنة الدائمة المختصة فالمشرع المصري أقر صراحة إمكانية إسناد إجراء التحقيق إلى لجنة خاصة أو إلى إحدى لجانه النوعية (الدائمة)، وهو ما جاء في المادة 218 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، وهو الإجراء الذي لم يذهب إليه المشرع الجزائري، رغم ما للأمر حين النظر إليه من فوائد، من ناحية تخفيف الإجراءات، ومن ناحية التخصص بإسناد موضوع التحقيق إلى اللجنة الدائمة التي لها إطلاع واسع فيما يخص القطاع أو الجهة التي يشملها التحقيق، ودرابتهما بمجمل القوانين والتشريعات التي تنظمه، وبما لديها من معلومات مسبقة، تستقيها من خلال تواصلها شبه الدائم مع الحكومة كالاستماع للوزير المعني وحضوره لجلساتها.

فنرى أن إسناد التحقيق إلى إحدى لجان البرلمان الدائمة يعد وسيلة أكثر فعالية، إذ أنها تسمح بجمع معلومات أكثر مصداقية بحكم تخصصها وإطلاعها عن قرب وبصفة دائمة بمختلف الأعمال الحكومية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية للمدائلات للمجلس الشعبي الوطني، رقم 95، المؤرخة في 19 مارس 1981، ص 11، 12، 13.

<sup>2</sup> - الجريدة الرسمية للمدائلات للمجلس الشعبي الوطني، رقم 138، المؤرخة في 14 جوان 1990، ص 17، 18.

<sup>3</sup> - الجريدة الرسمية للمدائلات للمجلس الشعبي الوطني، رقم 138، المرجع السابق، ص 17، 18.

<sup>4</sup> - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 151.

## ثانيا - الضوابط الواردة على تشكيل لجنة التحقيق.

لا شك أن المشرع نظم تشكيل لجان التحقيق بضوابط وقيود قانونية حتى لا تصبح هذه الوسيلة الخطيرة خاضعة لهوى كل من هو تحت قبة البرلمان، وهذه الضوابط شكلية وموضوعية.

### 1- الضوابط الشكلية:

يستلزم لإنشاء لجنة تحقيق التصويت على اقتراح لائحة موقعة تودع من طرف 20 عضوا أو نائبا لدى مكتب الغرفة التي ينتمي إليها مودعو اللائحة، حسب ما نصت عليه المادة 77 من القانون العضوي رقم 99-02، فمصدر إنشاء لجان التحقيق هو تلك اللائحة، وتتضمن هذه الأخيرة أساس وأسباب إنشاء هذه اللجنة، وذلك من حيث موضوعها والوقائع الدافعة إلى اللجوء إلى هذه الوسيلة، وتحديد الهياكل أو المصالح التي يشملها التحقيق أو الجهة المعنية بالتحقيق، على أن يتحدد تحقيق اللجنة بأجل قانونية لا يمكنها تجاوزها. كما يستلزم أن تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى بذلك. وعليه فهذه القيود الشكلية هي: النصاب، التصويت، والأجل القانونية.

أ- النصاب : بالنظر إلى اشتراط القانون المبادرة الجماعية بنسبة قانونية محددة بعشرين (20) من أعضاء الغرفة المعنية بتشكيل لجنة تحقيق، واستبعاده لفكرة المبادرة الفردية منهم، فموقف المشرع يجنح نحو تقييد المبادرة البرلمانية بمقتضى هذا الشرط. وعلى ما يبدو كأن المشرع أراد من وراء ذلك أن يقبر أية فكرة تدور في ذهن فوج معارض غير متوفر على هذا النصاب القانوني.<sup>1</sup> بل أكثر من ذلك، فقد رفع النصاب المشروط في مقدمي اللائحة، مقارنة بما كان في نظام المجلس الواحد من عشرة 10 أعضاء في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989، إلى عشرين 20 عضوا في النظام البيكاميرالي المطبق إثر التعديل الدستوري لسنة 1996.

في حالة اجتياز شرط النصاب، فالحكومة من منطلق حرصها على عدم قبول تحقيق قد يدينها يمكنها أن تعمل على عدم إدراج اللائحة في جدول أعمال المجلس، خاصة إذا قدمها أصحابها متأخرين في نهاية الدورة، للتقليل من أهميتها، ولإطفاء جذوة الحماسة لديهم، مستفيدة في ذلك من عامل الوقت، أو تلجأ الحكومة إلى التأثير على مكتب المجلس من حيث ترتيب المواضيع التي يعالجها، لتفادي لجنة تحقيق قد تدينها أو تخرجها.

ب- التصويت : بالتصويت على اللائحة حسب المادة 77 القانون العضوي 99-02 تصبح

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 555.

المبادرة معبرة عن المجلس وليس عن مجموعة منه، وبالتصويت يمنح المجلس المصادقية والشرعية للجنة، وبه يتحصن المجلس في مواجهة الحكومة، إذ هو يعبر عن قرار تينته هيئة دستورية.

يشترط التصويت على اللائحة بالأغلبية وفق شروط التصويت المعهودة المنصوص عليها في القانون العضوي وفي النظامين الداخليين. وهذا الشرط تعجيزي في نظر بعض البرلمانيين أو الدارسين، فإنه لا يمكن تصور أن الأغلبية من أعضاء البرلمان سيتخذون إجراء من شأنه إنشاء لجنة تحقيق حول عمل الحكومة المساندين لها، فهذا بمثابة قيد على كل مبادرة من شأنها أن تدفع بالعمل البرلماني إلى مستويات عليا من المسؤولية، أو تطلب الحكومة من هذه الأغلبية عدم التصويت على اللائحة لإجهاض المبادرة. والثابت، ليس كل مبادرة بلائحة رقابة لا يكتب لها النجاح، بل الكثير منها تتوفر بعد جهد المبادر بها وما يبذله من إقناع زملائه على الشرط القانوني، ومن ثم إيداعها لدى مكتب المجلس.<sup>1</sup>

**ج- الآجال القانونية:** بعض الأنظمة لا تفرض على لجان التحقيق مدة زمنية معينة، حيث لا تلتزم بتقديم تقريرها إلا بعد انتهاء التحقيق الذي أنشأت لأجله، كما هو الشأن في ألمانيا، حيث بلغت مدة بعض اللجان ست سنوات، ونفس الشيء في إيطاليا، أين يمكن لتحقيق اللجنة أن يمتد إلى أكثر الفترة التشريعية، فقد بلغت مدة لجنة التحقيق حول ملف مافيا ثلاثة عشر سنة.<sup>2</sup>

وتحديد المدة الزمنية للجان التحقيق، يكون تقاديا من أن تفقد اللجنة ونتائج عملها أهميتها لأن إطالة المدة بين تكليف اللجنة بتقصي الحقائق ومناقشة تقريرها بغير حد أقصى، قد يكون من شأنه جعل الرأي العام ينسى طبيعة وأهمية المشكلة بل قد ينساها البرلمان نفسه ويتناساها.<sup>3</sup>

وتتميز هذه اللجنة بالطابع المؤقت، ويحدد القانون العضوي رقم 99-02 في مادته 80 نهاية أجلها بانتهاء المهمة التي أنشأت من أجلها وإيداعها لتقريرها، على أن لا تتجاوز مهمتها ستة (06) أشهر كأصل عام قابلة للتمديد، تحسب بداية من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في الفقرة الثالثة من المادة 69 أقر إمكانية تمديد مدتها لستة (06) أشهر إضافية وأخيرة، بينما سكت النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم عن مقدار التمديد.

لقد زاد المجلس الشعبي الوطني "لجنة التحقيق حول سير الانتخابات المحلية لسنة 1997" المدة القانونية إلى 12 شهرا لاستكمال عملها بطلب من رئيسها.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - عيد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 555.

<sup>2</sup> - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 133.

<sup>3</sup> - فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق)، مجموعة النيل العربية، القاهرة، سنة 1999، ص 129.

<sup>4</sup> - انظر : - الجدول رقم (13) : لجان التحقيق التي تم انشاؤها في البرلمان الجزائري منذ سنة 1977. ص 159 من هذا الدراسة.

وفي رأينا فقد كان المشرع الجزائري معتدلا في منح هذه المدة الكافية لقيام لجنة التحقيق بمهامها على الوجه الأكمل، وهذا بمقارنتها بما جاء في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري في مادته 70 التي ألزمت لجنة التحقيق بتقديم تقريرها خلال شهر من تاريخ إحالة الموضوع محل التحقيق إليها.

## 1- الضوابط الموضوعية:

كأصل عام، مجال تدخل لجان التحقيق يبقى قائما في كل القضايا ذات المصلحة العامة، متقيدة في ذلك بالقواعد القانونية السارية المفعول، والقصد من ذلك إمداد البرلمان بالمعلومات والوقائع حول موضوع التحقيق، غير أن هناك قيودا وضعها المشرع تتعلق بموضوع التحقيق نجلها فيما يلي:

أ- يجب أن لا يكون محل التحقيق خاضعا لتحقيق من الجهات القضائية مازالت تمارس اختصاصها عليه، وهذا احتراما وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، فلا يجب أن تتدخل السلطة التشريعية في اختصاص السلطة القضائية، وبالتالي لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق برلمانية عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف حسب ما تنص عليه المادة 79 من القانون العضوي رقم 99-02.

ب- يجب أن ينصب التحقيق البرلماني على الأجهزة الإدارية والمصالح والهيئات العامة، ويضاف إليها حتى الأشخاص المعنوية الخاصة إذا كانت تشرف على إدارة مرفق عام.<sup>1</sup>

ج- لا يمكن أن يعاد تشكيل لجنة التحقيق لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر 12 شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها حسب المادة 80 من القانون العضوي رقم 99-02، وهذا تجنب تكرار نفس التحقيق إلا في الحالات التي ذكر أسبابها الأستاذ محمد باهي يونس بقوله: (قد يكون لطلب التحقيق ثانية سببه السائح، فقد تكون هناك وقائع وأدلة جديدة لم تبصرها اللجنة السابقة تستوجب إجراء تحقيق جديد بشأنها).<sup>2</sup> وإنشاء لجنة تحقيق برلمانية في أي غرفة لا يمنع بتاتا الغرفة الأخرى من إنشاء لجنة أخرى حول نفس الموضوع، وهذا استنتاج لأن الأمر سكت عنه المشرع الجزائري ولم يقدم فيه تفصيلا يذكر.

د- كما يشترط في التحقيق أن لا يكون موضوعه من المسائل ذات الطابع السري والإستراتيجي للدولة، فيما يتعلق بالدفاع الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني. من جانب نسجل خطورة وحساسية هذه المجالات على الدولة بأن يشملها تحقيق تنشر نتائجه،

<sup>1</sup> - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 119.  
<sup>2</sup> - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2002، ص 115.



ومن جانب آخر تتجر عن هذا المنع أسئلة كثيرة تحتاج لأجوبة من المشرع: فمن يحدد هذه المجالات؟ ومن له سلطة تقدير سريتها؟ وهل أعضاء البرلمان وهم ممثلوا الشعب لا يدركون خطورة بعض المجالات، وحساسيتها حتى توضع هذه القيود أمامهم لمنع التحقيق فيها؟

وعلى رأي الأستاذ موسى بودهان ويشاطره في رأيه كثير، (يجب التفكير في ضرورة التخفيف من حدة القيود الكبيرة، والحدود العديدة الموضوعة في طريق لجان التحقيق البرلماني، تحت مبررات المصالح الإستراتيجية للبلاد، وشؤون الدفاع والأمن، والقضايا الاقتصادية، والأمن الداخلي والخارجي، وغيرها من المبررات والأسباب الأخرى، نقول ذلك ونؤكد عليه خاصة وأن أعضاء البرلمان يمثلون الشعب والأمة، وبالتالي يفترض أنهم الأولى والأرعى للإطلاع على هذه المسائل أكثر من غيرهم بدلا من تقييدهم).<sup>1</sup>

### ثالثا - ضمانات حياد لجان التحقيق البرلماني.

قصر المشرع الجزائري العضوية في لجنة التحقيق على أعضاء البرلمان فقط، ولم يحدد لهم مقاييس محددة، وجعل اختيارهم بنفس الكيفيات، التي تتم فيها العضوية في اللجان الدائمة، أي باعتماد نظام التمثيل النسبي بين المجموعات البرلمانية.<sup>2</sup> وفي هذا السياق يقول فارس محمد عبد الباقي عمران: ( طالما كنا بصدد تحقيق برلماني فمن المفترض فيه أن يستمد صفته البرلمانية من صفة الشخص القائم به، مما يستوجب أن يكون برلمانيا).<sup>3</sup>

غير أنه وحرصا على حياد اللجنة، قيد المشرع حق العضوية فيها، بعدم السماح للمبادرين باقتراح لائحة إنشائها بالانضمام إليها، ومن جانب آخر ولنفس السبب سمح للمجموعات البرلمانية، الممثلة لشتى ألوان الطيف السياسي والفكري في البرلمان، من الحصول على العضوية فيها وفق نسبة المقاعد المحصلة عليها. وسنشرح هاتين النقطتين كما يلي:

#### 1- استثناء المبادرين بإنشاء لجنة التحقيق من العضوية فيها:

لا تتضمن اللجنة ضمن أعضائها الذين بادروا باللائحة أي الموقعين عليها بناء على المادة 81 من القانون العضوي، وهو عامل يساهم في الوصول إلى موضوعية أكثر، وإبعاد أي ذاتية عند إجراء عملية التحري والبحث. فالمبادرون باللائحة ليس في وسعهم أن يكونوا أعضاء في اللجنة الخاصة

<sup>1</sup> - موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، العدد الأول، سنة 2003، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 41،40.

<sup>2</sup> - المادة 78 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 99-02: ( يعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه لجان تحقيق حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة).

<sup>3</sup> - فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني ( لجان تقصي الحقائق)، مرجع سابق، ص 130.

بوصفهم طرفا في ذلك، ومن هذا المنظور لا يجوز أن يكونوا في ذات الوقت مدّعون وقضاة، وبالتالي، تشكيلة اللجنة سوف تتكون وفق طريقة اللجان الدائمة، أي على شكل زخرفة سياسية متنوعة، ليس لها لونا سياسيا واحدا.<sup>1</sup> وإن كان من يرى أن حياد اللجنة لا يتحقق بإبعاد المبادرين، وإنما تحققه مجموعة من الضمانات، كتعدد أعضاء اللجنة، ومراعاة التخصص فيهم، زيادة على سرية الاجتماعات، واستبعاد نواب الدائرة الانتخابية التي يجري فيها التحقيق.<sup>2</sup>

من جهة أخرى فاستبعاد الموقعين على لائحة الإنشاء، قد يتحول إلى عامل سلبي، يساهم في إبعاد عضو قد يملك المعلومات الكافية عن الموضوع، والوصول إلى نتائج هامة في القضية موضوع التحقيق. وهو من الأسباب التي جعلت المشرع المصري لا يستبعد النواب المبادرين باقتراح اللائحة من لجنة التحقيق.

## 2- تمثيل المجموعات والكتل البرلمانية الموجودة في المجلس:

تشكل اللجنة بنفس الطريقة التي تشكل بها اللجنة الدائمة في النظام الداخلي للغرفة المنشئة لها،<sup>3</sup> أي أنه يعتمد فيها التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية في المجلس وكنا قد شرحنا ذلك في الفصل الأول، غير أنه يشترط أن لا يكون ضمن أعضائها أحد من الموقعين على لائحة إنشائها كما سبق الإشارة إليه، وهذه الطريقة هي التي تسمح بتواجد المعارضة في اللجنة، غير أنه يستبان من الواقع العملي، أن المعارضة إن كانت ممثلة داخل لجنة التحقيق، فهي بالطبع لن تكون لها أغلبية في ذلك، وهذا يعود لصالح الحكومة، لكون الفاعلية المهيمنة هي التي تسيطر على اللجنة.<sup>4</sup>

لقد ترك المشرع لكل غرفة تحديد عدد أعضاء لجنة التحقيق، غير أنها في الغالب تقارب في عدد أعضائها ما عليه الحال في اللجان الدائمة وذلك للسماح بتمثيل كل المجموعات البرلمانية، ومن خلال التجربة فاللجنة محدودة الأعضاء تعمل بفعالية أكثر من اللجنة كثيرة الأعضاء

<sup>1</sup> - عيد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 560.

<sup>2</sup> - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 115.

<sup>3</sup> - المادة 78 من القانون العضوي 02-99.

<sup>4</sup> - عيد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 560.

## الفرع الثاني: سلطات لجان التحقيق البرلمانية.

فور تشكيل لجنة تحقيق وفق الإجراءات المحددة، يقوم رئيس المجلس المنشئ لها باستدعائها كي تتولى انتخاب مكتبها، الذي يتشكل من رئيس ونائب رئيس ومقرر، حيث تسند للرئيس إدارة وتنسيق أعمال اللجنة، ويستخلفه نائبه في حالة وجود مانع.

القانون لم يشر إطلاقاً إلى لزوم إتباع اللجنة لنظام داخلي مخصص لها ولا إلى اشتراطه عليها إعداده بنفسها. ونظام سير أشغالها لا يختلف كثيراً عما تعتمد عليه اللجان الدائمة.

تباشر اللجنة تحقيقها وعملها معتمدة في ذلك على سلطات منحها إياها القانون تمتد إلى الإطلاع على الوثائق والمستندات والقيام بالمعاينة الميدانية التي تقررها، وعلى الأشخاص من حيث استدعائهم، واستجوابهم، وتسجيل تصريحاتهم، لها سلطة كاملة في إعداد تقريرها وفق ما توصلت إليه من نتائج.

### أولاً - سلطة لجنة التحقيق في الإطلاع على الوثائق والمستندات والمعاينات الميدانية.

للجنة سلطات واسعة من حيث استدعاء وسماع الأشخاص، ومن حيث الإطلاع على الوثائق أو نسخ منها، باستثناء التي تكتسي طابعاً سرياً أو استراتيجياً، يهم الدفاع الوطني، والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، وأمن الدولة الداخلي والخارجي، على أن يكون الاستثناء مبرراً ومعللاً من طرف الجهات المعنية.<sup>1</sup>

يحق للجنة التحقيق، أن تطلع على أية معلومة أو وثيقة، ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، غير أنه يبدو أن الاستثناءات الواردة على مجال سلطة رقابة لجنة التحقيق واسعة، وحتى مبالغ فيها، ذلك أن الطابع السري لا نجده في مجال الدفاع فحسب، وإنما في مجالات أخرى، كمجال التجارة الخارجية والنظام المصرفي، والعقود الهامة بين المؤسسات الوطنية ومثيلاتها الأجنبية .. الخ

وللأستاذة عقيلة خرباشي تساؤل حول الاستثناء الوارد والمقصود بالإستراتيجية ؟ ثم تجيب : (إذا تم استبعاد مجال الدفاع الوطني فهذا معقول، أما المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، فيشكل إخراجها من مجال التدخل لجان التحقيق تقليصاً لسلطات البرلمان في رقابة الحكومة، كما نتساءل عن المسؤول عن تقدير هذه المسألة.)<sup>2</sup> الحقيقة أن هذا الرأي تدعمه حجج منها:

- حجة السرية والإستراتيجية، تتيحان لمن تحت مسؤوليته تلك الوثائق والبيانات، خاصة إذا

<sup>1</sup> - انظر المادة 84 من القانون العضوي 99-02.

<sup>2</sup> - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، ص 154، 155.

تضمنت إدانة لبعض الأطراف، رفض طلب اللجنة بتزويدها بها لاستكمال تحقيقها، استنادا على تلك الحجة.

- لا يوجد من يمتلك السلطة القانونية الكاملة في تحديد قائمة الوثائق والدوائر والمؤسسات التي تخرج من دائرة التحقيق الذي تمارسه اللجان البرلمانية، غير من فوضه الشعب بذلك ونقصد بهم رئيس الجمهورية، والبرلمان.

- أعضاء البرلمان مواطنون جزائريون، كأى مواطنين آخرين، بل هم ممثلو الشعب والأمة، وتقييد لجان التحقيق التي ينشئونها بحجة السرية والإستراتيجية، هو انتقاص من مكانتهم، وتشكيك في درجة المسؤولية التي يتحلون بها؛<sup>1</sup> وبقدر ما هذا التقييد متشدد أثناء تطبيقه، حين تطلب اللجنة الحصول على وثائق وبيانات ومعلومات متعلقة بموضوع التحقيق، بقدر ما يحد من فعالية اللجان والتأثير في نتائجها، بل وحتى مغالطة الغرفة التي أنشأتها وتزويدها بمعلومات لا تحمل في ضمنها الحقيقة كاملة بل جزء منها، وهو ما يجعل البرلمان دائما في استنائه للمعلومات خاضعا لما تريده الحكومة فقط ، وهو ما يضعفه أمامها، ويجعل حججه غير مستندة إلى أدلة وشواهد استقاها بنفسه.

غير أنه في مقابل امتناع جهة ما، عن تزويد لجنة التحقيق بوثائق مرتبطة بموضوع التحقيق تحت طابع السرية أو الإستراتيجية، يحق لهذه الأخيرة الحصول من نفس الجهة على توضيح عن سبب الامتناع، مدعما بالحجج و الأدلة، وهو ما عبر عنه المشرع في الفقرة الثانية من المادة 84 من القانون العضوي 99-02 في نصها: (يجب أن يكون الاستثناء الوارد في الفقرة الأولى مبررا ومعللا من طرف الجهات المعنية)، ولجنة التحقيق يمكنها أن تضمن تقريرها سبب عدم حصولها على وثائق من هذا النوع بتقديم تبريرات وتعليقات الجهة المعنية، وهذا لإعلام المجلس المنشئ لها بذلك.

عدم تقديم وثائق معينة للجنة التحقيق، يعتبر بمثابة عرقلة أو مساس بسلطة وسيادة جهاز قائم بذاته. وبالتالي تحمل العواقب التي تتجر إثر، ذلك دون أن يبين نص المادة 83 فقرة 05 هذه العواقب وحدود المسؤولية .

للجنة التحقيق الحق في القيام بالمعاينات الميدانية، غير أن القانون نظم هذا الحق، حيث يوجه برنامج المعاينات والزيارات إلى إطارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها قصد المعاينة الميدانية والاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - انظر تدخل مقران آيت العربي عضو مجلس الأمة، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 07، السنة الأولى، المؤرخة في 01 مارس 1999، ص 161،15.  
<sup>2</sup> - الفقرة 04 من المادة 83 من القانون العضوي رقم 99-02.

فاللجان مخولة للقيام بزيارات ميدانية إلى مختلف الأمكنة التي لها علاقة بموضوع التحقيق، بهدف استكشاف الأمور في مواقعها وعلى طبيعتها، وذلك حتى تتمكن من التوصل إلى الحقائق التي تبحث عنها.<sup>1</sup> ولا يخفى أن هذا يكون حفاظا على السير العادي لهذه المؤسسات والإدارات، وكذا السماح للمسؤولين عليها بتحضير الوثائق والمعلومات موضوع التحقيق. وتهيئة المعنيين بالتحقيق لأنفسهم لمقابلة اللجنة. وبالتالي يستشف مما سبق أنه ليس للجنة القيام بالزيارات الفجائية وإن كان هذا لا يتنافى وطبيعتها.

### ثانيا - سلطة اللجنة المتعلقة بالأشخاص:

ما يدعم عمل واستقلالية هذه اللجان وبالتالي البرلمان ، هي تلك الصلاحيات الواسعة المقررة لها، والتي تتمثل في حق السماع لأي شخص له علاقة مباشرة، أو غير مباشرة بالموضوع، حين ترى اللجنة بأن هناك أهمية يقدمها للتحقيق عند الاستماع إليه وتقديم شهادته، وقد تجاوزت بعض الأنظمة مجرد منح سلطة الاستدعاء للشهود، بل ذهبت إلى منحها سلطات الإلزام والإجبار على الحضور، كما هو الشأن في النظام الفرنسي<sup>2</sup> والنظامين البريطاني والأمريكي، بل زودتها بسلطات جزائية في مقابل عدم المثل أمام لجنة التحقيق، أو تزويدها بمعلومات خاطئة أو مضللة، كما رأينا ذلك حين دراستنا للجان البرلمانية في الأنظمة المقارنة في الفصل الأول. و للجنة التحقيق البرلمانية الحق في استدعاء وسماع حتى أعضاء الحكومة عن طريق الوزير الأول مرورا برئيس المجلس المعني بإنشاء لجنة التحقيق وفق أحكام المادة 83 من القانون العضوي 99-02 تتقدم اللجنة بطلب الاستماع لأحد أعضاء الحكومة، إلى رئيس المجلس التابعة له، وبدوره يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة إلى رئيس الحكومة ( الوزير الأول) طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة.<sup>3</sup> مع شمول حق الاستدعاء لأعضاء السلطة التنفيذية يتضح أن المشرع منح اللجنة سلطات واسعة في هذا المجال.

يعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق أو عدم تقديم وثائق معينة، تقصيرا جسيما، يدون في التقرير وتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها.<sup>4</sup> وبالتالي يعتبر هذا التصرف بمثابة عرقلة لعمل اللجنة، ومساسا بسلطة البرلمان التي خولها إياه الدستور، وبالتالي تحمل العواقب التي تنجر إثر ذلك. غير أن لا القانون العضوي ولا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان حددا عقوبة هذا التصرف ولا درجة المسؤولية، وقد كان الحال أحسن في ظل دستور 1976 وحسب القانون رقم 80-04 المتعلق

<sup>1</sup> - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 122.

<sup>2</sup> - عباس عمار، مرجع سابق، ص 126.

<sup>3</sup> - العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، الدار العثمانية، بدون بلد النشر، سنة 2002، ص 408.

<sup>4</sup> - الفقرة 5 من المادة 83 من القانون العضوي 99-02.

بممارسة وظيفة الرقابة من خلال المجلس الشعبي الوطني فإنه يوجب تطبيق عقوبات جزائية -مستمدة من قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية- على الذين يرفضون الامتثال أمام لجان التحقيق، أو تهديد الشهود، أو النواب المحققين.

وبالتالي يسجل تراجع المشرع الجزائري في منح عمل اللجنة نوعا من السلطة التي توجب الاحترام، وتفرض الجدية وتمنع أي تجاوز يمس حق اللجنة في الوصول إلى المعلومة، مع تقديم كل الضمانات والحماية لأعضائها، وللشهود الذين استمعت إليهم، مما يسهل قيامها بمهمتها على الوجه الأحسن والأكمل، وهو الأمر الذي نجد له مقابلا في الأنظمة المقارنة التي تناولناها بالدراسة في الفصل الأول.

لقد استطاعت بعض لجان التحقيق البرلمانية الفرنسية الإطاحة ببعض الوزراء، وأحيانا الحكومة كلها، لعدم تعاونها معها. ففي بعض الحالات كان الوزراء يرفضون التصريح للموظفين العاملين في وزارتهم للإدلاء بشهاداتهم أمام التحقيق، مما أدى إلى الإطاحة بهم، ودعا الوزراء الذين خلفوهم في المناصب إلى إعطاء الإذن بالإدلاء بالشهادة بدون إعاقة. كما رفض بعض وزراء العدل السماح للجان التحقيق بالإطلاع على ملفات التحقيق القضائي، استنادا إلى أن الأسرار القضائية تمنعهم من ذلك. وقد كلف هذا الموقف من الوزراء خسارتهم لمراكزهم الوزارية، ودفع الوزراء الجدد من جانب آخر إلى السماح للجان التحقيق بالإطلاع على ملفات التحقيق. ومع ذلك استطاع بعض وزراء العدل الاحتجاج بعدم وجود ضمانات بعدم نشر أعمال التحقيق، مما يعرض الأسرار القضائية إلى الخطر.<sup>1</sup>

بمعرفة سلطة لجان التحقيق المتعلقة بالوثائق والمستندات وإجراء المعاينات الميدانية، نجد من وراء ذلك تقييدا يضعه القانون حين قيام اللجنة بمهمتها، فهو يفرض على أعضاء اللجنة أن يتقيدوا بسرية تحرياتهم ومعايناتهم ومناقشاتهم، وذلك ضمنا لحسن سير التحقيق، غير أن هذه القاعدة مرفوضة من طرف غالبية الدول، التي تلجئ إلى لجان التحقيق في حالة غموض في أي موضوع من المواضيع، ففي فرنسا التي تأثر المشرع الجزائري بنظامها الدستوري، نصت المادة 142 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية،<sup>2</sup> على الترخيص بالبث التلفزيوني لأشغال لجان التحقيق، -إلا في حالة قررت أن يتم ذلك بشكل سري- وذلك بهدف ضمان إشهار واسع لأشغالها، كذا السماح للمواطنين بأن يكونوا شاهدي عيان على مدى الرقابة الممارسة على الحكومة.

<sup>1</sup> - فاطمة العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية، دراسة منشورة في موقع مجلس الأمة الكويتي، جانفي 2001، ص 05، رابط المقال: <http://www.majlesalommah.net/clt/run.asp?id=750> : تاريخ الزيارة 10 جوان 2009

<sup>2</sup> - (Sauf lorsqu'une commission d'enquête a décidé, conformément à l'alinéa premier du paragraphe IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, l'application du secret, ses auditions peuvent donner lieu à retransmission télévisée)

والنظام الأمريكي أكثر شهرة في ذلك من خلال تناول الإعلام، لتحقيقات لجان الكونغرس مع المعنيين بالقضايا محل تحقيق، من كتاب الدولة أو مسؤولين سامين مدنيين وعسكريين والتي تبث على المباشر ليطلع الرأي العام عليها، وقد كان ذلك في أشهر القضايا وأخطرها : واترغيت، وإيران غيت، وحرب العراق، وفضيحة الرئيس الأمريكي السابق بيل كلينتون، وغيرها من القضايا التي تناولها الكونغرس بالتحقيق.

إن من المتابعين للشأن البرلماني يرى أن رفع السرية على أشغال لجان التحقيق أو على الأقل ترك تقدير السرية أو العلانية، يجب أن يرجع إلى اللجنة نفسها أو يترك ذلك لتقدير المجلس الذي أنشئت فيه،<sup>1</sup> أو بإعادة النظر فيها ولو بصفة جزئية بحيث تشمل بالسرية أعمال اللجان - بصفة عامة - عندما يتصل الأمر بأمور تتعلق بالمصالح العليا للدولة،<sup>2</sup> والملاحظ لما عليه البرلمان الجزائري، وعلاقته بالحكومة خاصة، يرى أن هذا الأمر مازال بعيد المنال في الجزائر على الأقل في الوقت الحالي.

### ثالثا - سلطة لجنة التحقيق في إعدادها لتقريرها:

تقوم لجنة التحقيق بإعداد تقريرها وتقديمه للمجلس، وبذلك تنهي لجنة التحقيق المهمة التي شكلت لأجلها، وهو ما أكده القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان باعتباره لجان التحقيق ذات طابع مؤقت، ينتفي سبب وجودها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء ستة أشهر ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، مع احتساب مدة التمديد التي يقرها لها المجلس.

يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق، لرئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، ويوزع على النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة، ويبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.<sup>3</sup> أما إذا لم تتمكن اللجنة من تقديم تقريرها إلى المجلس في الأجل المحدد لها سلفا، عليها إعداد تقرير، تبين فيه كل العراقيل والأسباب التي أدت إلى تأخرها في إنهاء عملها،<sup>4</sup> وهذا الأمر مسكوت عليه في القانون العضوي رقم 99-02 وهذه الثغرة لم تعالج في النظامين الداخليين لكل من مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة الحاليين رغم أهميتها، زد على ذلك وفي هذه الحالة لم يبين القانون العضوي ولا النظامان الداخليان مصير الوثائق والمستندات التي حازتها اللجنة إثر قيامها بتحرياتهما ومعايناتها والتي قد تتضمن معلومات ذات أهمية بالغة. إن إغفال المشرع لأمر بهذه الخطوة يطرح

1 - Yelles Chaouche Bachir, La rationalisation du controle parlementaire en algerie ( l'apport du conseil constitutionnel), thèse, Oran, 1994, P 320.

2 - بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 87.

3 - المادة 85 من القانون العضوي 99-02.

4 - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 119.

عدة تساؤلات، من باب تشدده على تشكيل لجنة تحقيق بداية، إلى تساهله في ترك الباب مفتوحا لها في حال عدم إكمال مهمتها في الأجل القانوني المحدد لها في التصرف في ما لديها من وثائق ومستندات وأشرطة، فلا وجود لمانع قانوني سوى الضابط العام المذكور في القانون العضوي المتعلق بالتحقيق بالسرية في التحريات والمعاينات والمناقشات، دون التطرق لهذه المسألة بنوع من التفصيل.

مع ترك هذه المسألة غير معالجة فإن البرلمان الجزائري ممثلا في المجلس الشعبي الوطني له سابقة قانونية في هذا المجال - كنا قد ذكرناها سابقا - تضمنها القانون رقم 80-04 المؤرخ في أول مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني في المادة 34 منه التي نصت: (عند انقضاء مدة التمديد المنصوص عليها في المادة 33 أعلاه، وإذا لم تودع لجنة التحقيق والمراقبة تقريرها، يسلم رئيس هذه اللجنة الوثائق الموجودة في حوزته إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني ولا تنشر هذه الوثائق ولا تناقش، يقدم رئيس لجنة التحقيق أو المراقبة تقريرا حول أعمال هذه اللجنة إلى المجلس الشعبي الوطني). وعليه يمكن الاستئناس بهذا النص، فنقوم اللجنة التي لم تكمل تحقيقها، واستنفذت أجلها بتسليم الوثائق والمستندات، وكل ما تحصلت عليه أثناء قيامها بمهمتها، لرئيس الغرفة المعنية على أن يكون ذلك مترافقا مع تقرير تشرح فيه ملاحظات تعطل اللجنة عن إكمال مهمتها، والحقيقة أن البرلمان الجزائري لم يعرف حالة مشابهة يمكن لنا الاستدلال بها.

بالنسبة لمحتوى تقرير لجنة التحقيق، التي أدت مهمتها، واستكملت عملها فلم نجد من النصوص السارية المفعول التي بين أيدينا ما يحدد مضمونها ولا خطوات إعداده، غير أن المسلم به أنه يتضمن أعمال اللجنة و المقابلات التي أجرتها والمعاينات التي قامت بها. ولا يكتفي تقرير اللجنة بهذا، بل إن أهم ما يحتويه هو التوصيات والاقترحات التي تراها اللجنة ضرورية لإصلاح الفساد أو التقصير الذي اكتشفته من خلال تحرياتهما.<sup>1</sup> غير أن القانون رقم 80-04 السالف الذكر، كان قد حدد العناصر المتعلقة بالموضوع والتي يجب أن يتضمنها تقرير لجنة التحقيق ويمكن الاستدلال بها وهي :

- جميع المعاينات والملاحظات التي تتعلق بالغرض من المراقبة أو التحقيق.

- بيان الوقائع التي تستدعي إجراءات خاصة.

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

- يجوز للجنة التحقيق أو المراقبة إعطاء تقييم عام حول فعالية الإطار القانوني أو التنظيمي

وحول ضرورة تكييفه أو إعادة النظر فيه.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 135.  
<sup>2</sup> - المادة 37 من القانون رقم 80-04 المؤرخ في أول مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.



## الفرع الثالث: نتائج أعمال لجنة التحقيق البرلمانية.

ينتهي عمل اللجنة بإعداد تقرير، وتقدمه إلى المجلس، فعمل اللجنة هو مجرد عمل تحضيرى للمجلس صاحب الولاية الأصيلة،<sup>1</sup> وعلى اللجنة أن تنهي عملها في أجل ستة أشهر في الحالة العادية، أو في خلال اثنا عشر شهرا في حالة التمديد، وبالضرورة سنتوصل إلى نتائج بعد عملية التحري والاستماع والمعاينة الميدانية إذا لزم الأمر، وعلى إثر ذلك تقوم اللجنة بتحرير تقريرها وتضمنه كل ما قامت به وما استطاعت الوصول إليه من نتائج وملاحظات ولها أن تقدم توصيات في ذات الشأن.

يسلم التقرير إلى رئيس الغرفة التي شكلت فيها اللجنة، ويبلغ إلى الوزير الأول باعتباره المسؤول الأول عن النشاط الحكومي، كم يبلغ إلى رئيس الجمهورية، ويوزع التقرير على النواب،<sup>2</sup> أو على أعضاء مجلس الأمة، حسب الحالة.<sup>3</sup>

تقوم اللجنة موازاة مع تسليمها لتقريرها وجوبا بتسليم الوثائق والمستندات لمكتب المجلس، وعليه فلاعضاء المكتب الأفضلية على باقي النواب أو أعضاء مجلس الأمة، في الاطلاع على هذه الوثائق والمستندات ومقارنتها بالنتائج التي توصلت إليها لجنة التحقيق، وبالتالي فمبدأ الشفافية والعلانية وحق الاطلاع لممثلي الشعب محترم بالنسبة لنتائج التحقيق المتوصل إليها، وهو غير ذلك بالنسبة لمصدر تلك النتائج، للسماح بإجراء مقارنة بين ما وصل إلى أيدي اللجنة، وما أقرته من نتائج ضمنته في تقريرها.

لا يوجد نص سواء في القانون العضوي رقم 99-02 أو النظامين الداخليين للمجلسين ما يشير إلى وجوب تسليم المستندات والوثائق والأشرطة أو نسخ عنها إلى السلطة التنفيذية، فكلها تبقى تحت سلطة المجلس المعني بإجراء التحقيق، وتكتسي طابع السرية، وليس من حق السلطة التنفيذية المطالبة بها، لمعرفة كيفية بناء قناعات أعضاء اللجنة المتضمنة في التقرير، ولها في معرض الرد أو التعليق على مضمون التقرير أن تستند إلى مصادرها الخاصة المتاحة لها.

مما سبق ذكره سندرس نتائج أعمال لجنة التحقيق البرلمانية في النقطتين التاليتين:

- الآثار المترتبة عن نتائج عمل لجنة التحقيق البرلمانية.

- مسألة نشر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية.

<sup>1</sup> - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي، مرجع سابق، ص 591.  
<sup>2</sup> - حددت الفقرة 02 من المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المدة القصوى لتوزيع التقرير على النواب بثلاثين يوما ابتداء من تاريخ استلام الرئيس التقرير، بينما لم يحدد النظام الداخلي لمجلس الأمة هذه المدة.  
<sup>3</sup> - المادة 85 من القانون العضوي رقم 99-02.

## أولاً - الآثار المترتبة عن نتائج عمل لجنة التحقيق البرلمانية:

يترتب عن التحقيق الذي تباشره اللجان البرلمانية، مجموعة من النتائج تأتي في شكل توصيات واقتراحات تكون مدرجة في التقرير الذي تعده لجنة التحقيق، ولو أن هذا التقرير لا ينتج آثاره إلا إذا تمت الموافقة عليه من طرف الغرفة المنشئة للبرلمان، ولما كانت لجنة التحقيق غير مخولة صلاحية اتخاذ قرارات معينة، فإن عملها لا يعدو أن يكون مجرد عمل تحضيرى، يسمح للغرفة التي أنشأتها اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة.<sup>1</sup> والتي تخرج عن مايلي:

### 1- الوقوف على نقائص المنظومة القانونية وإمكانية المطالبة بتشريع جديد:

باستكمال لجنة التحقيق أعمالها حول قضية عامة معينة لاستجلاء الحقيقة حولها قد تصل إلى فناعة في أن مرد الخلل أو الفساد أو التقصير يرجع إلى وجود نقص في القوانين القائمة أو ثغرات تعترى هذه القوانين أو افتقاراً كاملاً للقوانين في موضوعه.<sup>2</sup> فتضمن تقريرها توصيات بوجوب سد النقص التشريعي باقتراح مشروع قانون أو اقتراح تعديل نصوص قائمة، غير أنه ليس من اختصاصها مباشرة المبادرة بهذا الاقتراح أمام المجلس الشعبي الوطني، فالمبادرة بالتشريع اختصاص أصيل لنواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة دون سواهم كما تم بيانه سابقاً.

### 2- الدعوة إلى الإحالة على التحقيق القضائي:

بممارسة لجنة التحقيق لسلطاتها التي تمتد إلى الوثائق والمستندات وعلى الأشخاص، ثم بلورة نتائجها وصبها في تقريرها قد تصل إلى نتائج مفادها أن الخلل ليس في الإطار القانوني ولا في وجود نقص تشريعي، وإنما في وجود تجاوزات قانونية من الجهات أو الأشخاص الذين اخترقوا القواعد القانونية السارية المفعول، وكانوا سبباً في الفساد أو الخلل الحاصل، فاللجنة ليس بإمكانها طلب إحالة المخالفين على القضاء مباشرة، أو مجرد إخطار الجهة المختصة مباشرة، وحتى هذا الأمر ليس متيسراً للبرلمان الجزائري، لان الرقابة التي يمارسها هي رقابة سياسية، فضلاً على أنه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، غير أن المجلس المعني بإنشاء لجنة تحقيق وعلى رأي الأستاذ عباس عمار: (يمكن أن يدعم تقرير اللجنة بالتصويت على لائحة تدعو الحكومة من خلالها برفع دعوى قضائية حول الجوانب غير القانونية التي لاحظها المحققون البرلمانيون، وهو ما جرت عليه التقاليد البرلمانية، ومن ثم يكون المجلس قد أحال المخالفين على العدالة ولو بطريقة غير مباشرة).<sup>3</sup>

لا شك في أن وصول لجان التحقيق إلى نتائج يمثل هذه الخطورة، وتزويد البرلمان بها تعمل

<sup>1</sup> - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 139.  
<sup>2</sup> - حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 89.  
<sup>3</sup> - عباس عمار، مرجع سابق، ص 140، 141.

على تحريكها في وجه الحكومة، ودفعها لردع المخالفين للقانون، بإحالتهم على الجهات القضائية المختصة، هذا ما ستكون له نتائج على مستوى السلطتين التنفيذية والقضائية من حيث تقدير واحترام العمل الذي يقوم به البرلمان بواسطة لجانه، وعلى مستوى الرأي العام الذي يرى أن البرلمان يعبر بصدق عن ضمير الأمة، وأنه يقف ضد الفساد، وأول الحارصين على تنفيذ القانون والالتزام به تحقيقاً لدولة القانون.

### 3- إثارة المسؤولية السياسية للحكومة:

كمبدأ عام إذا ما أنهت لجنة التحقيق أعمالها وتوجت تحقيقها بتقرير تدين فيه الحكومة أو أعضاء منها، فيمكن للبرلمان بناء على الوقائع، والنتائج والتوصيات، وما توصل إليه من قناعات، أن يثير المسؤولية السياسية للحكومة، لأن ممارسة السلطة يترتب عنها مسؤولية من يمارسها، لذلك فالمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية تتمثل في المسؤولية الوزارية، التي تتحملها أمام البرلمان باعتبار هذا الأخير نائب وممثل الشعب صاحب ومالك السيادة الوطنية.<sup>1</sup> وبرأي موريس دوفرليه: (المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان هي العنصر الأساسي للنظام البرلماني).<sup>2</sup> وتعني هذه المسؤولية فقد الوزير أو الوزارة للسلطة متى ما فقدت ثقة البرلمان، الذي يجبر الوزير أو الوزارة على الاستقالة، متى ما صدر منه (أي الوزير) أو منها تصرف مستوجب للمساءلة، وذلك بسحب ثقته منه أو منها.<sup>3</sup> غير أن المسؤولية السياسية لا تتأسس على خطأ مدني أو جنائي، إنما على مخالفة سياسية يرتبط تقديرها بالمجالس النيابية، إلا أنه يجب التفرقة بين نوعين من المسؤولية، فمعارضة البرلمان لسياسة وزير معين أو كيفية تسيير قطاع محدد تؤدي إلى المسؤولية الفردية، أما معارضة البرلمان للتوجهات الكبرى لسياسة بعض الوزراء أو الحكومة بكاملها تؤدي إلى المسؤولية التضامنية.<sup>4</sup>

والحال بالنسبة للبرلمان الجزائري من هذه المسألة، هو ذلك السكوت المريب سواء من الدستور أو من القانون العضوي رقم 99-02 الناظم للعلاقات بين البرلمان والحكومة، أو من النظامين الداخليين لكل من غرفتي البرلمان، حول تنظيم هذه المسألة، فنتائج لجنة التحقيق لا تثير المسؤولية السياسية للحكومة، من جانب عدم وجود النص القانوني المؤطر للمسألة، ومن جانب آخر أن الوكيلين الوحيدتين لإثارة هذه المسؤولية هما: ملتصق الرقابة والتصويت بالثقة، وهما حكر على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، غير أن مضمون نص المادة 84 من دستور 1989 المعدل جاء غامضاً وغير واضح، ذلك أن المشرع ربط بين ملتصق الرقابة وبين السياسة العامة، كما أنه في نفس

<sup>1</sup> - الأمين شريط، عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان 2003، مجلس الأمة، الجزائر ص 77.

<sup>2</sup> - موريس دوفرليه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري مرجع سابق، ص 127.

<sup>3</sup> - فاطمة العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية، مقال سابق، ص 17.

<sup>4</sup> - فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1996، ص 166.

المادة، ربط بين طلب التصويت بالثقة وبيان السياسة العامة، مما يطرح سؤالاً، حول إمكانية البرلمان تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، باستعمال ملتزم الرقابة بناء على نتائج لجنة التحقيق وخارج إطار بيان السياسة العامة السنوي للحكومة ؟

وهناك رأي لبعض الأساتذة والبرلمانيين يستشف منه إمكانية ذلك فيرى هؤلاء: ( إن نتائج التحقيق البرلماني قد يترتب عليها تحريك بقية آليات الرقابة البرلمانية الأخرى، فيما يتعلق بموضوع التحقيق البرلماني إذا ما اقتنع أعضاء المجلس المعني بجسامة الأخطاء والوقائع التي كشف عنها التحقيق البرلماني).<sup>1</sup> وعلى كل، فاستثمار نتائج عمل هذه اللجنة بفعالية من طرف البرلمان، يعطيه أفضلية في مواجهة الحكومة بالحقائق الموثقة بالأدلة وأوجه تقصيرها وتفريطها، وبالتالي إمكانية محاسبتها بالوسائل الرقابية الدستورية الأخرى المتاحة له.

### ثانيا - مسألة نشر تقرير لجنة التحقيق البرلمانية.

يمكن أن يقر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة نشر التقرير كليا أو جزئياً، بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة.<sup>2</sup> كما حددت المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة مدة ثلاثين (30) يوماً لنشر تقرير التحقيق في الجريدة الرسمية للمداولات عند موافقة المجلس، وهي المادة الوحيدة التي خصت للجان التحقيق في النظام الداخلي لمجلس الأمة، بينما لم يحدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أجلاً لنشر تقرير لجنة التحقيق.

إن نشر تقرير لجنة التحقيق وإشهاره، له أثر إعلامي على الحكومة، قد يجعل السلطة التنفيذية في محل رقابة من قبل البرلمان والرأي العام، غير أن القصور يتجلى في اشتراط القانون وجوب أخذ رأي الحكومة المسبق، والبديهي أن الحكومة لا يمكنها قبول نشر قرارات تؤكد مسؤوليتها، بينما ستوافق على كل تقرير يبرئ ساحتها ولا يتعرض لأعضائها؛ فالقانون لم يحدد إن كان رأي الحكومة ملزماً للمجلس المعني، أو أن رأيها يعد من قبيل الاستشارة البحتة، المؤسسة على المجاملة السياسية، التي لا تلزم المجلس في شيء، ويبقى له القرار وحده في تقدير نشر التقرير من عدمه. فإن كان رأي الحكومة ملزماً فإن البرلمان الممثل للشعب والأمة يظهر قاصراً أو موضوعاً تحت الوصاية أمامها، وهو ما يفقده هيئته ومكانته، فضلاً عن دوره في رقابة الحكومة باستعمال أسلوب التحقيق؛ وإن لم يكن

<sup>1</sup> - المجلس العلمي لمجلة الفكر البرلماني، النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 20، جويلية 2008، مجلس الأمة، الجزائر، ص 240.

<sup>2</sup> - المادة 86 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 99-02.

رأيها ملزما، فما الفائدة من الأخذ به حتى وإن قدمت حججا قوية لدفع المجلس إلى عدم نشر التقرير، وأصر هذا الأخير على وجوب النشر؟<sup>1</sup>

غير أن هناك من يرى لتجاوز هذه العقبة انه من الأجدر أن تمنح السلطة التقديرية للجان التحقيق في الأخذ أو عدم الأخذ برأي الحكومة وإن كان هذا الحل يبدو بعيد المنال.<sup>2</sup> فالواجب أن يحدد المشرع بدقة مسألة الاستشارة في هذه النقطة للخروج من جميع التأويلات.

بالإضافة لرأي الحكومة المسبق فقرار المجلس بنشر التقرير يبقى مقيدا باقتراح أو مبادرة المكتب ورؤساء المجموعات البرلمانية، وهذا يعد قييدا على باقي أعضاء المجلس المعني، فقرار المجلس بأغلبية الحاضرين يبقى موقوفا على إرادة المكتب ورؤساء المجموعات البرلمانية في تحريك المبادرة بالنشر.

وخلاصة الأمر، يبيت المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، في النشر من دون مناقشة، بأغلبية الأعضاء الحاضرين، إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق، يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا، ويمكن كل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند الاقتضاء أن يفتح جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير.<sup>3</sup>

وللجنة التحقيق دور أساسي وفعال في الجلسة العامة التي تقرر نشر التقرير، من خلال قدرتها على توجيه أعضاء المجلس الحاضرين، إثر العرض الموجز لمقرر اللجنة، وذلك ببيان الحجج المؤيدة لمسألة نشر أو عدم نشر تقريرها، سوا أكان ذلك النشر كليا أو جزئيا.

إن إرادة البرلمان الممثل للشعب والأمة، قد تحرم الرأي العام من حقه في الإطلاع تماما، أو تسمح له بمعرفة جزء من المعلومات أو نتائج اللجنة المتضمنة في التقرير، وذلك إن نشر التقرير جزئيا، وفيه تقييد على إرادة الشعب، وحقه في الإطلاع، والظاهر من ذلك التقييد تخوف المشرع من ردة فعل الشارع غير المحسوبة حيال تلك النتائج، أو المعالجة الداخلية لأوجه التقصير والمسائل التي تضمنها التقرير على مستوى مؤسسات الدولة وأجهزتها دون تشهير.

لعل أبرز مثال حول ذلك مسألة النشر هو تقرير "لجنة التحقيق حول سير الانتخابات المحلية لسنة 1997" حيث جاء التقرير في 100 صفحة مقسمة إلى 04 محاور، لكن هذا التقرير لم ينشر غير أن بعض الصحف الوطنية سربت معلومات منه. وقد حدثت ضجة سياسية حول مصير التقرير

<sup>1</sup> - (يظهر من خلال صياغة النص أن رأي الحكومة غير ملزم، وإنما تستشار على اعتبار أنها طرف في التحقيق) - أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 147.

<sup>2</sup> - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 156.

<sup>3</sup> - المادة 86 فقرة 02 من القانون العضوي رقم 99-02.

الأصلي والنهائي الذي احتفظ به رئيس اللجنة، ولم يتسلم النواب نسخا منه، كما لم تُستوفى الشروط القانونية لتسليمه لرئيس الجمهورية.

إذا مسألة نشر تقرير لجنة التحقيق في رأي بعض الأساتذة : ( قد تكون بمثابة فضح علني لبعض التقصير وكذا النقائص المسجلة في موضوع التحقيق، ويزداد تأثير النشر، إذا ما تناولت وسائل الإعلام بعض نتائج التقرير، مما قد يشكل نوعا من الجزاء ذو طابع معنوي. كما أن النشر، من شأنه أن يدفع بالحكومة إلى اتخاذ إجراءات عملية لسد النقائص المسجلة، ومتابعة المتسببين في التقصير الذي اكتشفته لجنة التحقيق).<sup>1</sup> أما على رأي البعض الآخر فيرى: ( المسألة لا تعدو أن تكون سياسية إعلامية أكثر مما هي قانونية ترتب آثارها المأمولة).<sup>2</sup>

النظام الفرنسي بمقتضى قانون 20 جويلية 1991 توصل آخر الأمر إلى الأخذ بفكرة نشر تقرير اللجنة حسب ذات الإجراءات المتبعة في أحكام القانون الجزائري.<sup>3</sup> على الرغم من أن النموذج الفرنسي الذي تأثر به واضعو النظم الداخلية للبرلمان الجزائري انتقد انتقادا لاذعا من طرف الفقهاء.<sup>4</sup> نستخلص مما سبق حول نتائج لجان التحقيق البرلماني أن تقرير اللجنة يتوقف على المتابعة التي تنوي الحكومة إعطاءها له، فبعد إعلامها بنتائج لجان التحقيق تبقى الحكومة حرة في العمل بتنفيذها أو رفضها.

لقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر كيف أن الحكومة لم تأخذ بتوصيات لجان التحقيق، فقد أوصت لجنة التحقيق في قضية "العقد المبرم بين شركة سوناطراك والشركة الأمريكية ألبازو" بإنشاء جهاز مختص في اقتراح التصحيحات الواجب الأخذ بها بناء على تطور سوق الطاقة للحفاظ على مصالح الدولة الجزائرية، وعلى الرغم من أهمية هذه التوصية إلا أنها لم تؤخذ بعين الاعتبار في حينها.<sup>5</sup>

وعليه من أجل تفعيل دور البرلمان من خلال استعمال آلية لجان التحقيق، يجب استبدال نتائج هذه اللجان من حيث وضع تقرير لا يتضمن إلا التوضيحات والملاحظات، ولا ينشر جزئيا أو كلياً إلا بناء على اقتراح مكتب الغرفة المعنية، بعد الأخذ برأي الحكومة وموافقها إثر مناقشة محدودة في جلسة مغلقة عند الاقتضاء، وتعويض هذه النتائج بأثار دستورية وقانونية واضحة.

<sup>1</sup> - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 138.  
<sup>2</sup> - ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، سنة 2007، ص 127.  
<sup>3</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 566.  
<sup>4</sup> - عباس عمار، مرجع سابق، ص 148.  
<sup>5</sup> - عباس عمار، مرجع سابق، ص 148.

في نفس السياق يسجل الأستاذ موسى بودهان وجود فراغات قانونية في وسائل الرقابة البرلمانية ككل فيقول: (عدم التنصيص كلية على الآثار الدستورية والقانونية، الواجب ترتيبها في ميادين الرقابة البرلمانية المكرسة من حيث المبدأ، للبرلمان بغرفتيه، مثل آثار الاستجوابات، آثار الأسئلة الشفوية والمكتوبة، آثار لجان التحقيق البرلماني، وآثار مناقشة بيان السياسة الخارجية؛ أو في عدم تحديد الطبيعة القانونية لهذه الآثار، وخاصة منها اللوائح التي يمكن أن يصدرها كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. أو في السكوت المطبق على بعض هذه الآثار دون البعض الآخر، والاكتفاء فقط بمجرد الإشارة إليها من بعيد؛ الأمر الذي يقلل من فعالية وأهمية هذه الآليات أو الميكانيزمات الدستورية والقانونية، إن هي بقيت على هذا النحو، بل قد يؤدي إلى اختلالات في مسألة التوازنات المذكورة أعلاه بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفي قضية تعاونهما وتكاملهما بالشكل المطلوب فيه).<sup>1</sup> وإن كان من يرى من الأساتذة والبرلمانيين أن: (النظام القانوني لآلية لجان التحقيق، قد ضبط بكل دقة وإحكام شروط وإجراءات ممارسة هذه الآلية، بصورة تحافظ على المصلحة العامة، وحسن العلاقة بين البرلمان والحكومة، وفي إطار احترام قيم وضوابط مبدأ الفصل بين السلطات).<sup>2</sup>

ما يستخلص أنه بالإضافة إلى القيود الواردة على إنشاء لجان التحقيق، فإن عمل هذه الأخيرة يبقى مجردا من القوة القانونية، مما يجعل الرقابة الممارسة بواسطتها نظرية بشكل عميق جدا.<sup>3</sup> وفيما يلي جدول حول لجان التحقيق المنشأة طيلة خمس فترات تشريعية كاملة يتبين من خلالها قلة عددها المقدر بعشرة (10) لجان تحقيق طيلة 30 سنة، بينما خلال نفس الفترة أحصت الجمعية الفرنسية أكثر من (55) لجنة تحقيق.

<sup>1</sup> - موسى بودهان ، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مقال سابق، ص 41.  
<sup>2</sup> - المجلس العلمي لمجلة الفكر البرلماني، النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر، مقال سابق، ص 240.  
<sup>3</sup> - عقيلة خرياشي،، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 136.

جدول رقم (13) : لجان التحقيق التي تم إنشاؤها في البرلمان الجزائري منذ سنة 1977.<sup>1</sup>

الفترة التشريعية	موضوع التحقيق	تاريخ إيداع لائحة الإنشاء	تاريخ المصادقة على اللائحة	مدة الأشغال	عدد الاستماع	تاريخ تسليم التقرير	نتائج التحقيق
الأولى /1977 1982	العقد التجاري بين سونطراك وشركة ألبازو الأمريكية	/	25 ديسمبر 1980	ثمانية أشهر	/	/	لم ينشر التقرير، لكن المجلس صادق على استنتاجات بخصوص الموضوع في جلسة: 12-24-1980
	تسيير الشركة الوطنية للأشغال البحرية	/	/	/	/	/	في الجلسة المنعقدة بتاريخ: 02-07-1981 رفض المجلس التقرير الذي قدمته لجنة المراقبة حول تسيير الشركة الوطنية للأشغال البحرية.
الثانية /1982 1987	لم تؤسس أي لجنة تحقيق خلال هذه الفترة التشريعية						
الثالثة /1987 1992	قضية 26 مليار دولار	/	13 ماي 1990	سنة أشهر	/	/	لم ينشر التقرير
	سير الغرفة الوطنية للتجارة	/	15 ماي 1990	سنة أشهر	/	/	تم نشر التقرير، بعد أن صادق المجلس على نتائجها ثم، حولت للحكومة، لإحالتها على القضاء
الرابعة /1997 2002	سير الانتخابات المحلية بتاريخ 1997-10-23	23 نوفمبر 1997	27 نوفمبر 1997	12 شهرا	14+شهادات المواطنين	08-06-1999	لم ينشر التقرير
	الاعتداء على النواب	24 نوفمبر 1997	27 نوفمبر 1997	سنة أشهر	/	/	وزع التقرير على أعضاء المجلس، ولم يسفر على أي نتيجة.
	الأحداث التي عرفتها بعض الولايات	30 أبريل 2001	02 ماي 2001	تسعة أشهر	16+شهادات المواطنين	/	لم ينشر التقرير
الخامسة /2002 2007	التعدي على حصانة النواب	/	25 جانفي 2004	سنة أشهر	/	/	لم ينته التحقيق
	الممارسات غير الشرعية لبعض الولاة	/	25 جانفي 2004	سنة أشهر	/	/	لم ينته التحقيق
	طرق إنفاق المال العام	/	25جانفي 2004	سنة أشهر	/	/	لم ينته التحقيق

<sup>1</sup> - نقلا عن: - عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 150، 151.  
- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري-دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 567، 568. بتصرف.



## المطلب الثاني: تطوير البرلمان لوسائل لجانه في مجال الرقابة والتعاون مع الحكومة

الرقابة البرلمانية الناجحة تشترط أمرين:

الأول يتعلق بالبرلمان نفسه، أي توفير الإطار القانوني والإمكانيات المادية والبشرية، التي توضع تحت تصرف النواب، للحصول على المعلومات حول السلطة التنفيذية، ورغبة النواب في القيام بالرقابة.

والشرط الثاني يتعلق بالظروف العامة، أي توفر الثقافة السياسية البرلمانية الملائمة، والحياة السياسية الصحيحة التي تقوم فيها أحزاب نشيطة، وإعلام حي، وانتخابات حرة، وتداول للسلطة، ومجتمع مدني فاعل، يركز على أوضاع اجتماعية واقتصادية مناسبة.<sup>1</sup>

ولقد طور البرلمان الجزائري وسائل لجانه في مجال الرقابة و في مجال التعاون مع الحكومة ، ولعل أهم هذه الوسائل هما آلية الاستماع، و آلية القيام بالمهام الاستطلاعية، وامتداد نشاط اللجان خارج مجالي التشريع والرقابة وإن كان يخدمهما وذلك بإقامة الندوات والملتقيات والأيام الدراسية ومشاركة اللجان في النشاط الدبلوماسي البرلماني الذي يكمل عمل اللجان ويعطيها بعدها الدولي وهذا في إطار التكامل مع السلطة التنفيذية في العمل الدبلوماسي الذي يقوده رئيس الجمهورية ذلك أن الدستور أسند له مسؤولية السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها.. وسنناقش كل ذلك وفق النصوص القانونية التي تناولت هذه المواضيع.

وقسمنا هذا المطلب إلى ثلاثة فروع هي:

**الفرع الأول: استحداث العمل بتقنية المهام الاستطلاعية.**

**الفرع الثاني: تفعيل وتوسيع اللجان لجلسات الاستماع الخاصة.**

**الفرع الثالث: توسيع نشاط لجان البرلمان خارج المجالين التشريعي والرقابي.**

<sup>1</sup> - ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية، مرجع سابق، ص 173.

## الفرع الأول: استحداث العمل بتقنية المهام الاستطلاعية.

إن كانت بعض البرلمانات تقر صراحةً للجانها الدائمة الإشراف على القطاعات الداخلة في دائرة تخصصها، الذي يهدف إلى فحص سير المرافق العامة والمؤسسات الوطنية، ومراقبة مدى تطبيقها للقوانين الصادرة عن هذه البرلمانات وتسجيل الصعوبات والنقائص التي تسجل في ذلك،<sup>1</sup> فإن المشرع الجزائري لم يمنح اللجان الدائمة سلطة الإشراف، وبقي ساكتاً عن هذه النقطة رغم أهميتها البالغة في العلاقة بين السلطتين، وتأثيرها الكبير في فعالية البرلمان للحصول على المعلومة الصحيحة التي يبني عليها قراراته فيما يخص التشريع أو الرقابة. رغم هذا السكوت نجد أن البرلمان الجزائري استعاض الإشراف والرقابة بالسماح للجانته بالعمل بتقنية المهام الاستطلاعية. إذ تعتبر المهام الاستطلاعية من بين أهم الوسائل التي يبني عليها البرلمان جسوره في التواصل مع مختلف شرائح المجتمع، وتحسس انشغالاته، وقضاياها ميدانياً.

يمكن لأية لجنة من اللجان الدائمة للبرلمان بغرفتيه، وبالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة أن تقوم في سياق المهام المنوطة بها، بزيارات ميدانية تستطلع من خلالها واقع وآفاق التنمية في قطاعات بذاتها ومناطق بعينها.<sup>2</sup> بحيث ينتقل أعضاء من اللجنة وليس كل أعضاء اللجنة إلى الولايات لمعاينة مدى تطبيق سياسات معينة أو قوانين سبق للبرلمان أن صادق عليها، وهذا يدخل في إطار التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على تطبيق برنامج الحكومة (خطة عمل الحكومة) المصادق عليه من طرف البرلمان.<sup>3</sup>

ويشترط في ذلك موافقة رئيس ومكتب الغرفة التي تنتمي إليها اللجنة المعنية بالقيام بالمهمة الاستطلاعية، وأن يتم ذلك بالتنسيق التام مع الحكومة، ممثلة في الوزارة التي يدخل القطاع المعني بالزيارة في اختصاصها. وتعرف أيضاً المهمة الاستطلاعية التي تقوم بها وفود من اللجان الدائمة بتسميات أخرى هي: الجولات الاستطلاعية، الزيارات الاستطلاعية، الزيارات الميدانية

وسنوضح مسألة قيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية وفق النقاط التالية:

- الأساس القانوني لقيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية.

- أهمية قيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية.

- نتائج المهام الاستطلاعية.

<sup>1</sup> - كما هو الحال في بريطانيا، الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا. يمكن الرجوع إلى هذا إلى بداية بحثنا في الفصل الأول،

<sup>2</sup> - أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مقال سابق، ص 49.

<sup>3</sup> - بوزيد لزهارى، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 81.

## أولا - الأساس القانوني لقيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية:

لا ينص دستور 1989 المعدل على تقنية المهام الاستطلاعية ولا القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ولا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان على ذلك.

غير أن كلا من غرفتي البرلمان طورتا من أسلوب العمل بتقنية المهام الاستطلاعية بمشاركة رئيس كل غرفة ومكتبها ولجان المجلس الدائمة بالتنسيق التام مع الحكومة، مستمدة سندها القانوني من نص المادة 100 من الدستور التي تحت عضو البرلمان على أن يبقى وفيها لثقة الشعب وأن يظل يتحسس تطلعاته.<sup>1</sup>

فالتجربة البرلمانية الجزائرية متمثلة في المجلس الشعبي الوطني سبق لها أن عرفت العمل بتقنية المهام الاستطلاعية وأسندتها للجان الدائمة لأول مرة، معتمدة في ذلك أساسا قانونيا مبنيا على نص المادة 49 فقرة 02 من لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989، حيث جاء فيها ( يمكن لها ( اللجان الدائمة ) كذلك أن تكلف أعضائها بالقيام بجولات استطلاعية في الميدان حول مواضيع مطروحة في دراسة القوانين أو حول مواضيع هامة على الساحة متعلقة بالقطاعات التي تدخل في صلاحياتها).

وحري بنا أن نذكر أن هذه التقنية إن كانت في ظاهرها تشير إلى أنها شكل من أشكال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، غير أن الحقيقة غير ذلك، فهي ليست من وسائل الرقابة المقررة للبرلمان الجزائري على الحكومة فهذه الوسائل محددة بدقة في الدستور ولا مجال للاجتهاد فيها.<sup>2</sup> وإن كانت بعض الأنظمة البرلمانية تعد المهام الاستطلاعية وسيلة رقابية غير مباشرة على الحكومة.

فهذه التقنية بالكيفية المعتمدة في البرلمان الجزائري الحالي، تعتبر وسيلة من وسائل التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لأنها تساهم في تسهيل عملية الرقابة من خلال الأسئلة الكتابية والشفوية.<sup>3</sup> ولعل هذا الأسلوب الذي يعبر به البرلمان عن اهتمامه وتكفله سواء بقضايا المواطنين أو المجموعات المحلية ذاتها هو نموذج لما يمكن أن يتحقق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من تعاون و تكامل وتناسق.

<sup>1</sup> - بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 81.

<sup>2</sup> - حدد الدستور وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة على سبيل الحصر كما يلي : مناقشة مخطط الحكومة، الأسئلة الكتابية والأسئلة الشفوية، الاستجواب، لجان التحقيق، اللائحة بعد بيان السياسة العامة للحكومة، ملتصق الرقابة، التصويت بالثقة.

<sup>3</sup> - بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 81، 82.

والحقيقة أن برنامج الحكومة (مخطط عملها) المعروض على البرلمان كثيرا ما يشير إلى ضرورة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على تطبيق برامج الحكومة.<sup>1</sup>

وتختلف المهام الاستطلاعية عن لجان التحقيق، في أنها لا تتشأ بلائحة تودع مكتب المجلس ولا تخضع للتصويت، ويقوم بها وفد من المجلس مكون من أعضاء لجنة دائمة يخصصها موضوع المهمة الذي يجب أن يكون محددًا وليس عاما مع بعض نواب الرئيس في بعض الأحيان، كما أن أجل المهمة قصير مقارنة بأجل لجنة التحقيق فهي لا تدوم إلا أياما قليلة لا تتجاوز الخمسة أيام في أحسن الأحوال، يعد خلاله وفد اللجنة تقريره الذي يقدم صورة لما يحدث في الواقع بالنسبة للموضوع محل الدراسة وكثيرا ما ينتهي بتوصيات للمجلس والحكومة .

### ثانيا - أهمية قيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية:

وباعتبار أن القانون لم يحدد للبرلمان ما من شأنه أن يضمن له المعلومات الضرورية، لممارسة صلاحياته في مجال الرقابة، باتت هذه الوسيلة من الوسائل الهامة التي يتزود بها البرلمان بالمعلومات، من خلال المعاينة الميدانية، والاطلاع المباشر على أرض الواقع، والاستماع للمواطنين والجماعات المحلية. وبقدر ما تمكن هذه الزيارات أعضاء مجلس الأمة - ونواب المجلس الشعبي الوطني - من متابعة جهود التنمية على أرض الواقع، فهي أيضا فرصة لهم للتعرف على مختلف الصعوبات التي تعترض المجموعات المحلية في أدائها لمهامها، وتقديم اقتراحات بشأنها والسعي لإبلاغ الانشغالات إلى الجهات المركزية المعنية، أو - إن اقتضت الضرورة ذلك - تقديم توصيات بشأن إعادة النظر في جوانبها القانونية والتشريعية.<sup>2</sup>

إن هذه الزيارات الميدانية من شأنها أن تترجم فعليا التمثيل الوطني للنائب أو لعضو البرلمان، لأنها تتيح له إمكانية الاحتكاك بمواطني ولايات أخرى غير ولايته دائرته الانتخابية، كما تمكن المواطن الناخب من التواصل مع كل أعضاء البرلمان ونقل انشغالاته ومشاكله مباشرة إلى قبة البرلمان، مما يفضي المسحة الوطنية على تلك الانشغالات والهموم...<sup>3</sup>

وهذه المهمات تمكن البرلمان من معرفة خصوصيات المجموعات المحلية، والوقوف على كوامن التنمية وفي ذات الوقت عوائقها، وإنشاء بنك معلومات عن كل ولاية يمكن استغلاله عند الحاجة...و يمثل جانب من تلك الزيارات الوقوف على خصوصيات كل ولاية الاقتصادية والاجتماعية والاطلاع على مدى انسجام المشاريع التنموية المبرمجة مع واقعها واحتياجاتها وفي نفس الوقت معرفة

<sup>1</sup> - بوزيد لزهاري، مقال سابق، ص 81.

<sup>2</sup> - حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 1998 - جانفي 2007)، المؤسسة الوطنية للطباعة والإشهار، رويبة، جانفي 2007، ص 111.

<sup>3</sup> - أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مقال سابق، ص 49.

الصعوبات التي تعيق تلك الجهود للعمل سويا على تذليلها. من جهة أخرى فإن الخصوصيات التي تتفرد بها بعض المناطق بالنظر إلى شساعة البلاد وتباين تضاريسها ومناخها ونمط عيش مواطنيها، لتدعو إلى التفكير في توظيفها بما يجعل منها قطبا مميزا، ولقد كشفت الزيارات عن العديد من مثل هذه الخصوصيات في بعض الولايات وأفضت المناقشات إلى تبني وفود المجلس لجملة من التوصيات في هذا السياق.<sup>1</sup> وكذلك من الأمور المهمة هو الاستماع إلى اقتراحات المواطنين في المسائل والموضوعات التي تشغل الرأي العام، مع استيضاح حقائق السياسة العامة في مختلف الميادين.

وفي الحقيقة، أنه على مستوى مجلس الأمة قامت اللجان البرلمانية الدائمة خلال الفترة الممتدة من جانفي 1998 إلى جانفي 2007 باثتان وثلاثون (32) مهمة استطلاعية منها ثلاثة مهام مست قطاع الدفاع الوطني تمت بالاشتراك مع وفود لجان دائمة مماثلة لها من المجلس الشعبي الوطني،<sup>2</sup> شملت هذه المهام الاستطلاعية ثلاثة جوانب مهمة هي:

- متابعة الجهد التنموي الذي تقوم به الولايات عبر الوطن.

- الاتصال بالجلية الجزائرية في الخارج.

- معاينة بعض المرافق: مثل قطاع العدالة و قطاع الدفاع الوطن.

### ثالثا- نتائج المهمة الاستطلاعية :

الكثير من هذه الزيارات، قد كشف عن بعض الجوانب المعيقة لجهود التنمية، والتي ما كان من الممكن، تداركها أو معرفتها عند سن التشريع، وسمحت في ذات الوقت بتقديم اقتراحات وحلول لها، ولعل جزء هاما من التعديلات والتنميمات التي قد أدخلت على بعض النصوص القانونية، كانت قد انبثقت من مثل هذه الزيارات.<sup>3</sup>

ما تقوم به وفود من اللجان الدائمة في المهمات الاستطلاعية، بجمعها حصيلة مهمة من البيانات والمعلومات والمعائنات والاحتكاك المباشر بالواقع، بعيدا عن المعلومات والأرقام التي تقدمها الحكومة للبرلمان بغرفتيه، يساعدها على عملها عند دراسة مواد المبادرات التشريعية المعروض عليها، ليكون متفقا مع متطلبات جموع المواطنين تأكيدا لحق الشعب في الإدلاء بالرأي في الموضوعات العامة، والتي ستخرج في النهاية في صورة قانون يتعامل معه المواطنون ويخضعون له.

<sup>1</sup> - حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 1998- جانفي 2007)، مرجع سابق، ص 112، 113.

<sup>2</sup> - حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 1998- جانفي 2007)، مرجع سابق، ص 113، 114.

<sup>3</sup> - حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 1998- جانفي 2007)، مرجع سابق، ص 111، 112.

فهذه الزيارات الميدانية، تمكن النواب من حصر بعض المشاكل القاعدية، وبالتالي المبادرة باقتراح مشاريع القوانين، التي من شأنها تأطيرها أو الحد منها أو حلها، لا سيما على مستوى الغرفة الأولى، التي يملك نوابها حق المبادرة بالتشريع.<sup>1</sup>

تتهي وفود اللجان التي قامت بالزيارات الاستطلاعية عملها بتقديم تقرير تضمن فيه مكان الزيارة، الهدف منها، أسماء الأعضاء المعنيين بها، تفاصيل الزيارة الميدانية، والملاحظات التي سجلتها والتوصيات التي رأت تقديمها - وقد تستعيز عنها بنقل انشغالات واقتراحات المسؤولين - ويسلم التقرير هذا التقرير إلى المجلس.<sup>2</sup>

وبالنظر في مجمل التقارير التي أعدتها اللجان البرلمانية الدائمة، عن طريق أعضائها التي أوفدتهم للقيام بالمهمة الاستطلاعية، فإن تتضمن ثلاث نقاط مهمة، استخلصتها من مجمل التقارير التي قدمتها وفود اللجان الدائمة للبرلمان والتي وردت في حصيلة مجلس الأمة طيلة تسع سنوات :<sup>3</sup>

1- **تسجيل مجريات الزيارة:** يُسجل الوفد في التقرير الشروحات التي استمع إليها، مجمل اللقاءات التي تم إجراؤها، انشغالات المصالح المختصة والمواطنين.

## 2- **تسجيل الملاحظات:** تسجل في هذه التقارير:

أ- **الملاحظات الإيجابية:** التي شددت وفد اللجنة إليها والتتويه بها، كما كان الحال مع وفد لجنة الدفاع الوطني لكل من الغرفتين أثناء زيارتها للمرافق التابعة للقطاع بتاريخ 07 جانفي 2002.

ب- **الملاحظات السلبية:** وذلك عند الوقوف على بعض النقائص، مثل التي سجلها وفد عن لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة في زيارته لولاية أدرار من 23 إلى 26 ماي 2005، حول إشكالية مركزية إجراءات تخصيص الأغلفة المالية وتوزيعها على القطاعات. ومن هذه الملاحظات أيضا النقص المسجل في تطبيق التشريعات، أو البطء في تنفيذ بعض البرامج المسطرة، أو تسجيل غياب بعض القوانين، كغياب قانون خاص لحماية معلمي القرآن الكريم الأحرار الذي نبه إليه وفد عن لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية في زيارته لولايتي عنابة وسكيكدة من 21 إلى 26 جوان 2003...

<sup>1</sup> - أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مقال سابق، ص 49.

<sup>2</sup> - أنظر الملحق رقم (08) : تقرير عن الزيارة الميدانية للسادة أعضاء لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة بالمجلس الشعبي الوطني الثلاثاء 13 جانفي 2009.

<sup>3</sup> - حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 1998- جانفي 2007)، الصفحات من 114 إلى 136، بتصريف شديد.  
- حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 2004 - جانفي 2007) المؤسسة الوطنية للطباعة والإشهار، روية، جانفي 2007، الصفحات من 108 إلى 121، بتصريف شديد.

هذه النقائص وغيرها التي يرصدها وفد اللجنة أثناء قيامه بالمهمة الاستطلاعية لا يمكن للبرلمان معرفتها ولا التأكد منها إلا باستعماله لهذه الوسيلة الفعالة، التي تستطيع جمع كم هائل من المعلومات في ظرف وجيز، قد يتطلب الأمر من البرلمان انتظار مدة طويلة للحصول عليها بنفس الدقة والوضوح لو طلبه من جهة أخرى ولو كانت الحكومة نفسها.

3- **تقديم توصيات:** تحرص اللجنة الدائمة التي قام وفدها بالمهمة الاستطلاعية على تقديم توصيات عامة من شأنها التقليل من النقائص وتصحيح الخلل، أو الإشادة ببرامج معينة لاقت نجاحا والمطالبة بتنميتها، وهذه التوصيات في مجملها تصب في:

أ- إعادة النظر في بعض السياسات المتبعة: مثل ما سجله وفد لجنة الفلاحة والتنمية الريفية لمجلس الأمة أثناء مهمته الاستطلاعية لولاية تيبازة بتاريخ 21 ماي 2003 التي طالبت بإعادة النظر في سياسة الدعم الموجه لقطاع الفلاحة بمراجعة قائمة المواد المدعمة.

ب- تنمين برامج متبعة حققت نتائج جيدة: كمطالبة وفد عن نفس اللجنة أثناء زيارته لولاية سيدي بلعباس وعين تموشنت في الفترة من 03 إلى 07 ماي 2003 بتمديد برنامج التشغيل الريفي نظرا للنتائج الجيدة التي حققها في مجال تشغيل أبناء الريف.

ج- المطالبة بتسهيل بعض الإجراءات: مثل مطالبة وفد عن لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة أثناء زيارته لولاية تيارت في 5-6 أكتوبر 2004 بتسهيل القروض الموجهة للمشاريع الفلاحية.

د- توجيه أنظار الحكومة والبرلمان إلى بعض السياسات التي تعود بالنفع على الدولة والمواطن: مثل ما تضمنه تقرير وفد اللجنة السالف ذكرها، إذ طالب بتشجيع التنازل على أكبر المساحات الفلاحية في للمستثمرين عن طريق الامتياز وفق شرطين هما إنشاء مناصب شغل لأبناء الريف وتوجيه جزء من المنتج للسوق المحلي لتحقيق الاكتفاء الذاتي.

هـ- التوصية بتعديل بعض القوانين والمراسيم: كما كان الحال في تقرير وفد عن لجنة التجهيز والتنمية المحلية لمجلس الأمة أثناء زيارته لولاية وهران بتاريخ 13 - 14 جوان 2000 الذي أوصى بالتماس تعديل القانون لإدخال مرونة أكثر في بيع العقار الموجه للاستثمار والتقليل من المضاربة وضرورة إعادة النظر في المرسوم الرئاسي 02-250 المنظم لقانون الصفقات.

مما سبق ذكره تتجلى أهمية هذه التقنية في تنوير البرلمان، وتقريبه من المواطن وتكفله بقضاياها والاستماع للمجموعات المحلية ومتابعة جهود التنمية، وقياسه لمدى فعالية ونجاعة القوانين التي وافق

عليها، وسياسات الحكومة التي أقرها، وبالتالي تفعيل دوره سواء من ناحية التشريع أو التعاون مع الحكومة وحتى رقابتها، وفق رؤية واضحة، مبنية على معطيات تحصل عليها، عن طريق لجانه الدائمة التي ألف المنتبعون اقتصار عملها داخل قاعات المجلس وتحت قبة البرلمان. لذا كان من الواجب على المشرع تقنين المهام الاستطلاعية ضمن النظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.



## الفرع الثاني : تفعيل وتوسيع اللجان لجلسات الاستماع الخاصة.

عند الكلام عن مفهوم آلية الاستماع فالأصل في فعاليتها هو المناقشات، وذلك تطبيقاً للقاعدة العامة في العمل البرلماني التي تعتبر البرلمان ككل بمثابة "مكلمة" (ساحة للكلام)، أو بالأدق مؤسسة للمناقشات والمداولات الشفهية Delibération، حتى لا يتحول العمل البرلماني إلى جهة إدارية تعمل وفقاً لمذكرات مكتوبة مسبقاً ربما يكون من أعدها من غير النواب أصلاً.<sup>1</sup>

هناك ثلاث صور رئيسية للقيام بالآلية الاستماع هي:

- عن طريق اللجان النوعية الدائمة.

- من خلال لجان الزيارات الميدانية وتفصي الحقائق.

- عن طريق لجنة خاصة للاستماع، يتم تشكيلها خصيصاً لهذا الغرض، ويكون هدف البرلمان منها هو القيام بالبحث الدقيق واستعراض مختلف وجهات النظر المتعلقة بالموضوع المثار.

وقد تناولنا فيما سبق استعمال آلية الاستماع في لجان التحقيق، المعروفة في بعض الأنظمة البرلمانية بلجان تفصي الحقائق، كما هو الحال في البرلمان المصري، و تقنية الاستماع عن طريق لجنة خاصة للاستماع والمقصود هنا هي القيام بالمهام الاستطلاعية وما يتخللها من معاينات ومناقشات واستماع للمواطنين أو لمسؤولي الجهة أو القطاع المعني بالزيارة.

أما استعمال آلية الاستماع من طرف اللجان الدائمة داخل مبنى البرلمان، فهو موضوعنا في هذا الفرع، وكيفية تنظيم هذه الآلية في كل من غرفتي البرلمان الجزائري، ثم تطوير هذه الآلية بما يمكن البرلمان من الحصول على المعلومات، التي يوظفها في علاقته مع الحكومة، سواء من حيث التنسيق والتعاون معها، أو من حيث الرقابة على أعمالها.

### أولاً - السند القانوني لجلسات الاستماع الخاصة.

استعمال اللجان الدائمة لآلية الاستماع نظمته أحكام المادة 27 من القانون العضوي رقم 99-02 حيث أقرت أنه يحق للجان الدائمة بالبرلمان أن تستمع في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها، إلى ممثل الحكومة وإلى أي عضو في الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك، ويتم هذا الإجراء بتبليغ رئيس كل من الغرفتين الطلب إلى رئيس الحكومة.<sup>2</sup> كما يخول النظام الداخلي لكل غرفة للجان الدائمة إمكانية

<sup>1</sup> - علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، مقال سابق، ص 15.

<sup>2</sup> - المادة 27 من القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

دعوة أشخاص مختصين ذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها،<sup>1</sup> وهذا يكون عادة عند دراسة النصوص التشريعية المحالة عليها. وتتفرد اللجان البرلمانية الدائمة في المجلس الشعبي الوطني عن مثيلاتها في مجلس الأمة بحق الاستماع لمندوب أصحاب الاقتراح أو التعديل حسب المادة 44 من نظامه الداخلي.

في خضم دراسة اللجنة الدائمة للنص القانوني المعروض عليها، تشارك الحكومة في ذلك بصورة جلية، خاصة إذا تعلق الأمر بمشروع قانون، إذ تشرع اللجنة الدائمة في دراسة النص بالاستماع إلى عرض ممثل الحكومة، ليتبع بمناقشة تدور بين أعضاء اللجنة وممثل الحكومة هذا الأخير الذي يحاول الإجابة على كل التساؤلات الموجهة له مدافعا بذلك عن وجهة نظر الحكومة بخصوص الموضوع. وحتى إذا تعلق الأمر باقتراح قانون فلا يوجد ما يمنع تواجد الحكومة في جلسات اللجان الدائمة على أساس المادة 27 الفقرة الأخيرة من القانون العضوي رقم 99-02.<sup>2</sup> فبالرجوع إلى نص المادة 27 نجدها تعطي الحق للجان في الاستماع إلى:

- ممثل الحكومة وهذا يكون دائما بمناسبة دراسة نص محال على اللجنة.

- أن اللجنة يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

والحقيقة أن اللجان استغلت الإمكانية التي تفتحها المادة 27 للاستماع إلى الوزراء حتى خارج نطاق دراسة النصوص، حيث استمعت عدة لجان إلى مجموعة من الوزراء حول مواضيع مختلفة لم تكن محل نصوص معروضة عليها.<sup>3</sup>

وتتبع أهمية آلية الاستماع خاصة إذا خصت أعضاء الحكومة، فتقوم اللجان الدائمة قصد المواكبة الدورية لمجمل نشاطات الدوائر الوزارية ذات الصلة بمهام اللجنة الدائمة، بإمكانية عقد جلسات استماع مع الوزراء المعنيين للإطلاع عن كثب على مجريات الأداء الحكومي ضمن كل دائرة وزارية... وكذلك الإمام بالبرامج المسطرة على المستوى القطاعي (الدائرة الوزارية المعنية)... بالإضافة إلى نقل انشغالات المواطنين، لا سيما الأكثر حساسية منها، إلى المسؤول الأول عن ذلك القطاع، بما يمكن من اقتراح الحلول الفورية للمشاكل المتوجة لتلك الانشغالات.<sup>4</sup>

الحاصل أن اللجان الدائمة على مستوى الغرفتين قد طورت من استعمال آلية الاستماع، ولم تجعلها مقيدة بوجوب دراسة نص قانوني محال إليها، بل استعملت هذه الآلية خارج هذا الإطار، بما

<sup>1</sup> - المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>2</sup> - عقيلة خرباشي،، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 44.

<sup>3</sup> - بوزيد لز هاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مقال سابق، ص 81.

<sup>4</sup> - أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مقال سابق ص 48.

يمكنها من توظيف هذه الآلية في تزويدها بالمعلومات الدقيقة من الحكومة، وتناول أي من الموضوعات التي تدخل في دائرة اختصاصها، والاستماع في ذلك للوزير المعني، والاستفسار منه حول أي قضية تتبع قطاع الوزير المشرف عليه، وتشغل بال أعضاء اللجنة ، بمبادلة وجهات النظر معه ، ومناقشته في السياسات المتبعة في القطاع الذي يشرف عليه، شرط أن يكون الموضوع في دائرة اختصاصها، وأن تكون جلسة الاستماع مدرجة في جدول أعمالها المعد مسبقاً، الذي يطلع عليه رئيس الغرفة التي تنتمي إليها اللجنة، لكي يباشر إجراءات استدعاء عضو الحكومة المعني بجلسة الاستماع.

وجب أن نشير إلى أن جلسات الاستماع التي تقوم بها اللجان الدائمة، تجري داخل غرفة البرلمان التي تتبعها اللجنة المعنية بموضوع الجلسة وذلك في القاعات الخاصة باللجان الدائمة، كما أن هذا النوع من الجلسات في البرلمان الجزائري موسوم بطابع السرية.

مما سبق يتبادر إلى الذهن السؤال التالي: هل يمكن لآلية الاستماع أن تكون بأهمية بعض الآليات التي يعمل بها البرلمان، وأن تأخذ حيزاً من الاهتمام سواء عند البرلمانيين أو المواطنين كالذي تأخذه لجان التحقيق مثلاً ؟ وسنحاول الجواب عن هذا السؤال في النقطة الموالية.

### **ثانياً - أهمية تفعيل وتوسيع جلسات الاستماع الخاصة.**

تؤدي جلسات الاستماع وظائف عدة لعل أهمها ما يلي:

1- تمكن الهيئة التشريعية من الاستعانة بخبرة أشخاص من قطاعات مجتمعية مختلفة وبآرائهم، ففي جلسات الاستماع العامة، يصغي أعضاء اللجنة إلى مجموعة واسعة من وجهات النظر، بما فيها آراء مسؤولي السلطة التنفيذية، والخبراء الأكاديميين أو القانونيين المستقلين، وممثلي المصالح المهنية، والنقابات العمالية والمنظمات غير الحكومية.

2- توفر جلسات الاستماع كذلك منتدى لتبادل الأفكار، فيطرح أعضاء اللجنة على الشهود أسئلة تتعلق بمواقفهم وتوكيداتهم، كما يدفعونهم إلى الانخراط في نقاشات تتراوح من القضايا العامة إلى المشاكل المحددة.<sup>1</sup>

3- تسمح جلسات الاستماع لأعضاء البرلمان، بإتباع نمط أسئلة أكثر تفصيلاً مع الوزراء، مقارنة بالأسئلة الشفوية والكتابية، التي تتطلب من عضو البرلمان المبادر بها، المرور بإجراءات خاصة، تمتد من إيداعها، إلى انتظار الرد عليها من طرف السلطة التنفيذية، عن طريق ممثلها أو

<sup>1</sup> - دافيد أولسن، دافيد كلوز، اللجان في الهيئات التشريعية، مرجع سابق، ص 13.

الوزير المعني مباشرة، دون أن يكون هناك أي مجال لعضو البرلمان للمناقشة المتبادلة والمستقيضة مع الوزير المعني، وهنا تظهر محدودية هذه الوسيلة الرقابية في مقابل جلسات الاستماع - التي لا تعتبر وسيلة رقابية - حيث تعقد اللجان البرلمانية الدائمة جلسات استماع خاصة لأعضاء السلطة التنفيذية، فيدور النقاش مع ممثل الحكومة أو أحد أعضائها، فيستمع إلى الآراء المختلفة لأعضاء اللجان، ويناقش معهم تلك الآراء، ويقدم رأي الحكومة مدعما ردوده بمعطيات وأدلة ووثائق، و يتبع ذلك بطرح الأسئلة المختلفة من طرف أعضاء اللجنة، وكلما كانت عملية توجيه الأسئلة منظمة ومنهجية، كان من المرجح زيادة نسبة تحقيق الأهداف المرجوة منها.

تتجلى الحقائق في خضم المناقشة الناتجة عن جلسة الاستماع، وتتضح الصورة، ويصل الحضور إلى قناعات معينة، وتقدم توصيات تدرج في تقرير تعده اللجنة و يسلم إلى رئيس المجلس، يمكن أن يكون التقرير مرجعا للبرلمان أثناء مناقشته لسياسات الحكومة، أو قيامه بدراسة مبادرات تشريعية تأتي من الحكومة أو البرلمانيين.

4- يمكن لجلسات الاستماع أن تمنح البرلمانيين وخاصة الأقليات منهم والمعارضة فرصة طرح الأسئلة السياسية المباشرة على الوزراء أو غيرهم من الموظفين الحكوميين.<sup>1</sup>

5- إن جلسات الاستماع، إذا ما تكرست واقعيا، وفق برامج محددة وطروحات متميزة، يمكن أن توثق الصلة بين الجهاز التنفيذي والتمثيل الشعبي أيما توثيق، بل وتنمي الروح الجماعية، وروح المسؤولية، وآلية التشاور، بما يمكن من اجتياز أية عقبات، أو أحداث قد تصادف العمل الحكومي في إطار تلك الدائرة الوزارية المعنية... وهكذا، يتكرس العمل بفعالية عبر هذه البوابة البسيطة والسهلة بل المتاحة في آن واحد.<sup>2</sup>

والحقيقة أن البرلمان الجزائري قد وظف هذه الآلية، بما يخدم أهدافه، ويحقق مبتغاه، فقد بلغ العدد الإجمالي لاستتماعات لجان المجلس الشعبي الوطني خلال العهدة التشريعية الرابعة (1997-2002) 438 استماعا سواء لأعضاء من الحكومة أو للمختصين. فمثلا لجنة الشؤون القانونية لوحدتها استمعت للحكومة 38 مرة، في حين أنها درست في نفس الفترة 24 نصوصا تشريعية. أما لجنة المالية والميزانية فبلغ عدد استتماعاتها 114 استماعا في حين أنها درست خلال نفس الفترة 14 نصوصا. ولجنة الثقافة والاتصال والسياحة أحصت 21 استماعا بينما درست أربعة 04 نصوص فقط.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - جون وإيلي، تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية، ترجمة نور الأسعد، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية NDI، واشنطن، سنة 2004، ص21

<sup>2</sup> - أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مقال سابق، ص 48.

<sup>3</sup> - انظر الجدول رقم (11) : مجمل أشغال اللجان الدائمة خلال الفترة التشريعية الرابعة (1997/2002)، ص 172 من بحثنا هذا.

من خلال هذه الإحصائيات يتجلى توظيف آلية الاستماع خارج مجال دراسة النصوص القانونية، وهو ما يعطي فعالية أكثر للبرلمان في طرح انشغالاته وانشغالات المواطنين والجماعات المحلية والمصالح والأجهزة المختلفة حول الصعوبات والعراقيل الموجودة والتي تواجههم على أعضاء الجهاز التنفيذي، والوصول للحلول للمشاكل العالقة أو الحصول على إجابات لاستفساراته، كل هذا بعيدا عن أسلوب التهديد أو الاتهام الذي تحمله وسائل رقابية أخرى مشابهة لآلية الاستماع مثل الاستجواب. كما تُظهر هذه الآلية بوضوح مدى التنسيق والتعاون بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية لتذليل الصعوبات واجتياز العقبات.

### ثالثا- العوامل المؤثرة في استخدام اللجان الدائمة آلية الاستماع.

يرى الأستاذ علي الصاوي : ( أنه لا توجد موانع، سواء من الناحية الفنية أو المادية أو البشرية ما يمنع البرلمانات العربية من استخدام هذه الآلية المهمة في العمل البرلماني،) وإن كان يرى أن لها دورا رقابيا<sup>1</sup>، والحقيقة أن آلية الاستماع في البرلمان الجزائري لا تعد من الوسائل الرقابية بل هي وسيلة من وسائل التعاون والتنسيق والتكامل مع الحكومة، وإن كانت في ظاهرها تشير إلى استعمالها أسلوب توجيه الأسئلة والمناقشة، مما يوحي بأنها وسيلة رقابية، غير أن الفارق الأهم هو في النتائج والغايات، فالغاية من آلية الاستماع هو التزود بالمعلومات والاستفسار عن المشاكل والصعوبات وتقديم الآراء المختلفة للوصول إلى تعاون وتنسيق مع الحكومة لتذليل الصعوبات وتجاوز العقبات معا، بينما لوسائل الرقابة الأخرى غايات أخرى لعل أخطرها إقرار المسؤولية السياسية للحكومة أو دفعها لطلب التصويت بالثقة.

في الحقيقة ليس هناك أية موانع تحول دون استخدام تلك الآلية الهامة، ومع ذلك يلاحظ أنها غير موظفة بالقدر الكافي في البرلمان الجزائري، ولا تحتل أهميتها المناسبة في العمل البرلماني ويعود هذا لأسباب منها:

1- ما يتعلق بحساسية مسألة الاستماع، والانكشاف الشديد الذي قد تؤدي إليه، عندما يتم تفعيلها إلى مداها الطبيعي والمتصور، من حيث تنوع واختلاف الآراء التي يمكن أن تحتويها، والتعامل مع المعارضين الراضين بكل تنويعاتهم المحتملة، وأوجه النقد التي يمكن أن يطرحوها أمام البرلمان لا سيما الموضوعات المثيرة للجدل.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، مقال سابق، ص 16.  
<sup>2</sup> - علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، مقال سابق، ص 16.

2- صعوبة مجاراة أعضاء اللجنة الدائمة للمستمع إليه، خاصة إذا كانت المسائل المعروضة ذات طبيعة خاصة، في ظل عدم توفر المعلومة لأعضاء اللجنة بسبب عدم توفر قاعدة للبيانات في البرلمان تسهل الأمر عليهم، فيؤثر عدم تحضير الموضوع جيدا قبل عقد الجلسة على مجرياتها، وبالتالي نتائجها، مما يحولها إلى محاضرة تسيير في اتجاه واحد.

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

في مجال الأعمال المكتملة للمجال التشريعي واستعمال تقنية الاستماع وجب أن أشير في نهاية هذا الفرع أن أعضاء مكاتب اللجان الدائمة بصفة خاصة يقومون باستقبال والاستماع لمشاكل المواطنين من خلال طرح انشغالاتهم، وهذا في إطار الصلاحيات الدستورية المخولة لأعضاء البرلمان بموجب المادة 100 من الدستور.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> - علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، مقال سابق ص 16.  
<sup>2</sup> - دريوش مصطفى، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مقال سابق، ص 47.

## الفرع الثالث: نشاط لجان البرلمان خارج المجالين التشريعي والرقابي.

اهتمام البرلمان الجزائري بالجوانب الفكرية والعلمية والثقافية للمجتمع إلى جانب عمله البرلماني، يدخل في إطار تفتحه على محيطه وتفاعله معه، وانشغاله بمختلف قضايا المجتمع. وينبثق هذا التفتح من قناعاته بأهمية الدور الموكل إليه في الحفاظ على الاستقرار المؤسسي والتوازن بين السلطات وترقية الممارسة الديمقراطية من جهة وفي إبراز الخصائص التاريخية والاجتماعية والثقافية للمجتمع من جهة أخرى.

وكذلك انعكاس هذا الاهتمام على العمل التشريعي الذي يقوم به من ناحية مساهمته في تطوير وتحسين النصوص التشريعية وجعلها مواكبة لكل المستجدات والتطورات التي تبرز على الساحة الوطنية أو الدولية وخاصة في ظل العولمة.

الحديث عن توسع اهتمام البرلمان خارج مهامه التقليدية، يجرنا ونحن في سياق حديثنا عن لجانه البرلمانية إلى وجوب التساؤل عن موقع هذه اللجان من هذا النشاط ومدى تأثيره على عمل البرلمان وتفعيل أدائه.

والحقيقة أن نشاط اللجان خارج المجالين التقليديين للبرلمان يشمل نقطتين هامتين تساهم فيهما اللجان وهما: القيام بأنشطة داعمة للعمل التشريعي والمساهمة في النشاط الدبلوماسي للبرلمان أو ما يعرف بـ "الدبلوماسية البرلمانية".

### أولاً- أنشطة اللجان الداعمة للعمل التشريعي:

تتمثل أنشطة اللجان البرلمانية الدائمة منها، في تنظيم المحاضرات والندوات الفكرية والأيام الدراسية، والمناقشات الدولية والمشاركة فيها سواء ممثلة في شخص رئيسها أو بحضور أعضاء منها، والحقيقة أن جل المواضيع المدرجة في هذا النشاط الفكري كانت ترتبط بأجواء التحولات التي يمر بها المجتمع الجزائري، وتعتبر في ذات الوقت عن انشغالات بالقضايا الإقليمية الجهوية والدولية.

والواقع أن لجان البرلمان في اعتمادها للنشاط الفكري تستند في نظرتها إلى الفلسفة العامة للبرلمان التي وضحتها مجلس الأمة في النقاط التالية:<sup>1</sup>

- المقاربة الاستشرافية في تناوله ومعالجته للقضايا الهامة في البلاد، والسعي إلى الداء المسبق والتنبيه إلى تداعياتها من خلال الاستفادة من آراء وتوصيات الخبراء والباحثين.

<sup>1</sup> - حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 1998- جانفي 2007)، ص 139، 140.

- مد جسور التواصل مع الهيئات العلمية ومراكز البحث العلمي والمؤسسات الثقافية والاقتصادية والسعي لإقامة علاقة تعاون معها.

- الحرص على ذلك الرصيد الفكري والعلمي بما يجعل منه قوة اقتراحية يمكن لها بالتنسيق مع الجهات المعنية أن تساهم بتقديم حلول ملائمة للمشاكل المطروحة.

- فتح العديد من قنوات الاتصال والاحتكاك بشرائح المجتمع المدني لربط وتحسين العلاقة بين المجلس والمواطنين.

لا تكاد تخلو سنة تشريعية من قيام اللجان البرلمانية الدائمة في كلا الغرفتين بنشاطات فكرية تنظمها وتشرف عليها بالتنسيق مع رئيس الغرفة المعنية، هذه النشاطات التي لها انعكاس مباشر على البرلمان من حيث تواصل أعضائه بفئات معينة من المجتمع، والاحتكاك بخبرات متخصصة تساهم في إثراء المواضيع المطروحة للنقاش، وإيجاد الحلول لبعض الإشكاليات التي تمس مجالاً من مجالات العمل البرلماني وتسلط الضوء عليه، أو تفسير بعض الظواهر، أو تقديم بعض التجارب الرائدة... وبالتالي تقدم فوائد كبيرة لأعضاء البرلمان واللجان المشاركة، مما ينعكس إيجاباً على مردود البرلمان، وعليه سنتناول الأنشطة الفكرية التي أشرفت عليها اللجان المختصة:

## 1- المحاضرات والندوات الفكرية :

لقد شاركت اللجان الدائمة بفعالية في مجال إقامة المحاضرات والندوات الفكرية، بالانفتاح على الآراء ووجهات النظر المختلفة في القضايا المتناولة في إطار الندوة وذلك بما يخدم دور البرلمان التشريعي ويساهم في تطويره وتحسينه. وهذه عينة بسيطة مما نظمته هذه اللجان:

- بادرت لجنة الدفاع الوطني بمجلس الأمة يوم 19 أبريل 2005 بتنظيم ندوة عنوانها " أسس سياسة الدفاع الوطني".

- بادرت أيضاً لجنة الدفاع الوطني ندوة بمجلس الأمة بتنظيم ندوة عنوانها "القانون الدولي الإنساني والقوات المسلحة" وذلك في شهر أبريل 2005.

## 2- الأيام الدراسية:

لعل الأيام الدراسية تستقطب الاهتمام الأكبر خاصة من الجانب الإعلامي، لامتدادها إلى عدة أيام، وكذلك لتنوع المحاضرات والمشاركات والمداخلات فيها، وذلك لأن الدعوات فيها توجه للخبراء والأخصائيين والأساتذة الجامعيين والبرلمانيين من الجزائر أو من خارجها، مما يجعل تلك المحطة فضاء للنقاش العلمي والفكري الجاد، والنتائج والتوصيات الختامية تكون عوناً للجنة في إجابة دورها



التشريعي وتحسينه، خاصة وأن موضوع تلك الأيام التي نظمتها يدخل بالضرورة في مجال تخصصها.

وفي كثير من الأحيان تقوم اللجنة بنشر مطبوعات تشمل جميع المحاضرات والمدخلات التي تمت في الأيام الدراسية.

وهذه أمثلة عن أيام دراسية نظمتها لجان دائمة مختلفة على مستوى غرفتي البرلمان الجزائري:

- لجنة الدفاع الوطني في مجلس الأمة أقامت أياما دراسية حول "الدفاع الوطني" من 11 إلى 13 نوفمبر 2001 وفتح في ظلها نقاش بناء حول مؤسسة الجيش الوطني الشعبي التي ظلت لفترة طويلة إحدى الطابوهات التي لا يمكن الاقتراب منها.<sup>1</sup>

- اليوم الدراسي الذي نظمته ذات اللجنة حول "المجتمع المدني والبرلمان" في جوان 2004 بالتعاون مع الشبكة الجزائرية لحقوق الإنسان "أضواء رايتس" والذي تميز بمناقشة الإشكاليات التي تطرحها العلاقة بين المجتمع المدني والبرلمان من خلال محاضرات وتقديم تجارب دولية (الحالتين الألمانية وإفريقية الجنوبية).

- لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجماعي في المجلس الشعبي الوطني نظمت يوما برلمانيا حول "قانون التربية البدنية والرياضية" بالتعاون مع منتدى الرياضيين الجزائريين في أبريل 2005.

- أيام دراسية حول "الدبلوماسية البرلمانية" يومي 28 و 29 أكتوبر 2007 نظمتها لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية للمجلس الشعبي الوطني تميز بحضور شخصيات دولية، ورؤساء لجان برلمانية مسؤولة عن الشؤون الخارجية لعدة برلمانات مختلفة في تونس-مصر- إيطاليا- شيلي- فرنسا- تركيا - البرتغال.

### 3- المنتقيات الدولية:

ما يقال عن الأيام الدراسية يقال هنا. تسعى اللجان لتنظيم ملتقيات دولية في قضايا ذات طابع دولي وتحضره شخصيات برلمانية دولية مهمة للاستفادة من خبراتها وتجاربها. ومن الأمثلة على ذلك:

- ملتقى دولي نظمته لجنة الدفاع الوطني لمجلس الأمة من 04-07 ماي 2002 كانت إشكاليته مختصرة في شعار " أمن للجميع أو لا أمن متقاسم".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 1998- جانفي 2007)، ص 162.  
<sup>2</sup> - حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 1998- جانفي 2007)، ص 165.

## ثانيا - مساهمة اللجان في النشاط الدبلوماسي للبرلمان:

تسيير العلاقات الخارجية للبلاد من اختصاص رئيس الجمهورية وقد تمت الإشارة إلى هذه المسؤولية في الدستور، إذ تبين المادة 77 منه وبوضوح حدود المسؤولية، لكنه يترك للعمل الدولي البرلماني فضاء قد يأتي بنتائج لظهور وتطور دبلوماسية برلمانية في بلادنا. إحدى هذه الحدود تكمن في توحيد الصوت ومواكبة المواقف السياسية التي يتبناها رئيس الجمهورية حول المسائل الدولية، فينبغي أن تؤيد الدبلوماسية البرلمانية مواقف السلطة التنفيذية على الصعيد الدولي.<sup>1</sup>

من الثابت اليوم أن المجالس النيابية إلى جانب وظائفها التشريعية والسياسية تقوم بوظائف أخرى لا تقل أهمية عن تلك الوظائف، تتمثل في أنشطتها على الصعيد الخارجي الثنائي والإقليمي والدولي والتي تعرف بالدبلوماسية البرلمانية....

لاشك أن الدبلوماسية البرلمانية اليوم متقدمة على الدبلوماسية الرسمية أو الحكومية، لأنها غير مقيدة بأنماط بروتوكولية مألوفة، ويمارس هذا النمط من النشاط البرلماني على المستوى الثنائي ومتعدد الأطراف في إطار تبادل الزيارات بين الوفود ومجموعات الصداقة البرلمانية إلى جانب المشاركة في أنشطة المنظمات والاتحادات البرلمانية.<sup>2</sup>

انبثقت وازدهرت فكرة الدبلوماسية البرلمانية في مجال العلاقات الدولية وفي التنظيم الدولي المعاصر بسبب العديد من العوامل والأهداف أهمها تقدم وانتشار ظاهرة العولمة الاقتصادية والسياسية والقانونية والثقافية والعلمية والتكنولوجية والإعلامية وما أفرزته من آثار وضرورات الانفتاح والتفاعل معها من طرف كافة الدول.

كما أن هذه العولمة وانتشار الديمقراطية في العالم تطلب مشاركة ممثلي الشعوب "البرلمانيين" في تفعيل ودمقرطة العلاقات الدولية ولاسيما أن أغلبية المنظمات الدولية تفتقر إلى البعد الديمقراطي البرلماني فيها. ومن أهم أبعاد هذه الحركية الدبلوماسية الجديدة تعزيز التشاور والتعاون بين الشعوب وممثليهم، وتبادل الأفكار والتجارب والخبرات، ونشر ثقافة وأبعاد الديمقراطية في العالم، بالإضافة إلى تدعيم التعاون الدولي والإقليمي من أجل التنمية المستدامة واستتباب السلام والأمن الدوليين.<sup>3</sup>

لقد شاركت لجان المجلسين بفعالية في النشاط الدبلوماسي البرلماني وذلك من خلال وفودها أو بواسطة رئيسها وهي في هذا الصدد تقوم بتمثيل البرلمان الجزائري ككل بل تمثل واجهة حقيقية للدبلوماسية الجزائرية.

<sup>1</sup> - عمار بن جمعة، تعزيز العلاقات الدولية والتعاون بين الشعوب دور الدبلوماسية البرلمانية ومكانتها، مداخلة في الأيام الدراسية حول "الدبلوماسية البرلمانية"، يومي 28 و29 أكتوبر 2007، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية بالمجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 94.

<sup>2</sup> - صالح الطبرقي، تعزيز العلاقات الدولية والتعاون بين الشعوب دور الدبلوماسية البرلمانية ومكانتها، مداخلة في الأيام الدراسية حول "الدبلوماسية البرلمانية"، يومي 28 و29 أكتوبر 2007، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية بالمجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 84.

<sup>3</sup> - المجلس العلمي لجهة الفكر البرلماني، الدبلوماسية البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17، سبتمبر 2007، ص 177.

## 1- مشاركة وفود اللجان في العمل البرلماني الدبلوماسي:

لا يخفى أن احتكاك اللجان البرلمانية بتمثيلاتها في البرلمانات المختلفة يعود نفعه وفائدته للجانبين، من ناحية تبادل الخبرات ووجهات النظر في القضايا المشتركة، ودفع العلاقات بين البرلمانات وبين دولها إلى مزيد من التعاون والتطور، وهو ما حرصت عليه لجان البرلمان الجزائري بمباشرة ذلك بنفسها أو بتكليف وفود عنها للقيام بتلك المهام، وكل هذا يصب في تطوير أداء البرلمان الدبلوماسي ودعم خيارات الدولة في علاقاتها ومصالحها الخارجية بما يخدم البلاد.

### والأمثلة على ذلك كثيرة وهذه آخرها:

- مشاركة وفد عن لجنة الشؤون الخارجية للمجلس الشعبي الوطني في الأيام التضامنية لانتفاضة الشعب الصحراوي، بتاريخ 04-06 نوفمبر 2009 وذلك لتقديم الدعم المعنوي للصحراويين.<sup>1</sup>

- لقاء بين أعضاء لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة وأعضاء الوفد البرلماني عن اللجنة الاقتصادية في المجلس الوطني الفيتنامي بتاريخ الثلاثاء 01 ديسمبر 2009 بمقر المجلس.

- لقاء برلماني بين لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة وأعضاء الوفد البرلماني عن اللجنة الاقتصادية برئاسة شخاب الخميسي رئيس اللجنة، جمع وفدا عن مجلس الشعب الصيني برئاسة رئيس اللجنة المالية والاقتصادية، يوم 09 ديسمبر 2009، تم فيه استعراض مختلف مجالات التعاون الاقتصادي بين البلدين وسبل بعث هذا التعاون لمستويات أفضل.<sup>2</sup>

## 2- استقبالات رؤساء اللجان الدائمة:

يلعب رؤساء اللجان الدائمة أدوارا مهمة في تسيير اللجان والإشراف عليها، كما لهم مهام أخرى مساهمة في إبراز الدور الهام للبرلمان في الجانب الدبلوماسي والعلاقات الخارجية. مثال ذلك: استقبال السيد عبد الحميد لطرش رئيس لجنة الدفاع الوطني لمجلس الأمة يوم الاثنين 11 أبريل 2005 وفدا فرنسيا برئاسة السيد قاي تيسي رئيس لجنة الدفاع بالجمعية الوطنية الفرنسية.<sup>3</sup>

استقبالات السيد مولود حبشي رئيس اللجنة الشؤون الاقتصادية والمالية خلال سنة 2007 :<sup>4</sup>

- وفدا برلمانيا عن لجنة الميزانية والحساب الختامي بمجلس الأمة الكويتي 28 مارس 2007.

- وفدا عن صندوق النقد الدولي في إطار المهمة الخاصة " المادة الرابعة " 18 نوفمبر 2007.

<sup>1</sup> - مجلة النائب لجزائري، العدد الثالث، ديسمبر 2009، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص 54

<sup>2</sup> - مجلة مجلس الأمة، العدد 41، جانفي 2010، مجلس الأمة، الجزائر، ص 67.

<sup>3</sup> - حصيلة مجلس الأمة (جانفي 2004-جانفي 2007)، ص 165.

<sup>4</sup> - مجلة مجلس الأمة، العدد 33، نوفمبر-ديسمبر 2007، مجلس الأمة، الجزائر، ص 27.

## خاتمة

إن الحديث عن اللجان البرلمانية هو نفسه الحديث عن البرلمان، فلا يكاد يخلو برلمان في العالم سواء أكان نظامه برلمانيا أو رئاسيا أو شبه رئاسي من وجود لجان برلمانية، تسند إليها مهام ووظائف تسمح للبرلمان القيام بعمله، ولعل غالبية هذه البرلمانات تأثرت في تصنيف لجانها وإسناد المهام لها بنموذجين مهمين: أولهما النموذج الأنجلوسكسوني ويأتي على رأسه البرلمان البريطاني ممثلا للنظام البرلماني والكونغرس الأمريكي ممثلا للنظام الرئاسي، وثاني النماذج هو النموذج الأوروبي الغربي ويمثله البرلمان الفرنسي، الذي كان له تأثير واضح المعالم على تصنيف المشرع الجزائري للجان البرلمان وتحديد دورها وإسناد الاختصاص لها ومن ثم تكييف نظام سير أشغالها.

أغلب البرلمانات في العالم تعتمد على اللجان لأداء وظائفها التشريعية أو الرقابية، ذلك أن أساس عمل البرلمان هو في الحقيقة نتاج عمل اللجان، والبرلمان الجزائري ليس استثناء فقد عهد بالمهمة التشريعية منذ نشأته إلى لجانته الدائمة، وفي الجانب الرقابي اعتمد أيضا على لجان التحقيق منذ دستور 1976، إلى الدستور الحالي لسنة 1989 المعدل. ومن خلال تتبعنا لتطور استعمال اللجان والآليات القانونية الممنوحة لها في البرلمان الجزائري، في مراحلها المختلفة إلى ما استقر عليه الأمر في البرلمان الحالي بغرفتيه وتأثير ذلك على أداء البرلمان سجلنا جملة من الملاحظات التي تسترعي الانتباه، وتعتبر علامة فارقة في تحسن أداء البرلمان وتطوره:

1- لقد عهد المشرع الجزائري إلى كل غرفة في نظامها الداخلي، بتحديد عدد لجانها الدائمة واختصاصاتها وعدد أعضائها دون تقييد لذلك، والمسجل في هذا السياق أن عدد اللجان الدائمة متناسب مع عدد أعضاء كل غرفة وحجم الاختصاصات الممنوحة لكل لجنة، وبالتالي نتج عن ذلك أن عدد أعضاء كل لجنة ليس بالكبير الذي يحولها إلى جلسة عامة موازية، وليس بالقليل الذي يفرغ اللجنة من محتواها ومن جدية وجودة أعمالها.

2- التحلل شيئا فشيئا من ذلك القيد الموضوع على أعضاء البرلمان منذ الاستقلال، بعدم الانضمام لأكثر من لجنة واحدة، كما هو الحال في كثير من البرلمانات في العالم ربما بداعي ترسيخ التخصص، والاستفادة من عامل تراكم الخبرة، وذلك بكيفيتين مختلفتين: الأولى عن طريق السماح للجنة الدائمة بانتداب أي عضو من لجنة أخرى لحضور أشغالها ومشاركته مداولاتها، والكيفية الثانية كانت على مستوى مجلس الأمة بالسماح لأي عضو من أعضاء مجلس الأمة الحضور لأشغالها دون أن يكون له حق أخذ الكلمة، أو التصويت، وهو تطور يحسب للبرلمان الجزائري للاستفادة من

الخبرات الموجودة فيه قبل اللجوء إليها خارجه؛ غير أنه تطور ناقص بالنظر للفعالية المرجوة بالسماح لكل عضو بالانضمام إلى عدة لجان كما يطالب به بعض الدارسين، للقضاء على ظاهرة الغياب داخل اللجان، وفتح مجال للأعضاء الناشطين لإبراز قدراتهم وكفاءاتهم من جهة أخرى.

3- منح اللجان بعض الصلاحيات التي تساهم في الرفع من جودة عملها، والتي تنعكس على عمل البرلمان، ومن ذلك إعطاؤها الحق في استدعاء من تشاء من الخبراء والأخصائيين، ومن تقدر أن لها فائدة في الاستماع إليهم، دون أن يفرض أحد عليها أو يتدخل في اختياراتها، مما يعطيها وحدها الاستقلال في اتخاذ قراراتها بهذا الشأن. فاللجنة هي أداة سماع لمن يحضر جلساتها وإسماع لرأيها ورأي غيرها من المخاطبين بتقاريرها من أعضاء البرلمان وغيرهم.

4- من أهم النقاط الواجب الإشارة إليها أن اللجان الدائمة انتقلت من دراسة وفحص النصوص المحالة إليها، إلى توسيع دائرة اهتمامها خارج قبة البرلمان عن طريق قيامها بالمهام الاستطلاعية، وجلسات الاستماع المختلفة سواء بمناسبة دراسة نص أو بغير مناسبة، والقيام بالإشراف على تحضير الأيام الدراسية والملتقيات والندوات في مختلف المواضيع، خاصة منها ما يرتبط بالعمل البرلماني، وهذا التطور لم يكن إلا نتيجة تراكم الخبرة التي اكتسبها البرلمان الجزائري طيلة سنين من العمل، دفعته إلى تطوير نفسه مساهمة للبرلمانات في العالم، ومراعاة للتطور الحاصل على مستوى المجتمع الجزائري بصفة خاصة.

5- توسع اللجان الدائمة في استعمال تقنية جلسات الاستماع ولو بغير مناسبة دراسة مبادرة تشريعية، سمح لأعضاء البرلمان إتباع نمط أسئلة أكثر تفصيلا مع الوزراء وغيرهم مقارنة بالأسئلة الشفوية والكتابية التي تتطلب من عضو البرلمان إجراءات خاصة. وكانت الاستفادة من هذه الوسيلة في الحصول على المعلومات التي يحتاجها البرلمان.

5- التنسيق الدائم بين اللجان الدائمة والحكومة وفق ما تقرر في النصوص المتعلقة بذلك، ساعد اللجان على أداء عملها بفعالية كبيرة، من خلال توضيح الغاية والمقاصد من مشاريع القوانين التي بادرت بها الحكومة التي ترمي إلى إقناع البرلمان بصوابها وجدواها، من خلال إقناع أعضاء اللجنة الدائمة، وبطبيعة الحال فتقاريرها لها الأثر المباشر على جموع البرلمانيين وبلورة قناعاتهم. ولهذا التنسيق أثره من ناحية دراسة النصوص المحالة على اللجنة وإجراء التعديلات عليها وتقديم الملاحظات حولها، وذلك بربح الوقت وتجنب إبقاء النصوص على مستوى اللجان لمدة طويلة.

غير أنه مع التطور الحاصل في بعض المجالات المتعلقة باللجان وذات التأثير المباشر في أداء البرلمان سجلنا بعض النقائص التي تؤثر في حسن سير عمل اللجان وبالتالي في أداء البرلمان لوظيفته

على الوجه الأحسن والأكمل في ظل دستور 1989 المعدل، وسأذكر هذه النقائص مع بعض الحلول والتوصيات لمعالجتها والتي استقيتها من أداء برلمانات عريقة أو من تجارب سابقة للبرلمان الجزائري أو بالاستئناس بأراء الباحثين والخبراء والمختصين القانونيين في المجال البرلماني:

1- التراجع المسجل على مستوى النصوص القانونية المتعلقة باللجان الدائمة، من ناحية عدم التنصيص على إلزامية انضمام أعضاء البرلمان إلى اللجان الدائمة، الأمر الذي يخالف ما كان معمولاً به في الأنظمة الداخلية السابقة للبرلمان، التي تلزم الأعضاء بالانضمام إليها تحت طائلة حسم بعض المنح والعلاوات المخصصة لكل من لا ينظم إلى لجنة من اللجان الدائمة في المجلس.

2- بالنسبة للغياب المسجل على مستوى جلسات اللجان الدائمة نجد أن النصوص القانونية السابقة قد حاولت معالجة هذه الظاهرة، بوضع أحكام خاصة لها، غير أن الغريب في الأمر هو سكوت النظامين الداخليين الحاليين لغرفتي البرلمان عن إيجاد حلول لهذه الظاهرة التي لا تؤثر على عمل اللجان فحسب، بل يمتد ذلك التأثير على أداء البرلمان الجيد والفعال؛ وإن تم معالجة هذه الظاهرة في بعض الجزئيات بفرض التصويت الشخصي لأعضاء اللجنة الدائمة أو بالوكالة في حدود توكيل واحد، غير أن هذا الإجراء غير كاف.

3- تدخل الحكومة في عمل اللجنة الدائمة، سواء مباشرة بالحضور عن طريق ممثلها والتميز في أخذ الكلمة، أو بطريقة غير مباشرة، وإن كان له جانب إيجابي، غير أنه في النهاية يصب في السياق الذي يخدم الحكومة على حساب البرلمان، ذلك أن غالبية النصوص المعروضة عليه أصلها حكومي، في ظل ضعف زمام المبادرة بالتشريع لدى البرلمان وبالتالي ستدافع الحكومة عن مشاريعها أمامه بكل الوسائل، ومن ذلك استعمال اللجان الدائمة لهذه الغاية بإقناعها بالمعطيات والحجج التي تقدمها ولا يملكها أعضاء اللجنة، أو عن طريق الأغلبية المشكلة للجنة والمالية للأحزاب المنضوية في الحكومة.

4- حق استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للاجتماع الممنوح للوزير الأول في حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان وعدم تحديد أجل لذلك، هذا الإجراء الذي عطل في بعض الأحيان العمل التشريعي لمدة طويلة بسبب تخلف الوزير الأول عن استدعائها، أما إذا تم اجتماع أعضائها وفق الإجراء السابق ولو بعد مدة طويلة فتكون النتيجة التي توصلت إليها هي تغيير لفظ بأخر كما سبق وأشرت إليه في دراستي. والأجدر أن تحل هذه المسألة على مستوى السلطة التشريعية عن طريق فتح المجال لآلية الذهاب والإياب ولو لمرة واحدة، أو تحديد أجل لاستدعاء اللجنة وأجل لإتمام عملها، أو فتح المجال لرئيسي الغرفتين ليقررا معا وقت استدعائها مع ضرورة إعلام الحكومة.

5- تحييد اللجان الدائمة من المبادرة باقتراح إنشاء لجنة تحقيق أو من إبداء رأيها في لوائح اقتراحات إنشاء لجنة تحقيق المودعة لدى مكتب مجلس الغرفة والتي تدخل في مجال تخصصها.

6- الضوابط الكثيرة على لجان التحقيق، من ناحية المبادرة والتصويت على لائحة إنشائها ومجال عملها ثم الغاية من نتائج عملها (من ناحية تحديد المسؤوليات) ونشر هذه النتائج، تحول دون الاستفادة من هذه الوسيلة الفعالة في جعل البرلمان يساير النشاط الحكومي سواء من ناحية الرقابة عليها، أو من ناحية كشف النقائص التي تدفع كل من البرلمان والحكومة للتعاون من أجل تداركها. وفي نفس السياق نسجل تراجع في جودة أحكام النصوص القانونية في ظل دستور 1989 المعدل المعالجة لهذه المسألة مقارنة بجودة وشمولية النصوص التي صدرت في ظل دستور 1976.

7- تراجع المشرع في ظل دستور 1989 المعدل على التصييص على المهام الاستطلاعية التي تقوم بها وفود من اللجان الدائمة البرلمانية، بعد أن كانت مذكورة في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية الثالثة (1987-1992)، مع عدم الإشارة إليها لا من قريب ولا من بعيد في مجموع النصوص القانونية، من جهة إجراءات القيام بها أو نتائجها أعمالها، إلا أن ذلك لم يمنع غرفتي البرلمان من اعتمادها كوسيلة هامة لجمع المعلومات، ومعرفة النقائص المسجلة في شتى الميادين والقطاعات، سواء ما تعلق منها بالمنظومة القانونية السارية المفعول أو عقبات تنفيذ البرامج المصادق عليها.

استعمال آلية المهام الاستطلاعية التي تقوم بها الوفود البرلمانية تخضع لتقدير واجتهاد مكتب المجلس لكل غرفة بالتنسيق مع اللجان الدائمة المعنية والأجهزة الأخرى.

7- لعل من أهم النقاط المسجلة على البرلمان الجزائري منذ تاريخ إنشائه هو تسجيل ذلك الضعف الشديد في اقتراحات القوانين على مستوى المجلس الشعبي الوطني، دون التفكير في إيجاد حلول لهذه المعضلة، وإن كان هذا الضعف الذي يعرفه المجلس الشعبي الوطني كغيره من البرلمانات راجع إلى أسلوب العمل الذي تنتهجه السلطة التشريعية وبقيت محافظة عليه لم يعد يتمشى مع متطلبات العصر، عكس السلطة التنفيذية التي قويت وتمركزت بفضل الفنيين والمتخصصين حيث أصبحت أعمالها تتصف في غالب الأحيان بالدقة. ويمكن تعويض عدم قدرة النواب على تقديم اقتراحات قوانين بالسماح للجان الدائمة بالقيام بذلك كما هو معمول به في بعض الدول، نظرا لأسباب عدة أهمها أن هذه اللجان تمتلك تقدير الحاجة لاقتراح قانون، نظرا لعامل تخصصها واستفادتها من أمرين هاميين هما:

- إمكانية قيامها بالمهام الاستطلاعية وما يتبعها من كشف عن نقص تشريعي أو عدم مساندة التشريع للتطورات الحاصلة على أرض الواقع.

- الاستفادة من آراء الخبراء والمختصين والفاعلين في المجتمع المدني، بحكم قيامها بجلسات الاستماع المختلفة، والمشاركة والإشراف على النشاطات الفكرية الداعمة للعمل التشريعي والبرلماني بصفة عامة، والتي في خضم ما يتبادل فيها من آراء وأفكار قد تترجمها اللجنة إلى اقتراحات قوانين، ضف إلى ذلك احتكاكها شبه الدائم بالحكومة ومسايرتها لبرنامجها في المجال الذي يتبع اختصاصها.

أخير فالمشرع الجزائري قطع شوطا معتبرا في تنظيم لجان البرلمان ومنحها وسائل القيام بدورها، مسائرا في ذلك للتجارب في الأنظمة المقارنة تطويرا وتحسينا لأداء البرلمان في قيامه بوظيفته التشريعية والرقابية أو في تعاونه مع الحكومة، غير أنه يجب تقييم دور هذه اللجان منذ نشأة البرلمان في الجزائر المستقلة، وذلك وقفا على الإيجابيات لتثمينها وعلى السلبيات لدرئها والتخفيف منها، والسعي دائما للإصلاح والتطوير كما تفعله البرلمانات العريقة.



## ملخص الدراسة

البرلمان في كل دولة هو المؤسسة التمثيلية الأساسية، فهو المسؤول عن تمثيل مصالح جميع قطاعات المجتمع ويعبر عنها بسياسات ملائمة يحرص على أن يتم تطبيقها بشكل فعال وهو يؤدي وظائفه الأساسية في سن القوانين التي تحكم المجتمع بصورة مختلفة، ومراقبة أداء السلطة التنفيذية، غير أن معظم العمل البرلماني يتم في إطار أنواع مختلفة من اللجان التي تتنوع بين لجان دائمة ولجان مؤقتة. فلا يمكن أن يُتصور قيام برلمان بوظائفه بفعالية دون هذه الأجهزة أو الهيئات التي يتم فيها الجزء الكبير من هذه الأعمال. فعندما تحال المسائل على الجلسة العامة، فإن القرارات الخاصة بها تكون قد اتخذت مسبقاً، والاتفاقات في الغالب تكون قد تمت على مستوى اللجان، ولا يبقى إلا أن يتم تبنيتها ومنحها الصفة الرسمية.

عند دراستي لموضوع اللجان البرلمانية ودورها في تفعيل أداء البرلمان، تبادر إلى ذهني أنه لا يمكن الحديث عن اللجان البرلمانية في الجزائر دون الحديث عن أصل هذه اللجان وكيف تطورت واستقر العمل بها في ثلاثة من أرقى البرلمانات العالمية وأقصد بها البرلمان البريطاني، الكونغرس الأمريكي والبرلمان الفرنسي، والتي تتمثل في دولها ثلاثة أنواع من الأنظمة السياسية المختلفة، ذلك أن هذه البرلمانات اكتسبت خبرة طويلة وعميقة في العمل بأنواع مختلفة من اللجان، مما زادها فعالية في القيام بالمهام المسندة إليها وشهرة باعتبارها من أقوى البرلمانات في العالم.

من خلال ذلك أردت معرفة بأي من هذه الأنظمة تأثر المشرع الجزائري حين نظم وصنف اللجان البرلمانية في ظل دساتير الجزائر الثلاثة المتعاقبة: دستور 1963 - دستور 1976 - دستور 1989 المعدل، مركزاً على فترة ما بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وتناولت هذا في الفصل الأول حيث ناقشت وحللت الأنظمة القانونية المنشئة للجان والآليات القانونية التي زودها المشرع بها للقيام بدورها، وتأثير ذلك على أدائها وفعاليتها وذلك في كل مرحلة، وقد ركزت على مدى تطور النصوص القانونية المنظمة للجان البرلمانية، مبرزاً الإيجابيات مثل وفرة النصوص القانونية وجودتها وتناسقها وأثرها على الأداء الجيد والفعال للجان والبرلمان كاستقرار العمل البرلماني باعتماد نظام اللجان الدائمة وتحديد اختصاص كل لجنة ومساهمة الفعالة في تحسين أداء البرلمان وتوفير الجهد والوقت.

أما الجزء الثاني من الدراسة وأعني به الفصل الثاني فقد خصصته كلياً للمهام التشريعية والرقابية للجان البرلمانية، وقمت بتحليل كل مهمة بالتفصيل منطلقاً من القواعد القانونية المنظمة لها، وسجلت في كل حالة الإيجابيات والسلبيات والمعوقات التي تؤثر في عمل اللجان، معتمداً أيضاً على الإحصائيات الرسمية الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أو الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والدراسات السابقة من قبل البرلمانيين والأساتذة والخبراء والباحثين المهتمين بالبرلمان الجزائري.

لقد سجلت الكثير من الإيجابيات مثل تزويد اللجان الدائمة بآليات فعالة للقيام بدورها بكفاءة، كآلية عقد جلسات الاستماع الخاصة التي قد يحضرها أعضاء الحكومة، ومثل انفتاح اللجان على مكونات المجتمع المدني، واستدعاء ممثلي منظمات وهيئات ونقابات لحضور جلساتها.

أثناء تحليلي للنصوص القانونية ومن خلال ممارسات اللجان أظهرت بعض الثغرات القانونية الموجودة والتي لم يعالجها المشرع، والتي سجلت تأثيرها في عمل اللجان وتعطيل بعض المسائل على مستوى البرلمان لمدة طويلة، مثل سكوت المشرع عن تحديد أجل استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء وتحديد أجل لأشغالها، وأيضاً مثل سكوته عن مصير الوثائق والمستندات التي بحوزة لجنة التحقيق التي لم تكمل تحقيقها بعد انتهاء أجلها.

أيضاً سجلت تراجع المشرع بشأن اللجان البرلمانية بحرمانها من بعض الامتيازات التي كانت ممنوحة لها، مثل قيام اللجنة الدائمة بإبداء رأيها في إنشاء لجنة التحقيق، أو التراجع عن استعمال اللجان الخاصة، أو التراجع عن التنصيص على قيام اللجنة الدائمة بالمهام الاستطلاعية.

كما أظهرت من خلال تحليل المعطيات والبيانات والنصوص القانونية بعض السلبيات التي تؤثر على الأداء الجيد ليس على اللجان فحسب، بل على البرلمان أيضاً، ومن بينها الضوابط القانونية الكثيرة الموضوعية على لجنة التحقيق من إيداع لائحة إنشائها إلى غاية نشر تقريرها..

تكلت أيضاً عن تطوير البرلمان لعمل لجانته الدائمة بالسماح لها بالقيام بالمهام الاستطلاعية، وإن لم ينص عليها القانون، وهو اجتهاد صائب انعكس على قدرة البرلمان في التزود بالمعلومات ومسايرة الحكومة في تنفيذها لمخطط برنامجها، مما أعطى ديناميكية وحيوية للعمل البرلماني.

بالمجمل فقد حاولت تتبع اللجان البرلمانية نشأة وتكوينها وعملاً... منذ أول مجلس تشريعي ونهاية إلى البرلمان بغرفتيه، مركزاً على هذا الأخير، ومبرزاً الدور الكبير الذي تلعبه هذه اللجان بمختلف أنواعها في الحياة البرلمانية وتأثير ذلك أداء البرلمان وبالنتيجة على الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية... ولا أقول أنني أحطت بالموضوع من كل جوانبه لكن بذلت جهدي حتى تكون هذه الدراسة إثراء للمكتبة القانونية في مجال البحوث المتعلقة بالبرلمان الجزائري.

الملاحق

**الملحق رقم ( 01 )**













الملحق رقم ( 02 )









الملحق رقم ( 03 )















الملحق رقم ( 04 )















الملحق رقم ( 05 )

















الملحق رقم ( 06 )









الملحق رقم ( 07 )









الملحق رقم ( 08 )





















## قائمة المراجع

### أولا - الكتب :

#### 1- الكتب العربية :

- 1- أحمد وافي، بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، سنة 1992.
- 2- العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، الدار العثمانية، بدون بلد النشر، سنة 2002.
- 3- أن سيدمان، روبرت سيدمان، نالين ابيسيكيري، الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي، ترجمة مكتب صبرة للتأليف والترجمة، جمهورية مصر العربية، سنة 2005.
- 4- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، بدون بلد النشر، سنة 1983.
- 5- بول سيلك، كيف يعمل البرلمان؟، ترجمة علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، سنة 2004.
- 6- زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى)، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، بدون بلد النشر، سنة 1994.
- 7- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، سنة 2009.
- 8- سعدى محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية -دراسة مقارنة-، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة 2008.
- 9- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، سنة 1990.
- 10- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، سنة 1996.
- 11- صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، دار قرطبة، الجزائر، سنة 2006.



- 12- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2006.
- 13- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2002.
- 14- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة - تشريعا - فقها)، دار الهدى، الجزائر، سنة 2005.
- 15- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2007.
- 16- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1980.
- 17- فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني ( لجان تقصي الحقائق ) ، مجموعة النيل العربية، القاهرة، سنة 1999.
- 18- فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، والجزء الثالث ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1996.
- 19- فوزي أو صديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2006.
- 20- قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، سنة 1995.
- 21- مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية (الشكل والإجراء)، بدون دار نشر، الجزائر، سنة 1996.
- 22- محسن خليل، القانون الدستوري، الجزء الأول، مركز التكوين الإداري، المدينة، بدون سنة نشر.
- 23- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2002.
- 24- محمد سعيد جعفر، مدخل إلى العلوم القانونية (الوجيز في نظرية القانون)، الطبعة الثالثة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، سنة 2000.
- 25- مصطفى أبوزيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، الدار الجديدة للنشر، الاسكندرية، سنة 1975.
- 26- موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، سنة 1992.

- 27- مولود ديدان، **مباحث في القانون لدستوري**، دار بلقيس للنشر، الجزائر، سنة 2007.
- 28- ميلود ذبيح، **الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية**، دار الهدى، عين مليلة، سنة 2007.
- 29- ناجي عبد النور، **النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية**، منشورات جامعة 8 ماي 1945، قالمة، بدون سنة نشر.
- 30- نعمان محمد الخطيب، **الوسيط في النظم السياسية**، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 1999.
- 31- وسيم حسام الدين الأحمد، **الرقابة على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة 2008.
- 32- يحي الجمل، **الأنظمة السياسية المعاصرة**، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، بدون سنة نشر.

## 2- الكتب الأجنبية :

- 1- Jean-Pierre Bloch, Paul Cahoua, **Connaissance de l'assemblée nationale**, volume N° 12, Les commissions à l'Assemblée nationale, Assemblée nationale, paris, janvier 2000.
- 2- Hironori Yamamoto, **Les outils du contrôle parlementaire (Etude comparative portant sur 88 parlements nationaux)**, PCL Presses Centrales SA, Renens, Suisse, 2007.
- 3- Mohamed Boussoumah, **La Parenthèse des Pouvoirs Publics Constitutionnels de 1992 a 1998**, Office des Publications Universitaires, Alger, 2005.
- 4- Nicolas lagasse et Xavier Baeselen, **Le droit d'enquête parlementaire**, Etablissement Emiile Bryant .sa. Bruxelles, 1998.
- 5- Rhchard A.Baker, **200 Notable days Senate stories 1787 to 2002**, US goverment printing office, Washington dc, 2006.
- 6- Yves Guchet, **Histoire constitutionnelle de la France 1789-1974**, 3e édition, economica, l'annèe de 1993.

## ثانيا- المقالات :

### 1- مقالات الجلات المتخصصة :

- 1- أحمد طرطار، دور اللجان في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 17، سبتمبر 2007، مجلس الأمة ، الجزائر.
- 2- الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، أكتوبر 2005، مجلس الأمة، الجزائر.
- 3- الأمين شريط، عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان 2003، مجلس الأمة، الجزائر.
- 4- الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، مجلس الأمة، الجزائر.
- 5- بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، مجلس الأمة، الجزائر.
- 6- بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09، جويلية 2005، مجلس الأمة، الجزائر.
- 7- بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، العدد الأول، مجلد 08، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، سنة 1998.
- 8- بوكرا إدريس، التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 07، ديسمبر 2004، مجلس الأمة، الجزائر.
- 9- جون جيكال، جودة القانون (ترجمة)، مجلة الوسيط، العدد 05، السداسي الأول لسنة 2007، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر.
- 10- رياض غانم، نظام اللجان البرلماني والمجتمع المدني، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، جوان 2006، مجلس الأمة، الجزائر.
- 11- سعيد مقدم، قراءة في صلاحيات مجلس الأمة، مجلة النائب، العدد الأول، سنة 2003، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.
- 12- صاش جازية، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 20، جويلية 2008، مجلس الأمة، الجزائر.

- 13- الطاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 05، أبريل 2004، مجلس الأمة، الجزائر.
- 14- ع/عاشوري، ي/ إبراهيمي، المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال، مجلة النائب، العدد الأول، سنة 2003، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.
- 15- عبد الحليم بن مشري، حسينة شرون، الازدواجية البرلمانية بين القبول والرفض، مجلة المنتدى القانوني، العدد الرابع، جوان 2007، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
- 16- علي كشود محمد، المجلس الوطني للثورة الجزائرية، المؤسسات البرلمانية السياسية في تنظيم قيادة الثورة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 04، أكتوبر 2004، مجلس الأمة، الجزائر.
- 17- عمر فرحاتي، أهمية ودور المجتمع المدني في الحياة السياسية والاجتماعية، مجلة المفكر، العدد الأول، مارس 2006، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
- 18- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان 2003، مجلس الأمة، الجزائر.
- 19- المجلس العلمي لمجلة الفكر البرلماني، التقارير البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، عدد 02، مارس 2003، مجلس الأمة، الجزائر.
- 20- المجلس العلمي لمجلة الفكر البرلماني، الدبلوماسية البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17، سبتمبر 2007.
- 21- المجلس العلمي لمجلة الفكر البرلماني، النظام القانوني للتحقيق البرلماني في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 20، جويلية 2008، مجلس الأمة، الجزائر.
- 22- مسعود شيهوب، نظام الغرفتين البرلماني (النشأة والتطور)، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، مجلس الأمة، الجزائر.
- 23- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد 02، سنة 2003، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.
- 24- مفتاح عبد الجليل، حق السؤال كآلية رقابة برلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مجلة المفكر، العدد الأول، مارس 2006، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
- 25- موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، العدد الأول، سنة 2003، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.
- 26- نصر الدين معمر، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد 04، سنة 2004، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.

## 2- المقالات المنشورة في المواقع الإلكترونية :

- 1- أحمد أبو دية، نحو مجلس تشريعي فعال (علاقة المجلس التشريعي مع الجمهور)، رابط المقال: [www.aman-palestine.org/Documents/Plc&people.doc](http://www.aman-palestine.org/Documents/Plc&people.doc)
- 2- جعفر علي المجدوب، منى إبراهيم العيد، تطوير أداء مداخلات تقارير اللجان البرلمانية، مجلس شورى البحرين، قسم البحوث والدراسات، رابط المقال: [www.shura.gov.bh](http://www.shura.gov.bh)
- 3- حسن طارق، المجتمع المدني والبرلمان (أية تقاطعات وظيفية؟ ملاحظات أولية حول مساهمة المجتمع المدني في العمل التشريعي)، العدد 93 من مجلة فكر ونقد، موقع الدكتور محمد عابد الجابري، رابط المقال: [www.fikrwanakd.aljabriabed.net/n93\\_03tarik.htm](http://www.fikrwanakd.aljabriabed.net/n93_03tarik.htm)
- 4- عبد الناصر جابي، العلاقات بين البرلمان والمجتمع المدني في الجزائر (الواقع والآفاق)، نوفمبر 2006 منشور في موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الخاص بالجزائر رابط المقال: [www.dz.unpd.org](http://www.dz.unpd.org)
- 5- علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، رابط المقال: [www.undp-pogar.org/publications/legislature/sawi1a/](http://www.undp-pogar.org/publications/legislature/sawi1a/)
- 6- فاطمة العبيدان، لجان التحقيق البرلمانية، دراسة منشورة في موقع مجلس الأمة الكويتي، جانفي 2001، رابط المقال: [www.majlesalommah.net/clt/run.asp?id=750](http://www.majlesalommah.net/clt/run.asp?id=750)
- 7- ميشال أوستين بروكس، بدء جلسات مجلس الشيوخ لتثبيت كبار المسؤولين الذين رشحهم أوباما في مناصبهم، مكتب برامج الإعلام الخارجي لوزارة الخارجية الأمريكي، رابط المقال: [www.america.gov/st/usg-arabic/2009/January/20090109135316bsibhew07703211.html](http://www.america.gov/st/usg-arabic/2009/January/20090109135316bsibhew07703211.html)
- 8- ميشيل أوستين بروكس، الاتهام بالتقصير أو سوء السلوك أقصى درجات الرقابة على السلطة التنفيذية (رود بلاغوييفيتش سابع حاكم ولاية يُفصل من المنصب)، مكتب برامج الإعلام الخارجي لوزارة الخارجية الأمريكي، رابط المقال: [www.america.gov/st/usg-arabic/2009/February/20090202153343bsibhew03171198htm](http://www.america.gov/st/usg-arabic/2009/February/20090202153343bsibhew03171198htm)

## ثالثا - رسائل الدكتوراه :

- 1- سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، سنة 1984، غير منشورة.
- 2- Yelles Chaouche Bachir, *La Rationalisation du Controle Parlementaire en Algerie (L'Apport du Conseil Constitutionnel)*, thèse, Oran, 1994.

## رابعاً: المحاضرات والمداخلات :

- 1- بوزيد لزهراري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول " نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة"، يومي 29-30 أكتوبر 2002، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر.
- 2- بهية الجشي، التجربة البرلمانية في البحرين وعلاقتها بمؤسسات المجتمع المدني، مداخلة في المؤتمر البرلماني حول تعزيز قدرات البرلمانيين العرب، 22 سبتمبر 2005 مجلس الأمة، الجزائر.
- 3- صالح الطبرقي، تعزيز العلاقات الدولية والتعاون بين الشعوب دور الدبلوماسية البرلمانية ومكانتها، مداخلة في الأيام الدراسية حول "الدبلوماسية البرلمانية"، يومي 28 و 29 أكتوبر 2007، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية بالمجلس الشعبي الوطني، الجزائر.
- 4- صويلح بوجمعة، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، مداخلة في الملتقى الوطني حول " نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة " يومي 29-30 أكتوبر 2002، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر.
- 5- علاوة العايب، المؤسسات الدستورية في ظل التعديل الدستوري 1996، محاضرة أقيمت على طلبه الحقوق للسنة الأولى ماجستير اختصاص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مارس 2008، غير منشورة.
- 6- علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية (الخبرات المقارنة والدروس المستفادة)، أوراق الندوة البرلمانية العربية لتطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، 04-06 فيفري 2003، مجلس النواب اللبناني، بيروت، سنة 2003.
- 7- عمار بن جمعة، تعزيز العلاقات الدولية والتعاون بين الشعوب دور الدبلوماسية البرلمانية ومكانتها، مداخلة في الأيام الدراسية حول "الدبلوماسية البرلمانية"، يومي 28 و 29 أكتوبر 2007، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية بالمجلس الشعبي الوطني، الجزائر.

## خامساً - النصوص القانونية:

### 1- الدساتير:

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963 : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

- 2- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976 : الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- 3- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989 : المنشور بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، المؤرخة في أول مارس 1989.
- 4- التعديل الدستوري لسنة 1996 : صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، والذي يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، الجريدة الرسمية الجزائرية، رقم 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
- 5- التعديل الدستوري لسنة 2008 : القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- 6- دستور الولايات المتحدة الأمريكية المعدل : منشور في الموقع الإلكتروني الرسمي لوزارة الخارجية الأمريكية بالترجمة العربية الرسمية : [www.america.gov/ar](http://www.america.gov/ar)
- 7- دستور فرنسا لـ 04 أكتوبر 1958 المعدل : منشور في الموقع الرسمي للجمعية الوطنية الفرنسية الوثيقة رقم 0309 : [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

## 2- القوانين العضوية:

- 1- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 29 أوت 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، المؤرخة في 01 جوان 1998.
- 2- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، المؤرخة في 09 مارس 1999.

## 3- القوانين واللوائح :

- 1- النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي، المصادق عليه في 20 نوفمبر 1962، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، المؤرخة في 11 مارس 1963.
- 2- النظام الداخلي للمجلس الوطني، المصادق عليه في 28 فيفري 1964، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13، المؤرخة في 21 مارس 1964.

- 3- القانون رقم 77-01 المؤرخ في 15 أوت 1977 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 68، المؤرخة في 04 سبتمبر 1977.
- 4- القانون رقم 79-01 المؤرخ في 9 جانفي 1979 المتضمن القانون الأساسي للنائب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 03، المؤرخة في 16 جانفي 1979.
- 5- القانون رقم 80-04 المؤرخ في أول مارس 1980 المتعلق بممارسة الوظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10، المؤرخة في 04 مارس 1980.
- 6- القانون رقم 82-07 المؤرخ في 17 أبريل 1982، الذي يعدل بعض أحكام القانون رقم 77-01 والمتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 16، المؤرخة في 20 أبريل 1982.
- 7- القانون رقم 87-10 الذي يعدل بعض أحكام القانون رقم 77-01 والمتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 10 مارس 1987، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 11، المؤرخة في 11 مارس 1987.
- 8- لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، المؤرخة في 11 ديسمبر 1989.
- 9- القانون رقم 89-16 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المؤرخة في 11 ديسمبر 1989، العدد 52، المؤرخة في 11 ديسمبر 1989.
- 10- اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 التي تتضمن النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 61، مؤرخة في 28 سبتمبر 1994.
- 11- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، المؤرخة في 13 أوت 1997.
- 12- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، المؤرخة في 30 جويلية 2000.
- 13- قانون رقم 01-01 المؤرخ في 31 جانفي 2001، يتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، المؤرخة في 04 فيفري 2001.
- 14- النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية منشور في موقعها الرسمي وثيقة تحت رقم 0309:



#### 4- الأوامر :

- 1- الأمر رقم 62-10 ، يحدد طريقة انتخاب المجلس الوطني ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، المؤرخة في 17 جويلية 1962.
- 2- الأمر رقم 62-11 المتعلق بالاستفتاء حول مشروع القانون الذي يحدد المهام المسندة إلى المجلس الوطني ومدته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، المؤرخة في 17 جويلية 1962.
- 3- الأمر رقم 94-01 المؤرخ في 10 أوت 1994 يتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 61، المؤرخة في 28 سبتمبر 1994.
- 4- الأمر رقم 94-02 المؤرخ في 12 سبتمبر 1994 المتضمن القانون الأساسي لعضو المجلس الوطني الانتقالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 61 ، المؤرخة في 28 سبتمبر 1994
- 5- الأمر الفرنسي رقم 58-1100 المعدل والمتعلق بعمل البرلمان الفرنسي، منشور في الموقع الرسمي للجمعية الوطنية الفرنسية، تحت رقم (0129) [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

#### 5- المراسيم :

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 92-39 المؤرخ في 04 فيفري 1992 يتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله،، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد10، المؤرخة في 9 فيفري 1992.
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 29 جانفي 1994 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد6، بتاريخ 31جانفي 1994.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 98-261، المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، المؤرخة في 30 أوت 1998.

#### 6- المداولات :

- مداولة المجلس الأعلى للدولة رقم 02/92م أد، المؤرخة في 14 أبريل 1992 المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد28، المؤرخة في 15 أبريل 1992.

## 7- الآراء :

- 1- رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د.م/د.98 المؤرخ في 10 فيفري 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 08، المؤرخة في 18 فيفري 1998.
- 2- رأي المجلس الدستوري رقم 09/ر.ن.د.م/د.99 المؤرخ في 22 نوفمبر 1999 يتعلق بمراقبة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور. الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.
- 3- رأي المجلس الدستوري رقم 10/ر.ن.د.م/د.2000 مؤرخ في 13 ماي سنة 2000 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، المؤرخة في 30 جويلية 2000.
- 4- رأي المجلس الدستوري رقم 24 /ر.ق.ع.م.د مؤرخ في 27 نوفمبر 2002 يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 74 ، المؤرخة في 24 نوفمبر 2002.

## سادسا - وثائق رسمية مختلفة :

### 1 - الجريدة الرسمية للمداورات وحصيلة البرلمان الجزائري:

- 1- الجريدة الرسمية للمداورات للمجلس الشعبي الوطني، رقم 95، المؤرخة في 19 مارس 1981، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.
- 2- الجريدة الرسمية للمداورات للمجلس الشعبي الوطني، رقم 138، المؤرخة في 14 جوان 1990، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.
- 3- الجريدة الرسمية للمداورات للمجلس الشعبي الوطني، رقم 339، المؤرخة في 22 أبريل 2002، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر.
- 4- الجريدة الرسمية للمداورات للمجلس الشعبي الوطني، رقم 93، المؤرخة في 03 ديسمبر 2008، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر..
- 5- الجريدة الرسمية لمداورات مجلس الأمة، رقم 07، السنة الأولى، المؤرخة في 01 مارس 1999، مجلس الأمة، الجزائر.

6- حصيلة المجلس الشعبي الوطني، في الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002 ، الجزء الأول، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، بدون سنة نشر.

7- حصيلة الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007)، وزارة العلاقات مع البرلمان، بدون تاريخ نشر، الجزائر.

8- حصيلة نشاطات مجلس الأمة ( جانفي 1998 - جانفي 2007)، المؤسسة الوطنية للطباعة، رويبة، جانفي 2007.

9- حصيلة نشاطات مجلس الأمة ( جانفي 2004 - جانفي 2007)، المؤسسة الوطنية للطباعة، رويبة، جانفي 2007.

## 2- وثائق أخرى :

1- جون وايلي، تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية، ترجمة نور الأسعد، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية NDI، واشنطن، سنة 2004.

2- مكتب برامج الإعلام الخارجي لوزارة الخارجية الأمريكية وزارة الخارجية الأمريكية، حول أمريكا دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات توضيحية، واشنطن، منشور في الموقع الإلكتروني: [www.america.gov/ar](http://www.america.gov/ar)

3- دايفيد أولسن، دايفيد كلوز، اللجان في الهيئات التشريعية، ترجمة نور الأسعد، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية NDI، واشنطن، سنة 1996.

4- David J. Tinsley, **Committee and subcommittee assignments**, the senate of the united states, US government printing office, washington, 2007

5- Rapport N° 892, La commission des lois constitutionnelles, de la législation de l'administration générale de la république sur le projet de la loi constitutionnelle N°( 820) de **modernisation des institutions de la Ve République**, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 mai 2008, l'Assemblée nationale, paris. 2008, publier sur le site officiel de l'assemblée nationale française, [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

## الفهرس

الصفحة	
1	<b>مقدمة</b>
5	<b>الفصل الأول: نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني.</b>
7	<b>المبحث الأول: نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في البرلمانات المختلفة وفي دساتير الجزائر السابقة (دستور 1963 ودستور 1976).</b>
8	المطلب الأول: اللجان البرلمانية في الأنظمة المقارنة.
9	الفرع الأول: نظام اللجان البرلمانية في بريطانيا.
9	أولا: اللجان المختصة بالتشريع.
13	ثانيا: لجان الإشراف والمراقبة والتحقيق.
16	الفرع الثاني: نظام اللجان البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية.
17	أولا: اللجان المختصة بالتشريع.
19	ثانيا: لجان الإشراف والمراقبة والتحقيق.
22	الفرع الثالث: نظام اللجان البرلمانية في فرنسا.
23	أولا: اللجان المختصة بالتشريع.
28	ثانيا: اللجان المختصة بالمراقبة والتحقيق.
33	<b>المطلب الثاني: نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في دساتير الجزائر السابقة (دستور 1963 ودستور 1976).</b>
34	<b>الفرع الأول: نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في المرحلة الانتقالية قبل دستور 1963</b>
34	أولا: اللجان الدائمة للمجلس الوطني التأسيسي.
37	ثانيا: اللجان المؤقتة للمجلس الوطني التأسيسي.
38	<b>الفرع الثاني: نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في ظل دستور 1963.</b>
38	أولا: اللجان الدائمة للمجلس الوطني.
41	ثانيا: اللجان المؤقتة للمجلس الوطني.
43	<b>الفرع الثالث: نظام اللجان البرلمانية وأساسها القانوني في ظل دستور 1976.</b>
44	أولا: اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني.
46	ثانيا: اللجان المؤقتة للمجلس الشعبي الوطني.
51	<b>المبحث الثاني : نظام اللجان البرلمانية وتصنيفها في دستور 1989 المعدل.</b>
52	<b>المطلب الأول: أساس تشكيل اللجان البرلمانية في ظل دستور 1989.</b>
53	<b>الفرع الأول: أساس تشكيل لجان البرلمان الجزائري وتنظيمها في ظل دستور 1989 قبل تعديله.</b>
53	أولا: اللجان البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني.
60	ثانيا: المجلس الاستشاري الوطني.
60	ثالثا: لجان المجلس الوطني الانتقالي.
63	<b>الفرع الثاني: أساس تشكيل لجان البرلمان الجزائري وتنظيمها في ظل دستور 1989 بعد تعديله.</b>
64	أولا: الأساس الدستوري للجان البرلمانية بعد التعديل الدستوري لسنة 1996.
65	ثانيا: الأساس القانوني للجان البرلمانية بعد التعديل الدستوري سنة 1996.
69	<b>المطلب الثاني: تصنيف اللجان في البرلمان الجزائري بعد تعديل دستور 1989.</b>

70	<b>الفرع الأول : اللجان الدائمة بعد التعديل الدستوري لسنة 1996.</b>
70	أولاً: تسميتها واختصاصاتها.
75	ثانياً: تشكيلة اللجان الدائمة ورئاستها.
79	ثالثاً: نظام سير عمل اللجان الدائمة.
83	<b>الفرع الثاني : اللجان المؤقتة بعد التعديل الدستوري لسنة 1996.</b>
83	أولاً: لجنة إثبات العضوية.
85	ثانياً: اللجنة المتساوية الأعضاء.
91	<b>الفصل الثاني: المهام التشريعية والرقابية للجان البرلمانية بعد التعديل الدستوري لسنة 1996.</b>
93	<b>المبحث الأول: الدور التشريعي للجان البرلمانية بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 .</b>
94	<b>المطلب الأول :سلطة اللجان البرلمانية في العمل التشريعي.</b>
95	<b>الفرع الأول: دراسة المبادرات التشريعية المحالة على اللجان المختصة.</b>
95	أولاً: المبادرات التشريعية التي تختص بها اللجان الدائمة.
100	ثانياً: العوامل المؤثرة في مناقشات ومداولات اللجان الدائمة.
103	<b>الفرع الثاني: الصياغة وإجراءات التعديل على المبادرة التشريعية على مستوى اللجان.</b>
103	أولاً: التعديل على مستوى المجلس الشعبي الوطني.
108	ثانياً: التعديل على مستوى مجلس الأمة.
112	<b>الفرع الثالث : التقارير التشريعية للجان البرلمانية.</b>
112	أولاً: أنواع تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية.
115	ثانياً: إعداد تقارير اللجان المتعلقة بالعملية التشريعية.
117	ثالثاً: حجية التقارير التشريعية للجان البرلمانية.
118	<b>المطلب الثاني: علاقات اللجان الدائمة ودورها في الإنتاج التشريعي.</b>
119	<b>الفرع الأول: علاقة الحكومة باللجان الدائمة وتأثيرها على وظيفتها التشريعية.</b>
119	أولاً: التأثير المباشر للحكومة على العمل التشريعي للجان الدائمة.
120	ثانياً: التأثير غير المباشر للحكومة على العمل التشريعي للجان الدائمة.
124	<b>الفرع الثاني: علاقة اللجان البرلمانية بالمجتمع المدني.</b>
124	أولاً: مفهوم المجتمع المدني.
125	ثانياً: التنظيم القانوني لعلاقة اللجان البرلمانية بالمجتمع المدني في ظل دستور 1989 المعدل.
131	<b>الفرع الثالث: دور اللجان المختصة في الإنتاج التشريعي.</b>
131	أولاً: مساهمة اللجان المختصة في الإنتاج التشريعي في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002) )
133	ثانياً: مساهمة اللجان المختصة في الإنتاج التشريعي في الفترة التشريعية الرابعة (2002-2007)
135	<b>المبحث الثاني: الدور الرقابي للجان البرلمانية على الحكومة ومجالات التعاون معها بعد التعديل الدستوري لسنة 1996.</b>
136	<b>المطلب الأول: لجان التحقيق وسيلة رقابة دستورية على أعمال الحكومة.</b>
137	<b>الفرع الأول: الإجراءات الخاصة بتشكيل لجان التحقيق البرلمانية.</b>
137	أولاً: المبادرة بإنشاء لجنة تحقيق.
141	ثانياً: الضوابط الواردة على تشكيل لجنة التحقيق.
144	ثالثاً: ضمانات حياد لجان التحقيق البرلماني.
146	<b>الفرع الثاني: سلطات لجان التحقيق البرلمانية.</b>
146	أولاً: سلطة لجنة التحقيق في الاطلاع على الوثائق والمستندات والمعاینات الميدانية.
148	ثانياً: سلطة لجنة التحقيق المتعلقة بالأشخاص.

150	ثالثا: سلطة لجنة التحقيق في إعدادها لتقريرها.
152	<b>الفرع الثالث: نتائج أعمال لجنة التحقيق البرلمانية.</b>
153	أولا: الآثار المترتبة عن نتائج تقرير لجنة التحقيق البرلمانية.
155	ثانيا: نشر تقرير لجنة التحقيق.
160	<b>المطلب الثاني: تطوير البرلمان لوسائل لجانه في مجال الرقابة والتعاون مع الحكومة.</b>
161	<b>الفرع الأول: استحداث العمل بتقنية المهام الاستطلاعية.</b>
162	أولا: الأساس القانوني لقيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية.
163	ثانيا: أهمية قيام اللجان الدائمة بالمهام الاستطلاعية.
164	ثالثا: نتائج المهمة الاستطلاعية ومضمون تقرير وفد اللجنة الدائمة المكلف بها.
168	<b>الفرع الثاني: تفعيل وتوسيع اللجان لجلسات الاستماع الخاصة.</b>
168	أولا: السند القانوني لجلسات الاستماع الخاصة.
170	ثانيا: أهمية تفعيل وتوسيع جلسات الاستماع الخاصة.
172	ثالثا: العوامل المؤثرة في استخدام اللجان الدائمة آلية الاستماع.
174	<b>الفرع الثالث: توسيع نشاط لجان البرلمان خارج المجالين التشريعي والرقابي.</b>
174	أولا: أنشطة اللجان الدائمة للعمل التشريعي.
177	ثانيا: مساهمة اللجان في النشاط الدبلوماسي للبرلمان.
179	<b>خاتمة</b>
184	<b>ملخص الدراسة</b>
186	<b>الملاحق</b>
239	<b>قائمة المراجع</b>
251	<b>الفهرس</b>