

جامعة 20 أوت 1955 - سكيكدة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



آليات الرقابة البرلمانية في التعديل الدستوري 2020

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص : دولة ومؤسسات

تحت إشراف:

من تقديم الطالب(ة):

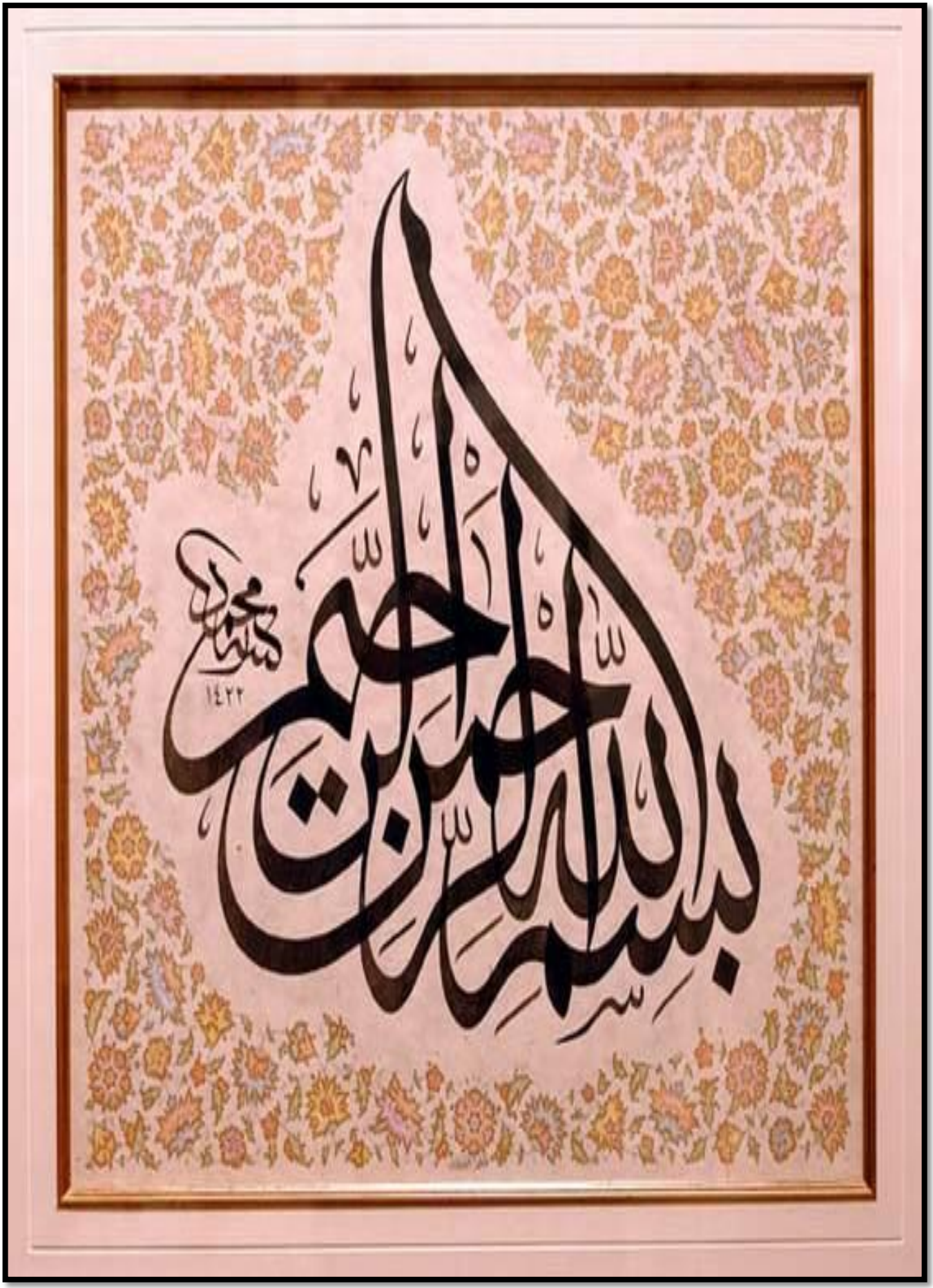
الأستاذة: بوستيل نجوى

درابلة نورة

لجنة المناقشة:

الاسم و اللقب	الرتبة العلمية	الصفة
د/ سوداني نور الدين	أستاذ محاضر	رئيسا
أ/بوستيل نجوى	أستاذ مساعد	مشرفا و مقرا
د/بوشكيوة عثمان	أستاذ مساعد	مناقشا

دورة جويلية 2021



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

محمد
١٤٢٢

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الاشترع من صدره ووضع على وزرك

لقد انقضت ظهره ورفع من ذكره فاه مع

العسر بسلا مع العسر بسلا فلا فرغن

فانصبر بل انصبر بل انصبر

إهداء

"الحمد والشكر لله على كل شيء"

"الصلاة والسلام على سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم"

إلى أمي الغالية وأبي الكريم

إلى أخواتي وأخوتي

إلى عبد الحميد ألف شكرا أخي

إلى معتز وأصيل قرّة عيني

اللهم أحفظهم يارب

إلى الروح النقية والطاهرة

كانوا معنا وحلوا في صمت

ألف رحمة ونور عليكم

سلام

شكرا لكم جميعا

الشكر والعرفان

الحمد والشكر لله

نتقدم بكل أسمي عبارات التقدير والاحترام والشكر الجزيل
إلى الأستاذة الكريمة "نجوى بوستيل" على تأطيرها وتوجيهها
ولإنجاز وإتمام هذا العمل لو لا صبرها عليا لن أتوصل إلى شيء
شكرا على مساعدتك وتعبك المضى لإنجاز هذا العمل

شكرا ألف شكر لك "أستاذة نجوى بوستيل"

إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة.

إلى الدكتورة "نظيرة عتيق"

لولا فضل الله ومساعدتها لي ما استطعت مواصلة دراستي في مستوى الماستر

لن أنسي ذلك اليوم أبدا.

شكرا لك كل الشكر "دكتورة نظيرة عتيق"

إلى الطاقم الإداري على مستوى الماستر

إلى كل أساتذة قسم الحقوق

مقدمة

مقدمة:

تعكس التحولات السياسية المتسارعة بين الدول بتبني الأنظمة البرلمانية، إرادة الشعوب في تحقيق آمالها في العدل والمساواة والتي تحظى بالرعاية من طرف النظام السائد في البلاد وتجسيد الحريات العامة والفردية في الدولة، بغية الوصول إلى الهدف المنشود من تطور ورقي في كل مجالات الحياة.

النظام البرلماني ظهر في إنجلترا موطنه الأول، وهذا النظام لم يظهر فجأة وإنما كنتيجة لتحولات وتغيرات وتداخل عدة أسباب سياسية واقتصادية قادت إلى هذا المنحى، وبدأ التطور يتجلى عندما انتقلت السلطة من يد الملك الغير مسؤول إلى يد وزارة مسؤولة أمام البرلمان وهذا نتيجة صراع مرير بين سلطة العرش المطلقة والبرلمان الإنجليزي والذي انتهى بانتصار هذا الأخير، وتحويل كامل السلطة إليه، حيث نشأت الديمقراطية اللبرالية، ومن هنا نشأ النظام البرلماني.

وبصفة مختصرة فإن كلا من الأسباب السياسية والاقتصادية لعبتا دورا أساسيا في بلورة الرقابة البرلمانية والتي حاز بفضلها البرلمان سيادته في التشريع والرقابة، لأن المبدأ الذي هيمن في ذلك الوقت هو سيادة الشعب، وكما أن انحسار هذه السيادة يفتح المجال للاستبداد البرلمانات، وحتى لا يحدث ذلك ظهر سلاح معادل لسلاح المسؤولية السياسية وهو حق حل البرلمان إذا ما نشب صراع بين البرلمان والحكومة، والاحتكام إلى الشعب عبر إجراء انتخابات جديدة لتؤول السيادة الحقيقية للشعب.

وبما أن غالبية الدول العربية كانت جُلها تحت وطأة الدول الاستعمارية فلم تكن بمنأى عن معزل هذه المتغيرات والمستجدات وهذه الأخيرة لم تكن معزولة عن التجارب التي مرت بها غالبية دول العالم، بل كانت في قلب المواجهة واتجهت غالبية الدول العربية، بعد استقلالها إلى استنساخ دساتير جاهزة من الدول التي استعمرتها سابقا.

وكما تجدر الإشارة إلى أن الوظيفة الرقابية للبرلمان هي صلاحية يمنحها الدستور والقانون للمجلس التشريعي لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، ويكون البرلمان صاحب السيادة في الدولة بوصفه ممثلا للشعب.

والرقابة البرلمانية كما قال عنها "الدكتور إيهاب زكي سالم" "عبارة عن سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة للدولة وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء كانت حكومة بأسرها أو أحد الوزراء"، وهي "الوسيلة التي يمكن بها التأكد من مدى تحقيق الأهداف بكفاية وفي الوقت المحدد"، وأيضا هي حسب "ديوك" «بأنها الوسيلة التي يمكن بها التأكد من مدى تحقيق الأهداف بكفاية وفي الوقت المحدد»¹، وعرفت كذلك بأنها «تلك العملية التي تتضمن الإشراف على الأعمال السياسية والاقتصادية»².

وقد قال عنها "الدكتور عمار عوادي" بصورة أدق وأوضح بأنها «الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستورا على أعمال السلطة التنفيذية حكومة وإدارة عامة بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور والمنظم بموجب قوانين أساسية عضوية في حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول، وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحرريات الإنسان والمواطن من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري»³.

وتتقاطع المحاسبة مع الرقابة في كون الرقابة اقترنت منذ بدايتها بالمحاسبة المالية، لان أصول الرقابة التاريخية هي ذات منشأ مالي، إلا أن الفارق بينهما هو أن المحاسبة اختصاص أصيل في الإدارة، ولا تلجأ الرقابة إلى المحاسبة إلا لتحليل وتقويم أداء الإدارة.

والرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية رقابة سياسية، تمارسها هيئة دستورية سيادية وسياسية هي البرلمان، تختلف فيما يتعلق بدرجة تأثيرها في النظام السياسي باختلاف درجة الإيمان بوجودها في المجتمع، لذلك فهي تتوقف على العديد من الأمور المرتبطة بالمجتمع كطبيعة الإطار الدستوري الذي تعمل فيه، وطبيعة النظام الحزبي ونظام الحكم الذي تتم فيه عملية الرقابة، ومع هذا فإن تزايد تدخل الدولة واتساع نطاق نشاطها، وتعدد آليات

1- ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003-2004، ص 07.

2- عبد الغني حمري، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (حق السؤال وحق الاستجواب)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2005-2006، ص 08.

3- دنيا بسالم، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006-2007، ص 01.

وأساليب تدخلها أدى إلى تشابك أعمال الحكومة إلى درجة أصبح يصعب معها التمييز بين ما يختص البرلمان بمراقبته، وما تختص به أجهزة وهيئات أخرى.

كما تجدر الإشارة أن الرقابة البرلمانية تتسع لكافة أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية الإيجابية والسلبية، فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء ويبحث مدى سلامة القرارات والإجراءات الوزارية المختلفة سواء تلك التي يتخذونها داخل وزاراتهم أو التي يتخذونها لتنفيذ برنامج الوزارة وسواء كان العمل تحضيريا لم ينفذ بعد كالخطط والبرامج والميزانية العامة أو لتنفيذ الخطة الاقتصادية والاجتماعية، والسياسة العامة للوزراء مع مراعاة الاختصاص.

ويبدو من خلال ما تضمنته الدساتير والنصوص القانونية، وما نلمسه في الواقع أن مجال الرقابة أوسع، ويتجلى ذلك من خلال امتداد هذه الرقابة من الرقابة على نشاط وعمل الحكومة إلى أعضائها، حتى ولو كان تصرفهم يتصل بحياتهم الخاصة إذا ما أثرت سلبا على المصلحة العامة، فمسؤولية الوزير لا تقتصر على ما يصدر عنه في نطاق صلاحياته الدستورية والوظيفية وأعمال الخاضعين له.

وعليه فالغاية من الرقابة بشكل عام هي التأكد من احترام السلطة التنفيذية للقيام بواجباتها من خلال تحقق البرلمان من أن هذه الأخيرة قد تقيدت بقرارات البرلمان.

كما تجدر الإشارة إلى أن الرقابة البرلمانية لا تعني عرقلة الحكومة أو شل حركاتها في ممارسة أعمالها وإنما تعني توجيه الحكومة وإسداء النصح لها وإبلاغها بموقف الرأي العام من سياستها، والتحقق من أنها تقوم بأعمالها على خير وجه وأخيرا محاسبتها إن وجد ما يستوجب ذلك.

فمراقبة البرلمان للحكومة هي الأداة التي تؤكد مدى تطبيق النظام السياسي السائد في البلاد، وحتى تضمن فعالية التشريع كان لازما أن يسند للمجلس البرلماني سلطة مراقبة مدى تنفيذ الحكومة لهذا التشريع وللمخطط التنفيذي الذي التزمت به أمامه، باعتباره الأداة النافذة لمخطتها والذي حضي بالقبول والموافقة من طرف البرلمان.

وبما أن مهمة الرقابة البرلمانية لا تكون إلا من أجل الأداء الحسن لدور النائب لتحقيق المصلحة العامة في مفهومها العام والشامل، وكما هو متعارف عليه في الأنظمة البرلمانية هو أن الرقابة البرلمانية لم تكن وسيلة لتصفية الحسابات بين المعارضة والسلطة، ولا هي

وسيلة دعائية يستخدمها النائب لكسب تأييد المواطنين والرأي العام أثناء مسائلة الوزير أو استجوابه ولا هي وسيلة لتحقيق غايات شخصية.

ولذلك فإن الرقابة البرلمانية لا تهدف لمجرد ترصد أخطاء السلطة التنفيذية وإنما تهدف إلى إرشادها والتقويم والتقييم جراء التحديد كل الحياد عن الوقوع في أخطاء وما ينجر عنها من تبعات تضر بالمصلحة العامة والخاصة، أو تقودها إلى غير الهدف الذي وجدت من أجله في الأصل.

وقد عرف النظام الدستوري الجزائري تطوراً عبر الدساتير المختلفة وبعض النصوص المنظمة للسلطات العمومية في عدة مراحل.

ويروي التاريخ الحديث للتجربة البرلمانية لهذه الأخيرة تأسيس نظام المجلس كهيئة برلمانية تمثيلية وذلك في عهد الأمير عبد القادر مؤسس الدولة الجزائرية الحديثة، وبعد اندلاع الثورة الجزائرية الكبرى سنة 1954، تم تأسيس هيئات ومؤسسات وطنية ثورية سياسية وبرلمانية تمثيلية وعسكرية وإدارية، وفي مقدمتها المجلس الوطني للثورة الجزائرية كمؤسسة برلمانية تمثيلية رسمية تجسد السياسة الشعبية طيلة سبع سنوات ونصف من مواجهة الاستعمار.

وبعد الاستقلال جرت أول انتخابات تشريعية في الجزائر بتاريخ 2 سبتمبر 1962 وكانت الغاية منها إنشاء المجلس التأسيسي لعهدتها سنة واحدة، وقد سمح ذلك بإصدار دستور 10 سبتمبر 1963¹، الذي كرس على الخصوص مبدأ أحادية الغرفة بالنسبة للبرلمان الجزائري وبعد ذلك مددت عهدة هذا المجلس سنة واحدة، وقد أدى لجوء رئيس الجمهورية بتاريخ 03 أكتوبر 1963 لممارسة كامل سلطاته إلى تجميد نشاطات هذا المجلس الوطني - المجلس الوطني 20 سبتمبر 1964 - ونظام التشريع بالأوامر من 19 جوان 1965 إلى غاية 1976².

¹- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

²- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص 412.

وبعد صدور دستور 1989¹ الذي تبنى مبدأ التعددية السياسية ومبدأ الفصل بين السلطات، فإنه يمكن تكييف رقابة البرلمان على أعمال الحكومة بالرقابة السياسية، حيث أن كل مقومات وأسس وأهداف ووسائل الرقابة السياسية مقررة دستوريا للبرلمان بموجب أحكام الدستور:

أما دستور 1996² فقد جاء مختلفا نوعا ما عن سابقه، فأخذ بنظام المجلسين عوضا عن نظام المجلس الواحد وبذلك بإحداث مجلس الأمة، كما جمع بين النظام الرئاسي والبرلماني. والتعديل الدستوري لسنة 2016 كرس ما جاء به دستور 1996 فيما يخص الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وأضاف تعديلات في بعض المواد، خاصة المواعيد والآجال المتعلقة بالأسئلة البرلمانية، بالإضافة إلى تعديلات طفيفة في بيان السياسة العامة للحكومة وكذا مخطط عملها، ويليه التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 وهو موضوع بحثنا.

أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية الدراسة في إبراز دور الرقابة البرلمانية التي تمثل أحد دعائم دولة القانون، حيث تستمد شرعيتها من الدستور وتحرص على ضمان حسن تطبيق السياسات العامة والبرامج الحكومية والتي تفعل بعد تأشيرة ومصادقة البرلمان عليها في إطار مبدأ الفصل بين السلطات. كما أن الوظيفة الرقابية للبرلمان اسبق في نشأتها من الوظيفة التشريعية، الهدف منها حماية المصالح العليا في الدولة وحقوق وحرّيات الأفراد من كل مظاهرها الفساد، هذا كله يجعل من آليات الرقابة البرلمانية في التعديل الدستوري 2020 موضوعا في غاية الأهمية والأسبق في الدراسة والبحث من خلال إدراج متغير جديد "2020".

¹-- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.

²-- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

أسباب الدراسة:

إن اختيار موضوع الدراسة يعود للأسباب الذاتية والموضوعية الآتية:

تتمثل الأسباب الذاتية لاختياري لهذا الموضوع بالرغم من انه أكثر المواضيع استقطابا لجمهور الفقهاء وكثرة استهلاكه إلا أن العناصر المستحدثة فيه هي من جذبتني إليه، كما يكون لنا السبق في تناوله وذلك بإدخال عنصر ومتغير جديد ألا وهو في ظل التعديل الدستوري الأخير 2020 وأهم التعديلات الواردة على آليات الرقابة بين ما هو ثابت وقار فيه وبين ما هو متغير وجديد.

أما فيما يخص الأسباب الموضوعية نذكر منها البحث عن مدى خضوع أعمال الحكومة للرقابة البرلمانية في التعديل الدستوري وما مدى حضورها فيها أم أنها مغيبة عنها، وكذا الاطلاع على دور السلطة التشريعية في كنف التعديل الجديد وأيضا إثراء المكتبة القانونية بمراجع متخصصة في هذا الموضوع ومسايرة الأحداث الجديدة والقائمة في حينها.

أهداف الدراسة:

تتمثل أهداف البحث في التعرف أكثر على أهم التعديلات الحاصلة في التعديل الدستوري الأخير بين النظري والممارسة والتطبيق، وكذا إبراز دور الرقابة البرلمانية بواسطة جملة من الآليات التي تنصب على عمل الحكومة من خلال أحكام التعديل الدستوري الأخير والكشف عن الإضافات الجديدة فيه، وتشخيص هذا الأداء لنشاط الحكومة السياسي وتحديد مواقف الأطراف الأخرى منه.

صعوبات الدراسة:

من بين الصعوبات التي اعترضتني في هذا الموضوع المطروح للبحث، فهو كأصل عام ليس بجديد ولكن التعديلات الحاصلة في بعض المحاور وبعض المواد منه يمكن أن تحوله إلى موضوع مستجد بين الدستور السابق والتعديل الأخير الذي مسه، كما تجدر الإشارة إلى أن تطبيقه الفعلي في الواقع لم يفعل كلية بسبب الوضع السياسي بين الانتخابات البرلمانية وبعدها المحلية والتي لم تنطلق بعد، وأيضا بين حل الحكومة السابقة وتنصيب حكومة جديدة

حتى أن تتصبها كان منذ أيام قليلة فقط وبين إحداث تغييرات في الوسط الحكومي من تعديل وتحويل أو تغيير كلي للطايم الحكومي، أي انه مزال قيد التصيب.

بالإضافة إلى ندرة الكتب المتخصصة في مجال رقابة البرلمان على أعمال الحكومة، وإن وجدت فهي تعالج جزئية معينة فقط.

كما أن الدراسات السابقة في هذا الموضوع اعتمدت على قوانين ملغاة ورسائير ما قبل التعديل الأخير فيها.

إضافة إلى عامل الوقت والمهم جدا، مع الظروف الذاتية والأزمات التي مررت بها في وقت عصيب وكلها كانت دافع قوي لعرقلة وتصعيب الأمور في كثير من الأحيان، حالت من دون تقديم العمل في الوقت المحدد له.

كما أن عامل الوقت عندي غير كافي جدا بحكم طبيعة العمل والظروف والشروط المشددة من قبل المسؤولين في مجال عملي.

إشكالية الدراسة:

بناء على ما تقدم فإن الإشكالية التي نثيرها لدراسة موضوع آليات الرقابة البرلمانية في التعديل الدستوري 2020 تتمثل في: ما مدى فعالية آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020؟.

من هذه الإشكالية الرئيسية يمكن أن نثير التساؤلات الفرعية الآتية:

- ما هي الآليات المستعملة في الرقابة؟.
- إلى أي حد يمكن تفعيل هذا الآليات؟.
- وما مدى تأثير الرقابة في تقويم عمل الحكومة؟.

منهج الدراسة:

لدراسة موضوع البحث اعتمدنا على المنهج التحليلي الذي يستوجب إيراد وتحليل النصوص القانونية والتعليق عليها، مع استخدام المنهج التاريخي لرصد تطور الآليات الرقابية إلى استقرارها بالصورة الموجودة عليها الآن في ظل الأنظمة السياسية والدساتير فيها، كما نستعين بالمنهج المقارن من وقت لآخر للمقارنة بين النصوص والقوانين ما بين القديم والحديث من دستور 1989 إلى التعديل الدستوري الأخير 2020، والمنهج الوصفي في سرد النصوص القانونية.

ولإجابة على الإشكالية السابقة سنقسم موضوع الدراسة إلى فصلين، حيث سنتناول في الفصل الأول الآليات التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة والمتمثلة في مناقشة برنامج أو مخطط عمل الحكومة وبيان السياسة العامة وكذا الاستجابات البرلمانية.

أما الفصل الثاني فسنخصصه لدراسة الآليات التي لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة والتي تتمثل في الأسئلة البرلمانية وآلية التحقيق البرلماني.

الفصل الأول

الفصل الأول: آليات الرقابة البرلمانية التي تترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة.

تشكل المسؤولية السياسية ركنا جوهريا في النظام البرلماني إذ لا يقوم إلا بوجودها فهي السمة المميزة له، كما تعد ضابطا هاما وأساسيا في تحديد طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومن هذا يترتب على مبدأ حيثما تكون السلطة تكون المسؤولية مبدأ آخر مضمونه أن الذين يمارسون السلطة هم عرضة للمساءلة والمحاسبة أمام محكوميه، لان من حق هؤلاء المحكومين المشاركة في إدارة الدولة، ولا يأتي ذلك إلا عبر انتخاب الشعب لممثلين ينوبون عنهم في البرلمان¹.

ومن ثم فإن السلطة ممثلة في الحكومة أو الوزارة لا يمكن أن تحكم إلا بناء على ثقة البرلمان، وإذا فقدت ثقة البرلمان وجب عليها أن تستقيل، وإذا سحب البرلمان ثقته من أحد الوزراء فعليه أن يستقيل من منصبه، وهذا هو مؤدى المسؤولية.

ويمكن تعريف المسؤولية السياسية بحسب الفقهاء بأنها خضوع الوزراء أو الحكومة للمساءلة السياسية الوزارية من بين ما تعنيه خضوع الوزراء أو الحكومة لمسائله سياسية كاملة، كلما قامت بكل ما من شأنه أن ينحرف عن السياسة العامة ولا يتفق ومصالح الدولة.

كما عرفها أندريه هوريو بأنها "خسارة الحكم من جانب الوزارة التي خسرت ثقة البرلمان". إن تقرير المسؤولية السياسية للحكومة قد يسفر عن استقالة الحكومة برمتها متضامنة²، وتعني مسؤولية الحكومة بصفة كلية أمام البرلمان، فهي تشكل كتلة سياسية واحدة، ويحكم العلاقة بين أعضائها مبدأ التضامن الذي يرتب التزامات ينبغي أن يتقيد بالتصرف على أساسها، والتزام جميع أعضاء الحكومة بالدفاع عن سياسة الوزارة وقراراتها، وتحمل مسؤولية كل تصرفاتها وأعباء نتائج سياستها.

¹ - ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013، ص 186-188.

² - المرجع نفسه، ص 195-199.

وقد تكون في صورة المسؤولية الفردية وتعني أن الوزير مسؤول عن وزارته، قد تتعلق بوزير بعينه أو بوزراء محددين، وعليه أن يتحمل عبء الأعمال والتصرفات المتعلقة بوزارته، سواء كانت هذه التصرفات صادرة عنه شخصيا أو صدرت عن الموظفين التابعين لوزارته، فإذا توافرت هذه الشروط تعين على الوزير تقديم استقالته دون أن تستقيل الوزارة ككل.

كما تظهر مسؤولية الوزارة أمام هيئة الناخبين وفقا لقاعدة التوازن بين سلطتي التنفيذ والتشريع، فإن الحق المقابل لمسؤولية الوزارة أمام البرلمان، هو حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان قبل انتهاء عهده، لمواجهة التهديد المستمر من طرف البرلمان للوزارة بسحب الثقة منها، وهذا ما تقره الدساتير التي تتبنى النظام البرلماني أو شبه الرئاسي.

وحتى يتسنى للبرلمان القيام بمهمته الرقابية فقد خص المؤسس الدستوري لذلك آليات تسمح له بالقيام بهذه الوظيفة، منها ما يرتب المسؤولية السياسية للحكومة ويؤدي اللجوء إليها إلى إسقاط الحكومة وهذا ما ستناوله في هذا الفصل فقد خصصنا المبحث الأول لدراسة برنامج أو مخطط عمل الحكومة، أما المبحث الثاني فنخصصه لدراسة بيان السياسة العامة في حين نتناول في المبحث الثالث الاستجاب كآلية لإثارة مسؤولية الحكومة.

المبحث الأول: برنامج أو مخطط عمل الحكومة.

الحكومة هي الواجهة الأساسية للسلطة التنفيذية أمام البرلمان، ومن أخطر الآليات التي منحها الدستور للبرلمان وما يترتب عليها، عند تقديم الحكومة لمخطط عملها.

وناك اختلاف بين غرفتي البرلمان في تقرير وطرح مسؤولية الحكومة حيث أن مسؤولية الحكومة السياسية تكون بصورة حصرية أمام مجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، على إثر مناقشة برنامج الحكومة هو أحد أهم الأدوات التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة وهو ما سنراه في المطلب الأول الذي يتناول تقديم برنامج أو مخطط عمل الحكومة، في حين نتناول في المطلب الثاني عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة على البرلمان.

المطلب الأول: إعداد برنامج أو مخطط عمل الحكومة.

يجب على تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة برنامج أو مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، وفي حالما رفضه المجلس أو نال موافقته في كلا الحالتين هناك خطوات تلزمها تباعا وهذا ما سنتعرف عليه أكثر بالتفصيل فيما يلي.

الفرع الأول: تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

من بين أهم المحاور الأساسية في التعديل الدستوري السالف الذكر، هو إقرار إلزامية إسناد رئاسة الحكومة إلى رئيس الحكومة، إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية بنص المادة 2/103 من تعديل دستور 2020¹، أو إسنادها إلى وزير أول إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية المادة 1/103 من تعديل 2020.

فبعدما كان رئيس الجمهورية حرا في تعيين شخصية من خارج حزب أو تحالف الأغلبية بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، فإن هذا الإجراء هو تقليص لصلاحيات الرئيس في مجال التشريع وتعتبر جزئية دستورية مهمة لتعزيز قوة السلطة التشريعية وإحداث نوع من التوازن مع السلطة التنفيذية.

أولا/ تعيين الوزير الأول: هو اعلي منصب في الحكومة ويعين من طرف رئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة 5/91 من التعديل الدستوري 2020، والمادة 103 منه "يقود الحكومة وزيرا أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، ونص المادة 105 منه «إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، يعين رئيس الجمهورية وزيرا أول...»، أي انه في حالة تكتل الأحزاب الفائزة في الانتخابات التشريعية وإعلان ولائها للرئيس سيتم تحقيق أغلبية رئاسية وتعيين وزير أول، وينهي مهامه بنص المادة 5/91 من تعديل 2020. وحسب المادة 105 منه «...يعين رئيس الجمهورية وزيرا أول ويكلفه باقتراح

¹-التعديل الدستوري 2020، الصادر في 16 سبتمبر 2020، الجريدة الرسمية عدد 54، المؤرخة في 16 سبتمبر 2020.

تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء».

وتتصدر حينئذٍ صلاحيات الوزير الأول في تنفيذ البرنامج الذي يحدده الرئيس وتنسيقه مع الوزراء أعضاء في الحكومة.

ثانياً/ تعيين رئيس الحكومة: يعين رئيس حكومة من طرف رئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة 5/91 من التعديل الدستوري 2020، والمادة 2/103 منه «يقود الحكومة رئيس حكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية» وينهي رئيس الجمهورية مهامه بنص المادة 5/91 من تعديل 2020.

وبالمقابلة بين التعديل الدستوري 2016 بنص المادة 5/91 وتعديل 2020 المادة 5/91 منه، أعاد إدراج منصب رئيس الحكومة إلى جانب الوزير الأول وذلك بحسب الحالة، ففي حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية، أي البرلمانية المعارضة فسيتم تعيين رئيس حكومة ببرنامج الأغلبية البرلمانية بحيث تكون هذه الأغلبية "مسؤولة" عن القيام بالمهام المنوطة بها بما يسمح بإعطاء قوة للسلطة التشريعية.

وحسب نص المادة 110 من تعديل 2020 «...يعين رئيس الجمهورية رئيساً للحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية» وذلك في أجل ثلاثين (30) يوماً.

وعليه يمكن القول مما تقدم، انه بمجرد تعيين أعضاء الحكومة من طرف رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الوزير الأول كما نصت عليه المادة 104، أو تكليف رئيس الجمهورية رئيس الحكومة بتشكيل حكومته في ظرف ثلاثين (30) يوماً، يقوم بإعداد برنامج حكومته، أما الوزير الأول فيقوم بإعداد مخطط عمل لحكومته وضبطه بغية عرضه على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته طبقاً لنص المادة 110 من التعديل الدستوري الأخير 2020.

وإذا ما رفضه المجلس يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية، ويعين هذا الأخير من جديد وزيراً أول أو رئيس حكومة، وإذا لم ينل برنامجه موافقة

المجلس ينحل المجلس وجوبا، وهو ما نصت عليه أحكام المادتين 107 و108 من التعديل الدستوري الأخير 2020، وهذا ما سنتعرف عليه أكثر في الفرع الثاني عن مضمون البرنامج وعلاقته برئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: مضمون برنامج أو مخطط الحكومة وعلاقته برئيس الجمهورية.

إن الاستفهام الذي يمكن إثارته هنا يتعلق بشأن مضمون برنامج أو مخطط عمل الحكومة وعلاقته ببرنامج رئيس الجمهورية.

أولا/ مضمون برنامج أو مخطط عمل الحكومة: يتضمن برنامج الحكومة فيما هو متعارف

عليه على مجموعة من المبادئ والأهداف، والوسائل التي يمكن استعمالها في ممارسة النشاط الحكومي بصفة عامة، وتقديم برنامج أو مخطط عمل الحكومة ومناقشته يمثل بطاقة هوية وتعريف مباشرة لهذه الأخيرة، ومصدرا لكل الأنشطة والأعمال والمهام الرسمية بصفة عامة، يعبر عن الصورة الإجمالية لسير عمل الحكومة لدى النواب.

حيث يشكل برنامج أو مخطط عمل الحكومة المعيار الرقابي الأصيل لمختلف آليات الرقابة الأخرى، حيث أن أغلبها تنصب على مدى وحدود الإنجاز فيه، ومطابقة الأداء بما هو مقرر في برنامج الحكومة والنصوص التشريعية التي صدرت بشأن تنفيذه¹.

هذا ويعتبر برنامج الحكومة في جوهره الحقيقة السياسية والدستورية والقانونية، فهو بمثابة ميثاق تعهد والتزام سياسي دستوري يستوجب تقديمه للبرلمان بغية الدراسة والمناقشة وتحديد الموقف اللازم منه².

¹ - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 107.

² - مولاي هاشمي، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري "المبدأ والتطبيق"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2009-2010، ص 107.

ثانيا/ العلاقة بين برنامج رئيس الجمهورية ومخطط عمل الحكومة: يعتبر مخطط عمل الحكومة وبرنامج رئيس الجمهورية وجهان لعملة واحدة وترجمة حقيقية لتوجهات وتعليمات رئيس الجمهورية.

وبالتالي فإن الوزير الأول ليست له الحرية في إعداد خطة عمله، وإنما ينفذ برنامج رئيس الجمهورية¹، وهذا ما نصت عليه المادة 105 من التعديل الدستوري الأخير 2020 «...وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي...».

كما تشير أيضا الفقرة الثانية من المادة 106 منه إلى «يمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشة المجلس الشعبي الوطني بالتشاور مع رئيس الجمهورية»، أي أن إعداد برنامج الحكومة وأيضا التعديلات الواردة فيه بعد عرضه على المناقشة يكون بالتنسيق والإشراف المباشر لرئيس الجمهورية عليه، وهو ما يبرر مسبقا فكرة وجهان لعملة واحدة بمعنى تطبيق برنامج الرئيس بلسان الحكومة أي انه يضبط مخطط عمله لتنفيذه ويعرضه على مجلس الوزراء، بعدها يقدم مخطط عمل إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويقدم كذلك عرضا بشأنه لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

وعليه فإن البرنامج السياسي الذي ينص الدستور على تقديمه من طرف الوزير الأول يحمل بصمات رئيس الجمهورية.

أما رئيس الحكومة إن وجد فانه يعد برنامج الحكومة الذي هو برنامج الأغلبية البرلمانية ويعرضه على مجلس الوزراء تمهيدا لعرضه على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه حسب نص المادة 110 من التعديل الدستوري 2020، و هو ما سنتناوله في المطلب الثاني.

¹ - عادل قرانه، النظم السياسية، دار العلوم، الجزائر، 2013، ص 183.

المطلب الثاني: عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة على البرلمان.

يلتزم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة منذ لحظة تعيينه وتعيين الطاقم الحكومي بإعداد مخطط عمل أو برنامج الحكومة وضبطه، وعرضه على مجلس الوزراء ويقدمه بعد ذلك أو يقوم بعرضه على للبرلمان، حيث نتناول في الفرع الأول أمام المجلس الشعبي الوطني، وفي الفرع الثاني من هذا المطلب أمام مجلس الأمة.

الفرع الأول: عرض مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.

يقوم الوزير الأول بعرض مخطط عمل حكومته على مجلس الوزراء بنص المادة 105 من التعديل الدستوري الأخير 2020، ثم يقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين حكومته وهذا تطبيقا لأحكام المادة 47 من القانون العضوي 16-12¹ "يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة أعضاء الحكومة يشرعون في ممارسة مهامهم حتى قبل عرض البرنامج على النواب للمصادقة عليه².

أولا/ مناقشة برنامج أو مخطط عمل الحكومة وتكليفه: يسعى الوزير الأول أو رئيس الحكومة بعد عرض مخطط عمل حكومته على المجلس الشعبي الوطني للحصول على موافقة النواب عليه، ثم بعد ذلك تأتي مرحلة المناقشة العامة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة، والتي لا يجوز الشروع فيها إلا بعد سبعة (07) أيام من تبليغ المخطط للنواب، ثم بعد ذلك يقوم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بتكليفه على ضوء مناقشته مع المجلس.

¹- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.

²- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 241.

أ/ مناقشة برنامج أو مخطط عمل الحكومة: يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة البرنامج أو مخطط عمل الحكومة بصورة مفصلة بكل خطواته إلى أعضاء المجلس الشعبي الوطني من أجل الاطلاع عليه، وفي مقابل ذلك يقدم الوزير الأول ملخصاً لخطة عمل حكومته خلال الجلسة المخصصة للمناقشة.

تكون مناقشات عرض مخطط عمل الحكومة في جلسات علنية، وغالباً ما تكون على الخط المباشر عبر قنوات الاتصالات السمعية والبصرية وذلك نظراً لأهمية الموضوع، وتكون مداخلات النواب إما في صورة تأييد مشروع مخطط عمل الحكومة، وإما تكون عكس ذلك بالانتقاد والمعارضة.

كما يمكن أن تتدرج بعض المداخلات للنواب عن الإدلاء باقتراحات، يكون الهدف منها إما معالجة بعض النقائص أو الإشارة ولفت الانتباه حول بعض الفجوات الواقعة فيه، أو تقديم ملاحظات حوله وهذا من خلال ما جاء في مضمون مخطط عمل الحكومة أو برنامجها المطروح للمناقشة.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن النقاش يعطي الفرصة للمواطن المتتبع لمعرفة الحقيقة وتكوين قناعة خاصة لديه، ولكون نقاش البرلمان في الملفات الهامة أصبح في غالب الأحيان ينقل مباشرة عبر الشاشات التلفزية، كما يمنح الفرصة أيضاً للمواطن لكي يراقب مدى تأدية عضو البرلمان للرسالة التي كلف بها وتحسس انشغالات المواطنين وتبنيها والدفاع عنها¹.

بعد عرض مخطط عمل الحكومة ومناقشته من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، والأخذ بتلك الملاحظات والاقتراحات حوله، يكيّف الوزير الأول مخطط عمل حكومته بناء عليها، ثم يتم التصويت عليه بالموافقة أو الرفض.

¹ - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 113-114.

ب/ تكيف برنامج أو مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشة النواب: يقصد بالتكيف إحداث التغييرات في مخطط عمل الحكومة والتي تتحدد من خلال مناقشة النواب للمخطط، وتهدف إلى تصويب مخطط العمل وفقا لرؤى النواب وتوجهاتهم وتوجهات برامج أحزابهم.

بمعنى أنه إذا أبدى النواب ملاحظات على مخطط عمل الحكومة، على الوزير الأول أو رئيس الحكومة تكيف مخططه وفقا لمناقشاتهم وآرائهم وهذا بنص الفقرة الثانية من المادة 106 من التعديل الدستوري 2020 وقد تمت الإشارة إليها فيما سبق، ولكن ما يفهم من هذه المادة أنها لم تلزم صيغ الوجوبية والإلزامية بالاستجابة لهذا المطلب، وهذا من خلال صياغة الفقرة التي استعملت كلمة "يمكن" إذ يتمتع الوزير هنا بسلطة تقديرية في الأخذ أو عدم الأخذ بالملاحظات المقدمة من النواب هذا من جهة.

ومن جهة أخرى تزداد حدة المطالب لدى أحزاب المعارضة، بقدر حجم النقائص ومواطن القصور في المخطط، وتكون أكثر خطورة إذا كانت بعض بنود مخطط العمل تتعارض مع برنامج الأغلبية، فيصبح التكيف هنا شرطا ضروريا للموافقة على المخطط، وفي هذه الحالة على الوزير الأول أن يكيّفه ويوجهه على ضوء المناقشة، وذلك بالتشاور مع رئيس الجمهورية. هذا وقد يرفض رئيس الجمهورية التكيف، لان البرنامج برنامج الرئيس الجمهورية والذي قد انتخب على أساسه، وتعهد أمام الشعب بتنفيذه¹.

تجدر الإشارة أنه قد طالب الكثير من النواب الحكومات السابقة بتعديل برنامجها وتكييفه عبر النقاش العام أو المداخلات الفردية، إلا أن هذه الأخيرة لم تبذل أي جهد يذكر لتعديل البرنامج أو مخطط العمل التي توجهت به إلى المجلس الشعبي الوطني معتمدة في ذلك على رأي أغليبتها خاصة بالنسبة لحكومات التحالف الرئاسي.

¹- ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، المرجع السابق، ص288.

وبالنسبة للوزير الأول فإن الملاحظ للنظام السياسي الجزائري يجد أن مسؤولية الوزير الأول مسؤولية مضاعفة أمام كل من رئيس الجمهورية وأمام البرلمان، فهو يجد نفسه في حرج لأنه أمام أمرين قد يؤدي إلى إنهاء مهامه من طرف رئيس الجمهورية، أو سقوط حكومته تلقائياً في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط الحكومة بعد تكييف مخطط عمله على ضوء مناقشات أعضاء البرلمان وخاصة الغرفة الأولى، ويصعب الأمر أكثر إذا تعلق بإعادة النظر في الخطوط العريضة التي رسمها رئيس الجمهورية للوزير الأول عند تعيينه نظراً لخضوع هذا الأخير لرئيس الجمهورية في تعيينه وكذا إنهاء مهامه حسب نص المادة 5/91 السالفة الذكر.

وبناء على ذلك يلجأ الوزير الأول إلى إحداث تغييرات جزئية وشكلية على البرنامج لكسب تأييد النواب، والعلة في ذلك أن مناقشة مخطط عمل الحكومة وإن كانت تبدو أداة من أدوات رقابة البرلمان على الحكومة، إلا أنها تفرض على الوزير الأول تكييف هذا البرنامج وفق توجهات المجلس أو تقديم استقالة حكومته¹.

بعد المناقشة والتكييف يعرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة للتصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بالإيجاب أو الرفض.

ثانياً/ التصويت على البرنامج: بحسب المادة 49 من القانون العضوي 16-12 «يتم التصويت على مخطط عمل الحكومة، بعد تكييفه إن اقتضى الأمر، خلال عشرة (10) أيام على الأكثر، من تاريخ تقديمه في الجلسة»، وعلى هذا يؤول التصويت على مخطط عمل الحكومة إلى حالتين نوجزهما فيما يلي.

¹ - ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007، ص 115.

أ/ التصويت بالإيجاب: حتى تمارس الحكومة مهامها ووظائفها المسندة إليها بصورة عامة، وتضمن استمرارها ودوام نشاطها، لا بد أن تحظى بثقة البرلمان كونه سلطة تمثل الشعب وأحد دعائم قيام النظام البرلماني¹.

ولذلك يعد تصويت الأغلبية لصالح مخطط عمل الحكومة تعبيراً عن الموافقة عليه، وتأشيرته منح الثقة للوزير الأول للشروع في تطبيق مخطط عمل الحكومة التي هو على رأسها.

كما يعد منح هذه الثقة قوة دافعة للوزير ومخطط عمله وترسيخه أكثر وتأكيده لقوته داخل البرلمان، ومساندة الأغلبية البرلمانية له، وقد تكون العلاقة بين الحكومة والبرلمان على أحسن حال في حالة الموافقة على مخطط عملها خاصة عندما يكون الوزير الأول من الحزب الذي يحوز على أغلبية المقاعد في البرلمان².

ب/ التصويت بالرفض: في حالة التصويت بالرفض على مخطط عمل الحكومة -وهي مستبعدة كل البعد في النظام السياسي الجزائري- الذي يصفه فقهاء القانون الدستوري بالشبه الرئاسوي وهو الذي يجمع بين خصائص النظام البرلماني والنظام الرئاسي وتتفوق فيه السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، حيث لم تشهد الممارسة البرلمانية أن رفض المجلس الشعبي الوطني أي برنامج للحكومة، وحتى على فرض توجه المجلس إلى هذا القرار فإن هذه الخطوة تعد بالخطيرة على المجلس وقد تهدد استقرار واستمرار المجلس وغيره من مؤسسات الدولة.

وإذا ما قرر الرفض لا محالة لوجود تعارض بين مخطط عمل الحكومة وتوجه الأغلبية البرلمانية، وأصبح التوفيق بين الاتجاهين غير ممكن عبر التكييف³، وقد نصت على هاته الحالة أحكام المادة 107 من التعديل الدستوري الأخير 2020 على أنه «يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط

¹ - خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2011-2012، ص 132.

² - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 114، 116.

³ - ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، المرجع السابق، ص 289.

عمل الحكومة»، ونص المادة 108 «إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد، ينحل وجوباً»، وعليه تقوم المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني فقط، على اثر ما سبق وبالنص الصريح الدستوري.

وكما سبقت الإشارة إليه ويظهر من واقع التجربة الدستورية الجزائرية انه لم يسبق للمجلس الشعبي الوطني أن رفض المصادقة على برنامج أو مخطط عمل الحكومة، هذا يؤكد أن النواب يمارسون رقابة برلمانية ضعيفة وغير فعالة، بسبب الأغلبية البرلمانية المساندة للحكومة، أي أن الدور ينحصر في الموافقة دون شروط على البرنامج المعروض أمامهم.

هذا ولا يشرع الوزير الأول في تنفيذ مخطط عمل حكومته مباشرة بعد الموافقة عليه من طرف الغرفة البرلمانية الأولى فهو لا يعد أثراً نهائياً عليه، ولتوقيع هذا الأثر لابد من إكمال صيرورة نفاذ هذا المخطط، وذلك بإلزام الوزير الأول بتقديمه أمام مجلس الأمة، وهو ما سنتطرق إليه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة.

تعتمد أغلبية الدول الحديثة التي تبنت النظام البرلماني على ثنائية الغرف البرلمانية، ومن ذلك حاول المشرع الجزائري توسيع نطاق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة باستحداث غرفة ثانية في ظل دستور 1996 وهي مجلس الأمة¹، والأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات.

وقد ألزم المشرع الجزائري طبقاً لأحكام المادة 3/106 من التعديل الدستوري 2020، الوزير الأول بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، كما نصت أيضاً المادة 50 من القانون العضوي 16-12 على أن «يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضاً حول مخطط عمل الحكومة خلال العشرة (10) أيام على الأكثر، التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه».

¹-خدوجة خلوفي، المرجع السابق، ص 154.

ومن هذا المنطلق يمكن القول برمزية عرض مخطط عمل الحكومة وتقديمه كعرض إعلامي أمام مجلس الأمة فقط، من دون أي تأثير إيجابي لهذا الأخير.

أولاً/ رمزية عرض برنامج أو مخطط الحكومة أمام مجلس الأمة: قد يكتفي الوزير الأول بتقديم عرض إعلامي عن مخطط عمل حكومته أمام مجلس الأمة، بحكم أن الوظيفة التشريعية للغرفة الثانية يمكن وصفها بالوظيفة السلبية لان تأثيرها غير نافذ، وهذا ما يؤكد الواقع النظري والعملية بأن هناك اختلاف بين غرفتي البرلمان في تقرير وطرح المسؤولية السياسية للحكومة. حيث أن مسؤولية الحكومة كما سبق وأن أشرنا تكون بصورة حصرية أمام المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وعليه يعد عرض الوزير الأول لمخطط عمله أمام مجلس الأمة بمثابة إجراء ودي فاتر لا يرتب الأثر السياسي، ولا يمكن لمجلس الأمة في هذا الإطار إلا أن يصدر لائحة لا تترتب عليها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة¹.

ثانياً/ إمكانية إصدار لائحة: بعد عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة، يمكن لأعضائه أن يصوتوا على لائحة على إثر ذلك، وقد نصت المادة 4/106 من التعديل الدستوري 2020 وكذا المادة 2/50 من القانون العضوي 16-12 على إمكانية إصدار لائحة. وحسب نص المادة 91 من القانون الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 «ويشترط لقبول اقتراح لائحة حول مخطط عمل الحكومة أن تكون موقعة من قبل ثلاثين (30) عضواً، على الأقل».

والشيء الملاحظ هو زيادة عدد أعضاء كحد أدنى إلى 30 عضو على الأقل وكانت في السابق تشترط توقيع الحد الأدنى 20 عضواً على الأقل.

¹ وربما الغاية من ذلك إعلام مجلس الأمة بمحتوى مخطط عمل الحكومة باعتباره شريك في العمل التشريعي، وبالتالي سيناقش جميع القوانين التي تأتي من الحكومة لتنفيذ مخطط عملها فمن غير المعقول أن يصوت على قوانين تتعلق بمخطط عمل يكون مجهلاً.

ولا يمكن للعضو أن يوقع أكثر من لائحة واحدة ويجب أن تودع اللائحة من طرف مندوب أصحابه لدى مكتب مجلس الأمة بعد ثماني وأربعون (48) ساعة من تقديم الوزير الأول للعرض، خلافا لنواب المجلس الشعبي الوطني الذين منح لهم المشرع أجل 72 ساعة لتقديم اللائحة.

وعلى الرغم من أن هذه اللائحة ليس لها أي أثر قانوني على مصير الحكومة لعدم إمكانية ترتيب المسؤولية عليها لأنه سبق لها وان تحصلت على ثقة المجلس الشعبي الوطني، إلا أن التصويت على هذه اللائحة مسألة حتمية وذات قيمة وأثر سياسي جوهري، حيث في حالة الموافقة على مخطط عمل الحكومة يمكن للحكومة أن تعمل بثقة وراحة كبيرة بحكم هذا التأييد والمساندة، أما في حالة التحفظ على مخطط العمل أو بعض جوانبه، فإنها ستأخذ الحكومة ذلك بعين الاعتبار عند وضع مشاريعها بقصد الحصول على رضا مجلس الأمة وإلا سيرفض المصادقة على بعض تلك القوانين¹.

ويرى الأستاذ **عمار عوابدي** أن "القيمة القانونية والدستورية البرلمانية لعملية عرض برنامج الحكومة على مجلس الأمة هي العلم والإعلام والاطلاع على هذا البرنامج فقط بهدف تكوين رؤية ومعيار رقابي لممارسة صلاحيات ووسائل الرقابة المقررة دستوريا لمجلس الأمة على أساس ذلك، حيث أنه لا يمكن لمجلس الأمة في جميع الأحوال والظروف والوسائل أن يقرر مسؤولية الحكومة فرقايته هي دائما رقابة معلومات فقط".

أما فيما يتعلق بمبدأ إصدار لائحة من طرف مجلس الأمة، حول مخطط عمل الحكومة فإنها تؤكد ما قاله رئيس مجلس الأمة السابق "**عبد القادر بن صالح**" حيث يرى أن لائحة الرفض والموافقة على مخطط عمل الحكومة لها ثقلها وتأثيراتها السياسية والمعنوية لدى السلطات العامة في الدولة، ولدى الرأي العام الوطني، وهذا اعتبارا لنوعية التشكيلة البشرية

¹ - عمار عباس، المرجع السابق، ص 257.

والسياسية والاجتماعية والثقافية والعلمية للمجلس، ولذلك يجب أن يتحمل مجلس الأمة مسؤوليته عند عرض مخطط عمل الحكومة ويصدر دائما، لائحة موافقة أو رفض عند عرض ذلك¹.

وقد ابقى التعديل الدستوري الأخير 2020 الحال على ما هو عليه فيما يخص تقديم العرض لمخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة وإمكانية إصدار لائحة، كما أضاف عبارة "في هذا الإطار" في نص المادة 4/106، وتعني عبارة "في هذا الإطار" تحديد وحصر مجال إصدار لائحة المجلس.

ومما تقدم يعد تقديم مخطط عمل الحكومة أمام البرلمان أول لقاء رسمي بينهما، مما يترتب على هذا التقديم إما أثر إيجابي أو أثر سلبي وبالتالي سقوط الحكومة، لذلك يعد من أخطر الآليات التي منحها الدستور للبرلمان كونها قد تؤدي إلى سقوط الحكومة.

لكن لا تتوقف آليات رقابة البرلمان على برنامج عمل الحكومة أو مخططها بل هناك استمرارية تتجاوز إلى ما بعد المناقشة والمصادقة على مخطط عمل الحكومة وهو بيان السياسة العامة للحكومة الذي سنحاول معرفته بصورة مفصلة في المبحث الثاني من هذا الفصل.

المبحث الثاني: بيان السياسة العامة للحكومة.

تنص المادة 109 من التعديل الدستوري الأخير 2020 على أن الوزير الأول مطالب بتنفيذ مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، كما تقدم الحكومة بعد سنة من تاريخ مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها بيانا عن السياسة العامة لها يتضمن عرضا عن مدى تنفيذ مخطط عمل الحكومة الذي سبق وأن وافق عليه البرلمان، فهو بهذا عبارة عن وسيلة إبلاغ وإشعار للبرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة الماضية من مخطط عملها، وما هو في طور التطبيق، كما تبرز الحكومة من خلاله الصعوبات التي اعترضتها والآفاق المستقبلية التي تنوي القيام بها.

¹ - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 120.

ويمارس المجلس الشعبي دوره الرقابي بمناقشة هذا البيان وعلى ما جاء فيه وما مدى مطابقته لما تم المصادقة عليه من قبل على مخطط عمل الحكومة، ويمكن له إصدار لائحة يعبر فيها عن عدم الرضا، أو إيداع ملتمس الرقابة، كما يمكن أن تنتهي مناقشة بيان السياسة العامة بإيداع طلب تصويت بالثقة، وهو ما سنتطرق إليه من خلال هذا المبحث.

نصت المادة 111 من التعديل الدستوري الأخير على «يجب على الوزير الأول...، أن يقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة» وكذلك نصت المادة 51 من القانون العضوي 16-12، على وجوب تقديم الحكومة سنويا بيانا عن السياسة العامة لمخطط عملها.

وفي هذا الصدد يرى الدكتور **عمار عوابدي** أن تقديم الحكومة سنويا لبيان السياسة العامة إلى مجلس الشعبي الوطني ليتم من خلال مناقشته تقييم عمل أداء الحكومة من شأنه أن يزود أعضاء المجلس الشعبي الوطني بالمعلومات والحقائق عن واقع أداء الحكومة والإرادة العامة التابعة لها، الأمر الذي يشكل لديهم في هذه الحالة أو الآلية معيار رقابي برلماني ومعياري أو مقياس حالة الأداء ويفصل عملية المراقبة والمطابقة لتحريك مسؤولية الحكومة أو الاقتناع والرضا بأدائها¹.

كما نلفت النظر بأنه قد تم الإشارة لأول مرة بوجوب تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة في التعديل الدستوري 1988، ليتم تأكيد ذلك في كل من دستور 1989 ودستور 1996، إن تقديم بيان السياسة العامة من طرف الحكومة يجب أن يعقب بمناقشة عمل الحكومة وفقا للمادة 2/111 «تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة»، هذه المناقشة التي يمكن للمجلس الشعبي الوطني من خلالها وبموجب هذه المادة وفي الفقرة الثالثة والرابعة والخامسة أن يفرض رقابته باتخاذ لائحة أو إيداع ملتمس الرقابة، كما يمكن أن تنتهي مناقشة بيان السياسة العامة بإيداع طلب تصويت بالثقة، ونأخذ مما تعرضنا له بالتفصيل في هذا المبحث

¹ - عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر، جوان 2006، ص 62.

نتناول فيه آلية اقتراح اللائحة في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني آلية ملتزم الرقابة، وفي المطلب الثالث من هذا المبحث نستعرض آلية التصويت بالثقة.

المطلب الأول: اقتراح اللائحة.

متى وافق النواب على مخطط عمل الحكومة يلزم رئيسها بتنفيذه وتنسيقه من خلال الصلاحيات التي خصه بها الدستور، وبعد مرور سنة من الموافقة على مخطط عملها تقدم بيان سياستها العامة، تعقبه مناقشة لعملها من طرف النواب، وفي هذا الإطار يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يختتم المناقشة العامة التي تعقب بيان السياسة العامة باللائحة¹، غير أن التساؤل الذي يمكن أن نطرحه هو حول مفهوم هذه اللائحة والهدف من اقتراحها والأثر المترتب عليها، وهذا ما سنأخذه في الفرع الأول من هذا المطلب.

الفرع الأول: مفهوم اللائحة.

يرى الكثير من الباحثين أن مفهوم اللائحة الوارد في النصوص الدستورية والقانونية

في الجزائر يشوبه نوع من الغموض والإبهام، ولإزالة هذا الغموض نعرف اللائحة، ثم الشروط الواجب توافرها في اقتراح اللائحة.

أولا/ تعريف اللائحة: يعتبر إصدار اللوائح حقا دستوريا للنواب يمكنهم من إبداء آرائهم ومراقبة نشاط الحكومة²، وحسب نص المادة 3/111 من التعديل الدستوري الأخير 2020 فإنه يمكن أن تختتم المناقشة المترتبة على بيان السياسة العامة باللائحة³، والواضح من هذه الفقرة أنها إذن وترخيص للمجلس بإصدار لائحة يعبر فيها عن موقفه من بيان مناقشة السياسة العامة، الذي قد يكون إيجابيا يعبر من خلاله عن رضاه للأداء الحكومي، وقد يكون سلبيا يعبر عن

² - عمار عباس، المرجع السابق، ص 263-262.

² - جمال عبد الناصر مانع، الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي، مخبر أثير الاجتهاد، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، دون سنة نشر، ص 35.

³ - عادل قرانه، المرجع السابق، ص 184.

رفض المجلس وعدم قبوله لهذا الأداء، فيقوم بإصدار لائحة ويضمنها أوجه القصور ومواطن الانحراف في مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس، ويكون هذا الموقف بمثابة إنذارا بوجود معارضة لسياسة الحكومة وهذا ليس في خدمة وصالح الحكومة إذ قد تستقيل، لان المجلس لا يوافق عليها ولا يساندها¹.

ثانيا/ شروط اقتراح اللائحة: حرص المؤسس الدستوري على أن يكون للمجلس الشعبي الوطني، دورا أساسيا في تقييم بيان السياسة العامة فأذن له بإمكانية إصدار لائحة بموجب المادة 3/111 السالفة الذكر، كما نظم القانون العضوي 16-12 المتعلق بالعلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان في المواد من 51 إلى 56 شروط اقتراح اللائحة والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

أ/ من حيث توقيع اللائحة: يوقع اقتراح اللائحة ثلاثين (30) نائبا على الأقل حسب ما أشرنا له من تعديل في قانون النظام الداخلي للغرفتين، ولا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح لائحة حسب نص المادة 54 من القانون العضوي 16-12.

ب/ من حيث تقديم وإيداع مقترح اللائحة: تقدم اقتراحات اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة خلال اثنان وسبعون (72) ساعة الموالية للاختتام المناقشة الخاصة بالبيان، وهذا ما نصت عليه المادة 52 من القانون العضوي 16-12، ويتم إيداع اقتراح اللائحة من قبل مندوب أصحاب الاقتراح إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني حيث نتناول الأهداف والنتائج في الفرع الثاني كما يلي.

¹ - ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، المرجع السابق، ص 291.

الفرع الثاني: الهدف من اقتراح اللائحة والنتائج المترتبة عنها.

تظهر جليا من خلال اقتراح اللائحة عدة أهداف، كما تترتب عليها جملة من النتائج، والتي سنحاول إيجازها كما يلي:

أولا/ الهدف من اقتراح اللائحة: على الرغم من أن النصوص الدستورية لم تحدد الهدف من اقتراح اللائحة، إلا أن الأمر لا يعدو أن يكون موضوع اللائحة والهدف منها هو إما تأييد الحكومة في تنفيذ مخطط عملها، أو لوما وانتقادا لعملها¹.

لذلك تعد اللوائح بمثابة تسجيل اعتراض على البيان أمام الرأي العام، ويكون من جهة أخرى للأغلبية البرلمانية تنبيه الحكومة لإمكانية اللجوء إليها، والتعبير عن موقف الأغلبية حول سياستها وتطبيق مخطط عملها تحسبا لإسقاطها مستقبلا².

وعليه فإن اقتراح اللوائح عقب مناقشة السياسة العامة يكون إما لتأييد الحكومة وبالتالي تعبير المجلس عن رضاه عن عملها، وهذا يشكل دعما سياسيا لها ووقفا إلى جانبها وتعبيرا عن استمرار الثقة وحسن العلاقة بينهما، وإما أن يكون متحفزا من سياسة الحكومة لافتا انتباهها إلى جوانب التقصير من أجل احترام مخطط عملها، وفي هذه الحالة الأخيرة تكون الحكومة في موقف حرج أمام الرأي العام³.

ثانيا/ النتائج المترتبة على اقتراح اللائحة: هناك من وصف اللائحة بعديمة الأثر أو أطلق عليها عبارة اللوائح الميتة، ويقول رئيس مجلس الأمة السابق "عبد القادر بن صالح" في هذا الصدد «إن إصدار اللائحة التي يفترض أن تضم إلى ما لحق البرنامج تعتبر بمثابة موقف يعطي الإشهاد على تعهدات الحكومة بضرورة تطبيق مضمون ذلك البرنامج».

ويضيف "لكن إقدام مجلس الأمة على إصدار اللائحة يطرح بدوره تساؤلات أخرى مفادها ما هي القيمة القانونية والأثر الفعلي لإصدار مثل هذه اللائحة؟ والجواب هو أن اللائحة حقا

¹ - عمار عباس، المرجع السابق، ص 267.

² - ليلي بن بغيلة، المرجع السابق، ص 55.

³ - جمال عبد الناصر مانع، المرجع السابق، ص 56.

لا تؤثر على مصير الحكومة، ولا تحول دون تأديتها لمهامها بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني".

ومهما يكن الأمر فإن الحكومة ستكون ملزمة ولو أدبيا بمراعاة مضمون نقاش واقتراحات وتوصيات مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني عند التنفيذ، وكذا الاستئناس بمضمون التوصيات والاقتراحات الواردة في اللائحة حال صدورها¹.

ومما تقدم في هذا المطلب حول إمكانية إثارة مسؤولية الحكومة باقتراح اللائحة، عرفنا أن اللائحة وسيلة مهمة للفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير، وعدم الوفاء بالالتزامات المتفق عليها في إطار مخطط العمل المصادق عليه من طرف البرلمان ننتقل إلى الإجراء الموالي بعد اقتراح اللائحة، ألا وهو ملتصق الرقابة ونتعرف أكثر عليه، وهو ما سنراه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بآلية ملتصق الرقابة.

تكون حالة تحريك ملتصق الرقابة بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي للحكومة أو ما يعرف بلائحة اللوم، وملتصق الرقابة يعد الإجراء الثاني بعد اللائحة، وهو غير مرتبط بها، حيث يمكن للنواب إيداع ملتصق الرقابة دون إصدار لائحة.

وفي حقيقة الأمر فإن اللجوء لهذه الآلية، من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني ليس بالأمر السهل نتيجة إحاطة هذه الآلية بمجموعة من الشروط²، وقبل التطرق إلى هذا سوف نتعرف أولاً على مفهوم ملتصق الرقابة والشروط والإجراءات الواجبة لهذه الآلية في الفرع الأول، ثم نتطرق إلى النتائج المترتبة عليها في الفرع الثاني.

¹ - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 130.

² - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 129 .

الفرع الأول: مفهوم ملتمس الرقابة.

نتطرق بداية إلى تعريف ملتمس الرقابة ثم نتناول شروط وإجراءات أعمال هذه الآلية في مواجهة الحكومة.

أولاً/ تعريف ملتمس الرقابة: يعتبر ملتمس الرقابة أو لائحة اللوم، وسيلة رقابة على أعمال الحكومة، وهو إجراء يتخذ ضد الحكومة بأكملها ومن خلاله يتم وضع حد لها¹، كما تعرف أيضا بأنها أداة رقابة على الحكومة تتيح اللجوء إلى إسقاط الحكومة إذا أساءت تطبيق البرنامج أو إفراز التطبيق لنتائج سلبية، والأداة الفعالة لأنه الأداة الأخطر.

ويعود أصل تسمية ملتمس الرقابة للنظام الدستوري المغربي، بحيث يلتزم البرلمان من الملك حل الحكومة طبقا لما جاء طبقا للحكام الفصل 75 من دستور 1962².

وملتمس الرقابة في الدستور الجزائري مرتبط ارتباطا وثيقا ببيان السياسة العامة ومحكوم بشروط وقيود كثيرة حددتها كل من المادة 161 و 162 من التعديل الدستوري الأخير 2020، كما نشير إلى أن التعديل الذي لحقها كان في تغيير ترتيب المواد من غير زيادة أو نقصان في عبارتها في المواد 153 و 154 من دستور 2016، إلا في بعض المواد تم إسقاط عبارة وتعويضها بعبارة أخرى، وهذا ما نخص ذكره في المادة 155 من دستور 2016 المتعلقة بتقديم الاستقالة في حالة المصادقة على ملتمس الرقابة من مادة وتحويلها إلى فقرة حيث تم إدراجها في التعديل الأخير إلى المادة 162 في الفقرة الثالثة منها وإضافة عبارة "أو رئيس الحكومة، حسب الحالة".

¹-عادل قرانه، المرجع السابق، ص 185 .

²- خدوجة خلوفي، المرجع السابق، ص 176.

ثانيا/ شروط وإجراءات ملتصم الرقابة: نظرا لخطورة هذا الإجراء فقد ربط المشرع الجزائري اللجوء إليه ببيان السياسة العامة¹، ضمانا للاستقرار الحكومي، ولذلك فقد أحاطه المشرع الجزائري بجملة من الشروط والقيود والإجراءات التي يمكن عدها كما يلي:

أ/ من حيث توقيع ملتصم الرقابة: يوقع ملتصم الرقابة سُبْع (7/1) عدد النواب على الأقل ولا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتصم رقابة طبقا لنص أحكام المادة 161 من التعديل الدستوري 2020«لا يقبل هذا الملتصم إلا إذا وقعه سبع (7/1) عدد النواب، على الأقل»، وكذا نص المادتين 58 و 59 من القانون العضوي 16-12.

ب/ من حيث جهة إيداع ملتصم الرقابة: يتم إيداع ملتصم الرقابة من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويتم نشره في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، ويعلق ويوزع على كافة النواب وهو ما تضمنه نص المادة 60 من القانون العضوي 16-12، وتعتبر مرحلة الإيداع دلالة على مدى جدية النواب في إثارة مسؤولية الحكومة².

وقد حددت المادة 61 من القانون العضوي 16-12 الأطراف المعنية بالتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتصم الرقابة، المتعلقة ببيان السياسة العامة وهم الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب ملتصم الرقابة، نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتصم الرقابة ونائب يرغب في التدخل ضد ملتصم الرقابة.

¹ - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 136.

² - خدوجة خلوفي، المرجع السابق، ص 178.

ج/ من حيث التصويت والموافقة على ملتصق الرقابة: لا يتم التصويت على ملتصق الرقابة إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداعه وفقا لنص المادة 162 من التعديل الدستوري الاخير 2020، والمادة 3/62 من القانون العضوي السالف الذكر وتتم الموافقة عليه بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب، وهذا تجنباً للتعسف وعدم استقرار الحكومة حيث تتطلب الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس من أجل إسقاط الحكومة¹.

والملاحظ على مدة ثلاثة (03) أيام التي وضعها المشرع الجزائري الهدف منها هو إعطاء الوقت الكافي للحكومة من أجل إعادة تحضير دفاعها على مخطط عملها للحصول على رضا وإقناع النواب للتصويت عليه.

الفرع الثاني: نتائج ملتصق الرقابة.

قد يخلص ملتصق الرقابة في حالة نجاح النواب في استعماله إلى نتائج وخيمة وخطيرة فهو يؤدي إلى إسقاط الحكومة، وهذا أكبر مظهر لتدهور العلاقة بين السلطتين وانكسارها بشكل خطير.

حيث يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية وهذا ما نصت عليه المادة 162 من التعديل الدستوري الأخير «إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتصق الرقابة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية». وما دام أن رئيس الجمهورية هو من يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وكذا أعضاء حكومته، فإنهم يكونوا دون أدنى شك قد وضعوا الخطوط العريضة لمخطط عملهم، الذي هو برنامجهم في نفس الوقت، فإنه بهذه الكيفية قد يدفع به إلى معاملة النواب بالمثل، وهو لجوؤه إلى استعمال حقه في حل المجلس الشعبي الوطني، مادام حق الحل يمكن أن يستعمل من

¹ سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء 02، طبعة 09، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 184.

طرف رئيس الجمهورية كرد فعل فوري على ملتمس رقابة ناجحة، وذلك بغرض الدفاع عن برنامج الذي تنفذه الحكومة¹.

وما نلاحظه في الواقع السياسي أن الدستور أعطي للنواب إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة خاصة عن طريق ملتمس الرقابة، إلا أنه وضع قيود وعراقيل أعاققت فعاليته، كإجراء رقابي مهم وشكلت درعا واقيا لضمان استقرار الحكومة في مواجهة البرلمان، وهو ما سنواصل عرضه في المطلب الثالث على إثر آلية طلب التصويت بالثقة.

المطلب الثالث: آلية طلب التصويت بالثقة.

يعتبر موضوع التصويت بالثقة من اختصاص الوزير الأول أو رئيس الحكومة عكس ملتمس الرقابة الذي هو من اختصاص الغرفة الأولى²، وقد نصت المادة 5/111 على «لوزير الأول...، أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتنا بالثقة».

والسؤال الذي يطرح نفسه، ماذا نقصد بطلب التصويت بالثقة؟، وهذا ما سنأخذه في الفرع الأول من هذا المطلب.

الفرع الأول: مفهوم طلب التصويت بالثقة.

لكي تمارس الحكومة مهامها ووظائفها المسندة إليها، لا بد أن تحظى بثقة البرلمان كونه سلطة تمثل الشعب واحد دعومات قيام النظام البرلماني³، فما المقصود بالتصويت بالثقة، وما هي إجراءاته؟.

¹ - عمار عباس، المرجع السابق، ص 279.

² - مولود ديدان، المرجع السابق، ص 441.

³ - خدوجة خلوفي، المرجع السابق، ص 132.

أولاً/ تعريف طلب التصويت بالثقة: إن سحب الثقة من الحكومة معناه عدم دعم المجلس الشعبي الوطني لها بالأغلبية المطلوبة للاستمرار في الحكم، مما يترتب عليه فقدان الوظيفة المسندة لها وسقوطها.

ولذلك يعتبر طلب التصويت بالثقة سلاحاً قوياً ذو حدين إذ يسمح بالتحقق من مدى الاتفاق القائم بين الحكومة والأغلبية البرلمانية، وفي نفس الوقت يعتبر وسيلة ضغط في يد الحكومة توجهها للمجلس متى رأت ذلك ممكناً.

ومن هنا تعتبر آلية التصويت بالثقة التي يطلبها الوزير الأول آلية مثل آليتي عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة، والمصادقة على لائحة ملتمس الرقابة، من الآليات المقررة لتحريك عملية انعقاد المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، لذلك نجد الأنظمة البرلمانية تقوم على خاصية جوهرية هي أن الحكومة لا تستطيع مواصلة ممارسة عملها إلا إذا ضمنت مساندة البرلمان لها¹.

ثانياً/ إجراءات التصويت بالثقة: يتم التصويت بالثقة بإتباع عدة إجراءات، تضمنتها المواد من 63 إلى 65 من القانون العضوي 16-12، حيث يتم تسجيل التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني وجوباً، بناء على طلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، بموجب نص المادة 63 من القانون العضوي السالف الذكر، ووفقاً لأحكام المادة 5/111 من التعديل الدستوري الأخير 2020².

¹- مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 144.

²- تنص الفقرات السادسة، السابعة، الثامنة من المادة 111 من التعديل الدستوري الأخير 2020 على أنه " للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة"، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة الحكومة"، وفي هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 151 أدناه".

ويتدخل خلال جلسة المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة بالإضافة إلى الحكومة نائب يؤيد التصويت بالثقة، ونائب آخر ضد التصويت بالثقة، ويكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة لنواب المجلس الشعبي الوطني¹، أما الفرع الثاني نتحدث عن أسباب التصويت بالثقة ونتائجها كما يلي.

الفرع الثاني: أسباب اللجوء إلى التصويت بالثقة والنتائج المترتبة عنه.

يمكن اللجوء إلى طلب التصويت بالثقة في عدة حالات، ويترتب على الأخذ به عدة نتائج.

أ/أسباب اللجوء إلى التصويت بالثقة: تلجأ الحكومة إلى طلب التصويت بالثقة في الحالات التالية:

أ/ متى شعرت بأن النواب بدؤوا يعارضونها ويمنعونها من الدعم اللازم: من خلال مصادقتهم على مشاريع القوانين التي تتقدم بها، أو بإدخال تعديلات عديدة عليها، قد لا تستطيع الحكومة الاعتراض عليها، سواء كانت تعديلات اللجان أو التعديلات المودعة من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني².

ب/ في حالة نشوب خلاف بين الحكومة وبين رئيس الجمهورية: فيعد التصويت بالثقة لصالح الحكومة تدعيماً لمواقفها أمام رئيس الجمهورية، أما إذا حدث العكس فتستقيل الحكومة مع الإشارة إلى أن هذه الحالة نادرة الوقوع بفعل صلاحية رئيس الجمهورية في إقالة من يشاء وهذا تكريماً لفكرة الحكومة الرئاسية.

ج/ في حالة تقديم بيان السياسة العامة: عند تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني يمكن أن يطلب منه تصويتاً بالثقة، وتعتبر هذه الأخيرة الحالة الوحيدة التي نص عليها الدستور في المادة 5/111 كما أشرنا سابقاً.

¹ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 125.

² عمار عباس، المرجع السابق، ص 289.

ثانيا/ النتائج المترتبة عن التصويت بالثقة: تعتبر آلية لرقابة نشاط الحكومة، وتكون نتيجته إما الموافقة على السياسة المتبعة، وعليه الاستمرارية في العمل المبرمج والمسطر، وإما معارضة سياسة الحكومة، ومنه تقرير مسؤوليتها التي تؤدي لاستقالته¹.

فإذا صوت النواب بالثقة فإنهم يلتزمون بمساندة الحكومة وتأييدها، أما إذا صوتوا بعدم الموافقة على منح الحكومة الثقة، يستقيل الوزير الأول وجوبا، مما يؤدي إلى إمكانية نشوب نزاع بين المجلس ورئيس الجمهورية، حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل بعد التصويت بعدم الموافقة على لائحة الثقة، إذا كانت له قناعة أن المجلس الشعبي الوطني هو المتسبب في سوء العلاقة مع الحكومة وعرقلة سير شؤون الدولة، وله أن ينظر في مسألة قبول أو عدم قبول استقالة الحكومة وأن يلجأ إلى تطبيق نص المادة 151 من التعديل الدستوري الاخير 2020 التي تمكنه من تقرير حل المجلس الشعبي الوطني الذي كرد فعل مباشر لردع وتهديد البرلمان، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

وتجرى الانتخابات في الحالتين في اجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر، وان تعذر ذلك يمدد الأجل لمدة أقصاها ثلاثة أشهر (3) بعد اخذ رأي المحكمة الدستورية.

وعليه يمكن القول إن رئيس الجمهورية له السلطة التقديرية في ذلك وأيضا استشارته لرؤساء الغرفتين ورئيس المحكمة والوزير الأول هي على سبيل الاستئناس لا أكثر ولا اقل. وتجدر الإشارة إلى أن معظم الغرف الثانية في العالم ليس بإمكانها طرح مسؤولية الحكومة السياسية بسحب الثقة وإسقاطها، ويعود ذلك أن الغرفة الثانية لا يسري عليها إجراء الحل، وهذا ما أقره المؤسس الدستوري الجزائري.

ويعتبر مجلس الأمة كصمام أمان في حالة الفراغ الدستوري، وفي حالات الاستقالة للحكومة أو رئيس الجمهورية أو حل الغرفة الأولى في الحالات التي ذكرناها سابقا (الحل

¹ - ليلي بن بغيلة، المرجع السابق، ص 62.

الرئاسي أو الحل الوجوبي)، أو في حالة وفاة رئيس الجمهورية حيث يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية كما نصت المادة 94 من التعديل الدستوري 2020.

نواصل الحديث عن آليات الرقابة البرلمانية واهم ما جاء به التعديل الأخير 2020، بتحول آلية الاستجواب من آلية غير موجبة للمسؤولية إلى آلية موجبة لها من خلال المبحث الثالث.

المبحث الثالث: الاستجواب كآلية لإثارة مسؤولية الحكومة.

الرقابة على أعمال الحكومة ليست مجرد نصوص دستورية أو قانونية، بل هي ممارسة واقعية حيث ترتبط بالمناخ السياسي في البلاد، وبمدى وجود مجتمع مدني منفتح وحكومة يجوز مساءلتها، وكذلك بمدى وجود تنظيمات حزبية تتضمن حرية التعبير والتحاور وتشارك في عملية صنع القرار، والرقابة البرلمانية ترتبط بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أو بالتوازن أو عدم التوازن بينهما¹.

في بداية الحديث نقف وفي عجلة سريعة إلى عرض أهم المحطات التاريخية التي مر بها الاستجواب، حيث ظهر في بداية المشوار في فرنسا ومنها انتقل إلى اغلب الدساتير المعاصرة، وظلت فرنسا تعرف الاستجواب إلى أن الغي دستور 1958 ومنذ ذلك الحين لم تعرف فرنسا نظام الاستجواب، بينما في مصر نجده استحوذ على مكانة فيها منذ دستور 1923 وحتى الدستور الحالي لها.

في حين نجد أن إنجلترا لم تعرف الاستجواب، برغم من أنها المهد الأول لنشأة وميلاد وسائل الرقابة البرلمانية، فهي كانت تعرف نظاما قريب الشبه منه وهو الاقتراح بالتأجيل، وهو

¹ -مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في القانون، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2014، ص129-130.

طلب يقدمه النائب كتابة إلى رئيس المجلس في نهاية وقت الأسئلة، طالبا التأجيل للمناقشة حول موضوع محدد هام وعاجل، لم يستوفي الإجابة عنه من الوزير المختص¹.

أما عن النظام الدستوري الجزائري فالمتتبع لأبرز التعديلات الأخيرة - وكما اشرنا سلفا- لأهم تعديل حاصل في الدستور الأخير 2020، هو تحول آلية الاستجواب من آلية غير موجبة للمسؤولية إلى آلية موجبة لها بنص المادة 161 منه.

ومن هذا المنطلق سنركز حديثنا في هذا المبحث على آلية الاستجواب كآلية للرقابة البرلمانية تترتب عليها المسؤولية السياسية لأعمال الحكومة، مع التطرق إلى أهم التعديلات والتغييرات التي شملتها في ظل التعديل الدستوري الأخير، حيث نتناول في المطلب الأول تعريف ومضمون الاستجواب، خصائصه، شروطه وأهميته، في حين نتناول في المطلب الثاني إجراءات الاستجواب وحالات سقوطه.

المطلب الأول: مفهوم الاستجواب.

مما لا شك فيه أن آليات الرقابة البرلمانية تمثل كل لا يتجزأ حيث تلقت جميعها في الهدف العام، وهو مراقبة أعمال الحكومة وقد نص التعديل الدستوري 2020 في المواد 160 و161 وكذا القانون العضوي 16-12 في المواد من 66-67-68 على آلية الاستجواب.

الفرع الأول: تعريف الاستجواب ومضمونه.

إن التمييز بين وسائل وآليات الرقابة البرلمانية قائم خاصة بين الآليات التي تقيم حوار بين البرلمان أو أحد أعضائه وبين الحكومة أو أحد أعضائها².

¹مدحت احمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2011، ص 371-372.

²مدحت احمد يوسف غنايم، المرجع نفسه، ص 184.

كما أن جل التشريعات الدستورية في معظم الدول البرلمانية نصت على أحقية عضو البرلمان أو مجموعة من أعضائه استجواب وزير معين أو استجواب الوزراء والوقوف على الحقيقة في شأن من الشؤون الموكلة للوزير أو الوزارة من أجل استيضاح الأمر حول موضوع معين¹.

أولا/ تعريف الاستجواب: يعرفه الفقيه "جورج فيدود" «الاستجواب بأنه الإجراء النموذجي للحصول على معلومات ومراقبة الحكومة، حيث يوفر الفرصة لإجراء مناقشة عامة داخل البرلمان حول سياسة الحكومة في مجمله»².

بينما نجده في التشريع المصري بأنه «طلب كتابي يتقدم به أي عضو من أعضاء مجلس الشعب يحمل بين طياته اتهاماً للحكومة ولومها وتجريح سياستها، أو محاسبة أحد أعضائها على تصرف ما بصدد شأن من الشؤون المتعلقة بوزارته».

ولا يخرج هذا المفهوم عن تعريف الفقه الفرنسي للاستجواب، فالاستجواب وسيلة رقابية خولها الدستور للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية المسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة³.

أما فيما يتعلق بالمشروع الجزائري لم يعرف الاستجواب، ولكن نجد بعض أساتذة القانون من بينهم الدكتور "مولود ديدان" عرفه على أنه «استيضاح وتحري مشوب بالاتهام أو النقد مخول لأعضاء الغرفتين يمكن من مطالبة الحكومة توضيح وشرح أسباب تصرفها في قضية من قضايا الساعة والغاية أو الهدف من التصرف الذي أقدمت عليه الحكومة في هذه القضية»⁴.

¹ - أحمد نبيل أحمد صوص، الاستجواب في النظام البرلماني، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الدراسات العليا جامعة النجاح، فلسطين، 2007، ص 34.

² - مفتاح حرشاو، المرجع السابق، ص 50.

³ - ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، المرجع السابق، ص 141.

⁴ - مولود ديدان، المرجع السابق، ص 441.

ثانيا/ مضمون الاستجواب: الاستجواب لا يختلف عن السؤال من حيث المضمون، أي أنه آلية يتمكن من خلالها أحد أعضاء البرلمان أن يطلب من الوزارة توضيح موقفها من الموضوع محل الاستجواب.

وإذا كان توظيف الأسئلة البرلمانية يهدف إلى الاستعلام، فإن توظيف الاستجواب يهدف إلى اتهام الحكومة أو أحد أعضائها أو تجريح سياستها مما يجعله من أقسى آليات الرقابة وأشدّها بأسا وضراوة على الحكومة لأنه ذو طبيعة اتهام، والاستجواب حق دستوري مقرر لعضو البرلمان¹.

ويرتكز الاستجواب على عنصرين الأول أنه يفرضي إلى مناقشة عامة للمجلس²، والثاني أنه يحمل معه عقوبة سياسية لأنه قد ينتهي إلى طرح الثقة بالحكومة وهو يخضع لشروط وإجراءات تحددها النصوص القانونية.

أما في التعديل الدستوري الأخير 2020 فقد وسع دائرة الموضوعات المطروحة من قبل النواب حيث تم إسقاط عبارة "في إحدى قضايا الساعة" بحسب ما كانت تنص عليه المادة 151 من تعديل 2016 حيث أن المشرع كان قد حصر الموضوعات المطروحة للاستجواب بما يتعلق بقضايا الساعة، إلا أنه بموجب نص المادة 160 تم إدراج عبارة في "أية مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا عن حال تطبيق القوانين"، أي يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أي مسألة ذات أهمية وطنية في حين أن أجل مدة الإجابة لم يتغير بالزيادة أو النقصان أي في غضون ثلاثون (30) يوما.

¹ - ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، المرجع السابق، ص 139-140.

² - طارق عشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008-2009، ص 51.

بالإضافة إلى المادة 161 التي تنص على إمكانية تصويت المجلس الشعبي الوطني على اثر استجواب، على ملتصق رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، " إلى أن " الممارسات السياسية السابقة لم تعرف تفعيل صلاحيات الاستجواب.

ثالثا/ أهمية الاستجواب: تبرز أهمية الاستجواب في انه من أخطر وأكثر آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة حدة وقوة وأكثر وقعا، حيث يسلط الأضواء الكاشفة على الأمور الخفية بالاستناد إلى دلائل وبراهين واقعية حقيقية أكثر.

وإثارة وتحريك مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني على إثر الاستجواب تكون بتصويت المجلس على ملتصق الرقابة يؤدي إلى تقرير مسؤولية الحكومة حسب ما نصت عليه المادة 161 من التعديل الدستوري الأخير، وهذا طبعا راجع إلى ميزتين أو أمرين اثنين وهما: * الأول يتعلق بأنه إجراء ذو طبيعة اتهامية فهو يحمل في ثناياه اتهامات للحكومة أو أي عضو من أعضائها عند قصور في أحد تصرفاتها.

* أما الثاني فهو وسيلة ذات أثر عقابي شديد البأس لما ينتهي إليه من تحريك مسؤولية الوزارة أو طرح الثقة بأحد الوزراء.

كما تترتب على الاستجواب أثارا سياسية في غاية الخطورة تتعلق بالتأثيرات الواسعة في الرأي العام الذي يتابع مناقشة الاستجواب في البرلمان وبالتالي يمكنه تقييم أداء النواب والحكومة معا في آن واحد¹.

كما أن الاستجواب البرلماني يعتبر أكثر قوة من الأسئلة الكتابية والشفوية لأنه يتضمن سؤال مصحوب باتهام ونقد وحساب للحكومة عن تصرفاتها في قضية من قضايا الساعة الوطنية وفي نطاق تطبيق برنامجها المصادق عليه من طرف البرلمان الذي يعد ميثاقا وعقدا سياسيا بين البرلمان والحكومة².

¹ ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009، ص 25-26.

² عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، المرجع السابق، ص 62.

وأیضا یسمح الاستجواب بتبادل وجهات النظر بین الحكومة وأعضاء البرلمان وذلك بتبادل الأسئلة من مقدمي الاستجواب وإجابات الوزراء المعنیین أو الوزير الأول، إضافة إلى انه یستهدف تحريك المسؤولة السیاسیة للحكومة أو أحد الوزراء، حیث یترتب عن الاستجواب فتح مناقشة عامة بین البرلمانیین والحكومة حول السیاسة المتبعة من الحكومة¹، وحتى یتسنى ذلك لابد من توفر جملة من الشروط فیه وهو ما نتعرف عیه فی الفرع الثانی.

الفرع الثانی: شروط الاستجواب وخصائصه.

بعد تعريف الاستجواب نتطرق إلى أهم خصائصه وشروطه، التي تميزه عن غيره من الآليات الرقابية الأخرى.

أولا/ الشروط الواجب توفرها في الاستجواب: تحدد أغلبية التشريعات البرلمانية الشروط الواجب توافرها في الاستجواب كآلية رقابة برلمانية، وقد حدد القانون العضوي 16-12 في المواد 66 إلى المادة 68، وكذا القانون الداخلي المنظم لغرفتي البرلمان شروط الاستجواب، ونشير إلى أن هذه الشروط لا تختلف في مضمونها عن الشروط المطلوبة في السؤال، من هذه الشروط².

- أن يكون الاستجواب مكتوبا.

- أن يكون نص الاستجواب موقعا على الأقل من قبل ثلاثون (30) نائبا من نواب المجلس الشعبي الوطني، أو ثلاثون (30) عضوا من أعضاء مجلس الأمة، ولا يجوز توقيعه من قبل مجموعة الثلاثين (30) بعضها من الغرفة الأولى والبعض الآخر من الغرفة الثانية³.

- أن يكون استجواب الحكومة في آية مسألة ذات أهمية وطنية وكذا عن حال تطبيق القوانين.

- أن يكون في أمر من الأمور الهامة.

- أن لا يكون موضوع الاستجواب مخالفا للدستور.

- أن لا يتضمن عبارات غير لائقة.

¹- عمار عباس، المرجع السابق، ص155.

²- لیلی بن بعلیة، المرجع السابق، ص 32.

²- سعید بوالشعیر، النظام السیاسی الجزائري، دراسة تحليلیة لطبیعة نظام الحكم فی ضوء دستور 1996 (السلطة التشريعیة والمراقبة)، الجزء الرابع، الطبعة 03، دیوان المطبوعات الجامعیة، الجزائر، 2013، ص 173.

ثانيا/ خصائص الاستجواب: يتميز الاستجواب بجملة من الخصائص نوجزها فيما يأتي.

- إن الاستجواب لا يولد علاقة بين العضو المستجوب والوزير أو الوزارة، إنما يتعداها إلى أعضاء آخرين قد يشاركون في المبادرة به ويشاركون في مناقشته.

- أن المناقشة في السؤال هي الاستفهام من العضو يتطلب ردا من الوزير، أما الاستجواب فيهدف إلى كشف حقائق تتعلق بمخالفات معينة، أو عندما تكون هناك ثغرات في العمل الحكومي تستوجب تحريك المسؤولية.

- إن مناقشة الاستجواب هي التي تكشف الحقائق حول وضع يخص مرفقا أو مؤسسة عمومية أو قطاعا أو هيئة عامة¹.

- يكون الغرض من الاستجواب في إمكانية تصويت المجلس الشعبي الوطني، على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، أو يؤدي لكشف الحقيقة، وليس من الضروري أن تترتب عليه تحريك مسؤولية الحكومة، والاستجواب ليس محاسبة في حد ذاته، إنما المحاسبة نتيجة يربتها الاستجواب وقد يؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

- لا ينصب الاستجواب على الأشخاص بذاتهم إنما يستهدف أعمالهم، كما لا ينبغي أن يكون ذريعة لتحقيق مكاسب أو تصفية حسابات شخصية.

وعليه سنخصص المطلب الثاني لدراسة الإجراءات المتبعة في آلية الاستجواب فيما يأتي.

¹- ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، المرجع السابق، ص 141.

المطلب الثاني: إجراءات مناقشة الاستجواب.

قد حدد الدستور والقانون العضوي والقوانين الداخلية لغرفتي البرلمان الإجراءات الواجب إتباعها من أجل قيام الاستجواب كآلية رقابة كما يلي.

الفرع الأول: الجوانب الإجرائية للاستجواب.

في الحقيقة كثيرة، لذلك سنعمل على اختصارها كما يلي:

- يلتزم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بتبليغ نص الاستجواب إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية إيداع نص الاستجواب¹.

- يتم تحديد جلسة الاستجواب بالتشاور بين مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة مع الحكومة، وتكون الجلسة خلال الثلاثين (30) يوما على الأكثر الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب²، وخلال الجلسة المخصصة للاستجواب سواء كانت الجلسة مخصصة للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة.

- يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع استجوابه وتقوم الحكومة بالإجابة على ذلك³، سواء خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة.

إن اتساع الوقت يجعل مبدأ الاستجواب غير قائم على الاستعجال الذي يعتبر الأساس الجوهري له، وأن المشرع أراد بهذه المدة أن يحد من الصدى السياسي الذي قد يحدثه الاستجواب، كما أن هذه المدة أيضا تفقده أهميته⁴.

¹ - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 147.

² - كانت المدة في القانون العضوي 99-02 الملغى محددة بـ 15 يوما على الأكثر.

³ - بتاريخ 1999/01/09 طرح استجواب على الحكومة بخصوص مسار تعليم استعمال اللغة العربية في الجزائر وقد أجاب عنه نيابة عن رئيس الحكومة - سابقا - وزير العلاقات مع البرلمان، غير أن النواب الذين طرحوا الاستجواب طالبوا بحضور رئيس الحكومة فكان الرد " ليس في نص القانون ما يدل على أن رئيس الحكومة ملزم شخصيا بالرد على الاستجواب كونه موجه للحكومة ككل وليس لشخص " .

⁴ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (نشأة-فقها-تشريعا)، الطبعة الرابعة، دار الهدى،

الجزائر، 2010، ص 407.

وكما يمكن أن تكون الحكمة من عدم مناقشة الاستجواب إلا بعد مدة كافية من تقديمه، راجعة لاعتباره ذو طبيعة خاصة فقد يؤدي إلى زعزعة مركز الوزارة وطرح مسألة الثقة بالحكومة، لذا فهذه المدة تجعل الوزارة أو الحكومة لا تفاجأ بالاستجواب، وفي نفس الوقت حتى تستعد لمناقشة ومواجهة الاستجواب المقدم ضدها، بكل تركيز حتى لا تستدرج للخوض في موضوع هي غير مستعدة له، في حين يوفر الوقت أيضا للطرف المقدم للاستجواب لجمع البيانات والأدلة التي تؤكد أقواله¹.

أولا/ عرض الاستجواب: يقدم المندوب عن أصحاب أو المعنيين بتقديم الاستجواب عرضا لموضوع الاستجواب خلال الجلسة المنعقدة والمخصصة لهذا الغرض وهو ما نصت المادة 68 من القانون العضوي 16-12.

وعن كيفية عرض موضوع الاستجواب، وبالرجوع إلى الممارسة البرلمانية فإن مندوب أصحاب الاستجواب ملزم بتلاوة ما تضمنه نص الاستجواب المودع لدى مكتب المجلس المعني²، ويجب أن تكون كل الأدلة حاضرة لا أن يتم رصدها من خلال ما تكشف عنه المداخلات.

ثانيا/ الرد على الاستجواب والجهة المكلفة به: أما بخصوص الجهة المكلفة بالرد، فإن المادة 68 من القانون السالف الذكر، أشارت إلى أن الاستجواب يوجه لأعضاء الحكومة كذلك يمكن أن يوجه إلى الوزير الأول، وبما أن الاستجواب ذو طبيعة خاصة كونه يتضمن تهما لذلك من باب أولى أن يتم الرد عليه ممن وجهت له التهمة، ويصعب القول بجواز أن ينوب العضو المستجوب عضوا آخر بدلا عنه³، والممارسة البرلمانية في الجزائر أكدت في اغلب الأحيان على رد الوزير المختص على موضوع الاستجواب⁴.

¹ - ياسين بن بريح، المرجع السابق، ص 74.

² - عمار عباس، المرجع السابق، ص 178.

³ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 147.

⁴ - عمار عباس، المرجع السابق، ص 180.

ولكن الاستفهام الذي يمكن أن يتبادر إلى الذهن من المسؤول عن الإجابة في الحالات التي لم يحدد فيها نص الاستجواب العضو الموجه إليه؟.

في هذه الحالات تحدد بحسب الموضوع وطبيعته، فإن كان يتعلق بقطاع ما ومحدد يوكل الاستجواب إلى صاحبه أي المعني بذلك القطاع، وفي الحالات التي تكون فيها المسألة عامة تخص الدولة عامة، فمن الأجدر أن يتولى الوزير الأول الإجابة على الاستجواب.

ومن استدلال الوقائع للمجريات البرلمانية فيها نجد من ذلك على سبيل المثال ما وقع في الانتخابات المحلية لسنة 1997، حيث وقع إشكال حول النظر في الاستجواب المتعلق بالتجاوزات التي حدثت آنذاك فيها وإشكالية الجهة المكلفة بالرد، وتكليف وزارة العدل بالرد على الاستجواب حيث تدخل رئيس المجلس الشعبي الوطني وممثل عن الحكومة في إيجاد حل لذلك وهو إمكانية جواز تمثيل الحكومة سواء من حيث الحضور أو تكليف احد أعضائها بحضور جلسة الاستجواب والرد على موضوعه، وهذا ما نصت عليه المادة 68 من القانون العضوي 16-12 «وتجيب الحكومة على ذلك» وكذا التعديل الدستوري الأخير في المادة 160 منه.

وعليه يمكن القول إن عبارة "تجيب الحكومة على ذلك"، لم تحدد عضو معيناً بشخصه فالخطاب هنا عام ويخص كل أعضاء السلك الحكومي أي إمكانية التعويض والتكليف بالرد أي أن أي عضو في الحكومة يمكنه القيام بذلك، ولكن في حال الوزير المعني به لم يرد عليه وقام بتكليف أي عضو من الحكومة بالرد عليه.

وما يمكن قوله في هذه الحالة، أن فيها تمييع وإنقاص وتخفيض من وزن وقوة الاستجواب، والوقائع البرلمانية تبرر ذلك في كثير من الأحيان.

هذا في حالة الرد على الاستجواب أما في حالة الامتناع عن الإجابة فلا يوجد نص يمكن عضو الحكومة من ذلك لأية اعتبارات والحال نفسه بالنسبة للتأجيل، ولكن جرت العادة حسب التقاليد البرلمانية يمكن أن تؤجل مثلاً جلسة المناقشة لأسباب مقبولة.

والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن في هذه الحالة، متى وكيف يسقط الاستجواب؟ باعتباره آلية ذات صدى وأثر كبير وهو ما نتحدث عليه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: حالات سقوط الاستجواب.

لم ينص المشرع الجزائري على حالات سقوط الاستجواب، ولكن المتفق عليه في الفقه الدستوري أن حالة سقوط الاستجواب هو بانتهاء الفترة التشريعية¹، كما يسقط في حالات أخرى².

أولاً/ سقوط الاستجواب باستقالة الوزير المستجوب: تسقط الاستجوابات باستقالة الوزير المعني بالاستجواب فالاستقالة تعني زوال صفته كوزير مسؤول عن الوزارة، ومن ثم لم يعد عضواً بالحكومة، وإذا كان الاستجواب يمكن أن يؤدي إلى استقالة الوزير فإنه لا جدوى من الاستجواب بعد استقالة الوزير أو إقالته قبل مناقشة الاستجواب.

فالاستجواب يوجه إلى الوزير بصفته وليس بشخصه وصفة الوزير قائمة ودائمة فادا استقال أو أقيل أحد الوزراء فمن اليقين سيتولى الوزارة وزير آخر، والاستجواب قد يكون موجه لسياسة وزارية ما بقيت سياسته في الوزارة وهذه السياسة هي التي يهتم البرلمان بالحكم لها أو عليها.

ثانياً/ سقوط الاستجواب بزوال صفة موجه أو مقدم الاستجواب: يسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به، فزوال صفة النائب عن مقدم الاستجواب تجعل هذا الأخير مقدم من غير ذي صفة، ويعتبر النائب فرد عادي مثله مثل باقي أفراد الدولة يتمتع بصفة العضوية في

¹ سليمان الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، مطبعة عين شمس، 1986، مصر، ص 491.

² مدحت احمد يوسف غنايم، المرجع السابق، ص 431-433.

المجلس الشعبي الوطني، ويثور السؤال الآتي هل يشترط قيام صفة النائب عند تقديم الاستجواب فقط؟ أم يجب أن تبقى الصفة قائمة حتى مناقشة الاستجواب وصدور قرار فيه؟.

إن حق الاستجواب هو حق فردي في تقديمه ولكن جماعي للمجلس في مناقشته، ولا شك أن صفة النائب يجب أن تكون قائمة عند تقديم الاستجواب، ولكنها ليست بالضرورة أن تظل قائمة حتى مناقشة وصدور قرار فيه من المجلس.

كما يسقط الاستجواب بتنازل أو سحبه من طرف مقدمه، حسب ما جاء في المادة 2/67 من القانون العضوي 16-12 «يمكن مندوب أصحاب الاستجواب سحب الاستجواب قبل عرضه في الجلسة المخصصة لهذا الغرض ويبلغ رئيس الغرفة المعنية الحكومة بذلك».

ثالثا/ انقضاء الفترة التشريعية: يقصد بها انتهاء المدة القانونية لعضو البرلمان، أو انقضاء العهدة الانتخابية للنواب المنتخبين، أو انقضاء مدة تعيين عضو البرلمان.

خلاصة الفصل الأول:

من خلال ما تطرقنا له في هذا الفصل فيما يتعلق بآليات الرقابة البرلمانية المرتبة لمسؤولية الحكومة في التعديل الدستوري 2020 رأينا أن الوسائل عديدة ومتنوعة منها، ملتمس الرقابة والتصويت بالثقة والاستجواب، وهي أدوات خطيرة ذات أثر فعال وذو حدين قد تؤدي إلى إسقاط الحكومة جملة، ولكنها محاطة بجملة من الشروط والقيود التي تجعل إقدام المجلس على توظيفها نادر الحدوث، باستثناء اللائحة التي هناك من يرى بأنها عديمة الأثر. ومن هذا يمكن الاستنتاج والتأكيد دائما على هيمنة وتغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، فتكون لهذه الآليات أثر سياسي أكثر منه قانوني.

وان كانت هذه الآليات أيضا محدودة وتعترضها عقبات، فان ما يمكن أن ترتبه يمنحها مكانة فعالة، وبالتالي يقوي مكانة السلطة التشريعية ويعززها في مواجهة السلطة التنفيذية خاصة في ظل التعديل الدستوري الأخير 2020، وكذا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

كما أضاف التعديل الدستوري الأخير حقوقا جديدة للمعارضة لتمارس دورها التشريعي والرقابي في ظل برلمان تعددي، كما افرز التعديل الأخير للدستور وللمرة الأولى بان يكون وزير الأول أو رئيس حكومة من الأغلبية البرلمانية وتعتبر مكسب وورقة رابحة في يد البرلمان تمكنه من تضيق مجال توسع السلطة التنفيذية وللحد أكثر من تجاوزاتها وسيطرتها الكلية عليه.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: آليات الرقابة البرلمانية التي لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة.

يعد الاختصاص الرقابي إلى جانب الاختصاص التشريعي من أهم وظائف البرلمان، وتكون عن طريق آليات ووسائل مقررّة في الدستور، لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة، وحقوق وحرّيات الأفراد.

وقد شهدت الجزائر مراحل متباينة من التحولات شملت كافة المجالات والأصعدة وفي مقدمتها الجانب السياسي وما صاحبه من تعديلات في مجمل الدساتير التي عرفتها البلاد منذ 1963 إلى غاية التعديل الدستوري الأخير 2020.

والعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، هذه الأخيرة التي تعززت بغرفة ثانية بموجب دستور 1996 المتمثلة في مجلس الأمة، أين تم الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، حيث نصّ المشرع الجزائري على آليات رقابية لبرلمان بإمكانها طرح المسؤولية لحكومة أمامه.

وإثبات الواقع العملي للبرلمان في اعتماد دوره الرقابي بصورة أكثر على الآليات التي يمارسها بصورة فردية كالسؤال بنوعيه أكثر منه الجماعية كآلية التحقيق البرلماني والتي لا توجب المسؤولية السياسية للحكومة.

ولمعرفة ذلك بصورة أوسع سنركز في دراستنا في هذا الفصل على الآليات الأكثر تداولاً في الرقابة البرلمانية وأثارها والتي لا ترتب مسؤولية الحكومة، ونخصص مجال الدراسة في المبحث الأول لآلية السؤال البرلماني بينما نتناول في المبحث الثاني الحديث عن آلية ممارسة الرقابة بصفة جماعية وهي آلية التحقيق البرلماني.

المبحث الأول: الأسئلة البرلمانية.

أقر الدستور للبرلمان العديد من آليات الرقابة التي تمكنه من المتابعة والاستفسار عن أعمال ونشاط الحكومة، من بينها السؤال البرلماني الذي يعد أشهر أدوات الرقابة التي يمارسها البرلمان على النشاط الحكومي بكافة صورته وأنشطته.

ويعتبر السؤال بنوعيه الآلية المثلى لعضو البرلمان للحصول على المعلومات والتي تتوقف على مدى رغبة الحكومة أو الوزير الموجه له السؤال في تقديم هذه المعلومات، وهو من الآليات الهامة كونه يكفل نوع من الرقابة المستمرة على النشاط الحكومي، دون التطرق لتحريك مسؤولية الحكومة، ويكون الهدف منه جذب نظر الحومة لموضوع معين بهدف اخذ الإجراءات اللازمة، أو تحذيرها من أمر معين.

والسؤال البرلماني كأداة رقابية ظهر أول مرة في مجلس اللوردات البريطاني، أين وجه سؤال للوزير الأول حول قضية هروب المراقب المالي لشركة بحر الشمال في سنة 1721 وكان السؤال حينها عفويا ولم يكن معترفا به كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية، ومع مرور الوقت وزيادة الحاجة الملحة للاعتراف بالسؤال كوسيلة رقابة تم إقراره بصورة رسمية عام 1783 من خلال الإعلان عن حق أعضاء البرلمان في تقديم أسئلة برلمانية¹، وعلاقته المتكاملة مع الآليات الأخرى للرقابة البرلمانية.

هذا ونشير إلى أن التعديل الدستوري الاخير 2020، لم يجري أي تعديل على آلية السؤال البرلماني في محتوى مواده، وقد تناولته المادة 158 منه.

وللتعرف أكثر على هذه الآلية سنتناول في المطلب الأول مفهوم السؤال البرلماني، أما المطلب الثاني نتناول فيه الإجراءات المتعلقة بالأسئلة البرلمانية وأثرها وأهدافها.

¹ - حنان ربحان المضحكي، السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة بين التشريع البحريني والتشريعات المقارنة)، المكتب الجامعي الحديث للنشر، الإسكندرية، 2014، ص 28.

المطلب الأول: مفهوم الأسئلة البرلمانية.

السؤال البرلماني هو أحد آليات الرقابة البرلمانية الأكثر استعمالا وتداولاً لدى النواب تمكنهم من متابعة أعمال السلطة التنفيذية في مختلف الجوانب على النحو الذي ينص عليه الدستور والقانون.

وقد تكون الأسئلة أداة بسيطة المغزى ولكنها تحتل أن تكون خلفها آثاراً خفياً كبيرة، كون السؤال يحمل معنى الاستيضاح والاستفهام وله أبعاداً، من دون التعرض للمسؤولية السياسية للوزير الموجه له السؤال، أي انه يهدف إلى لفت الانتباه أو التحذير من أمر معين.

الفرع الأول: تعريف الأسئلة البرلمانية وأنواعها.

لقد اقر الدستور الجزائري على غرار باقي الدساتير في الدول، تقرير مبدأ حق العضو البرلماني في توجيه السؤال لأعضاء السلطة التنفيذية كما أقر نوعين من الأسئلة التي يمكن لأعضاء البرلمان طرحها من دون أن يتطرق إلى تعريف السؤال، ولعل السبب في ذلك يعود إلى فسح المجال للوائح الداخلية التي تنظم هذا الحق وتحديد المقصود به.

أولاً/ تعريف الأسئلة البرلمانية: مع تباين وجهات نظر الفقهاء حول تعريف السؤال البرلماني، فقد عرفه جانب منهم بأنه «ذلك التصرف الذي بموجبه يطلب نائب من وزير توضيحات حول نقطة معينة»¹.

أو هو «تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن أمور يجهزونها ولفت نظر الحكومة إلى موضوع معين»²، كما عرف أيضاً بأنه «استفسار عضو البرلمان عن الأمور التي يجهلها ولفت نظر الحكومة إلى موضوع معين»³، أو هو «استفسار النائب

¹ - طارق عشور، المرجع السابق، ص 51.

² - نصر الدين عاشور، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996، (مخبر أثير الاجتهاد القضائي على حركة التشريع)، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 04، جامعة محمد خيضر، بسكرة، دون سنة نشر، ص 313.

³ - سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 545.

عن مسألة معينة من الوزير المختص وتتحصر المناقشة فيه بين النائب السائل والوزير المسؤول فلا يشترك أو يتدخل فيها آخرون»¹.

وعرفه جانب ثان من الفقه بأنه «هو تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الوزراء على حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزراء أو الحكومة ككل»².

في حين يعرفه العميد "DUGUIT" على أنه «ذلك الطلب الذي يريد عضو البرلمان من خلاله الحصول على استفسارات من أحد الوزراء حول موضوع محدد»³.

ومن خلال هذه التعاريف نستنتج أن السؤال حق مقرر لنائب أو عضو البرلمان، يطلب فيه تفسيراً أو إيضاحاً من الوزراء حول قضية معينة، للحصول على استفسارات، أو بيانات أو لجعل الحكومة تلتفت لأمر من الأمور المتعلقة بمختلف قطاعاتها.

ثانياً/ أنواع الأسئلة البرلمانية: رغم تنوع الأسئلة فالمؤسس الدستوري، اكتفى بتمكين أعضاء البرلمان من توجيه نوعين فقط من الأسئلة إلى الحكومة، وهما السؤال الشفوي والسؤال الكتابي. أ/ الأسئلة الشفوية: يرى جانب من الفقه بأن الأصل في الأسئلة البرلمانية يجب أن تكون أسئلة شفوية كونها النوع الأول الذي ظهر قبل أن تكون مكتوبة.

فهي أكثر أهمية من الأسئلة المكتوبة لإمكانية تقديمها في أي وقت من جلسات المجلس وتفتح المجال للتداول بين الأعضاء الحاضرين والوزراء المعنيين للتشارك في نقاش حول موضوع معين حتى تتضح الرؤية لدى الأطراف، وبالتالي يتطلب هذا النوع من الأسئلة حضور الوزير المعني في الجلسة التي يطرح فيها السؤال⁴.

¹ - ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 349.

² - وسيم حسام الدين احمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، 2008، ص 41.

³ - عمار عباس، المرجع السابق، ص 28.

⁴ - حنان ربحان المضحكي، المرجع السابق، ص 50.

وعليه فالسؤال الشفوي يقصد به حسب ما تدل عليه صفتة، ذلك النوع من الأسئلة التي يتم طرحها شفويا وتكون الإجابة وفق نفس الشكل، ويقوم على تواجد شخصين هما السائل والمجيب¹.

فالسؤال الشفوي ذو بعد سياسي وله أثر قد يكون حاسما على مستوى الرأي العام بالإضافة إلى أن مجاله غير محدد بموضوعات معينة مبدئيا²، فهو يؤدي إلى طرح العديد من القضايا الهامة، ومحاولة معرفة أبعادها والحصول على معلومات حولها وهذا لا يعني التقليل من شأن السؤال، وما يبرر ذلك هو كثرة استعمال النواب للسؤال وتقبل الحكومات للأسئلة والرد عليها.

وقد تكون الأسئلة الشفوية في صورة بسيطة أو في صورة مقترنة بمناقشة، فالأسئلة البسيطة هي التي يقدمها النائب أو عضو البرلمان للوزير المختص الذي يتولى الإجابة مع إعطاء الحق في التعقيب، ليمنح بعده للوزير الحق في الرد على تعقيب النائب بعدها ينتهي بمناقشة -ثنائية أي السائل والمجيب -تكون بين النائب وصاحب السؤال فقط.

أما الأسئلة المقترنة بمناقشة بمقتضاها يفتح باب المناقشة، ويجوز لعدد معين من الأعضاء التدخل فيها، وتستخدم هذه الطريقة عادة في حالة عدم اقتناع أعضاء المجلس بإجابة الوزير فيكون لهم الحق في تقرير إجراء مناقشة بناء على طلب عدد معين من الأعضاء، حدد بعشرين (20) نائبا من المجلس الشعبي الوطني، أو (30) عضو من مجلس الأمة، نص المادة 99 من القانون الداخلي لمجلس الأمة «إذا تبين أن جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة عامة، تفتح هذه المناقشة بطلب من ثلاثين (30) عضوا على الأقل ويودع الطلب لدى مكتب المجلس».

¹ - للأسئلة البرلمانية طرفين أساسيين هما العضو السائل وهو النائب البرلماني، والجهة التي يوجه إليها السؤال وهو الوزير المختص.

² - الهام صناديد، كاهنة قاضي، الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014-2015، ص 36.

ب/الأسئلة الكتابية: هي ذلك الطلب المتضمن الحصول على معلومات حول موضوع ما موجه من أحد البرلمانين إلى عضو في الحكومة، يلزم بالإجابة عليه في وقت محدد¹، كما يكون الرد عليها كتابة، وهذه الأسئلة تعد مصدرا ثميناً للمعلومات من أجل حل المسائل العديدة المعروضة عليه.

كما يعد هذا النوع من الأسئلة آلية للحصول على الاستشارة القانونية المجانية نظراً لأن الموظفين الذين يتولون الإجابة عليها في الغالب أكفاء².

وقد تكون الأسئلة الكتابية بدون مناقشة عامة، وقد تكون مصحوبة بالمناقشة وهي أكثر آليات الرقابة شفافية، حيث تمارس في ظل جملة من الإجراءات والأجواء تتسم بالعمومية والعلانية المفتوحة مع الرأي العام وكافة وسائل الإعلام بمختلف أنواعها، مما يكسبها المصداقية والرضائية سواء في علاقة الدولة بالمواطنين أو علاقة البرلمان بالمواطنين³.

ثالثاً/ أهمية الأسئلة البرلمانية: ومما تقدم تجدر الإشارة بنا إلى أهمية ومكانة هذه الآلية الرقابية باعتبارها كما اشرنا سابقاً من أكثر الآليات تداولاً ويعود هذا بحسب الدكتور "رغيد الصلح" إلى سببين، الأول دستوري يكمن في وجود عقبات دستورية تحول دون استخدام وسائل أخرى، أما السبب الثاني فهو سياسي يتمثل في ضعف المعارضة، لأن الأسئلة تعطي الفرصة لأعضاء البرلمان لمناقشة ومحاورة الوزارة بصفة مباشرة، حول المواضيع التي تعكس اهتمامات المواطنين وفي المقابل شكلت هذه الآلية بالنسبة للحكومة الفرصة لتبرير سياستها أمام أعضاء البرلمان.

وقد اتسمت الأسئلة المطروحة في كثير من مواضيعها بالطابع المحلي نظراً لارتباط النواب بدوائرهم الانتخابية التي توكل لهم مهمة نقل انشغالاتهم إلى الحكومة، أما إجابات

¹ - عمار عباس، المرجع السابق، ص 30.

² - ليلي بن بغيلة، المرجع السابق، ص 21.

³ - عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، المرجع السابق، ص 140.

الوزراء فقد اتسمت في كثير من المواضيع بالسطحية والعمومية وعدم إعطاء معلومات جديدة وتجنب التطرق إلى المواضيع الحساسة، وما يلفت الانتباه كذلك أن الائتلاف الحزبي المشكل للحكومة هو الذي احتكر ممارسة السؤال قصد تعطيل المعارضة عن استخدام الآليات الأخرى الأكثر خطورة¹.

وحتى يتسنى لنواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، استعمال آلية السؤال بنوعيه لابد من توفر جملة من الشروط وهو ما نتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: شروط الأسئلة البرلمانية.

تلعب الأسئلة البرلمانية دورا كبيرا في الحصول على المعلومات من جانب الحكومة إلا أن إعمالها من طرف أعضاء البرلمان يتطلب توافر مجموعة من الشروط والضوابط.

أولا/ شروط قبول السؤال البرلماني: الشروط الواجب توافرها في الأسئلة هي عبارة عن ضوابط من شأنها الحيلولة دون إساءة استعمال هذه الأداة الرقابية، وعادة ما تحدها النظم الداخلية للبرلمان، تضمنتها التعليمات رقم 08 المؤرخة في 12-07-2000² المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية تتمثل في:

- أن يوجه السؤال ويوقع من طرف نائب أو عضو واحد في مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني يعني إضفاء الطابع الفردي على السؤال.
- أن يتضمن السؤال موضوعا واحدا.
- أن يحدد بوضوح عضو الحكومة الموجه إليه السؤال لتسهيل الإجابة بأسرع وقت.
- أن يكون موضوع السؤال خاليا من الكلمات النابية.
- أن يكون السؤال مختصرا وأن ينصب على المسألة المطلوب الاستفسار عنها.

¹-مفتاح حرشاو، المرجع السابق، ص130.

²-التعليمات العامة رقم 2000/08 المؤرخة في 12جويلية 2000، المتضمنة القانون الخاص المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.

- يحزر نص السؤال باللغة العربية.

- أن لا يتعلق بقضية شخصية أو فردية أو بشخص معين بذاته، أوفيه مساس بشخص في شؤونه الخاصة.

- أن لا يكون فيه مساس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر، وبثورة التحرير الوطنية ورموزها.

- أن لا يكون متعلقا بقضية مطروحة على الجهات القضائية.

- أن لا يكون السؤال مخالفا لأحكام الدستور ولا القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان.

- عدم قبول الأسئلة التي يكون موضوعها مشابها لموضوع سؤال تمت الإجابة عنه في مدة تقل عن ثلاثة أشهر.

- إمكانية تحرير سؤال باللغة الأمازيغية وهذا بعد دسترتها¹.

بعدها تعرفنا على السؤال البرلماني أهميته وشروطه نواصل حديثنا عن إجراءات السؤال البرلماني وأهدافه والآثار المترتبة عليه في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الثاني: الإجراءات المتعلقة بالأسئلة البرلمانية وأهدافها وأثرها.

يمكن لكل نائب أو عضو في البرلمان أن يتقضى ويستفسر أي وزير مختص أو رئيس الحكومة عن حقيقة أي موضوع معين خاص بأعمال الحكومة ككل، والسؤال في القانون العضوي 16-12 لا تختلف إجراءاته وخطوطه العريضة عن الكثير من الأنظمة السياسية العالمية².

¹- دنيا بسالم، المرجع السابق، ص 105.

²- عزيزة شبري، السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2008-2009، ص 80.

الفرع الأول: إجراءات الأسئلة البرلمانية.

قد حدد المشرع الجزائري الإجراءات القانونية الخاصة بتقديم عضو البرلمان للسؤال وكذلك الإجراءات الخاصة بالرد الحكومي عنه وكيفية تطبيقها في الواقع العملي¹، وحسب نص المادة 158 من التعديل الدستوري الأخير 2020 فإن السؤال قد يكون شفويا أو كتابيا، ولكل منهما إجراءاته الخاصة نوجزها فيما يلي.

أولا/ الإجراءات المتعلقة بالسؤال الشفوي: بالرجوع إلى أحكام المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وكذا القانون العضوي رقم 16-12 لاسيما المواد 70، 71، 72 تتمثل الإجراءات المتعلقة بطرح السؤال الشفوي فيما يلي:

أ/ إدراج السؤال الشفوي خلال جلسات المجلس: يتم إدراج السؤال الشفوي في الدورات العادية للبرلمان يتم تخصيص جلسة أسبوعية، أي (07) أيام لإجابة الحكومة على الأسئلة الشفوية المطروحة عليها بنص المادة 4/158 من تعديل دستور 2020 ويحدد اليوم المخصص لذلك بالتشاور بين مكنتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة بموجب المادة 71 من القانون العضوي 16-12.

ب/ إيداع السؤال: يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة خلال عشرة (10) أيام عمل على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض.

ج/ ضبط عدد الأسئلة وقبولها: يتم ضبط عدد الأسئلة التي يتعين الإجابة عليها من قبل أعضاء الحكومة بالتشاور بين الحكومة ومكنتي غرفتي البرلمان، ويتم إرسال السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، كما نصت عليها المادة 70 في الفقرة الثانية والثالثة من القانون العضوي 16-12.

¹ - ليلي بن بغيطة، المرجع السابق، ص 25.

د/ سحب عضو البرلمان لسؤاله الشفوي: حسب نص المادة 3/71 من القانون العضوي السالف الذكر "يمكن عضو البرلمان سحب سؤاله الشفوي أو تحويله لسؤال كتابي قبل الجلسة المخصصة لهذا الغرض، وتبلغ الحكومة بذلك".

ه/ عرض السؤال: يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله في الجلسة المخصصة لذلك بعد أن تكون قد بلغت الأسئلة الشفوية المبرمجة لأعضاء الحكومة، وقد نصت المادة 96 من القانون الداخلي لمجلس الأمة"، يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله في ظرف ثلاثة (3) دقائق، ويجب عليه عضو الحكومة في ظرف ست (6) دقائق، بعد جواب عضو الحكومة، يمكن صاحب السؤال التعقيب في ظرف ثلاث (3) دقائق، ويمكن لعضو الحكومة الرد عليه في حدود ثلاث (3) دقائق، على أن يكون الرد والتعقيب حول موضوع السؤال".

وفي كل الحالات، لرئيس الجلسة السلطة التقديرية في تطبيق هذه المادة.

و/ جواب عضو الحكومة: نصت المادة 5/70 من نفس القانون العضوي على أن يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي خلال الجلسات المخصصة لهذا الغرض أي في اجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغ السؤال.

وإذا ارتأت إحدى غرفتي البرلمان أن جواب عضو الحكومة الشفوي يبرر إجراء مناقشة تفتح هذه المناقشة حسب النظام الداخلي لكل غرفة وتقتصر المناقشة على عناصر السؤال الشفوي المطروح على عضو الحكومة.

ي/ نشر الأسئلة الشفوية وأجوبتها: يتم نشر الأسئلة الشفوية والأجوبة المتعلقة بها حسب نفس الشروط الخاصة بنشر محاضر مناقشات كل غرفة من البرلمان طبقا لنص المادة 76 من القانون العضوي 16-12.

وتجدر الإشارة إلى إمكانية رفض الوزير الإجابة عن السؤال الشفوي، وهذا أمر وارد في كثير من الأنظمة البرلمانية، وقد نص المشرع الجزائري على إمكانية التأجيل في حالة حدوث

مانع أو عذر لعضو الحكومة الموجه إليه السؤال، أن يكلف عضو آخر للإجابة عليه بناء على مبدأ المسؤولية التضامنية للحكومة ومع ذلك فإمكانية التأجيل حالة واردة كثيرا¹.

أما في الحالات التي تطرح فيها مواضيع عامة للمناقشة فإن العلاقة بين السائل والمسؤول تقوم على أساس اللوم كما هو الوضع في حالة الاستجواب، حيث أن فيها المناقشة تكون مفتوحة وغير مقتصرة على عدد معين من النواب².

ثانيا/ الإجراءات المتعلقة بالسؤال الكتابي: تختلف الإجراءات المتعلقة بطرح السؤال الكتابي عن تلك المتبعة لطرح السؤال الشفوي نوجزها كما يلي.

أ/ إيداع نص السؤال الكتابي: نص القانون العضوي رقم 16-12 في المادة 73 منه، على أن يكون إيداع نص السؤال الكتابي من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، ويتم إرسال السؤال إلى الوزير الأول من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة.

ب/ الإجابة عن السؤال الكتابي: الإجابة عن السؤال الكتابي من قبل عضو الحكومة، تكون خلال أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي، وفق نص المادة 74 من القانون العضوي السالف الذكر، ويتم إيداع الجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة ويبلغ إلى صاحبه.

وإذا ارتأت إحدى غرفتي البرلمان (المجلس الشعبي أو مجلس الأمة)، أن جواب عضو الحكومة الكتابي يبرر إجراء مناقشة تفتح هذه المناقشة حسب النظام الداخلي لكل غرفة وتقتصر المناقشة على عناصر السؤال الكتابي المطروح على عضو الحكومة وفقا لنص المادة 4/158 من تعديل دستور 2020.

¹ - ليلي بن بغيطة، المرجع السابق، ص 25-26.

² - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 158.

ج/ نشر الأسئلة الكتابية وأجوبتها: يتم نشر الأسئلة الكتابية والأجوبة المتعلقة بها حسب نفس الشروط الخاصة بنشر محاضر مناقشات كل غرفة من البرلمان، وهذا بنص المادة 76 من القانون العضوي 16-12.

وبعد تحديد إجراءات الأسئلة البرلمانية ننتقل إلى الأهداف وبيان مدى فعالية الأثر الذي يترتب عليها أو الناتجة عنها وهو ما سنأخذه في الفرع الثاني كما يلي.

الفرع الثاني: أهداف الأسئلة البرلمانية وأثارها.

رغم أن الأسئلة البرلمانية بنوعها لا تؤدي لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، إلا أنها تحقق مجموعة من الأهداف التي يسعى إليها أعضاء البرلمان من خلال استخدامها.

أولا/ أهداف الأسئلة البرلمانية: يتمثل الهدف من آلية السؤال البرلماني الشفوي أو الكتابي في صيانة وترقية حقوق الإنسان، والدفاع عن مصالح المواطنين وتبليغ وتلبية انشغالاتهم، كما يهدف إلى حماية المصلحة بصورة دائمة وفعالة، باعتبارها جزء من آليات الرقابة الأخرى التي تتفاعل وتتكامل معها.

فالسؤال الكتابي يهدف إلى الحصول على توضيحات أو معلومات حول مسألة معينة بالذات تتعلق بتنفيذ أو تطبيق نص قانوني أو تنظيمي معين، والسؤال الشفوي ذو بعد سياسي وله أثر قد يكون حاسما على مستوى الرأي العام.

وعن التجربة البرلمانية في الجزائر فقد تم إيداع خلال العهدة البرلمانية الثانية لنظام الثنائية البرلمانية في ظل التعددية السياسية 2001-2006، عددا من الأسئلة الشفوية والكتابية في المجلس الشعبي الوطني بلغت ما يفوق عن 420 سؤال شفويا وكتابيا، وبمقابل ذلك بلغ عدد الأسئلة الشفوية والكتابية 104 سؤال هذا بمجلس الأمة الذي يتشكل من 144 عضو فقط¹.

¹ - عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، (مجلس الأمة)، العدد 13، المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر، جوان 2006، ص 142.

وبعد تحديد إجراءات الأسئلة البرلمانية ننتقل إلى بيان مدى فعالية الأثر الذي يترتب عليها والأهداف الناتجة عنها.

ثانيا/ انعدام الأثر القانوني المباشر للسؤال بنوعيه: وصف رئيس مجلس الأمة آلية السؤال بهذه العبارة " استعمال آلية السؤال من شأنه أن يعطي أعمال المؤسسات الدستورية للبلاد المصدقية لأنه يوفر لها الشفافية التي يطالب بها المواطن والمسؤول"¹، غير أن النصوص القانونية والممارسة العملية لم تبرهن فعالية السؤال الذي بقي مجرد وسيلة استعلامية وأداة للفت النظر، لاتصل لدرجة التأثير في توجهات الحكومة، وتسليط عليها رقابة برلمانية جديدة.

كما أدى عدم دقة النصوص القانونية المتعلقة بالسؤال إلى تهرب الحكومة في العديد من المرات عن الإجابة على الأسئلة الموجهة إليها.

وتجدر الإشارة للمدة (30 يوما) الفاصلة بين تاريخ إيداع السؤال الشفوي لدى مكتب مجلس البرلمان، وتاريخ الإجابة عليه ساهمت في التقليل من قيمة تأثير السؤال، وقد يصل الفارق في بعض الأحيان إلى سنة كاملة، وذلك من شأنها لتأثير سلبا على السؤال ويبدد أهميته خاصة عندما يتعلق السؤال بمسائل ظرفية وأنية هذا من جهة.

ومن جهة أخرى تتميز الجلسات المخصصة للإجابة عن الأسئلة الشفوية بغياب الوزراء المعنيين بالرد، والاكتفاء بتوكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان بذلك، والذي غالبا ما يقدم إجابات عامة لاتحمل التفاصيل اللازمة والدقيقة وتأثير هذا الأمر على قيمة الأسئلة مما تخلق نوع من الاستياء لدى أعضاء البرلمان.

¹ - مقتطف من مجلة مجلس الأمة، نشر يهل مجلس الأمة، العدد07، الجزائر، 2003، ص07.

وقد نصت الفقرة الرابعة من المادة 158 من التعديل الدستوري 2020 على إمكانية فتح مناقشة حول الأسئلة المطروحة في جلسات البرلمان تمّ ذلك عندما ترى إحدى الغرفتين أنجوا بعضو الحكومة غير مقنع وتصطدم هذه الإمكانية بنصاب ثلاثين عضواً اللازم توفره لتقديم طلب فتح مناقشة، المادة 99 من القانون الداخلي لمجلس الأمة-ذكرت سابقاً في أنواع الأسئلة- وهو نصاب يصعب تحقيقه خاصة عقب انتشار ظاهرة الحكومات التي تضم أكبر عدد من التشكيلات السياسية تكون من خلالها قاعدة تأييد لسياساتها¹.

كما أن مجال المناقشة يقتصر على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة، فلا يمكن للمناقشة أن تمتد إلى مواضيع أخرى مما يعني أنّ الجزائر لا تأخذ بالرقابة عن طريق طرح موضوع عام للمناقشة، باستثناء طرح موضوع عام للمناقشة بشأن السياسة الخارجية فقط وهو ما نصت عليه المادة 152 من تعديل 2020.

وهو ما نستنتج منه أن فتح مناقشة حول السؤال عقب رد الحكومة لا يترتب عليه أيّ أثر قانوني فعّال و حاسم، وبذلك رسم المؤسس الدستوري حدود ضيقة جداً لمجال ممارسة البرلمان لرقابة الحكومة، ونزع عن آلية السؤال كل أثر يمكن أن يترتب عنها، حتّى ولو كان مجرد لائحة للفت الانتباه.

بعد السؤال البرلماني كآلية غير موجبة ولا تترتب عليها مسؤولية الحكومة، نواصل عرض آلية أخرى وهي التحقيق البرلماني في المبحث الثاني.

¹ - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ماي 2009-2010، ص 331.

المبحث الثاني: التحقيق البرلماني.

يعتبر حق إجراء التحقيق من الحقوق المسلم بها في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني، وإذا كان السؤال البرلماني حق كل عضو على حدا، فإن التحقيق البرلماني حق للمجلس ككل حيث أن حق البرلمان في التحقيق والتحري حول أعمال السلطة التنفيذية حق قديم قدم النظام البرلماني¹.

وتعد إنجلترا من أقدم الدول التي عرفت تشكيل لجان تحقيق من الجانب السياسي، فقد شكل البرلمان سنة 1689 لجنة تحقيق لمراقبة الأجهزة الحكومية، وكان بسبب ذلك سوء إدارة الحرب مع إيرلندا، ولم يكن التحقيق ذا فعالية في البداية لان البرلمان لم يكن بإمكانه إحضار المستندات وإجبار الشهود على الحضور ومناقشتهم وذلك سنة 1770، وفق ما جاء به قانون "جرنفيل - Granville" وفي عهد الملكة فيكتوريا سنة 1883 صدر قانون 34-35 ومنحت لجان تحقيق سلطات واسعة، ومن اللجان التي تشكلت ذلك الوقت "لجنة فحص القوى العقلية للملك جورج الثالث" و"لجنة مراقبة سير الجهاز التنفيذي"²، وبامتلاكها وسيلة رقابية فعالة تمكنت البرلمانات من الضغط على السلطة التنفيذية والتأثير المستمر عليها³.

وظهر التحقيق البرلماني في فرنسا في أوائل القرن التاسع عشر، وفي النظام السياسي الجزائري ظهر أول مرة في دستور 1976⁴ بنص المادة 188 منه، وفي المادة 151 من دستور 1989 .

وأكد على ذلك دستور 1996 ودستور 2016 في نص المادة 180، والتعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 نجده في نص المادة 159.

¹ - يعتبر التحقيق البرلماني أقرب آلية رقابة للاستجواب، لان هدفها ومضمونها وخطورتها في أنها تنطوي على اتهام وتصحبه مناقشة.

² - مفتاح حرشاو، المرجع السابق، ص 43.

³ - عمار عباس، المرجع السابق، ص 91.

⁴ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

ومن ذلك يعتبر التحقيق آلية مهمة وفعالة تضمن للبرلمان الرقابة على نشاط الحكومة ونتيجة طبيعية لسلطته التشريعية والرقابية.

ورغم ما شهده التحقيق البرلماني من تطور إلا أنه ولصعوبة ممارسته من جميع أعضاء المجلس، فإن العمل به يكون بتشكيله للجنة خاصة للتحقيق في موضوع معين خلال مدة معينة ينتهي بعدها عمل هذه اللجنة، ولدراسة هذه الآلية أكثر سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في الأول مفهوم التحقيق البرلماني، وفي المطلب الثاني نتناول إجراءات التحقيق ونشر تقرير اللجنة والآثار المترتبة عنه.

المطلب الأول: مفهوم التحقيق البرلماني.

يأخذ التحقيق البرلماني صورة أكثر عمقا من السؤال، حيث تتخذ لجان التحقيق كافة الإجراءات ووسائل التقصي للحصول على المعلومات اللازمة لفحص الموضوع محل التحقيق، فهي لا تركز إلى ما يقدمه الوزراء لها من بيانات، وإنما تتقصى بنفسها المعلومات من مصادرها الأصلية، كحق استدعاء الشهود للاستماع إليهم، والاستعانة بالخبراء، والانتقال إلى موقع العمل محل البحث، وفي الأخير تنتهي اللجنة من عملها بإعداد تقرير يتضمن نتيجة عملها، وما تراه اللجنة من توصيات لعرضه على المجلس المعني به¹، وهو ما نصت عليه المادة 159 من التعديل الدستوري 2020، وكذا المواد من المادة 77 إلى المادة 87 من القانون العضوي 16-12.

¹ - مدحت احمد يوسف غنايم، المرجع السابق، ص 302-303.

الفرع الأول: تعريف التحقيق البرلماني والهدف منه.

يعتبر التحقيق البرلماني من الآليات المهمة والخطيرة التي يستخدمها البرلمان للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، إذ يمكن للبرلمان من خلاله أن يحقق في أية مخالفة أو تجاوز للقوانين والأنظمة في الدولة، وبالتالي حماية الدستور من أي تجاوز أو تعدي على أحكامه و قواعده، فبإجراء التحقيق يتوصل البرلمان نفسه إلى ما يريد معرفته من حقائق¹.

أولاً/ تعريف التحقيق البرلماني: رغم تنوع التعاريف الخاصة بالتحقيق البرلماني، إلا أنها اتفقت على أنه تحقيق يقوم به أعضاء البرلمان هدفه الأساسي هو الوصول إلى الحقيقة حول موضوع ما².

وقد عرف الفقهاء التحقيق بأنه وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها لجنة منه، تستظهر بنفسها ما قد يهم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه، بتوظيف كامل صلاحياتها، وتنتهي العملية بتقرير ترفعه إلى البرلمان لاتخاذ قراره النهائي.

أو هو «عملية من عمليات تفصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية لوضع اقتراحات معينة، تعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير»³.

ومما تقدم فإن التحقيق البرلماني هو إجراء يقوم به المجلس التشريعي أو يعهد به إلى لجنة من عدد من أعضائه لبحث وتفصي موضوع محدد يقع في اختصاص السلطة التنفيذية

¹ - ليلي بن بغلية، المرجع السابق، ص 39.

² - عمار عباس، المرجع السابق، ص 92.

³ - فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي (دراسة قانونية مقارنة)، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة المغربية، لبنان، 2010، ص 188.

بهدف الكشف عن المخالفات السياسية -في حالة وجودها- وإعداد تقرير ختامي لعرضه على المجلس¹.

ويترتب على هذا التعريف ما يلي:

- أن البرلمان لا يستطيع أن يكشف بالوسائل الأخرى العيوب والاختلالات في الجهاز الحكومي، كما لا يمكنه معرفة عيوبه ومساوئه إلا باللجوء إلى التحقيق البرلماني، الذي يكشفها ويقرر الإجراء المناسب لوضع حد لها أو لمعالجتها.

- أن اللجان تتشكل من أعضاء البرلمان، ولا يجوز أن ينتسب إلى تشكيلاتها أحد من خارجه.

- أن البرلمان لا يمكنه أن يسند التحقيق إلى لجان من الحكومة حتى لا تكون خصما وحكما في نفس الوقت.

- أن اللجان لا تحقق إلا في مواضيع من اختصاصها، ولا تمتد إلى اختصاص هيئات أو سلطات أخرى كالسلطة القضائية.

- أن الباحث على التحقيق هو استجلاء الحقائق، وفحص الوقائع، واقتراح القرارات أو الحلول ضمن تقرير تعده لجنة التحقيق لذلك، على أن توظف لأجل ذلك كل السلطات والصلاحيات المخولة لها².

ومما تقدم يمكن التمييز بين التحقيق البرلماني والقضائي والإداري، فالأول يستهدف الأعمال التنفيذية للحكومة ذات الطابع السياسي والإداري، ولا تتجاوز موضوعاتها السياسة وينتهي بتقرير المسؤولية السياسية أو انتفائها، أما التحقيق القضائي فهو يهدف إلى التتبع

¹ - مدحت احمد يوسف غنايم، المرجع السابق، ص 303.

² - ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، المرجع السابق، ص 130-131.

والنتقيب عن الأدلة المؤكدة للجريمة المرتكبة، وينتهي باستمرار في نظر الدعوى أو انقضائها أو انتفائها.

بينما التحقيق الإداري يتم اللجوء فيه إلى استجواب الموظف الإداري، بشأن اتهام معين بعبارات صريحة وينتهي بتحميله المسؤولية الإدارية أو انتفائها.

ثانيا/ الهدف من التحقيق البرلماني: يسعى البرلمان في كثير من الأحيان إلى اللجوء إلى تحقيقات في بعض القضايا التي يراها تستلزم تحقيقا بشأنها، ولا يتقرر إجراء التحقيق إلا لأهداف تتفق عليها أغلبية النظم، ومن بينها نذكر ما يلي:

- الوقوف على خلل خطير في جهاز من أجهزة الدولة ومعرفة أسبابه ودواعيه.
- يهدف البرلمان من التحقيق الوصول إلى الحقيقة كما هي لا كما عرضتها عليه الحكومة خاصة إذا لم يقتنع البرلمان بالعرض للكشف عن المخالفات السياسية للجهاز التنفيذي.
- التحري عن متطلبات البلاد وحاجياتها.
- يستهدف التحقيق التحري والتقصي عن أي خلل في أداء الجهاز الحكومي، أو في حال حدوث فضائح سياسية أو مالية.
- الاستنارة والاسترشاد قبل سن تشريع معين، فيتم الاستقصاء في جوانب الموضوع محل التشريع باستبيان الحقيقة واستخلاص نقاط الضعف، فيكون سن القوانين مبنيا على بحث ودراسة موضوعية.
- البحث العملي في الوقائع التي تكون أساسا لتحريك المسؤولية السياسية.
- لتكوين قرارات المجلس المبررة يبحث التحقيق في المسائل التي تمس المصلحة العامة لكشف عناصرها المادية والمعنوية¹.

هذا ما يتعلق بالتحقيق البرلماني، أما لجان التحقيق نتحدث عنها في الفرع الثاني.

¹- ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، المرجع السابق، ص 131.

الفرع الثاني: لجان التحقيق.

قد أقر المؤسس الدستوري لكل غرفة من غرف البرلمان حقها في القيام بالتحقيق، كما أنه قابل ذلك بضرورة إنشاء لجان تحقيق في أي وقت لمتابعة قضايا ذات مصلحة عامة، وذلك بنص المادة 159 من التعديل الدستوري 2020 «يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة...».

أولا/ إنشاء لجان تحقيق: تعد لجان التحقيق من الآليات الهامة التي نص عليها المؤسس الدستوري الجزائري في كل دساتير الجمهورية حيث أعطي البرلمان حق إجراء تحقيق في المسائل المتعلقة باختصاصه كما نص على الأحكام القانونية الخاصة بتشكيل لجان رقابة وتحديد اختصاصاتها والضمانات الخاصة بممارسة عملها.

وقد نص النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والقانون العضوي رقم 16-12 المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة على أن يعين أعضاء لجان التحقيق من بين أعضاء الغرفتين، بنفس الكيفية التي تتشكل بها لجانها الدائمة حسب نص المادة 79 من القانون العضوي 16-12.

وذلك من أجل التحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة والنظر في مسألة معينة من غير المسائل التي تتولاها اللجان الدائمة، حيث تتولى كل لجنة دراسة وبحث الموضوعات المتعلقة بوزارة معينة، ثم يتم عرض نتائج بحثها على المجلس في شكل تقرير من أجل التوصل إلى ذلك توضع تحت تصرفها مصالح تقنية متخصصة كما يمكن لها أن تستعين بأراء بعض المتخصصين من خارج البرلمان¹.

وإنشاء لجنة تحقيق في غرفة لا يمنع الغرفة الأخرى من إنشاء لجنة تحقيق أخرى حول نفس الموضوع شرط أن تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق أولا الغرفة الأخرى بذلك².

¹- ليلي بن بغيلة، المرجع السابق، ص 40.

²- عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان المرجع السابق، ص 154.

ثانيا/ مجال عمل لجان التحقيق: الرقابة البرلمانية بطبيعتها سياسية ولا تكون إلا على من يسأل سياسيا أمام البرلمان ولأن لجان التحقيق البرلماني هي إحدى آليات هذه الرقابة فإنها تستمد طبيعتها من طبيعة رقابة البرلمان نفسها، كما تستمد وجودها من الاختصاص الأصلي للبرلمان.

ولذا فإن من حق البرلمان إجراء تحقيق في أي موضوع يدخل في نطاق هذا الاختصاص، وضمن هذا الإطار فإن التحقيق البرلماني لا تحده قيود طالما انه يراقب أعمال الحكومة، كما انه لا يشترط أن يتحرك التحقيق لدى حدوث المخالفة أو التجاوز أو القصور فحسب، بل انه يتحرك للاسترشاد والاستنارة ليتمكن من تزويد المجلس، بالمعلومات والبيانات اللازمة عن وضع معين لجهاز من أجهزة الحكومة على خلاف التحقيق القضائي الذي لا يتحرك إلا في حدود مخالفة محققة بقصد التعرف على مرتكبها وتحميله جزاءها¹.

غير أن التحقيق يقف عند حدود السلطة التنفيذية، ولا يتعداها إلى سلطة أخرى كالسلطة القضائية، فلا يجوز للجان أن تجري تحقيقا في موضوع يحقق فيه القضاء، أو يكون معروضا أمامه للفصل فيه إعمالا بمبدأ الفصل بين السلطات، كما يمكن للجان التحقيق أن تتبع إنجاز المهام الرئيسية في الدولة في مختلف المجالات السياسية والتنظيمية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وان تنقصى حقيقة الأوضاع المالية لها وآثار تطبيق القانون، وبحث مطابقة تنفيذ القوانين مع غايات القانون وأهدافه.

كما يمكن أن ينصب التحقيق حتى على مدى شرعية إجراء انتخاب بعض أعضاء البرلمان نفسه مادام الموضوع يرتبط بنشاط الحكومة.

¹ - ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، المرجع السابق، ص 134-135.

ثالثا/ المجال الزمني للتحقيق: أما عن المجال الزمني للتحقيق فقد تحدده النظم الداخلية، أو يحدده البرلمان منشئ اللجنة حتى لا تطول مدة التحقيق فيفقد نجاعته وأثره، ويصبح بدون معنى بمرور الزمن لدى البرلمان نفسه أو لدى الرأي العام.

وقد قيدت أحكام المادة 81 من القانون العضوي 16-12 لجان التحقيق بمهلة زمنية قدرها ستة (6) أشهر على الأكثر، وهي قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء اجل اثني عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها، هذا وتكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها.

بعدها تطرقنا إلى مفهوم التحقيق البرلماني، ولجان التحقيق ننتقل بعدها إلى الخطوات أو الإجراءات المتبعة في التحقيق البرلماني والآثار المترتبة عليه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: إجراءات التحقيق البرلماني والآثار المترتبة عنه.

قبل الوصول إلى الهدف المنشود من التحقيق البرلماني هناك جملة من الخطوات المتبعة على التوالي والتي من شأنها تنظيم عمل سير هاته اللجان، ثم نتطرق إلى الآثار الناجمة عن التحقيق البرلماني وهو ما يمكننا إيجازه على النحو الآتي:

الفرع الأول: إجراءات التحقيق البرلماني.

هناك جملة من الإجراءات المتتالية تباعا التي يسير عليها التحقيق البرلماني للوصول إلى النتيجة المتوخاة منه.

أولا/ إيداع تقرير التحقيق: حتى يتسنى للجان التحقيق القيام بعملها كما ينبغي، يجب أن تتمتع بسلطات واسعة تسمح لها بالقيام بمهمتها التي وجدت من أجلها، وهي الحصول على

النتائج المرجوة من ذلك، وذلك مرتبط بما تملكه اللجنة من وسائل فعالة تجعل سلطة التحقيق متطورة¹.

وقد خول المشرع الجزائري للجنة التحقيق في المادة 84 من القانون العضوي 16-12 إمكانية الاستماع لأي شخص وان تعالين أي مكان وان تطلع على أي معلومة أو وثيقة تفيد التحقيق.

وبالمقابل قام بحظرها من الاطلاع على الوثائق التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا والمتعلقة بالدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة وهذا ما نصت عليه المادة 85 من القانون العضوي 16-12 «تخول لجنة التحقيق الاطلاع على أية وثيقة واخذ نسخة منها، ماعدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وامن الدولة الداخلي والخارجي».

تقوم لجان التحقيق بإعداد تقارير مفصلة عن نتائج العمل المنجز من خلال الاطلاع على الوثائق والمستندات والأشخاص الذين تم سماعهم والمعاينات والزيارات والوقائع الميدانية وترجمة مشاهداتهم لها، وتنتهي مهمة اللجان بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (6) أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، نص المادة 81 من القانون العضوي 16-12 -سبق الإشارة إليها-.

وتضع لجان التحقيق خلاصة لعملها ثم تقدمه إلى رئاسة المجلس، التي تقوم باتخاذ الموقف اللازم حسب تقرير اللجنة²، كما يبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة طبقا لنص المادة 86 من القانون العضوي 16-12.

ثانيا/مناقشة تقرير التحقيق: بعد انتهاء عمل اللجنة البرلمانية للتحقيق، وتسليم تقريرها من طرف رئيس اللجنة إلى رئيس المجلس المعني-البرلمان بغرفتيه- حسب الحالة، حسب

¹ - مفتاح حرشاو، المرجع السابق، ص 117.

² - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 87.

نص المادة 86 من القانون العضوي 16-12 «يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة» و«يبلغ إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يوزع على النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة»، وبعد ذلك هناك إجراءات أخرى منها:

ا/ إدراج تقرير التحقيق في جدول أعمال جلسة المناقشة: يدرج تقرير التحقيق في جدول أعمال جلسة المناقشة، من أجل مناقشته.

ب/ عرض تقرير لجنة التحقيق: حيث يقدم رئيس اللجنة أو المقرر عرض عن المحتوى العام للتقرير، يتضمن حصيلة عمل اللجنة ويمكن أن يحتوي هذا الأخير اقتراحا بتعديل نصوص قانونية، أو اقتراح نصوص تكفل معالجة النقائص أو العيوب المكتشفة، أو إصلاح اختلالات وسد بعض الفجوات والثغرات فيها، وأيضا التوصيات التي تراها مناسبة لمعالجة الموضوع الذي شكلت من أجله.

كما أن التقرير قد يترتب عنه سلامة الحكومة وبراءتها أو عكس ذلك وهذا لا يتسنى إلا عن طريق التصويت من طرف المجلس إما أن يأخذ بما توصل إليه التقرير أو لا يأخذ به، وهذا التقرير ليس له قوة إلزامية تجاه الحكومة، لأن تقرير اللجنة هو من قبيل الأعمال التحضيرية تتوقف إجازتها وسريانها على موقف المجلس منها¹.

إن مصير نتائج لجان التحقيق يتوقف على المتابعة التي تتوي الحكومة إعطائها لها، فبعد إعلامها بنتائج لجان التحقيق تبقى الحكومة حرة في العمل بتنفيذها أو رفضها.

¹ - ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، المرجع السابق، ص 137.

وقد أثبتت الممارسة البرلمانية الجزائرية كيف أن الحكومة عرقلت عمل لجان التحقيق وان وصلت هذه الحالة إلى نتائج فان الحكومة لا تأخذ بتوصيات هذه اللجان وهذا هو الوضع السائد في البرلمان الجزائري¹.

ثالثا/ نشر تقرير اللجنة: يخضع نشر تقرير اللجنة إلى موافقة المجلس المعني به وهذا ما نصت عليه المادة 87 من القانون العضوي 16-12 «يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة نشر التقرير كليا أو جزئيا، بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد رأي الحكومة».

كما أن المجلس هو من يمكنه الفصل في الأمر دون مناقشة، والمادة 1/87 منه تؤكد على ذلك «يبث المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة في ذلك دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق ويبين الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا».

وعند الاقتضاء منح المشرع لكلا المجلسين إمكانية عقد جلسة مغلقة تخص نشر التقرير وهذا بنص المادة 2/87 منه «يمكن كلا من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، عند الاقتضاء، أن يفتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير».

يشكل نشر تقرير لجنة التحقيق النقطة الجوهرية في عملها، ويبين مدى قوة وفعالية آلية التحقيق عن طريق اللجان، كون أن نشر التقرير قد يؤدي إلى وضع الحكومة أمام مسؤولياتها تحت رقابة الرأي العام المتابع لموضوع التحقيق.

كما تجدر الإشارة إلى أن القانون العضوي 16-12 قد سكت عن تحديد وبيان الأجل الواجب أن ينشر فيه التحقيق في الجريدة الرسمية للمداولات إذا ما استوف أحكام نشره فيها،

¹ - مفتاح حرشاو، المرجع السابق، ص 127-128.

أما في النظام الداخلي لمجلس الأمة فقد حددته المادة 77 منه بثلاثين (30) يوما كحد أقصى، لكن لم تحدد تاريخ بداية حساب هذه المدة.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن التحقيق البرلماني.

من الآثار التي يمكن أن تتحقق على إثر تقرير لجنة التحقيق ما يلي:

أ/ هذا التقرير يتضمن حصيلة عمل اللجنة ويحتوي على خطة عمل للوثائق والمستندات التي اطلعت عليها والأشخاص الذين تم الاستماع إليهم وكذا الأماكن التي زارتها، والتوصيات التي تراها مناسبة لمعالجة الموضوع الذي شكلت من أجله، مثل ما جاء في توصيات لجنة التحقيق في التجاوزات التي عرفتھا الانتخابات المحلية لسنة 1997.

ب/ هذا التقرير ليس له أي قوة إلزامية تجاه الحكومة بل هو عمل تحضري متوقف على ما تتخذه الغرفة المنشأة للجنة التحقيق من قرارات.

ج/ التوصيات الواردة من اللجنة لا تلزم المجلس ولا تستطيع اللجنة تقرير الجزاءات فقط يقتصر دورها على بيان الحقائق والتوصيات التي تراها مناسبة.

د/ تقرير لجنة التحقيق يمكن للقضاء أخذه بعين الاعتبار.

هـ/ الموافقة على تأسيس لجنة تحقيق في حد ذاته له تأثير سياسي كبير على الحكومة.

و/ في حالة موافقة المجلس المعني على نشر تقرير لجنة التحقيق خاصة إذا كان فيه إدانة للحكومة ويتم تناوله في الجرائد اليومية أمام الرأي العام فهذا أيضا له تأثير كبير على الحكومة.

ي/ مناقشة التقرير في جلسات مغلقة، وإحاطته بالسرية والتقيد الوارد على النشر، يعود ذلك للأثر الذي يمكن أن يترتب عليه ووضع الحكومة مباشرة تحت مراقبة الرأي العام، وبالتالي تحمل مسؤوليتها.

ومن واقع النظام السياسي الجزائري، فإن مراقبة لجان التحقيق البرلمانية محكوم عليها بالضعف لانعدام وخلق نتائجها من أي إلزام للسلطة التنفيذية التي تتدخل بشأن قرارات التحقيق، هذا ما يؤدي إلى تخفيض قيمة التقرير والإنقاص من وزنها وتمييع النتائج المتوصل إليها.

أخيرا يمكن القول أن أدوات الرقابة البرلمانية التي تناولناها في هذا الفصل ممثلة في الأسئلة بنوعها الشفوية والكتابية وآلية التحقيق البرلماني تكاد تكون معدومة الأثر، مادامت النتائج التي تصل إليها لا تحرك المسؤولية السياسية للحكومة لان كل مناقشة لا تكون متبوعة بالحق في سحب الثقة من طرف المجلس الشعبي الوطني على الخصوص تضعف فعالية هذه الرقابة وتؤدي إلى عدم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

خلاصة الفصل الثاني:

لقد منح المشرع الجزائري للرقابة البرلمانية آليات معتبرة، منها ما هي محدودة الأثر لا ترتب أي مسؤولية سياسية للحكومة مثل الأسئلة البرلمانية بشقيها الشفوية والكتابية، وكذا لجان التحقيق البرلمانية، حالة توفر شروطها وإجراءاتها.

حيث خلصنا إلى أن استخدام نواب البرلمان لآليات الرقابة المحدودة الأثر الهدف منها في اغلب الأحيان لفت انتباه الوزير الأول أو رئيس الحكومة لأمر من الأمور للكشف عن مواطن الخلل والقصور ولا ترتب هذه الآليات أي عقاب ولا تهدد الحكومة، إنما الهدف منها هو تقويمها والكف عنها ومنع تكرارها مستقبلا، وبذلك فان متابعة النشاط الحكومي في كافة أوضاعه تستوجب حصول البرلمان على المعلومات اللازمة التي تمكنه من إقامة رقابة برلمانية صارمة وحقيقية، وفي سبيل ذلك يمكن توجيه أي سؤال إلي أي عضو في الحكومة، أو حتى تشكيل لجان تحقيق، وان لم تنص أحكام الدستور صراحة على حق أعضاء البرلمان في اللجوء لهذه الآليات الرقابية، إلا أن افتقارها للجانب الردعي حال دون قيام رقابة فعالة.

الخاتمة

الخاتمة:

لقد شهدت الجزائر تطورات في المجال السياسي والدستوري بتبني مبدأ الفصل بين السلطات، حيث انتقل النظام السياسي من الأحادية الحزبية إلى التعددية، ومن البرلمان بغرفة واحدة إلى برلمان بغرفتين، ومن رئيس حكومة إلى وزير أول أو كليهما حسب الحالة، أي إذا سفرت نتائج الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية في هذه الحالة يقود الحكومة وزير أول، أما في حال أسفرت نتائج الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية يقود الحكومة رئيس حكومة، وغيرها من التحولات السياسية بدءا من دستور 1963 وانتهاء بالتعديل الدستوري الأخير 2020 والتي ساهمت كلها في إرساء الديمقراطية وتجسيدها واقعا.

وقد تبين لنا من خلال دراستنا أن المشرع الجزائري، بقدر ما منح السلطة التشريعية مكانة خاصة بعد الفصل بين السلطات بقدر ما أثبت تبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، رغم وجود تعاون بينهما وقدر من العلاقات المتبادلة في تدخل كل منهما في اختصاصات الأخرى طبقا للدستور، ومقابل الدور الذي يمكن أن تلعبه السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية، أعطي الدستور للبرلمان آليات يستخدمها في مواجهة الحكومة.

من هذه آليات ما هو محدود الأثر لا يرتب أي مسؤولية سياسية للحكومة، تتمثل في الأسئلة البرلمانية بشقيها الشفوية والكتابية ولجان التحقيق البرلمانية، ومنها ما يرتب مسؤولية الحكومة متمثلة في مناقشة برنامج الحكومة إذا ما قوبل بالرفض من طرف المجلس الشعبي الوطني وبيان السياسة العامة إذا انتهى بتصويت المجلس على ملتصق رقابة، كما أن رفض المجلس طلب التصويت بالثقة يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة وبالتالي إسقاطها، وبمناسبة التعديل الدستوري الأخير 2020 تم إدراج آلية الاستجواب ضمن الآليات المرتبة لمسؤولية الحكومة، إذ يمكن للمجلس الشعبي الوطني على اثر الاستجواب أن يصوت على ملتصق رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

وبخصوص الاستجابات أثبتت الدراسة أن معظم الاستجابات المقدمة إلى الحكومة انصبحت حول مواضيع عامة واستبعدت المصلحة الشخصية للنواب وهو ما يتجلى في نص

مواضيع الاستجابات، إلا أن الحكومة ماطلت كثيرا في الإجابة، وفي كثير من الأحيان لم يتم الرد على هذه الاستجابات.

نأمل كثيرا في أن تلقى هذه الآلية، الأثر والتأثير الواقعي والفعلي في المستقبل القريب، خاصة في الأوضاع الآنية والمشحونة التي تعيشها البلاد على كل الأصعدة، في أن تكون لها نتائج أكثر إيجابية.

وفي ضوء ما تقدم يمكن أن نستخلص بعض النتائج التي توصلنا إليها من خلال هذا البحث، ثم نذكر بعض التوصيات التي نراها ضرورية في هذا الصدد.

أولا/ النتائج.

- أضاف التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 حقوقا جديدة للمعارضة لتمارس دورها التشريعي والرقابي في ظل برلمان أي أغلبية برلمانية أعطى للمعارضة دورا فعالا يضمن لها مشاركة في كافة الأعمال وترقية العمل الدبلوماسي.

- تفعيل دور البرلمان وممارسة سلطته الرقابية والتشريعية في النظام السياسي وإحداث نوع من التوازن مع السلطة التنفيذية بالخصوص، وإعطاء الأغلبية البرلمانية المركز القانوني في التعديل الدستوري، وتعزيز موقع السلطة التشريعية وتفعيل دور البرلمان الذي غيب وغاب في فترة ما عن الساحة السياسية الجزائرية.

- إن مشروع تعديل الدستور يضمن رقابة البرلمان على الحكومة، يتمتع فيه البرلمان ويمارس مهمته بشكل كامل، وبطريقة تعكس وتعبّر عن رأي الشعب وسيادته، وإحلال سيادة القانون تهدف إلى أن تكون قوية من خلال مؤسساتها الدستورية، ومراجعة آليات العمل من أجل مواكبة المستجدات الوطنية والدولية.

- إن مسألة تأثير الجهاز التنفيذي وتوغّله على السلطة التشريعية خصوصا فيما يتعلق بعمل المراقبة يبقى أمر مطروحا للجدل والنقاش، مرهونا بالظروف وبالأشخاص وبالتأثيرات والمتغيرات الداخلية والخارجية التي تحيط بكثير من القرارات والنصوص، حيث تعمل هذه

العوامل تارة بشكل الرقابة ومضمونها، وقد يتم تحجيمها والتقليل من مفعولها تارة أخرى ونحن هنا لسنا بصدد طرح مفهوم من يتغول على الأخر الحكومة أم البرلمان، بل نبحت عن السبل التي تجعل الحكومات في تسيير الشأن العام وفق المعايير والمقاييس و الميكانيزمات التي لا تحدث الصدمات ولا الأزمات في المجتمع، والتي تجعل في المقابل نواب الشعب العين الساهرة على المصلحة العليا للشعب والوطن.

ويبقى الدور الرقابي للبرلمان في النظام الجزائري غير فعال، الأمر الذي مكن من تسلط السلطة التنفيذية والتصرف بحرية، فالبرلمان مغيب نتيجة قوة السلطة التنفيذية والضعف الداخلي الذي يعاني منه، وهيمنة حزب السلطة بحصوله على الأغلبية في الوقت الذي تكاد المعارضة أن تكون فيه منعدمة.

- نظرا لكثرة الشروط والإجراءات وتعقدها في آليات الرقابة البرلمانية، خاصة منها المرتبة للمسؤولية جعل نواب البرلمان بغرفتيه مقيدين وهذا ما أدى إلى ضعف فاعلية الرقابة.

ثانيا/ التوصيات:

- ضرورة إعادة النظر في الإطار القانوني لعملية الرقابة على أعمال الحكومة وفتح المجال للمعارضة تفعيل دورها للممارسة حقها الرقابي، وإعطائها مكانة قوية في البرلمان.

- تزويد النواب بالمعلومات عن طريق إنشاء مراكز متخصصة في الدراسات البرلمانية تمكنهم من الاطلاع على الوثائق والأدوات الرقابية للفترات السابقة مما يسهم في دفع النشاط الرقابي إلى مستوى أرقى.

- التزام الحكومة بمناقشة كافة الاستجابات المقدمة لها، قبل انتهاء المدة المحددة لها للبت المباشر لها على وسائل الإعلام حتى تعود لهذه الوسيلة الرقابية فعاليتها التي فقدت في جل البرلمانات وخاصة البرلمان الجزائري.

- ضرورة التخفيف من القيود الكبيرة على لجان التحقيق تحت مبررات عدم المساس بالمصالح العليا للبلاد وغيرها من المبررات والعوائق الأخرى.

- التخفيف من القيود المفروضة على نواب البرلمان في بعض أشكال الرقابة لكي يتسنى لهم ممارسة وظيفتهم الرقابية بكل حرية من أجل تجسيد دولة القانون، ونجاح العملية البرلمانية مرتبط بمدى وعي وثقافة أعضاء البرلمان وملكتهم العلمية والتحلي بالقيم الرشيدة والتزام الصدق والشفافية.

- لقيام علاقة قانونية وفعالة ومتوازنة بين الحكومة والبرلمان يجب إعادة النظر في آليات الرقابة البرلمانية على نشاط الحكومة بصفة صحيحة وعملية، وأيضا توزيع الاختصاصات بين الحكومة والبرلمان لتحقيق التوازن في العلاقة بينهما مما يؤدي إلى استقرار المؤسسات الدستورية وتجسيد الديمقراطية في الحدود المقبولة منطقيا.

- إعادة النظر في بعض نصوص القانون العضوي 16-12 وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة، وتفعيل النصوص غير المفعلة، وتعديل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الذي أصبح من الضرورة مراجعته بما يستجيب لطبيعة العمل البرلماني في ظل الأحكام الدستورية الجديدة التي منحت صلاحيات لهذا المجلس.

- توسيع استخدام الوسائل الرقابية الفعالة كالتصويت على لائحة الثقة وملتمس الرقابة مع ضرورة منح مجلس الأمة فرصة استخدام هذه الآليات الرقابية وعدم حصرها بيد المجلس الشعبي الوطني فقط.

- إسناد مهام المصالح العليا في البلاد منها الوزارية، والبرلمانية خاصة مجلس الأمة لأهل الاختصاص لان اغلب أعضائه معينين من قبل رئيس الجمهورية، وتولية المؤسسات الاستراتيجية في الدولة إلى ذوي الكفاءات العلمية والعملية، والعمل بالانتقادات البناءة والهادفة والأخذ بالتقويمات والتقييمات المقترحة من ذوي أهل الاختصاص، كل في مجال اختصاصه وتوسيع فئات المشاركين فيه وإسنادها إلى الكفاءات الفكرية والعملية، فهي كفيلة بتحديد الداء ومعالجته بالطرق الصحيحة بغية التوصل والوصول إلى غايات وأهداف شاملة لكل الجوانب في ظل دولة القانون وسيادة روح الديمقراطية في الدولة.

قائمة المصادر والمراجع

أولا/ المصادر.

أ/ الدساتير:

- التعديل الدستوري 2020، المؤرخ في 16 سبتمبر 2020، الجريدة الرسمية عدد 54، المؤرخة في 16 سبتمبر 2020.
- التعديل الدستوري 2016، المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

ب/ النصوص القانونية:

- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 09 مارس 1999.
- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.

ج/ الأنظمة الداخلية:

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 22 جويلية 1997، الجريدة الرسمية عدد 53، المؤرخة في 13 أوت 1997.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 14 فبراير 2014، الجريدة الرسمية عدد 44، المؤرخة في 30 مارس 2014.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 25 جويلية 2017، الجريدة الرسمية عدد 49، المؤرخة في 22 أوت 2017.

ثانيا/ الكتب.

- حنان ربحان المضحكي، السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المكتب الجامعي الحديث للنشر، الإسكندرية، 2014.
- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التشريعية والمراقبة)، الجزء الرابع، طبعة 03، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، طبعة 09، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- سليمان الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، مطبعة عين شمس، 1986.
- عادل قرانه، النظم السياسية، دار العلوم، الجزائر، 2013 .
- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، (نشأة-فقه-تشريعا)، طبعة 04، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.

- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي (دراسة قانونية مقارنة)، طبعة 01، مركز دراسات الوحدة المغربية، لبنان، 2010.
- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- مدحت احمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2011.
- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.
- ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007.
- وسيم حسام الدين احمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، 2008.
- ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009.

ثالثا/ المقالات.

- جمال عبد الناصر مانع، الرقابة البرلمانية على الحكومة على بلدان المغرب العربي، مخبر أثير الاجتهاد، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، دون سنة نشر.

- عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر، جوان 2006.
- نصر الدين عاشور، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 04، جامعة محمد خيضر، بسكرة، دون سنة نشر.

رابعاً/ الأطروحات والمذكرات.

أ/ أطروحات الدكتوراه.

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ماي 2009-2010.

- خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2011-2012 .

- ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013.

ب/ مذكرات الماجستير.

- أحمد صوص أحمد نبيل، الاستجواب في النظام البرلماني، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح، فلسطين، 2007 .

- دنيا بسالم، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قانون إداري ومؤسسات دستورية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006-2007.

- عزيزة شبري، السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2008-2009.

- عبد الغني حمري، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (حق السؤال وحق الاستجواب)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2005-2006.

- طارق عشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري (1997-2007)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008-2009.

- ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003-2004 .

- مولاي هاشمي، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري "المبدأ والتطبيق"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2009-2010.

ج/ مذكرات الماستر.

- إلهام صناديد، كاهنة قاضي، الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014-2015.

خامسا/ المواقع الإلكترونية.

-<https://www.asjp.cerist.dz>

-<https://plus.google.com>

-<https://m.elbilad.net>

الفهـرس

الصفحة	المحتويات
	الإهداء.
	الشكر والعرفان.
2	مقدمة.
11	الفصل الأول: آليات الرقابة البرلمانية التي تترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة.
12	المبحث الأول: برنامج أو مخطط عمل الحكومة.
13	المطلب الأول: إعداد برنامج أو مخطط عمل الحكومة.
13	الفرع الأول: تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.
15	الفرع الثاني: مضمون برنامج أو مخطط الحكومة وعلاقته برئيس الجمهورية.
17	المطلب الثاني: عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة على البرلمان.
17	الفرع الأول: عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.
22	الفرع الثاني: عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة.
25	المبحث الثاني: بيان السياسة العامة للحكومة.
27	المطلب الأول: اقتراح اللائحة.
27	الفرع الأول: مفهوم اللائحة.
29	الفرع الثاني: الهدف من اقتراح اللائحة والنتائج المترتبة عنها.
30	المطلب الثاني: إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بآلية ملتزم الرقابة.
31	الفرع الأول: مفهوم ملتزم الرقابة.
33	الفرع الثاني: نتائج ملتزم الرقابة.
34	المطلب الثالث: آلية طلب التصويت بالثقة.
34	الفرع الأول: مفهوم طلب التصويت بالثقة.
36	الفرع الثاني: أسباب اللجوء إلى التصويت بالثقة والنتائج المترتبة عنه.
38	المبحث الثالث: الاستجواب كآلية لإثارة مسؤولية الحكومة.
39	المطلب الأول: مفهوم الاستجواب.
39	الفرع الأول: تعريف الاستجواب ومضمونه.
43	الفرع الثاني: شروط الاستجواب وخصائصه.

45	المطلب الثاني: إجراءات مناقشة الاستجواب.
45	الفرع الأول: الجوانب الإجرائية للاستجواب.
48	الفرع الثاني: حالات سقوط الاستجواب.
50	خلاصة الفصل الأول.
52	لفصل الثاني: آليات الرقابة البرلمانية التي لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة.
53	المبحث الأول: الأسئلة البرلمانية.
54	المطلب الأول: مفهوم الأسئلة البرلمانية.
54	الفرع الأول: تعريف الأسئلة البرلمانية وأنواعها.
58	الفرع الثاني: شروط وأهمية الأسئلة البرلمانية.
59	المطلب الثاني: الإجراءات المتعلقة بالأسئلة البرلمانية وأهدافها وأثرها.
60	الفرع الأول: إجراءات الأسئلة البرلمانية.
63	الفرع الثاني: أهداف الأسئلة البرلمانية وأثارها.
66	المبحث الثاني: التحقيق البرلماني.
67	المطلب الأول: مفهوم التحقيق البرلماني.
68	الفرع الأول: تعريف التحقيق البرلماني. والهدف منه.
71	الفرع الثاني: لجان التحقيق.
73	المطلب الثاني: إجراءات التحقيق البرلماني والآثار المترتبة عنه.
73	الفرع الأول: إجراءات التحقيق البرلماني.
77	الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن التحقيق البرلماني.
79	خلاصة الفصل الثاني.
81	الخاتمة.
86	قائمة المراجع والمصادر.
92	الفهرس.